

*Date de dépôt : 28 avril 2020*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier :**

- a) **PL 12574-A** **Projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Cyril Aellen, Pierre Conne, Jean Romain, Murat Julian Alder, Yvan Zweifel, Charles Selleger, Edouard Cuendet, Adrien Genecand, Céline Zuber Roy, Antoine Barde, Diane Barbier-Mueller, Patrick Saudan, Serge Hiltpold, Simone de Montmollin, Pierre Nicollier, Jacques Apothéloz, Beatriz de Candolle, Jacques Béné, Raymond Wicky, Rolin Wavre, Philippe Morel, Francine de Planta, Alexandre de Senarclens, Véronique Kämpfen, Fabienne Monbaron modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (*Maîtrise des charges*)**
- b) **PL 12575-A** **Projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Cyril Aellen, Pierre Conne, Jean Romain, Murat Julian Alder, Yvan Zweifel, Charles Selleger, Edouard Cuendet, Adrien Genecand, Céline Zuber Roy, Antoine Barde, Diane Barbier-Mueller, Patrick Saudan, Serge Hiltpold, Simone de Montmollin, Pierre Nicollier, Jacques Apothéloz, Beatriz de Candolle, Jacques Béné, Raymond Wicky, Rolin Wavre, Philippe Morel, Francine de Planta, Alexandre de Senarclens, Véronique Kämpfen, Fabienne Monbaron modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (*Maîtrise des engagements*)**

*Rapport de majorité de M<sup>me</sup> Caroline Marti (page 2)*

*Rapport de minorité de M. Jacques Béné (page 103)*

## RAPPORT DE LA MAJORITÉ

### Rapport de M<sup>me</sup> Caroline Marti

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances a traité les projets de loi 12574 et 12575 lors de ses séances du 27 novembre 2019 ainsi que du 18 décembre, des 8 et 29 janvier, du 19 février et du 11 mars 2020 sous la présidence de M. Olivier Cerutti.

La commission remercie le représentant-e-s du département des finances ainsi que M. Gérard Riedi pour la qualité de ses procès-verbaux.

### Présentation par M. Cyril Aellen, premier signataire

#### *PL 12574*

M. Aellen explique que le PL 12574 propose d'ajouter un nouvel article à la LGAF. Cet article ne s'appliquerait que dans les cas d'un budget déficitaire. L'objectif est de maîtriser les charges quand la situation est difficile, à savoir quand le budget est déficitaire. Dans ce cas, l'article dit que *« le budget de fonctionnement ne peut présenter un excédent de charges que si l'augmentation totale des charges n'excède pas la variation annuelle de la population du canton »*. Cela veut dire que le budget ne peut être déficitaire que pour autant que la croissance des charges n'excède pas la croissance de la population. La référence prise est celle des données de l'OCSTAT au 30 juin de l'année en cours. Comme c'est un projet de loi qui essaie d'être rassembleur et d'être plus raisonnable que la position initiale du PLR, une exception a été prévue. Il est ainsi possible d'avoir 1% de charges supplémentaires, mais cela nécessite un vote des deux tiers du parlement. En résumé, ce projet de loi est simplement un appel à la raison lorsque les déficits sont à l'ordre du jour de la commission des finances et du Grand Conseil.

En réalité, quand il y a une augmentation de la population, on ne devrait pas augmenter le budget d'autant puisqu'on devrait normalement faire des économies d'échelle.

Plusieurs député-e-s (S, EAG) relèvent que la démographie comme base de calcul de l'augmentation des charges n'est pas pertinente pour les raisons suivantes :

1. En cas de crise économique, les recettes fiscales baissent alors que les besoins de la population augmentent, notamment en termes de prestations sociales. Les charges augmenteraient donc de manière plus importante que la population sans toutefois que les prestations se développent. Pour maintenir le niveau de charges au niveau de la croissance démographique, il faudrait donc réduire le niveau de prestations.
2. Certaines évolutions ne sont pas seulement démographiques mais socio-démographiques. C'est le cas notamment du phénomène de vieillissement de la population. A population constante, une population vieillissante, comme c'est le cas à Genève, nécessite plus de soutien socio-sanitaire. Les dépenses de soins, de maintien à domicile, de maintien du lien social ou de prise en charge en EMS augmentent donc plus rapidement que la croissance purement démographique.
3. Le canton ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur certaines augmentations de charges. Il en va ainsi des reports de charges régulièrement opérés de la Confédération vers les cantons. Il en va de même pour les augmentations de charges qui découlent directement de décisions de justice tel que nous en avons récemment eu des exemples avec les arrêts du Tribunal fédéral sur le versement de l'annuité 2016 ou la planification hospitalière. Une nouvelle fois, ces augmentations de charges sont totalement indépendantes de l'augmentation démographique. C'est pourtant des charges dont l'Etat doit s'acquitter.

M. Aellen indique que ce projet de loi ne demande pas nécessairement de réduire les charges. Il cherche à obtenir un budget équilibré ou bénéficiaire. Si la majorité du Grand Conseil décidait d'augmenter les recettes fiscales pour couvrir les charges supplémentaires, ce projet de loi ne s'appliquerait pas. M. Aellen constate que, depuis des années et sur ce qu'on peut planifier, on dépense davantage que ce que l'on encaisse. Le résultat c'est que ce sont nos enfants qui paieront ce déficit. Ce projet de loi se base sur un principe : on ne peut pas vivre à crédit sur les charges de fonctionnement. On peut vivre à crédit sur les investissements pour autant qu'on fasse de bons investissements. L'Etat est quand même un des grands acteurs économiques et on doit savoir investir et parfois mener des politiques anticycliques.

M. Aellen ajoute que le budget de l'Etat ne se résume pas aux dépenses sociales. M. Aellen fait également remarquer que la situation économique n'a jamais été aussi bonne que ces dernières années et que les dépenses n'ont

jamais autant augmenté. Ces cinq dernières années, on aurait donc dû baisser la voilure puisque l'économie marchait mieux que la moyenne, précisément pour avoir une politique permettant de dépenser plus quand la situation économique serait plus modeste, mais on ne fonctionne pas de cette façon. Il constate toutefois qu'en réalité, dans un Etat qui fonctionne de façon démocratique, quand on encaisse beaucoup, on dépense beaucoup et, quand on encaissera moins, il convient de dépenser moins.

M. Aellen estime finalement que les décisions de justice ne sont que des rappels des autorités à l'application de la loi. Ce sont des éléments structurels. Aujourd'hui, on a une croissance des charges structurelles que nous ne sommes pas capables de financer. M. Aellen appelle de ses vœux à des réformes structurelles pour équilibrer la situation budgétaire. Il observe que, dans un cas comme dans l'autre, celui de l'annuité comme celui de la planification hospitalière, on aurait pu les anticiper.

Des député-e-s (S, EAG, MCG) relèvent que l'Etat doit raisonnablement garder une marge de manœuvre entre une bonne année et une mauvaise année pour ajuster son budget et éventuellement faire des dépenses supplémentaires que la situation réclamerait. Ils considèrent que ce projet de loi réduit très fortement la capacité d'intervention de l'Etat lors de conjonctures défavorables.

Une loi doit aussi prévoir des situations extrêmes ou des scénarios catastrophes. Ils demandent si le projet de loi permettrait de faire face à ce type de situations exceptionnelles.

M. Aellen estime que, dans un cas de scénario catastrophe, on appliquera un plan catastrophe. Il ne s'agit pas d'un projet de loi qui réponde aux exigences d'un plan catastrophe. C'est un plan qui devrait s'appliquer de façon rigoureuse lorsqu'il fait beau sur un plan financier, c'est-à-dire maintenant<sup>1</sup>. Toutefois, au lieu de réduire la dette pour faire face à un plan catastrophe quand il arrivera, on augmente la dette et on augmente nos dépenses. M. Aellen explique que son projet de loi s'applique à la situation actuelle. Il s'agit de faire comprendre à ceux qui, selon lui, sont déraisonnables lorsqu'il fait beau qu'il faut se montrer prudent. M. Aellen pense que, si son projet de loi s'applique aujourd'hui, il permettra d'être plus fort pour affronter le scénario catastrophe.

---

<sup>1</sup> A noter que cette discussion a eu lieu en novembre 2019. Au moment de la rédaction de ce rapport, soit le 20 avril 2020, la situation a évidemment radicalement changé.

Un député (S) considère que, pour comparer ce qui est comparable, il faudrait comparer l'augmentation des charges en francs constants, donc en tenant compte de l'inflation.

M. Aellen est d'accord qu'en période d'inflation celle-ci crée une augmentation des charges, mais elle contribue aussi à l'augmentation des rentrées.

Une députée (S) note qu'on mesure en réalité la santé financière de l'Etat lors des comptes et non dans le cadre du budget. Or, toutes ces dernières années, les comptes présentés étaient largement meilleurs que ce que prévoyait le budget. C'est d'ailleurs pour cela qu'il y a une réserve conjoncturelle qui permet d'engager un peu plus de dépenses au moment du budget si les comptes de l'année précédente étaient meilleurs.

M. Aellen essaie d'être attentif à ce qui dépend du politique et il est moins attentif à ce qui ne dépend pas du politique. Il est vrai qu'on a eu des comptes avec des recettes souvent bien meilleures que ce qui avait été attendu. Même si le travail a été globalement bien fait au niveau des estimations, on a eu des coups de chance, mais on pourrait aussi avoir des coups de malchance. M. Aellen estime qu'on ne doit pas trop compter sur les coups de chance et les coups de malchance pour piloter les projections budgétaires de l'Etat de Genève. Il y a aussi des baisses de charges qui sont totalement invisibles. On pourrait aussi intégrer, dans les facteurs, les intérêts de la dette. A un moment donné, quand ceux-ci baissent, on doit aussi réduire les charges de façon proportionnelle. Il y a des facteurs qui croissent parfois, les dépenses sociales dans certains cas. Il y a aussi des cas où les charges même mécaniques baissent de façon automatique. Les taux d'intérêt ont presque été divisés par trois ces dernières années. Ce sont des centaines de millions de francs qui ont été dépensés.

Un député (S) demande pourquoi avoir déposé ce projet de loi à ce moment-là, alors que la RFFA n'est pas encore entrée en vigueur et que la loi y relative introduit une levée du frein au déficit de 372 millions de francs (le montant étant dégressif sur 8 ans). Il demande comment le projet de loi de M. Aellen va s'articuler avec ce mécanisme et pourquoi il le dépose maintenant alors que la RFFA n'est même pas en vigueur et risque d'engendrer un certain nombre de pertes fiscales.

M. Aellen indique que le timing est tout à fait calculé. Il avait conscience qu'un certain nombre de dépenses structurelles allaient arriver cette année avec un effet au budget 2020 et qu'il fallait les laisser entrer en vigueur pour avoir comme référentiel le budget 2020 et non le budget 2019. C'est pour cela qu'il n'a pas déposé le projet de loi plus tôt.

Un député (S) aimerait savoir pourquoi M. Aellen dépose ce projet de loi maintenant alors que les taux d'intérêt sont négatifs et que l'argent ne coûte pas grand-chose, si ce n'est rien. Ce n'est donc pas aujourd'hui que creuser un peu plus la dette est problématique par rapport à d'autres temps où les taux d'intérêt seraient hauts.

M. Aellen indique que les taux d'intérêt bas sont aujourd'hui structurels. En réalité on engage des dépenses qu'on ne peut pas réduire même si les taux d'intérêt remontaient.

### ***PL 12575***

M. Aellen indique que le principe est le même que celui qui prévaut dans le PL 12574, mais s'applique aux engagements de collaborateur-trice-s de l'Etat. En cas de budget déficitaire, il n'est pas possible de présenter une augmentation de postes. Une exception est prévue, mais doit cumuler les deux conditions suivantes : 1. se limiter au maximum à la croissance démographique ; 2. être approuvée par les deux tiers du Grand Conseil. Quand la situation budgétaire est plus compliquée, les signataires du projet de loi pensent que l'Etat doit se montrer exemplaire. Dans le cas d'un budget déficitaire, il faut maintenir les ETP à un niveau constant et, s'il est absolument nécessaire d'en engager certains, cela ne peut se faire qu'avec l'approbation d'une majorité qualifiée du Grand Conseil.

M. Aellen ajoute qu'il n'a jamais imaginé ces projets de loi pour qu'ils s'appliquent au projet de budget 2020. Ce n'est pas la première fois que des députés s'inquiètent de la croissance de l'Etat qui est plus rapide que la croissance de l'environnement dans lequel on évolue. Ces projets de loi sont toutefois déposés dans un contexte exceptionnel de croissance de charges suite aux deux votations sur la compensation sociale à la RFFA (subsides d'assurance-maladie) et sur la recapitalisation de la CPEG.

Si on arrive déjà à se mettre d'accord, gauche et droite, sur l'idée que, si l'on fait quelques gains d'efficacité, on peut combler quelques besoins nouveaux, on fait un pas l'un vers l'autre. La gauche disant que les économies d'échelle, les gains d'efficacité, etc., ne sont pas un gros mot et la droite disant qu'il peut exister des besoins nouveaux qui soient financés par les économies d'échelle, cela peut être un compromis acceptable et c'est l'objectif de ces deux projets de loi. D'ailleurs, ils sont moins sévères que le précédent projet de loi (Personal stop). M. Aellen a mis un peu d'eau dans son vin et il espère que ces projets de loi trouveront une majorité.

M. Aellen indique qu'on ne prend jamais la mesure de la situation en la qualifiant d'exceptionnelle ou de particulière. Le message donné lors des

travaux sur le précédent projet de loi en 2014-2015 consistait à dire que M. Aellen n'avait pas tenu compte de la croissance démographique et qu'il fallait revenir avec un projet de loi en tenant compte. M. Aellen a un peu tardé, mais il est revenu avec une proposition tenant compte de cela et, aujourd'hui, on lui dit que ce n'est pas suffisant. Il reviendra, le cas échéant, dans un ou deux ans avec quelque chose de plus et on lui dira certainement que ce n'est pas suffisant. En fait, on veut déplacer le mur contre lequel on fonce.

Un député (MCG) trouve la proposition intéressante, mais cela risque d'être un remède de cheval dans la perspective de la mise en œuvre de la RFFA.

M. Aellen précise qu'il a combattu l'idée que la RFFA était un projet si particulier que cela justifiait d'intervenir sur tous les mécanismes de frein et autres exceptions existantes et même d'élargir cette situation exceptionnelle aux mesures de compensation sociale (contreprojet à l'IN 170). Finalement, le déficit annoncé de la RFFA est de 186 millions de francs. Il est d'ailleurs étonnant de dire que les 186 millions de francs de recettes en moins seront « compensées » par 186 millions de francs de dépenses supplémentaires. Sur un plan intellectuel, c'était quelque chose d'incompréhensible pour lui. M. Aellen estime qu'on a ouvert une boîte de Pandore et les mesures exceptionnelles ont ensuite été étendues à la CPEG. Finalement, on considérera toujours que les choses seront exceptionnelles. M. Aellen prend le pari que, si on ne se fixe pas des bornes claires auxquelles on adhère, on fera la même chose pour d'autres dépenses qui seront dites « exceptionnelles ».

M. Aellen fait remarquer que, si les commissaires souhaitent, pour que le projet de loi puisse être accepté, inclure un amendement qui permette de tenir compte de la levée du frein au déficit prévu par la RFFA, il pourra vivre avec ça. Il le regretterait, parce que cela serait encore conforter une exception qu'il a combattue, mais maintenant qu'elle a été admise par la majorité, on peut en tenir compte. En tout cas, M. Aellen ne souhaitait pas l'introduire lui-même parce que c'est un mécanisme qu'il a toujours combattu.

Un député (MCG) relève qu'on dépend de votes populaires, pas seulement le vote sur la RFFA ou sur la CPEG, mais aussi le vote sur les subsides d'assurance-maladie.

Un député (EAG) relève que le PLR s'est bien gardé de présenter ces projets de loi qui pourraient durcir les dépenses de l'Etat avant le vote de la RFFA. C'était même plutôt le discours inverse qui était tenu en disant que la RFFA n'aurait aucun impact sur les prestations. Aujourd'hui, on voit le

résultat. Les choses ne sont pas aussi dissociées que ce qu'on pourrait croire. Il y a des liens à faire.

Le député (EAG) ajoute que l'argument de l'efficacité est un peu le coup de baguette magique utilisé par le PLR à chaque fois qu'il doit se sortir d'un mauvais pas quand on démontre que des postes ou des financements supplémentaires sont absolument nécessaires. Il considère que la droite a mis la pression pour qu'année après année des mesures d'efficacité soient mises en œuvre dans les services de l'Etat qui sont arrivés au bout de ce qui pouvait être fait en termes d'efficacité. C'est par exemple le cas des EPI. On ne peut pas brandir cette baguette magique chaque année. Au bout d'un moment, force est de faire l'analyse concrète de la réalité et de se rendre compte que l'efficacité est arrivée à ses limites aussi.

Le député (EAG) relève que le projet de loi exige un vote des deux tiers du Grand Conseil pour voter des charges, respectivement des postes supplémentaires, mais qu'il n'en est rien pour les déductions fiscales. Pourtant, ces dernières contribuent également au déficit budgétaire.

M. Aellen indique que l'objet du projet de loi n'était pas lié aux revenus. C'est un projet de loi qui revendique de se pencher sur la problématique des charges, directement pour le PL 12574 et indirectement pour le PL 12575<sup>2</sup>.

Un député (PLR) estime qu'on est à la croisée des chemins au niveau de la législature. On voit quels ont été les débats budgétaires ces dernières années. Il y a des majorités qui se font, une fois à droite et une fois à gauche. Au niveau institutionnel, les rapports entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat sont relativement fragiles. Cette fragilité se ressent à deux endroits : au niveau du rapport entre l'employeur et ses employés, respectivement entre le Conseil d'Etat et ses collaborateurs, avec notamment les débats sur l'annuité, et au niveau de la croissance des postes. M<sup>me</sup> Fontanet a fait une remarque sur l'audit des comptes et sur la notation du canton. Un élément important pour les agences de notation, c'est la capacité du parlement à prendre en compte la considération de l'Etat. On voit ainsi qu'il n'y a aucune mesure de frein en matière d'engagement du personnel. Le Conseil d'Etat est complètement libre d'engager le nombre de personnes qu'il désire. A contrario, il y a un frein au déficit. Il y a 4 ou 5 mois, M<sup>me</sup> Fontanet a dit que le risque majeur pour les agences de notation est lié à la croissance exponentielle organique de

---

<sup>2</sup> Cette réponse est toutefois en contradiction à ce que l'auteur de ces projets de loi avait affirmé lors de sa première audition : « M. Aellen indique que ce projet de loi ne demande pas nécessairement de réduire les charges. Il cherche à obtenir un budget équilibré ou bénéficiaire », voir p. 3 ci-dessus (NDA).

l'Etat. Si le parlement arrive à contraindre cette croissance des postes, cela va aller dans un bon sens pour la notation et pour l'emprunt.

Un député (PLR) note que M. Aellen a parlé de la croissance de la population, mais ce projet de loi ne va pas régler la question du transfert de charges sur les communes. On peut avoir une croissance de la population et un déchargement de certaines tâches du canton sur les communes. Le projet de loi est ainsi modeste. Si des tâches sont déléguées aux communes avec les charges qui vont avec, ce projet de loi ne va pas s'appliquer. Le Conseil d'Etat a quand même une marge de manœuvre.

Un député (S) ajoute qu'un travail important a été fait au Grand Conseil sur le transfert de charges entre le canton et les communes et qu'un projet de loi a été voté. Il est également vrai que, en 2000, il y a eu la baisse fiscale de 12% qui n'a pas touché les communes qui ont ainsi une situation enviable. Des conseillers administratifs et des conseillers municipaux cumulent avec un mandat de député-e-s et on ne sait plus s'ils défendent les intérêts du canton ou de leur commune. Le groupe socialiste avait ainsi déposé un projet de loi pour interdire le cumul des mandats. Or, il a été refusé par le groupe PLR. Peut-être que lorsqu'il n'y aura plus de cumul de mandats, ce débat pourra avoir lieu, mais tant que les communes ont une telle importance au sein du Grand Conseil, ce débat ne pourra pas se faire.

Un député (EAG) relève que, lors du débat sur le budget 2020, la droite avait de la peine à justifier certaines des coupes budgétaires qu'elle avait pratiquées. Elle a alors indiqué que le Conseil d'Etat pourra revenir à la commission des finances pour demander des crédits supplémentaires. Il se demande si c'est ce que souhaite M. Aellen par ce projet de loi. En définitive, cela ne serait même pas une contrainte. L'augmentation des charges ou des postes serait refusée en plénière lors du vote du budget mais acceptée, à la majorité simple, à la commission des finances par le biais de crédits extraordinaires. C'est simplement un contournement démocratique qui dessaisit la plénière du Grand Conseil. Comme le PLR refuse systématiquement de publier des communiqués de presse suite aux votes des crédits supplémentaires, c'est aussi des informations qui sont soustraites à la population. Cela serait donc essentiellement plus d'opacité sur le processus budgétaire, mais pas de vrais efforts. M. Aellen conteste avoir rédigé ces projets de loi avec cette idée-là.

## **Présentation du département des finances – Comparaisons intercantionales sur l'évolution des charges et des revenus ainsi que sur les différents mécanismes de freins (aux dépenses, aux déficits, à l'endettement)**

### ***Comparaisons intercantionales – Comptes annuels***

M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, DF, explique qu'en termes de statistiques financières, les cantons ont pendant très longtemps eu leur propre système de reporting comptable. Ce n'est qu'à partir de 2008 qu'une harmonisation de l'ensemble des statistiques (pas seulement la statistique financière) en Suisse s'est finalement faite. C'est notamment dû aux exigences du FMI, aux accords bilatéraux qui ont fait entrer la Suisse dans le système Eurostat, à la RPT qui exige des données financières comparables et à la mise en place progressive du MCH2, obligatoire pour tous les cantons d'ici à 2018. Cela permet maintenant aux cantons de se comparer sur des bases objectives (annexe 1, slide 2).

La péréquation financière exige que la Confédération reçoive un reporting précis non seulement des recettes fiscales des cantons pour calculer le potentiel de ressources, mais aussi dans les autres domaines tels que l'aide sociale, le handicap, etc. (annexe 1, slide 3).

L'administration fédérale des finances présente chaque année un rapport détaillé et met publiquement à disposition des fichiers Excel sur son site internet à propos des comptes de tous les cantons, des communes, des grandes villes, etc. C'est sur ces éléments que le département se base pour sa présentation. M. Fiumelli indique que le dernier rapport de l'AFF porte sur les comptes 2017. Il explique ce retard par le fait que l'ensemble des comptes des cantons sont analysés et sont parfois corrigés ou retraités. L'AFF s'assure également auprès des cantons que le même mode de comptabilisation est utilisé partout (annexe 1, slide 7).

L'intérêt de ces statistiques est d'avoir un contenu harmonisé pour chacun des cantons. Il faut également savoir que les comptes des cantons doivent répondre à la définition internationale de ce qu'est une administration publique. Celle-ci ne comprend par exemple pas les hôpitaux ni la production d'électricité. Ainsi, pour tous les cantons possédant des hôpitaux en leur sein, par exemple le canton de Vaud dont les comptes intègrent le CHUV, cet élément est sorti par l'AFF. En parallèle, des éléments peuvent également être intégrés pour que cela soit comparable. Par exemple, pour Genève, on va prendre les comptes du petit Etat auxquels on va ajouter l'UNIGE, les HES, l'Hospice général, les EPI ainsi que les montants reçus et versés par la Loterie romande. Cela permet d'avoir des comptes comparables sur la base

d'un champ de compétences comparables pour chacun des cantons et de leurs communes (annexe 1, slide 8).

L'AFF présente également un historique des comptes des cantons, retraités pour certains, depuis 1990. Toutefois, c'est seulement à partir de 2008 que les comptes sont vraiment comparables. Il faut également savoir que l'AFF fait des retraitements, notamment le fait de reclasser les recapitalisations de caisses de pension sur une nature spécifique (nature de charges extraordinaires), ce qui permet ensuite de faire des comparaisons sans tenir compte de ces charges ou revenus extraordinaires (annexe 1, slide 9).

M. Fiumelli précise que le département a effectué un retraitement supplémentaire par rapport aux données de l'AFF, pour intégrer la question du versement aux communes transfrontalières. Le canton de Genève présente cela en diminution du revenu de l'impôt à la source et l'AFF le retraite en le présentant comme une charge de fonctionnement, ce qui est conforme aux normes comptables et au MCH2. M. Fiumelli rappelle que le canton de Genève bénéficie d'une dérogation dans le REEF pour mettre cela en charges négatives. Dans les comparaisons présentées aux commissaires, cela a donc été remis en revenu négatif pour que cela soit comparable avec les autres cantons. Par exemple, les frontaliers travaillant dans le canton de Vaud sont taxés en France et c'est la France qui reverse au canton de Vaud un revenu net de ce qu'elle garde. Pour être comparable, il est donc plus juste d'avoir le revenu net de ce que le canton de Genève reverse à la France (annexe 1, slide 10).

Toutes les comparaisons présentées aux commissaires s'entendent par habitant, puisque les cantons ont tous des tailles très différentes. Il a également fait des comparaisons en fonction des PIB cantonaux. Pour cela, il a utilisé les chiffres de l'Office fédéral de la statistique. Des indications sont également données sur l'augmentation de la population sur la période 2009-2017. Concernant le graphique sur la répartition des tâches entre cantons et communes, le département a considéré les dépenses totales du canton seul par rapport aux dépenses totales du canton et de ses communes pour illustrer le niveau de répartition des charges. On voit ainsi que Genève est à un peu plus de 80% de répartition des tâches entre le canton et les communes alors que certains cantons comme Zurich sont à moins de 60% ou que Bâle-Ville est à près de 100% avec ses trois communes qui n'ont quasiment aucune compétence. Cela veut dire qu'à Genève, les charges du canton représentent 80% du total des charges du canton et des communes (annexe 1, slides 11 et 12).

M. Fiumelli signale aussi de fortes différences intercantionales en matière de PIB. On voit que près de 50% du PIB suisse est produit par 4 cantons, dont Genève. Genève est le 3<sup>e</sup> canton en matière de PIB par habitant derrière Bâle-Ville et Zoug. Genève est au-dessus de Zurich et bien au-dessus du canton de Vaud, le canton le plus bas étant celui du Valais. M. Fiumelli ajoute que le PIB a varié de 8,9% à Genève sur la période 2009-2017, ce qui est un des taux les plus bas de tous les cantons. Seul le canton d'Uri a eu une variation plus faible (annexe 1, slides 13 à 15).

Concernant les dépenses ordinaires totales (fonctionnement et investissements sans tenir compte des amortissements) par habitant en 2017 (canton et communes), on voit que Genève est le 2<sup>e</sup> canton le plus dépensier par habitant après Bâle-Ville. En termes de dépenses ordinaires totales en fonction du PIB, Genève est le 6<sup>e</sup> canton le plus dépensier (annexe 1, slides 16 et 17).

Concernant les dépenses d'exploitation (charges de personnel, dépenses générales et charges de transfert), M. Fiumelli précise que pour mettre en évidence les charges qui dépendent vraiment du canton, les charges de la RPT et la rétrocession aux communes frontalières ont été enlevées.

Un député (MCG) demande s'il a également été tenu compte des fonctionnaires internationaux à Genève, ce qui n'est pas forcément le cas dans les autres cantons, qui ont aussi besoin de prestations. Il y a aussi les 100 000 frontaliers qui transitent chaque jour dans le canton et qui ont aussi besoin de prestations du canton de Genève.

M. Fiumelli indique qu'il s'agit de présenter des comparaisons par habitant ou en fonction du PIB. Par ailleurs, il y a des raisons pour lesquelles Genève dépense plus que les autres cantons. Genève est un canton frontalier, riche et urbain et cela génère forcément des charges, mais aussi des richesses. Il est évident que Genève va avoir des charges que le canton de Fribourg n'a pas. Aujourd'hui, le département présente juste une analyse factuelle des données figurant sur le site de l'administration fédérale. Ensuite, il y a une analyse qui doit être faite. On constate par exemple qu'il y a un taux de pauvreté, que cela soit au sens strict ou au sens large, qui est plus élevé dans les villes que dans les campagnes, ce qui génère des dépenses particulières.

M. Béguet fait remarquer que si on ne met pas au dénominateur les 500 000 habitants du canton de Genève, mais qu'on y ajoute tous les pendulaires et que l'on fait de même pour le canton de Bâle, la différence par rapport aux autres cantons diminue alors que ces deux cantons dépassent largement les autres. Par contre, si on met de côté les pendulaires et qu'on se penche sur le PIB, on voit que les différences s'estompent. A part le canton

d'Uri, ce sont les cantons romands qui sont dans le peloton de tête des dépenses totales (canton et communes) par rapport au PIB. Le poids de l'Etat dans le total de l'économie est vraisemblablement quelque chose de culturel. On voit que même le canton de Vaud a une quote-part de dépenses publiques par rapport au PIB qui dépasse celle du canton de Genève.

M. Fiumelli indique que, pour les dépenses d'exploitation, on ne prend pas en compte les charges financières qui sont liées à la dette. Ainsi, en 2017 et en fonction du PIB, sept cantons présentent des charges d'exploitation supérieures à Genève (annexe 1, slide 20). En ce qui concerne la variation des dépenses d'exploitation par habitant sur la période 2009-2017, le canton de Genève est, avec le canton de Zoug, celui qui a vu l'augmentation des charges la plus faible (annexe 1, slide 21).

S'agissant des charges de personnel, M. Fiumelli précise que, dans les dépenses d'exploitation, il y a la nature 30 (charges de personnel). Sur ce point, Genève est au-dessus du canton de Bâle-Ville (annexe 1, slide 22).

M. Fiumelli fait remarquer qu'en calculant les charges de personnel en fonction du PIB, cela prend en compte les frontaliers qui participent à la production de la richesse et, donc, du PIB genevois. En l'occurrence, on voit qu'en termes de charges de personnel, Genève est parmi les trois premiers cantons du classement (annexe 1, slide 23). Si on regarde la variation des charges de personnel sur la période 2009-2017, Genève a augmenté de 10% sur la période et il est le 5<sup>e</sup> canton en termes d'augmentation la plus élevée (annexe 1, slide 24).

Au niveau des dépenses de subventions accordées aux ménages calculées par habitant (nature comptable 3637 par habitant), on voit que Genève est le 2<sup>e</sup> canton dont les dépenses sont les plus élevées après Bâle-Ville (annexe 1, slide 25).

M. Fiumelli indique qu'il y a mis dans la présentation un graphique de l'Office fédéral de la statistique montrant (par habitant et en francs courants) la différence entre l'aide sociale au sens large (comprenant toutes les aides sociales, les prestations complémentaires, l'aide au logement, les subsides à l'assurance-maladie) et l'aide sociale au sens strict (la LIASI et, donc, l'Hospice général) (annexe 1, slide 26).

En fonction du PIB, on voit que c'est le canton de Vaud, en 2017, qui présente le plus de dépenses sur la nature 3637 (subventions aux ménages privés) par habitant, mais le canton de Genève est toujours dans les deux ou trois premiers (annexe 1, slide 27).

M. Fiumelli note qu'on parle régulièrement à Genève de l'explosion des dépenses de prestations sociales dans les budgets depuis quelques années.

Finalement, on voit que cette problématique touche beaucoup d'autres cantons et que c'est une problématique nationale. 23,4% d'augmentation sur la période à Genève est quelque chose de considérable, mais 15 cantons ont connu une augmentation des dépenses sociales supérieures au canton de Genève sur cette même période (annexe 1, slide 28).

M. Fiumelli signale que Genève est l'un des six cantons contribuant le plus à la péréquation financière fédérale avec 522 francs par habitant, soit plus que Zurich et un peu près au même niveau que le canton de Bâle-Ville (annexe 1, slides 29 et 30).

Le corollaire des dépenses plus élevées à Genève qu'ailleurs, c'est le fait que les recettes d'exploitation le sont également, que cela soit par habitant ou en fonction du PIB. En fonction du PIB, Genève est le 4<sup>e</sup> canton dont les recettes d'exploitation sont les plus importantes. Par contre, concernant la variation sur les années 2009 à 2017, l'augmentation des recettes d'exploitation est dérisoire à Genève par rapport à l'immense majorité des autres cantons suisses (annexe 1, slides 32 à 34).

Au niveau des recettes fiscales (on évacue ainsi les autres revenus d'exploitation), Genève est le canton qui prélève le plus de recettes fiscales par habitant et il est le 2<sup>e</sup> canton en fonction du PIB. Si on regarde la variation des recettes fiscales par habitant sur la période 2009-2017, on constate qu'il y a eu une baisse à Genève contrairement aux recettes fiscales des autres cantons qui ont considérablement augmenté. A Genève, les recettes fiscales sur la période ont augmenté, mais moins fortement que l'augmentation de la population (annexe, slides 35 à 37).

M. Fiumelli va maintenant présenter les investissements bruts et les investissements nets, la différence entre les deux étant les subventions reçues (généralement de la Confédération). Il est intéressant de voir la différence entre les deux. Cela montre que Genève finance de manière beaucoup plus forte ses investissements que les autres cantons. Par exemple, pour le canton du Valais, pratiquement 40% de ses investissements sont financés par la Confédération. Genève est le 3<sup>e</sup> canton en termes d'investissements nets par habitant et le 6<sup>e</sup> en termes d'investissements bruts par habitant. Si on regarde la même évolution des investissements bruts et nets moyens annuels, mais en fonction du PIB, on se rend compte que Genève est dans la moyenne des cantons suisses (annexe 1, slides 39 et 40).

M. Fiumelli rappelle que l'AFF prend en compte la dette telle qu'elle est définie par le MCH2. Cela ne correspond ainsi pas à la dette IPSAS telle qu'elle est présentée aux commissaires. La dette IPSAS correspond uniquement aux emprunts faits par le canton sur les marchés financiers.

Quant à la dette MCH2, elle comprend aussi les engagements courants, les factures fournisseurs, une partie des débiteurs fiscaux, etc. Si on prend la dette brute MCH2 par habitant, elle est de 36 418 francs par habitant à Genève (canton et communes) en 2017. En termes de dette brute MCH2 en fonction du PIB, Genève est toujours largement au-dessus des autres cantons. A part le canton de Bâle-Campagne qui dépasse de 25%, tous les autres cantons sont en dessous de 24% (annexe 1, slides 42 à 44).

Pour calculer l'autonomie des cantons, on prend la part des revenus que le canton reçoit de la Confédération (BNS, péréquation fédérale, les autres recettes fédérales et toutes les subventions de fonctionnement et d'investissement reçues) pour les comparer aux recettes totales du canton. On voit que Genève est, avec Zoug, le canton qui dépend le moins des autres cantons et de la Confédération. Ce graphique n'a pas beaucoup d'intérêt si ce n'est de répondre à l'image de la *Weltwoche* disait que les Genevois sont les Grecs de la Suisse. Ce graphique montre que Genève est le canton qui profite le moins des autres cantons (annexe 1, slide 45).

M. Fiumelli signale que le site de l'Office fédéral de la statistique comporte des comparaisons dans toutes sortes de domaines qui sont très intéressantes.

### ***Règles de politique budgétaire et financière des cantons (annexe 2)***

M. Béguet indique qu'il a obtenu les données de cette présentation sur le site internet de la conférence des directeurs financiers des cantons. Il constate que les règles se sont nettement renforcées pour certains cantons depuis 2012, en particulier les cantons ayant des problèmes budgétaires.

M. Béguet précise qu'il existe différents types de freins : freins aux dépenses, freins aux déficits, freins aux investissements et freins à l'endettement.

#### ***Freins aux dépenses***

Les freins aux dépenses visent généralement à freiner les charges de fonctionnement. Seuls cinq cantons suisses en ont. Il y a deux types de freins :

1. Limiter la croissance des charges à la croissance de l'économie :
  - Grisons : à moyen terme, la croissance des dépenses du canton doit être proportionnellement inférieure à celle de l'économie globale.

- Thurgovie : la croissance des charges doit être au niveau de la croissance moyenne du PIB sur huit ans, sinon le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil un plan de mesures visant à réduire les dépenses.

Le mécanisme thurgovien est beaucoup plus strict que celui des Grisons.

## 2. Approuver les dépenses spéciales :

- Valais : lors de l'adoption du budget, toute augmentation de la croissance des dépenses du personnel, des dépenses générales et des subventions de fonctionnement hors subvention redistribuées excédant l'augmentation de l'indice des prix à la consommation doit faire l'objet d'une justification dans le message au Grand Conseil.
- Neuchâtel : sont soumises à l'approbation des 3/5<sup>e</sup> du Grand Conseil les dépenses uniques de plus de 7 millions et les dépenses récurrentes de plus de 0,7 million.

M. Béguet fait remarquer que le PL 12574 soumis à la commission des finances est un projet de maîtrise des charges.

### *Freins au déficit*

M. Béguet signale que le frein au déficit porte sur les revenus moins les charges. On peut ainsi dire que la grande majorité des cantons disposent d'un frein au déficit et, d'après le recensement fait par M. Béguet, il n'y a que le canton d'Argovie qui n'a pas un tel frein. Il y a aussi Appenzell Rhodes-Intérieures qui est le seul canton à n'avoir aucune règle en matière de freins. Bâle-Ville n'a pas non plus de frein au déficit, mais, comme le canton d'Argovie, il a un frein au niveau de la dette. Globalement, on peut donc dire que quasiment tous les cantons ont un frein au déficit.

M. Béguet explique que certains cantons ont une réserve conjoncturelle ou un compte de compensation. Quant à ceux qui n'ont pas mis de compte de compensation, ils ont un indicateur au niveau des fonds propres. Ainsi, quand il y a trop de déficits qui s'accumulent et que les fonds propres diminuent, ils ont des seuils d'avertissement quand les fonds propres dépassent une proportion des impôts ou d'un autre élément. Cela déclenche alors un frein au déficit.

Quelques exemples :

- Berne : en cas de déficit budgétaire ou des comptes, celui-ci doit être résorbé dans les 4 ans, et une majorité qualifiée de 3/5<sup>e</sup> du parlement est nécessaires.
- Bâle-Campagne : La valeur minimale des fonds propres doit être de 4% des dépenses. En cas de déficit, le résultat vient se déverser dans les fonds

- propres. Donc, s'il y a un résultat négatif, il vient diminuer les fonds propres. Le montant manquant est à rembourser dans les 4 ans.
- Obwald : lorsque le déficit budgétaire dépasse 3% des impôts prélevés sur les personnes physiques et morales, cela déclenche des mesures.
  - Tessin : en principe, le compte des résultats (budget et comptes) doit être équilibré. En tenant compte de la situation économique, le budget peut présenter un découvert de bilan inférieur ou égal à 4% des revenus courants. Les résultats du compte des résultats alimentent un compte de compensation. Les découverts du compte de compensation doivent être compensés dans une période de 4 ans.

### *Freins aux investissements (indirectement freins à l'endettement)*

A Genève, l'article 15 de la LGAF dit que, si l'endettement moyen de l'Etat dépasse 13,3 milliards de francs, il faut plus de la majorité des membres du Grand Conseil pour approuver un investissement. C'est un frein aux investissements dont l'effet direct est de diminuer éventuellement les projets d'investissement. Cela contribue à diminuer la dette, mais c'est indirect. Si on veut vraiment être puriste, il faut donc plutôt placer le frein à l'endettement genevois dans le frein aux investissements.

En termes de freins aux investissements et indirectement à l'endettement, il y a beaucoup de règles dans les cantons, mais elles sont essentiellement basées sur le degré d'autofinancement.

Exemples :

- Jura, Glaris et Fribourg : degré d'autofinancement minimum de 80%.
- Argovie, Berne et Obwald : degré d'autofinancement de 100% sur une période de 5 ans ou à moyen terme.
- Argovie et Schaffhouse : le degré d'autofinancement des investissements nets doit être d'au moins 100% si le ratio de la dette nette est supérieur à un seuil fixé (mécanisme directement inspiré de la loi modèle MCH2).

### *Freins à l'endettement*

Seuls deux cantons en disposent :

- Bâle-Ville : l'endettement net doit être inférieur à 6,5% du PIB suisse (environ 4,4 milliards). Sinon les 2/3 des voix sont nécessaires pour adopter un budget. Si cette majorité n'est pas atteinte, l'augmentation du budget de fonctionnement ne peut pas excéder l'inflation (cela déclenche donc une sorte de frein aux charges).

– Lucerne : la dette nette ne peut pas dépasser 90% des impôts.

M. Béguet précise qu'on ne peut pas faire de lien directement avec la présentation de M. Fiumelli. Par contre, les cantons rencontrant des difficultés budgétaires tendent à renforcer leurs règles budgétaires. Cela se voit dans la comparaison entre le document de 2018 de la conférence des directeurs financiers et le même document daté de 2012. On voit très bien que ce n'est pas en Argovie, qui n'a pas de difficultés budgétaires ni une énorme dette, que ces règles ont été renforcées. Elles l'ont en revanche été par les cantons qui rencontraient des difficultés budgétaires. Chaque canton a adapté des règles spécifiques, certains davantage vers un contrôle des dépenses, certains uniquement vers le contrôle de la dette.

## Discussion

Un député (PLR) aimerait savoir, dans le souci de faire le lien entre les deux présentations, quel est le modèle à suivre pour un canton comme Genève pour tenir compte de ses spécificités. Il demande s'il n'y a pas une combinaison d'instruments dont Genève pourrait s'inspirer pour contenir l'explosion de sa dette et l'aggravation systématique de ses finances publiques.

Selon M. Béguet, tout ce qu'on peut dire de manière objective, c'est que le canton de Genève, en comparaison intercantonale, bénéficie d'un PIB par habitant très élevé et une richesse exceptionnelle. C'est le canton qui exploite le plus fiscalement cette richesse pour financer un niveau de prestations qui est l'un des plus élevés. Ce sont des choix politiques qui ne datent pas d'aujourd'hui. Globalement, le choix a été fait d'exploiter cette substance fiscale au maximum pour financer un haut niveau de prestations. Il serait possible de présenter aux commissaires les hauts niveaux de prestations par politique publique, M. Fiumelli ayant présenté aujourd'hui le niveau global. Le canton de Genève ainsi que ceux de Zurich et Bâle sont parmi les seuls cantons à avoir un système de prestations complémentaires cantonales, des dispositifs spécifiques et à avoir un hôpital universitaire et, donc, une grosse subvention versée à celui-ci. M. Béguet précise que l'hôpital universitaire n'est pas dans les comptes de l'Etat, mais que la subvention aux hôpitaux figure bien dans les comparaisons présentées aux commissaires.

M. Béguet ne va pas entrer dans l'aspect politique. Cela dépend des choix du Grand Conseil et la marge de manœuvre qui est laissée au Conseil d'Etat. Le Grand Conseil pourrait ainsi fixer des règles sur les revenus, les charges, les investissements et sur la dette. Mais si on prend l'exemple du canton de Bâle, ils n'ont qu'une règle sur la résultante qui est la dette.

Un député (S) note qu'il y a des spécificités genevoises et bâloises, notamment de cantons urbains et frontaliers, mais il faut aussi mettre cela en regard du niveau des prestations et de la qualité de vie. Il faut également être attentif, lorsqu'on compare les cantons, à ceux qui fournissent des prestations qui bénéficient aussi aux cantons voisins (offre hospitalière, universitaire, culturelle, sportive, etc.). Le canton d'Appenzell, qui se targue de ne pas avoir besoin de mécanismes de freins « parce que ce sont des gens sérieux », bénéficie directement de prestations mises en place par les cantons de Saint-Gall ou de Zurich. Une des grandes différences c'est qu'il est assez rare pour les Genevois d'aller pomper des prestations culturelles, de santé ou d'autres dans d'autres cantons. Ce n'est pas la même chose dans un certain nombre de cantons qui disent être sérieux, mais qui, en gros, profitent des prestations des autres cantons, mais aussi d'un financement supérieur de la Confédération et de la péréquation financière (celle-ci étant en partie financée par le canton de Genève).

Un député (PLR) pense qu'on peut justifier que Genève ait des dépenses, notamment par habitant, plus élevées que d'autres cantons. En termes socio-démographiques, il y a des gens qui ont des problématiques sociales plus importantes dans des cantons urbains comme Genève ou Bâle. On ne va pas se comparer avec Uri, Glaris ou d'autres encore. Par contre, il estime qu'il est important de se comparer avec des cantons comparables à Genève. Par rapport à Zurich ou aux cantons voisins de Genève qui ont des prestations semblables avec des hautes écoles et des problèmes socio-démographiques similaires, on se rend compte que les chiffres sont éloquentes. La réalité est que Genève (canton et communes) dépense beaucoup plus par habitant. En faisant la comparaison en fonction du PIB, Genève se retrouve à la sixième position. La résultante est que le canton de Genève est riche, non seulement en termes absolus, mais aussi par habitant. La réalité est aussi que Genève ponctionne davantage cette richesse que les autres cantons. C'est une question de choix. Le PLR considère que cette ponction est trop importante. En effet, si elle était moins importante, on aurait un effet de gens riches plus important. D'autres considèrent qu'il est juste de ponctionner autant les gens et les entreprises qui ont choisi Genève pour les prestations fournies. Il se trouve que les commissaires ont la réalité chiffrée sous les yeux. Quoi qu'on puisse en dire, Genève est le deuxième canton le plus dépensier par habitant. Même en faisant la comparaison en fonction du PIB, Genève reste le 6<sup>e</sup> canton le plus dépensier.

Il considère que la marge de manœuvre à disposition est énorme. Il ne peut pas entendre ceux qui nient que nous sommes dans une crise des dépenses. D'un point de vue statistique et chiffré, on voit que c'est le cas.

Maintenant, on peut justifier que le canton dépense plus que d'autres au vu de la situation socio-démographique. A titre personnel, il n'a jamais demandé que le canton de Genève passe du 2<sup>e</sup> rang au 18<sup>e</sup> ou même au 26<sup>e</sup>, mais il existe une marge de manœuvre à cet égard.

Un député (EAG) reconnaît que Genève fait partie des cantons dépensiers. Il serait absurde de le nier. Cela étant, il faut tenir compte du fait que Genève, au même titre que Bâle-Ville, est un canton urbain et frontalier et il serait absurde de passer outre dans les comparaisons. A ce niveau, Genève fait à peu près jeu égal avec le canton de Bâle-Ville.

Il pense qu'il est important de relever les différences entre les cantons en termes de coût. Si on se compare avec le canton de Vaud, on voit que celui-ci dépense davantage (dépenses en fonction du PIB). Même par rapport aux cantons du Valais ou de Fribourg, globalement le canton de Genève dépense globalement moins en fonction du PIB. Il n'y a rien de choquant. Genève fait partie de cantons qui dépensent plus et il en est heureux. Il considère que cela s'explique, notamment parce qu'à Genève la gauche et les mobilisations sociales sont plus fortes, ce qui a permis d'améliorer les prestations et les conditions de travail. Ce qui est intéressant, c'est qu'en termes de dépenses en fonction du PIB, les écarts sont moins grands que lorsque l'on parle en fonction des habitants. On voit aussi que c'est un canton riche et qu'il est le canton qui exploite le mieux son potentiel fiscal. Malgré tout, il faut reconnaître que la dette ressort très nettement. Un élément de réponse est peut-être la répartition inégale entre les communes et le canton, mais il peut aussi y avoir des effets historiques. On sait par exemple que la banque cantonale a pesé lourdement.

Un député (S) note que Genève se caractérise par des loyers et un coût de la vie les plus élevés de Suisse. Ainsi, il faut peut-être payer les fonctionnaires genevois un peu plus qu'ailleurs. Il se trouve que cet élément ne ressort pas des graphiques présentés aux commissaires, mais il faut tout de même le prendre en compte.

Un député (Ve) croit qu'il y a une confusion sur la notion de prestations quand on dit que Genève a des prestations très élevées. En fait, il y a deux façons de voir la prestation. Il y a la prestation qui est délivrée et il y a la prestation qui est reçue. Quand on dit que le canton offre beaucoup de prestations, c'est effectivement le cas. Quand on parle de prestations délivrées, on doit tenir compte de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, ce n'est pas la même chose. Quand on dit que Genève a des prestations élevées, il faut savoir si on parle des prestations données ou des prestations reçues, puisque ce n'est pas forcément la même chose.

Un député (PLR) estime que la problématique énoncée ci-dessus est juste. Il faut distinguer les prestations données et les prestations reçues. On peut considérer que certaines prestations doivent être augmentées aujourd'hui, voire que certaines prestations doivent être créées, parce que des situations ont changé. Par contre, il aimerait que les bancs d'en face aient le courage, de leur côté, de dire que certaines prestations créées il y a 10, 20 ou 30 ans ne sont peut-être plus d'actualité aujourd'hui et touchent un petit nombre de personnes. Elles devraient donc pouvoir être revues. Cela permettrait au canton d'avoir des moyens supplémentaires pour de nouvelles prestations. Il faudrait également, selon lui, que les bancs d'en face aient le courage d'entrer dans cette discussion, par exemple quant aux charges de personnel. Les frais de personnel sont très chers en termes de charges, ce qui diminue la part que l'on pourrait allouer aux prestations à la population.

M. Béguet indique que les graphiques montrent un niveau de dépenses global par canton. Cela correspond soit à un niveau de prestations plus élevé prévu par des lois cantonales, soit par des coûts structurels plus élevés. Le département n'a pas fait la distinction pour cette présentation, mais par exemple l'institut Bak publie une étude montrant une comparaison intercantonale ajustée du facteur des coûts structurels. Ils prennent plusieurs indices pour expliquer pourquoi le canton de Bâle a un niveau de dépenses comparable au canton de Genève. Il y a des prestations plus élevées, mais il y a aussi des coûts structurels qui sont plus élevés. Les salaires ne sont pas les mêmes à Bâle-Ville qu'à Bâle-Campagne ou à Soleure. Si on veut vraiment expliquer cela avant de savoir s'il y a des problèmes d'efficacité ou d'efficacités, il faut véritablement analyser les chiffres pour chaque domaine d'activité et cela demande des analyses très poussées.

Un député (UDC) demande si la Confédération pourrait fixer des limites au déficit des cantons.

M. Béguet répond que les cantons sont souverains, même s'ils ont confié certains pouvoirs comme la production de la monnaie à la Confédération.

Un député (PLR) constate que le graphique sur la variation des dépenses d'exploitation par habitant est également intéressant. On se rend compte que l'augmentation n'a été que de 2% à Genève sur la période prise en compte. Cela montre que des mécanismes de frein ont été mis en place et heureusement. En effet, si ces mécanismes n'avaient pas été mis en place et que l'augmentation des dépenses avait été, sur la période 2009-2017, au niveau de la moyenne des autres cantons ou d'un canton comme Zurich, il faut imaginer la situation dans laquelle Genève serait aujourd'hui. Il est donc heureux qu'on ait mis en place ces éléments à Genève. Il pense donc que les projets de M. Aellen doivent être étudiés. Ils démontrent que, malgré le fait

que des limitations ont été mises en place, Genève reste dans le peloton de tête en matière de dépenses.

Le député (PLR) ne pense pas qu'il faille inventer la roue. Genève possède déjà des outils qui ont l'air efficaces, comme le prouvent les graphiques présentés. S'il fallait en ajouter un, celui sur le personnel paraît être l'élément numéro un au vu des résultats chiffrés présentés.

Un député (PLR) estime que le but des projets de loi n'est pas de diminuer les dépenses, mais d'arrêter de les augmenter autant. On l'a vu avec l'exploitation du potentiel de ressources. En effet, le potentiel de ressources est tellement exploité à Genève que le canton est champion de Suisse en la matière. Il a les charges par habitant les plus élevées et le potentiel de ressources le plus élevé de Suisse. Les deux propositions faites par le PLR ne sont pas de tout stopper, mais de faire attention, parce qu'on n'a pas la même marge de manœuvre que des cantons comme Bâle-Ville ou Zurich, en raison du potentiel fiscal déjà fortement utilisé à Genève et du niveau de la dette. Si cela continue de cette manière, Genève va continuer à augmenter sa dette. Aujourd'hui, le prix moyen de la dette doit être de 1,4%. Pour le PLR, le message doit être clair. Il ne veut pas diminuer les prestations. Il veut bien continuer à augmenter les prestations pour autant qu'il y ait des priorités et dans la mesure où cela ne dépasse pas ce qu'on a prévu. L'objectif est uniquement de contenir l'évolution des charges.

Le député (S) ajoute que ce sont les investissements qui attirent son attention. Il se rappelle la fin des années 1990 lorsque le Conseil d'Etat a fortement désinvesti (investissements de 150 millions de francs par année seulement). Il considère que les conséquences de cette décision sur les infrastructures et sur l'économie genevoise ont été très néfastes, comme on a pu le voir par la suite. Les investissements, que cela soit dans la construction d'écoles, de routes ou d'autres infrastructures, profitent d'abord à l'économie, mais surtout c'est l'avenir. En matière d'investissements, il faudrait savoir où le canton se trouve et quels sont les investissements qu'il fait, pour quelles raisons et quelles sont les conséquences.

S'agissant du frein à l'endettement via un frein aux investissements, il estime que c'est une mesure délicate qu'il faut vraiment utiliser avec parcimonie. Si on commence à désinvestir, on lègue aux générations futures un déficit d'infrastructures qu'il faudra rattraper par la suite. Il relève également que le canton présente effectivement une dette, mais qu'il bénéficie aussi d'infrastructures importantes grâce à ses investissements importants que cela soit au niveau de l'université, de la santé, de la mobilité, etc. Sur ce point, Genève est très bien placé. Le CEVA a coûté un milliard de francs, mais il va être un élément important de la relance économique.

M. Fiumelli a oublié de mettre, dans sa présentation, le graphique sur l'exploitation du potentiel fiscal. Cela explique que le canton de Genève a des recettes fiscales très élevées parce qu'il a un niveau de PIB par habitant très élevé, mais Genève est aussi le canton qui, globalement, taxe le plus les richesses créées. Par ailleurs, on peut aussi faire des comparaisons montrant que l'augmentation des charges à Genève, sur la période considérée, est davantage due aux communes qu'au canton. On peut ainsi montrer qu'il y a une meilleure maîtrise des finances par le canton que par les communes, alors que les communes n'ont pas de dépenses dynamiques.

M. Béguet indique que, lorsque le département reçoit Standard & Poor's, il résulte de la forte économie du canton de Genève que nous ne devrions pas avoir de problème budgétaire. En fait, il y a aussi un problème de répartition des revenus en fonction des dépenses entre le canton et les communes. Cela ne se voit toutefois pas dans les graphiques présentés aux commissaires, qui prennent en compte globalement le canton et les communes.

Le président estime que M. Béguet a raison quand il dit qu'il y a des problèmes de répartition de tâches à Genève entre le canton et les communes, mais il y a peut-être aussi des problèmes de répartition de l'encaissement des impôts. Il rappelle que, dans les années 70-80, la répartition des centimes additionnels a été faite sur la base d'une répartition des tâches qui aurait dû évoluer, mais cette évolution n'a peut-être pas eu lieu. A un moment donné, il y a eu une cassure et, aujourd'hui, elle est davantage profitable à certaines communes qu'à d'autres, parce que la répartition des tâches, même entre communes, n'est pas la même.

Un député (EAG) indique qu'il existe une étude sur l'évolution des richesses à Genève, qui présente également une comparaison entre cantons. Elle montre ainsi que Genève est l'un des cantons dans lesquels l'augmentation de la richesse est parmi les plus élevées de Suisse (de l'ordre de 7,65%) alors que parallèlement la croissance des recettes fiscales de l'impôt sur la fortune augmente beaucoup moins rapidement (4,9%). Cette étude montre également que Genève figure parmi les cantons dans lesquels une grande part des richesses est détenue par les grosses fortunes. C'est le 4<sup>e</sup> canton sur ce point, c'est-à-dire que c'est un des cantons dans lesquels les grosses fortunes captent une plus grande partie des richesses. D'ailleurs, Genève est aussi le canton le plus inégalitaire de Suisse, selon le coefficient de Gini. Cela montre qu'il y a un accroissement rapide de la richesse, en grande partie captée par les grosses fortunes à Genève, mais que cette fortune croît bien plus rapidement que les revenus de l'impôt sur la fortune.

Un député (PLR) estime qu'en termes de charges de personnel, on peut considérer que Genève est très généreux avec sa fonction publique. C'est un

choix politique. Le canton de Genève est le premier de tous les cantons et de très loin. Genève (canton et communes) dépense 40% de plus de charges de personnel que Zurich. Il se demande si cela veut dire que les Genevois ont 40% de prestations en plus que les Zurichois. Il est plutôt persuadé du contraire.

M. Béguet voulait également faire remarquer, concernant les charges de personnel, qu'il faut aussi prendre en compte le coût de la vie dans le canton. Par ailleurs, il faudrait encore voir ce qu'on met dans les charges de personnel. Finalement, une part importante des salaires peut aussi être incluse dans les dépenses de subvention suivant ce qui est intégré dans le petit Etat ou non.

### **Audition d'une délégation du Conseil d'Etat**

*M. Antonio Hodgers, président du Conseil d'Etat, et M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat/DF*

M<sup>me</sup> Fontanet note que ces deux projets de loi visent au même but, à savoir enclencher un mécanisme de frein en cas d'excédent de charges. Ils sont basés sur la variation annuelle de la population (calculée au 30 juin par l'OCSTAT) qui fait office de limite. M<sup>me</sup> Fontanet fait remarquer que ce calcul à cette date pose un problème. L'augmentation se calcule en effet par la variation de la population entre le 30 juin de l'année et le 30 juin de l'année n-1. Pourtant, lorsque le Conseil d'Etat prépare un projet de budget, il le fait pour l'année n+1. Si on sait que l'OCSTAT calcule aussi des projections de variations de la population pour les années futures, elles ne sont pas réactualisées chaque année et ne sont donc pas suffisamment précises.

M<sup>me</sup> Fontanet pense de surcroît que la variation de la population n'est pas un bon indicateur. En effet, les charges peuvent évoluer pour des raisons qui n'ont rien à avoir avec la démographie. Il peut y avoir des transferts de charges de la Confédération, la mise en service de grosses infrastructures, la mise en œuvre de lois votées par le peuple, des crises migratoires, etc. Par ailleurs, les charges totales peuvent être stables et maîtrisées, mais, tout d'un coup, les recettes peuvent diminuer fortement en raison de la conjoncture ou de changements légaux. Inversement, les charges totales peuvent être stables malgré une augmentation de la population en raison d'économies d'échelle. Enfin, la population peut rester stable tout en présentant de fortes variations au sein de certaines catégories de la population qui coûtent plus cher et qui consomment plus de prestations de l'Etat. On pense par exemple aux jeunes

en âge d'aller à l'école publique ou aux personnes âgées avec l'aide à domicile et les EMS.

M<sup>me</sup> Fontanet signale que des tableaux indiquent que la population de plus de 80 ans a systématiquement augmenté de façon plus forte que le reste de la population. Selon les projections de l'OCSTAT, on voit que ce différentiel va se maintenir et même s'aggraver dans les années à venir. Cela entraînera des dépenses supplémentaires.

Entre les années 2017 et 2040, on s'attend à une augmentation de 69% de la population âgée de 65 à 79 ans, alors que la population des 80 ans et plus augmentera elle de plus de 80%. La part des personnes âgées dans le canton passera ainsi de 16% à 22% en 2040. Cela implique des besoins supplémentaires aussi en termes d'ETP et de charges.

Dans le même temps, on remarque une augmentation de la population, notamment des élèves, qui nécessitera aussi une adaptation.

Il faut aussi distinguer ce qui est fait par l'OCSTAT et par le SRED (service de la recherche en éducation) en matière de statistiques. Ils ne sont pas regroupés dans le même service. M<sup>me</sup> Fontanet indique que seul le SRED a la vue sur l'augmentation du nombre d'élèves d'année en année. Ces résultats sont cependant contrôlés et validés au final par l'OCSTAT.

M<sup>me</sup> Fontanet relève que ces projets de loi se focalisent sur le budget de fonctionnement et ne tiennent pas compte du niveau de la réserve conjoncturelle. Or, elle considère qu'il est important d'en tenir compte. Les commissaires savent que, souvent, les comptes sont meilleurs que le budget. Le Conseil d'Etat considère que ce serait une erreur de s'en tenir qu'aux chiffres budgétaires.

En conclusion, le Conseil d'Etat n'est pas favorable, en l'état, à ces projets de loi. Il est conscient du défi face auquel il se trouve en matière de charges de personnel et de situation budgétaire. Il comprend la volonté des auteurs du projet de loi de venir simplifier la vie du Conseil d'Etat en décidant pour lui des postes auxquels il aura droit pour le budget de l'Etat. Le Conseil d'Etat estime que la vision est peut-être un peu tronquée au regard de la catégorie de population qui augmente et d'autres éléments externes comme les charges contraintes et du fait que, nonobstant certaines charges contraintes, l'Etat doit continuer à pouvoir délivrer des prestations à la population.

Un député (PLR) note que M<sup>me</sup> Fontanet dit que la croissance des charges excède la croissance numérique de la population, que celle-ci est supérieure à la croissance du PIB et que cela continuera ainsi. Il aimerait ainsi savoir quand on va s'arrêter et inverser la tendance.

M<sup>me</sup> Fontanet relève que les projets de loi ne tiennent pas compte du déficit admissible prévu dans le cadre de la RFFA. C'est dans ce contexte que M<sup>me</sup> Fontanet dit que ce déficit admissible va se prolonger. Ensuite, il appartient au Conseil d'Etat de faire en sorte d'équilibrer ses budgets. Elle indique également que, même si le budget n'est pas équilibré, il est arrivé que l'équilibre soit retrouvé au moment des comptes. Cela étant, le Conseil d'Etat n'entend pas continuer, année après année, de présenter des budgets au-delà du déficit admissible. En effet, si on peut espérer encore cette année avoir des comptes positifs, au vu de l'ampleur du déficit du budget 2020 et des déficits probables admissibles des années à venir, la réserve conjoncturelle finira par s'épuiser et il deviendra impératif d'avoir des budgets équilibrés.

Le député (PLR) pense qu'effectivement, les comptes sont souvent meilleurs quand la croissance est meilleure et, inversement, quand la croissance est moins bonne, les comptes sont moins bons. Ce qui l'inquiète, c'est l'idée que la population demandeuse de besoins supplémentaires est telle qu'on n'ose pas, de façon globale et à terme, dire que cela doit s'équilibrer à l'intérieur de l'entier de la population genevoise. Il s'agit de savoir à partir de quel moment le Conseil d'Etat serait d'accord que ce projet de loi s'applique.

M<sup>me</sup> Fontanet indique que le Conseil d'Etat n'a pas examiné la question sous cet angle. Il a fait le constat que, pendant 8 ans, il y a une adaptation du frein au déficit pour autoriser des déficits supplémentaires. Adopter et mettre en œuvre ces projets de loi serait contraire à ce qui a été prévu dans le cadre de l'adoption de la RFFA et du contreprojet à l'IN 170. Le Conseil d'Etat n'est pas favorable à ces projets de loi.

Le député (PLR) note que M<sup>me</sup> Fontanet fait état de besoins supplémentaires qui doivent nécessairement être pris en charge par l'Etat. Il demande si un travail est entrepris par le Conseil d'Etat pour évaluer les possibilités pour que ces besoins supplémentaires ne soient pas assumés par l'Etat et que des besoins actuellement assumés par l'Etat puissent ne plus l'être. Cela permettrait d'équilibrer la question et de se dire qu'il y a parfois des besoins supplémentaires et qu'il y a parfois des besoins dont l'Etat pourrait se désengager. Il a le sentiment que, lors de ces dernières décennies, on parle de besoins supplémentaires qui s'additionnent, mais qu'on n'a aucune réflexion sur les besoins dont l'Etat pourrait se désengager.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que des réflexions sont en cours, mais que l'Etat n'est pas le seul à décider. Il faut rappeler qu'on est face à un parlement qui refuse, de façon générale, les externalisations qui représentent pourtant des économies. On peut penser par exemple au convoyage des détenus. On est aussi face à un parlement qui s'émue de tout transfert de charges et de

compétences vers les communes alors que Genève est le seul canton avec Schwyz à assumer l'ensemble des charges dynamiques. Ce sont de vraies réformes structurelles que de s'assurer qu'il y a un partage de ces charges dynamiques. En ce moment, le Conseil d'Etat a signé un protocole d'accord avec l'ACG pour avoir ces discussions sur différents domaines de ces charges dynamiques. L'ACG a souhaité ne pas se voir imposer uniquement des transferts de charges, mais aussi des transferts de compétences, ce qui fait du sens.

On doit aussi avoir un questionnement sur le type des prestations qui doivent continuer à être servies. Elle ne parle pas de prestations de ressources ou de prestations sociales, mais d'autres activités de l'Etat sur lesquelles un questionnement peut avoir lieu. Le département des finances a demandé une analyse précise au BAK qui permettra ensuite de poursuivre les réflexions. Le Conseil d'Etat a prévu de traiter ces aspects avant la fin du 1<sup>er</sup> trimestre pour trouver les pistes d'une meilleure efficacité. Il ressort de ces analyses du BAK que Genève est le canton qui a le plus fort taux de charges de personnel. Ce sont des interrogations que l'on doit se poser. Partant du principe que les charges sont susceptibles d'augmenter en raison du vieillissement de la population et d'une certaine précarisation, on doit s'assurer d'être le plus efficace possible et que les ressources soient allouées au bon endroit. Genève est aussi le canton qui exploite le plus son potentiel fiscal. M<sup>me</sup> Fontanet assure qu'elle voit régulièrement des contribuables, personnes physiques et personnes morales, qui quittent le canton. Vu la pyramide fiscale du canton de Genève, ses recettes reposent énormément sur les plus gros contribuables. Les commissaires imaginent bien que, si les entreprises ne sont pas captives, les contribuables le sont encore moins. En résumé, le Conseil d'Etat va effectivement faire cette analyse.

Un député (EAG) demande des précisions sur les prestations sociales qui ne feront pas partie de cette analyse et ne seront donc pas touchées. Il aimerait de surcroît savoir quelles prestations seront visées en particulier.

M<sup>me</sup> Fontanet a précisé que le Conseil d'Etat ne cherche pas à faire des économies sur les personnes les plus précarisées. L'objectif de cette démarche est d'analyser si tout ce que fait l'Etat est indispensable. Elle prend l'exemple de la réforme de l'aide sociale présentée dans le PFQ. Il s'agit de savoir comment mieux aider ces personnes à revenir en emploi et à ne pas rester dans l'aide sociale. Il ne s'agit pas de réduire l'aide sociale pour ses bénéficiaires.

Le Conseil d'Etat n'a écarté aucune prestation de son analyse, étant donné qu'il n'a pas encore commencé les travaux à cet égard. Au vu des budgets qui s'annoncent et du budget 2020, vu aussi les charges contraintes qui

augmentent, le Conseil d'Etat arrive à la conclusion que, dans le cadre des éléments que l'on pourrait examiner et des réformes structurelles qui vont être faites, notamment le transfert de charges et de compétences aux communes, on arrive aussi à la conclusion qu'on devra se poser, à un moment donné, la question des prestations et de savoir si tout ce qui est fait par l'Etat doit continuer à être fait. A ce stade, le Conseil d'Etat n'a toutefois pas fait de choix.

Un député (PLR) rappelle que le nombre de fonctionnaires domiciliés hors du canton est de plus en plus élevé. Ce n'est pas parce que le canton engage plus de personnes qui habitent de l'autre côté de la frontière, les chiffres indiquent le contraire. Toutefois, lorsqu'ils ont été engagés et qu'ils appartiennent à la classe moyenne ou à la classe moyenne supérieure, ils quittent le canton pour aller s'établir à l'extérieur. Peut-être que, sous l'angle fiscal et dans l'intérêt des recettes du canton, il y a une réflexion à mener pour avoir, au sein du canton, le plus possible de contribuables qui paient plus d'impôts comparé à ceux qui coûtent en termes de prestations sociales. Il aimerait savoir si cette réflexion est actuellement menée et si elle est quantifiée par quartier ou par périmètre d'aménagement (par exemple pour le PAV, les Grands Esserts, etc.) pour voir sous l'angle des recettes fiscales, ce que cela apporte, etc.

M. Hodgers répond que ce calcul se fait systématiquement pour tous les grands projets. C'est un gros calculateur financier qui permet de mettre en avant les rentrées fiscales estimées en fonction de la typologie des logements. En effet, quand on inaugure un quartier, 100% des logements, à part la PPE ZDLOC (mais là encore on peut faire des moyennes), donnent lieu à une estimation de rentrées fiscales. Cela avait ainsi été fait pour le PAV. Les rentrées fiscales au m<sup>2</sup> avaient été calculées en tenant compte de la typologie des logements (HBM, HM, ZDLOC ou PPE en zone de développement). Le FIDU a aussi beaucoup modifié la donne pour le grand projet et pour l'intérêt de la commune.

M. Hodgers note que, plus globalement, il s'agit d'une question politique. Il remarque que certains souhaiteraient faire de Genève un Monaco-sur-Léman. Demain, si on fait 100% de PPE et qu'on se débarrasse de la Lex Kohler au niveau suisse, on aura toujours des gens fortunés pour prendre la place de la classe moyenne. Ce n'est toutefois pas le projet politique du gouvernement en matière d'aménagement et de logement. Cela étant, il y a effectivement un équilibre à trouver entre la construction de nouveaux quartiers et les recettes fiscales correspondantes. Il est vrai que, si on supprime le droit du bail, la LDTR et la zone de développement et qu'on laisse purement le marché déterminer, il y aura toujours de gens prêts à placer

leur fortune ou se payer des logements de 300 ou 400 m<sup>2</sup> pour vivre seuls ou à deux, et la classe moyenne ira habiter en périphérie. Ces mécanismes de sur-gentrification sont connus, mais ce n'est pas le projet du gouvernement en matière de politique du logement. La population va certainement voter sur l'art. 4A LGZD. Un gros problème de l'art. 4A LGZD actuel c'est que, dans toute la première couronne (Cherpines, Grands Esserts, etc.), il y a 50% de logement social selon la loi actuelle. Dans ce cas, la structure fiscale de ces futurs quartiers est délicate. La proposition du Conseil d'Etat est de passer de 50% à un tiers seulement de LUP avec un deuxième tiers de ZDLOC et un troisième tiers de PPE. Dans ce cas, les équilibres fiscaux se font beaucoup plus aisément.

Le député (PLR) indique qu'il ne qualifie pas les fonctionnaires qui vont habiter de l'autre côté de la frontière de partisans d'un Monaco-sur-Léman. C'est toutefois à eux qu'il pense ainsi qu'à tous ceux qui, dans le privé, ont des revenus comparables. C'est cette catégorie de gens qui émigrent et que le député souhaiterait voir revenir à Genève.

M. Hodgers relève que le prix du foncier est moitié moins élevé en France voisine. Du coup, pour le même pouvoir d'achat, ils peuvent accéder à des biens auxquels ils n'ont pas accès dans le canton. Il est clair que les classes les plus fragiles qui dépendent le plus de l'aide sociale n'émigrent pas.

Le député (PLR) pense en effet que cette population immigre à Genève. Mais M. Hodgers estime que ce n'est pas le cas. Les lois sociales font qu'on ne peut pas directement immigrer dans notre système social à moins d'être de nationalité suisse, sinon vous n'avez pas accès immédiatement au système social. Ce qui est sûr, c'est que les personnes âgées et celles dépendant de l'aide sociale, de l'aide au logement, etc., c'est-à-dire les classes les plus fragiles, sont captives. De l'autre côté de l'échelle fiscale, les gens les plus aisés restent et trouvent place soit dans la zone villas, soit dans des immeubles d'un certain standing. Ensuite, c'est la classe moyenne haute qui va effectivement s'installer en France. Cela comprend aussi des fonctionnaires, mais ce n'est pas une caractéristique des gens qui s'installent en France. Ces gens trouvent le marché ordinaire de la propriété trop cher à Genève et ils vont donc sur le marché français qui est deux fois moins cher. La classe moyenne haute trouve en effet que l'accès à la propriété à Genève est trop cher. En tout cas, c'est ce qu'on comprend des études en lien avec les choix de domicile.

Un député (MCG) revient sur la problématique de personnes qui s'expatrient en France pour devenir propriétaires. On lui a rapporté que, lorsque des lots de PPE sont mis à la vente sur le canton, il y a entre 800 et 850 demandes pour 40 ou 50 PPE. C'est pour cela que les gens, frustrés de ne

pas pouvoir être propriétaires sur le canton, partent pour devenir propriétaires dans un autre canton ou sur France. Ces gens quittent Genève à contrecœur.

M. Hodgers est navré de dire que les chiffres évoqués sont faux. Ils n'ont eu aucun élément de preuve de la part des milieux immobiliers permettant d'établir un taux d'attribution fiable entre le nombre de demandes solvables et le nombre de logements disponibles pour l'attribution. Le seul cas qui a été documenté, c'est le cas de Pont-Rouge, parce que la FPLC est tenue à cette transparence. Le Conseil d'Etat a ainsi demandé à avoir l'ensemble des dossiers solvables, c'est-à-dire validés par une banque, par rapport au nombre d'appartements et le ratio était de 5 dossiers solvables pour un appartement. Il y a donc effectivement une demande d'appartement en PPE, mais dans le cas du même appartement qui serait mis en location (non subventionné), le ratio est 1 appartement pour 50 demandes. La demande est donc plus forte pour le locatif libre que pour la PPE. Si on prend les chiffres de la Raiffeisen ou de Credit Suisse, ces banques expliquent que l'essentiel de la classe moyenne genevoise ne peut pas accéder à la propriété à cause des mécanismes de lutte contre la bulle immobilière mis en place au niveau fédéral par la FINMA, par l'ASB, par le Conseil fédéral et par la BNS. Il s'agit de plusieurs critères : l'obligation d'amortissement à 65% en 15 ans, les fonds propres, l'interdiction de toucher au 2<sup>e</sup> pilier pour plus de 10% de l'apport des fonds propres, etc. Selon la dernière étude de la Raiffeisen, il y a moins de 20% de la population genevoise qui peut accéder à la propriété.

Un député (PLR) demande si la réduction de la zone villas va accroître la problématique financière du canton ou non.

M. Hodgers note que l'activité qui demeure une grande source de valeur ajoutée dans le canton ne s'exerce par en zone villas. L'essentiel de la création de richesse du canton, en termes de PIB, est à l'extérieur de la zone villas, puisque les gens ne font qu'y habiter. Si on affecte les recettes, pas que des personnes physiques mais bien de l'activité productive par type de zone, M. Hodgers pense que la Ville de Genève, avec tout son secteur bancaire, les divers secteurs industriels, etc., a des sources importantes de recettes fiscales. Cela étant, c'est une question légitime. Une fois qu'on a la recette par contribuable, on pourrait le rapporter au nombre de m<sup>2</sup> qu'il occupe au sol. On verrait si une famille qui habite par exemple dans une propriété de 3000 m<sup>2</sup> rapporte plus au m<sup>2</sup> que plusieurs familles qui vivent dans un immeuble.

Un député (EAG) relève la particularité de Genève par rapport à d'autres cantons en raison de son caractère urbain et frontalier. La population est donc beaucoup plus élevée en journée que la seule population résidente. Il pense

que l'indicateur choisi pour ces projets de loi (l'augmentation démographique) semble un peu malheureux pour cette raison.

M<sup>me</sup> Fontanet indique qu'effectivement, limiter le budget à la seule population résidente paraît questionnable. Genève est un canton frontière et il y a énormément de gens qui passent sur son territoire. Cela implique des besoins en matière d'investissement, notamment. Cela dit, ce sont des augmentations en investissements et pas forcément en charges.

Un député (S) se demande si, en transférant des charges et des compétences aux communes comme le suggérait M<sup>me</sup> Fontanet, cela ne ferait que transférer le problème aux communes sans régler celui-ci.

M<sup>me</sup> Fontanet fait remarquer que les communes sont, globalement (et non individuellement), beaucoup plus riches que le canton. Un tel transfert pourrait aussi impliquer un partage différent des recettes fiscales. Typiquement, on voit que dans d'autres cantons qui répartissent leurs charges de manière différentes, en particulier les charges dynamiques, il y a également une redistribution fiscale un peu plus importante que ce que l'on connaît à Genève. Ce sont des réflexions globales que l'on doit avoir pour savoir à quelle hauteur les communes seraient prêtes à entrer en matière pour prendre des charges et des compétences et ce que cela implique.

Le député relève qu'il y a d'importantes baisses fiscales au niveau cantonal que les communes n'ont pas eues.

M<sup>me</sup> Fontanet répond que la baisse du canton se répercute forcément sur les communes, puisqu'elles reçoivent une partie de ce qui est touché globalement. Elles ne reçoivent pas seulement une partie de l'impôt communal et cantonal, elles reçoivent aussi 20% des recettes globales cantonales et communes.

### **Audition du Cartel intersyndical de la fonction publique**

*M<sup>me</sup> Françoise Weber, M<sup>me</sup> Fabienne Payre, et M. Pierre-Alain Dufey, membres du bureau du Cartel intersyndical*

S'agissant du PL 12574, M<sup>me</sup> Payre indique que placer les économies sous le focus de la démographie semble assez particulier au Cartel intersyndical. Cela ne permet pas de prendre en compte tous les problèmes liés à la démographie elle-même, c'est-à-dire au vieillissement de la population, aux difficultés de l'aide sociale et de l'Hospice général, au fait que Genève est un canton frontalier qui doit assumer des infrastructures plus importantes qu'ailleurs, etc. Avec ce projet de loi, on a l'impression qu'on est en train de gripper la machine et que, au lieu de pouvoir gérer ce budget, on va être dans l'impossibilité de le faire.

Le Cartel intersyndical remarque qu'il est demandé que Genève se développe, mais en même temps on ne veut pas investir comme il le faudrait. Genève a des infrastructures qui doivent être honorées. Le Cartel intersyndical n'opérerait toutefois pas les mêmes choix que les auteurs du projet de loi s'agissant des investissements prioritaires. L'exposé des motifs suggère que la prison des Dardelles serait prioritaire ; or, ce projet coûte très cher alors que l'on n'en a peut-être pas le besoin. Par contre, le Cartel intersyndical relève qu'en majorité on s'attaque généralement aux prestations à la population et aux postes. Finalement, ce que le Cartel intersyndical mettrait en avant c'est que ce projet de loi ne permet pas de mener une véritable politique budgétaire. Cela donne l'impression d'un emplâtre sur une dette dont la réduction devient un leitmotiv. Or, on sait que la dette existe depuis longtemps et on sait aussi qu'il est possible de la gérer différemment. Pour le Cartel intersyndical, cela ne semble pas être le point le plus fort.

Le projet de loi parle aussi d'une croissance des charges qui dépasse la croissance de la population et dit que « l'objectif est très modeste : il vise à ne pas accroître le train de vie de l'Etat quand ce dernier vit à crédit ». Pour le Cartel intersyndical, il semble essentiel de comprendre que l'on est dans un canton qui a des exigences, qui a un PIB important, qui a besoin de vivre à l'extérieur et qui est limitrophe avec le canton de Vaud et la France. On ne voit pas comment on peut limiter le train de vie, alors que ce qui a été demandé par les auteurs du projet de loi est de développer Genève, notamment lorsqu'il s'est agi de défendre le projet de la RFFA. Dès lors, on peut se demander comment développer Genève et, en même temps, vouloir que l'Etat soit freiné dans son propre développement.

M<sup>me</sup> Payre remarque que les personnes qui seraient touchées par les conséquences de ces projets de loi sont la population qui reçoit des prestations et les employés de l'Etat qui ne pourront pas avoir les postes nécessaires pour remplir leurs missions. Ces projets de loi s'attaquent in fine de plein fouet aux besoins de la population et aux prestations publiques.

M<sup>me</sup> Weber indique que le Cartel intersyndical est très perplexé face à ces deux projets de loi. Il paraît incohérent de construire un budget dont l'augmentation des ressources financières, des postes ou des investissements soit limitée au seul critère démographique. Or, la démographie, ce n'est pas tout et elle peut être très différente des besoins de la population. Les commissaires disposent de statistiques sur l'augmentation des besoins sociaux, sur la paupérisation, sur le vieillissement à Genève, etc. Tout cela nécessite des investissements qui ne sont peut-être pas directement corrélés à la démographie d'un canton. Par ailleurs, Genève doit penser à ses

investissements pour le futur, aussi pour les jeunes générations, en termes d'aménagement des bâtiments, de climat, de transport.

Ces projets de loi ne tiennent pas non plus compte des mouvements frontaliers qui viennent de France ou du canton de Vaud et qui nécessitent des investissements, notamment des routes. Il faut avoir une vision à plus long terme. C'est comme cela qu'on peut gérer un budget de l'Etat en ayant des perspectives un peu plus longues. Si on s'interdit de dépasser le 1% des charges par rapport au dernier budget, il sera certainement impossible d'atteindre les objectifs que s'est fixés le canton, par exemple en termes de protection du climat ou d'isolation des bâtiments.

On peut comprendre qu'il faille tenir compte de la démographie, mais cela ne peut pas être le seul critère fondamental sur lequel repose la politique budgétaire de l'Etat. Par ailleurs, M<sup>me</sup> Weber relève que, si la conjoncture devient moins bonne, le mécanisme prévu par le PL 12575 imposerait de supprimer des postes dans la fonction publique alors même qu'on devrait au contraire investir dans des besoins de la population, que cela soit dans la santé, dans les EMS, dans le maintien à domicile ou dans l'éducation. Pour le Cartel intersyndical, le PL 12575, qui est un personal stop, revient à faire payer à la fonction publique et au personnel les moyens de faire leur travail. Les commissaires comprendront qu'ils s'opposent complètement à cette vision de l'Etat.

On peut s'interroger sur certains postes à l'Etat. Des questions peuvent se poser sur les organigrammes ou le transfert de certaines fonctions qui pourraient plus sur le terrain pour servir les biens immédiats à la population. Là-dessus, le Cartel intersyndical entre en matière et il discute, mais cela ne va pas résoudre un problème de charges du canton. Il est normal qu'un canton devant offrir des prestations à sa population ait des charges. La population augmente et les besoins aussi. Il faut donc gérer ces besoins et les servir à la population. On veut s'occuper des jeunes en décrochage scolaire, mettre en œuvre la formation obligatoire jusqu'à 18 ans, mener des politiques sociales et de prévention pour la santé, contre le harcèlement ou pour la formation des adultes.

Ce serait une erreur de dire qu'on doit couper dans les postes et les prestations si la conjoncture devient moins bonne, car les besoins resteront les mêmes, voire augmenteront. Pour le Cartel intersyndical, c'est pire qu'un emplâtre sur une jambe de bois. Il y a quelque chose d'irresponsable. Cela revient à dire aux collaborateurs de l'Etat que, politiquement, le travail qu'ils font pour la population n'est pas important et que, si Genève a un peu moins d'argent et un peu plus de dettes, ils feront moins bien. Cela donne le

message que le politique ne prend pas des responsabilités en matière de choix politique.

Ayant une vue du terrain, le Cartel intersyndical relève qu'il y a très peu de postes vacants et que, sur les lieux de travail, les collaborateurs tirent la langue. Ils s'investissent beaucoup et, à force de peu de moyens et de peu de considérations pour le travail effectué, ils finissent par se demander pourquoi ils travaillent pour un service public et quelle est la reconnaissance des fonctionnaires. M<sup>me</sup> Weber croit que, globalement, la population genevoise est bien servie par les ambassadeurs de la fonction publique.

M<sup>me</sup> Weber fait savoir que, pour le Cartel intersyndical, ces deux projets de loi sont très éloignés d'une politique budgétaire qui réponde, sous une forme suffisamment holistique et intelligente, à ce dont la population de Genève a besoin, à ce que Genève a besoin pour son développement économique, pour le développement de ses infrastructures ainsi que pour les besoins, immédiats et à moyen et long terme, de sa population.

Un député (PLR) demande quelles sont les propositions et les pistes du Cartel intersyndical pour essayer de résoudre le problème. Les auditionnés ont parlé de gérer la dette différemment. S'ils ont une piste pour qu'elle coûte moins cher, la commission des finances les entend volontiers. Les auditionnés ont également dit que ce n'est pas lié à la démographie. Il demande donc comment faire pour payer les prestations. Il aimerait savoir si les auditionnés ont des pistes par rapport aux prestations qu'on pourrait diminuer. En effet, par essence, les besoins de la population vont grandissant et pas uniquement en lien avec la démographie ni au vieillissement ni au fait que Genève est un canton urbain, qu'il y a la France voisine, etc. Il y a vingt ou trente ans, quand on attendait deux heures aux urgences, ce n'était pas vraiment un problème. Aujourd'hui, si on n'est pas reçu dans la demi-heure, on n'est pas content.

Le député (PLR) aimerait également avoir le positionnement des auditionnés sur le développement du canton. Faut-il l'arrêter ou le poursuivre ? Il aimerait savoir comment le Cartel intersyndical envisage que l'on puisse augmenter les prestations et augmenter le nombre de fonctionnaires davantage que l'augmentation de la population sans augmenter les impôts.

M<sup>me</sup> Payre aimerait rappeler que les auditionnés représentent le Cartel intersyndical et non un parti politique. Lorsqu'ils sont auditionnés par la commission des finances, ils représentent le Cartel intersyndical, la défense des postes et la cohérence d'un Etat qui préserve les emplois, les postes et la population. Quand ils lisent deux projets de loi de ce type, ils ont

l'impression qu'il vise à cadénasser la politique budgétaire et ne présente pas de projet politique. Toutefois, on peut mettre un certain nombre de choses en évidence. Le Cartel intersyndical a dénoncé fortement la réforme de la fiscalité des entreprises qui va créer un vide d'air budgétaire. C'est ce qui les affole pour les prochains mois et les prochaines années. On va devoir trouver une solution et on peut se demander si on ne devra pas revenir en arrière.

M<sup>me</sup> Payre note que le député (PLR) parle d'un canton qui dépense plus que d'autres cantons. Elle croit que le canton de Bâle est en l'occurrence dans la même situation que Genève puisque c'est un canton frontière. Il faut en effet comparer ce qui est comparable. On ne peut pas se comparer avec le canton de Vaud qui n'a pas les mêmes problématiques. Genève est aussi un canton-ville.

Concernant les HUG, M<sup>me</sup> Payre constate que cela fait longtemps qu'on attend plusieurs heures. Aujourd'hui, le problème ce n'est même plus qu'on attend des heures, c'est qu'on voit un nombre de lits de personnes âgées qui attendent de mourir. C'est juste horrible. On n'a pas l'impression d'être dans un pays riche quand on voit cela. Quand on banalise cette chose, cela fait mal. En effet, quand on amène des parents aux HUG, il faut hurler pour être entendu. Si on ne hurle pas, nos parents meurent sous nos yeux.

Aujourd'hui, quand on parle de politique budgétaire, M<sup>me</sup> Payre pense qu'il y a une solidarité à avoir et la solidarité est d'avoir une fiscalité solidaire.

M<sup>me</sup> Payre rappelle que, pour le Cartel intersyndical, il s'agit d'arriver à donner des prestations honorables à chacun. Comme elle l'a dit, ce n'est plus possible à l'hôpital. Dans l'enseignement, cela devient très compliqué. M<sup>me</sup> Payre est enseignante et elle peut dire que ses collègues sont sous l'eau. Ils ne s'en sortent plus. Ils n'arrivent plus à corriger. Il y a parfois trop d'élèves par classe. On se retrouve avec des problématiques de personnel administratif qui manque et de plus en plus de tâches administratives incombent aux enseignants. Partout, il y a un essoufflement. Même quand ils veulent mobiliser, les gens leur disent qu'ils n'ont plus le temps, qu'ils n'en peuvent plus et qu'ils doivent s'occuper de leurs proches. Autrement dit, la situation est très grave sur beaucoup de points. M<sup>me</sup> Payre pense que la réponse est que chacun mette la main à la pâte et qu'on ait une fiscalité qui permette de répondre aux exigences de l'Etat et à la dette.

M<sup>me</sup> Weber indique que le Cartel intersyndical n'a jamais caché que, pour offrir les prestations à la population, il faut des moyens, et c'est essentiellement par la fiscalité qu'on les obtient. C'est la piste prioritaire. Ensuite, elle aimerait rappeler qu'il y a des époques de conjoncture où la

dette était plus importante que maintenant. La dette permet, très souvent, des investissements. Demain, si on décide de ne plus développer de trams, de ne plus mettre des sparadraps sur les routes, ce sont les générations futures qui paieront davantage.

Un député (PLR) note que les auditionnés prétendent que le PL 12575 engendrerait des suppressions de postes. Il aimerait qu'ils expliquent en quoi ils voient un risque de suppressions de postes. En effet, l'idée du projet de loi est simplement d'éviter les augmentations de postes. Il n'est écrit nulle part que des postes seraient supprimés.

Le député (PLR) relève que les auditionnés ont parlé de gérer la dette autrement. Il comprend que pour eux cela signifie qu'elle n'est pas aussi grave que cela, aujourd'hui. Il peut entendre ce discours, mais c'est selon lui contradictoire avec celui, notamment, des jeunes, qui souhaitent avoir un avenir, non seulement environnemental mais aussi financier. Il aimerait dès lors savoir comment les auditionnés gèreraient différemment la dette.

M<sup>me</sup> Payre s'étonne toujours de la manière d'aborder la dette dans un Etat et de comparer la situation d'un Etat à celle d'un ménage. L'Etat n'est pas un ménage. C'est une erreur fondamentale de comparer l'Etat à un ménage. L'histoire enseigne qu'arriver à endetter un Etat permet d'avoir un pouvoir sur lui. Cela a été le cas dans les colonisations. On a par exemple pris le pouvoir de l'Empire ottoman parce qu'on l'a endetté. On a fait la même chose dans toutes les colonies. Aujourd'hui encore, on joue sur la dette. Dès qu'on endette un pays, on arrive à l'inféoder. Malheureusement, les démocraties fonctionnent aussi de cette manière. Ce que M<sup>me</sup> Payre craint et ce qu'elle voit avec la RFFA et dans toute politique qui endette les Etats, c'est qu'on culpabilise les personnes. C'est ce que certains commissaires sont en train de faire en disant aux auditionnés de prendre leurs responsabilités, qu'il y a un manque d'argent et que c'est eux qui vont payer alors que d'autres peuvent continuer à bien vivre. On est quand même au courant aujourd'hui que la répartition des richesses n'est plus ce qu'elle était et que la classe moyenne, qui était auparavant très large à Genève, disparaît. C'est triste, parce que c'était la force de la Suisse et que c'est ce qui la distinguait. Le Cartel intersyndical essaie de défendre aussi la population. Ce qu'on cherche c'est un bien vivre ensemble à Genève et ces projets de loi ne répondent à cette demande.

Pour le Cartel intersyndical, la dette n'est pas vue telle que les auteurs des projets de loi la voient. Pour le Cartel intersyndical, la dette est créée. Quand ils ont pris connaissance du projet de la RFFA, ils ont eu très peur et ce qu'ils craignaient est en train de se produire, c'est-à-dire qu'on fait des économies

au motif de la dette, et pour finir ce sont les employés et la population qui sont en train de payer la dette de la RFFA.

Pour le Cartel intersyndical, il semble essentiel, avant de couper dans les postes, comme cela est fait dans le personal stop, de comprendre d'où viennent ces charges et comment on peut les gérer. Le Cartel intersyndical n'est pas contre une gestion budgétaire. En l'occurrence, avec ces projets de loi, il n'y a pas de pistes ni rien du tout.

Ce qui étonne quand même M<sup>me</sup> Payre, c'est que 4 membres du Conseil d'Etat sont issus de partis de droite et que, finalement, ces personnes ne répondent pas aux attentes des auteurs de ces projets de loi. Cela montre bien que, sur le terrain, il faut tenir compte de certaines réalités. Si le Conseil d'Etat n'a pas réussi à diminuer ces 415 postes comme le voulait la majorité parlementaire, c'est parce qu'ils étaient essentiels au fonctionnement de l'Etat. M<sup>me</sup> Payre note que la population n'est déjà pas très contente face aux décisions de réduire les options spécifiques des langues à l'école à cause des coupes budgétaires. Il y a également des changements de paradigme au niveau de l'enseignement et, si on ne fait pas le virage numérique, on va se retrouver avec un problème, parce que la force de la Suisse est quand même de former correctement les jeunes. Cela veut donc dire qu'on va prendre du retard. Les auteurs de ce projet de loi se focalisent sur l'endettement financier, mais on risque d'avoir un endettement humain et cela a aussi son coût.

## **Discussions et votes**

### ***PL 12574***

Un député (PLR) estime que le projet de loi propose une mesure raisonnable. Au sein du parlement et de la commission des finances, il est souvent évoqué qu'il est nécessaire d'augmenter le nombre de postes pour répondre à l'augmentation démographique (par exemple du nombre d'élèves). Il paraît ainsi évident que le type de mesures proposées par le projet de loi ne peut que favoriser l'augmentation du nombre de postes souhaitée ardemment par certains à grand renfort de pétitions, de courriers d'associations de défense des fonctionnaires, etc. Il serait donc raisonnable de l'accepter. En plus, la possibilité d'y déroger existe, si le parlement le souhaite, pour avoir une augmentation supplémentaire de charges de 1%. Il pense que cela calmera beaucoup les débats budgétaires si un projet de loi aussi structurant entre en vigueur.

Un député (PLR) ajoute que Genève est le canton où l'on paie le plus d'impôts, qui est le plus généreux en matière de prestations sociales, où les

coûts de la santé sont les plus élevés, qui connaît les plus mauvais résultats en matière scolaire et qui a une dette colossale qu'il est hors de question de laisser aux futures générations. Il est donc essentiel que le canton de Genève se dote enfin d'instruments pour contenir l'explosion de ses coûts de fonctionnement. Genève est le seul canton qui pratique encore le statut de la fonction publique. Cette rigidité des règles appartient au moyen âge et elle s'inspire davantage de la tradition française en matière de fonction publique que de la tradition qui existe dans les autres cantons. Le groupe PLR estime, dès lors, que prendre des mesures de ce type, qui sont tout à fait raisonnables et qui n'empêcheront pas l'Etat d'engager du personnel supplémentaire lorsque c'est nécessaire, est essentiel. C'est pour cette raison qu'il demande aux commissaires de bien vouloir les accepter.

Un député (MCG) indique que, pour son groupe, la maîtrise des charges est une nécessité et une obligation, étant donné les circonstances. En revanche, indiquer dans la loi les normes telles qu'elles sont prévues dans le projet de loi ne semble pas tout à fait judicieux. Il faut que la commission des finances et le Grand Conseil aient le courage de prendre des décisions, parfois difficiles, comme ils ont eu le courage d'en prendre notamment lors de la dernière discussion sur le budget. Se réfugier derrière la loi n'est pas une bonne chose. En revanche, il faut faire des choix politiques. C'est pour cette raison qu'il s'opposera à ce projet de loi.

Un député (UDC) annonce que son groupe acceptera ce projet de loi. Un grand économiste disait qu'il n'y a pas de déficit sans pleurs. Il faut constater que ces déficits seront les pleurs de nos enfants et de nos petits-enfants, si on continue à les creuser. On ne se rend plus compte de l'ampleur du déficit. La ville de Paris compte 2,3 millions d'habitants où, de la gauche à la droite, ils s'inquiètent du déficit énorme de cette ville qui est de 6 à 7 milliards d'euros. Ils s'inquiètent aussi du nombre de fonctionnaires qui est trop élevé. Pour 2,3 millions d'habitants, ils ont 60 000 fonctionnaires. A Genève, rien que pour le petit Etat, il y a 18 000 fonctionnaires pour 500 000 habitants. Il y a une inflation insupportable qu'il va falloir couper. Si on veut réduire cette dette, on doit revenir à un montant raisonnable qui serait de l'ordre d'un budget, mais il y a du travail à faire. Quand on compte le déficit et les promesses faites à la caisse de pension (elle ne devrait pas être en pied de bilan, mais être inscrite dans la dette), on doit être à environ 18 milliards de francs de dette, ce qui est gigantesque. Il faut donc accepter toute mesure d'économie.

Un député (PDC) relève que ce projet de loi répond au fait que le Conseil d'Etat n'arrive pas à prendre la mesure de ce qui est nécessaire pour juguler les déficits que l'on connaît. Par ailleurs, le Grand Conseil qui demande des

mesures structurelles depuis des années n'est pas écouté. Il pense que ce projet de loi revêt un aspect assez raisonnable et assez pragmatique. Le groupe PDC entrera donc en matière.

### *1<sup>er</sup> débat*

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12574 :

Oui :	7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)
Non :	7 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 MCG)
Abstentions :	–

**L'entrée en matière est refusée.**

### *PL 12575*

Un député (PLR) note qu'il y a eu récemment un courrier de la SPG se plaignant des effectifs insuffisants à l'école primaire en fonction du nombre supplémentaire d'élèves qui vont arriver à la rentrée. Tout le monde est conscient qu'il y a plus de problèmes au primaire que dans le secondaire, mais, l'Etat ne faisant rien pour remédier à cette situation, ce projet de loi permettrait de faire prendre conscience au Conseil d'Etat qu'il a des choix à faire et qu'il doit venir avec des propositions de répartition différente des nouveaux postes s'il en souhaite de nouveaux et pour autant qu'il y ait un excédent de charges au budget de fonctionnement. C'est exactement ce que le PLR a répondu à la SPG. Il est conscient qu'il y a un problème au primaire et il leur a dit de voir avec la conseillère d'Etat. Il n'est toutefois pas convaincu que les enseignants du secondaire vont soutenir les enseignants du primaire puisqu'ils ne sont pas dans la même situation. Ce projet de loi apporte également un instrument qui permettrait d'apaiser les débats s'il est adopté, d'autant plus que le projet de loi prévoit une dérogation. En effet, même s'il y a un budget de fonctionnement déficitaire, le Grand Conseil peut déroger à cette clause à concurrence de la variation annuelle de la population du canton. Le PLR pense que c'est un instrument qui serait très utile pour pacifier la situation et rendre le Conseil d'Etat attentif à ses responsabilités.

Un député (MCG) a le même raisonnement que pour le projet de loi précédent. Sur le fond, il faut une régulation du nombre de postes pour répondre aux impératifs budgétaires. C'est ce qui a été fait durant le débat budgétaire, mais les députés doivent prendre leurs responsabilités en commission et en plénière. Une loi aura un effet néfaste. Il est opposé au principe de le mettre dans la loi, même s'il rejoint les préoccupations des auteurs du projet de loi sur plusieurs points.

*1<sup>er</sup> débat*

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL **12575** :

Oui :	7 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)
Non :	7 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 MCG)
Abstentions :	–

**L'entrée en matière est refusée.**

La majorité de la commission considère que :

- Le critère de l'augmentation démographique n'est pas pertinent pour déterminer le taux de croissance des charges, puisqu'il ne tient pas compte de nombreux autres facteurs qui rendraient l'augmentation des dépenses nécessaire et justifiée (vieillesse de la population, augmentation de la pauvreté, transfert de charges de la Confédération, etc.).
- La croissance des charges se justifie par l'augmentation des besoins de la population et donc pas seulement par la croissance démographique.
- La stabilité financière de l'Etat se mesure lors des comptes annuels et non lors du budget. Par ailleurs, les projets de loi ne tiennent de ce fait pas compte du mécanisme de la réserve conjoncturelle et du principe de déficit admissible prévu par la RFFA.
- Les projets de loi enlèvent au Conseil d'Etat et au Grand Conseil une grande partie de leur marge de manœuvre en termes de politique budgétaire et évitent aux autorités de devoir de prendre leurs responsabilités et faire des choix politiques, en se cachant derrière des normes légales.
- Ces projets de loi, s'ils étaient adoptés, conduiraient à des coupes dans les prestations et potentiellement à des suppressions de postes dans la fonction publique.

Pour toutes ses raisons, la majorité de la commission des finances vous recommande de refuser ces projets de loi.

## **Projet de loi (12574-A)**

**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat  
(LGAF) (D 1 05) (Maîtrise des charges)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1 Modifications**

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,  
est modifiée comme suit :

### **Art. 12A Maîtrise des charges (nouveau)**

<sup>1</sup> Le budget de fonctionnement ne peut présenter un excédent de charges que  
si l'augmentation totale des charges n'excède pas la variation annuelle de la  
population du canton, calculée par l'office cantonal des statistiques au 30 juin  
de l'année en cours.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil peut y déroger conformément aux dispositions de la loi  
portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève,  
du 13 septembre 1985, à concurrence toutefois d'une augmentation  
supplémentaire maximale des charges de 1% par rapport au dernier budget de  
fonctionnement.

### **Art. 2 Modification à une autre loi**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de  
Genève (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

### **Art. 137, al. 5 (nouveau)**

<sup>5</sup> Si le Grand Conseil entend déroger à l'article 12A, alinéa 1, de la loi sur la  
gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, l'adoption  
de la loi requiert la majorité des deux tiers de ses membres.

### **Art. 3 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la  
Feuille d'avis officielle.

## **Projet de loi (12575-A)**

**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat  
(LGAF) (D 1 05) (Maîtrise des engagements)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1 Modifications**

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,  
est modifiée comme suit :

### **Art. 12B Maîtrise des engagements (nouveau)**

<sup>1</sup> Un budget de fonctionnement qui présente un excédent de charges ne peut  
prévoir la création de nouveaux postes (ETP) qu'à la condition qu'il prévoie  
une diminution équivalente, en application du principe de réallocation des  
ressources.

<sup>2</sup> Le Grand Conseil peut y déroger conformément aux dispositions de la loi  
portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève,  
du 13 septembre 1985, à concurrence de la variation annuelle de la  
population du canton, calculée par l'office cantonal des statistiques au 30 juin  
de l'année en cours.

### **Art. 2 Modification à une autre loi**

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de  
Genève (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

### **Art. 137, al. 6 (nouveau)**

<sup>6</sup> Si le Grand Conseil entend déroger à l'article 12B, alinéa 1, de la loi sur la  
gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, l'adoption  
de la loi requiert la majorité des deux tiers de ses membres.

### **Art. 3 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la  
Feuille d'avis officielle.

# Comparaisons intercantionales

## Comptes annuels

### Projets de loi 12574 et 12575

Commission des finances  
8 janvier 2019

## Introduction

Depuis 2008, la statistique financière suisse s'est considérablement améliorée, notamment avec :

- L'adhésion de la Suisse au FMI
- Les accords bilatéraux EU-CH
- La RPT
- Le MCH2

## 1. Comparer les cantons, pourquoi?

La Suisse compte 26 cantons qui sont **souverains** dans les limites de la Constitution fédérale et qui exercent tous les droits qui ne sont pas délégués à la Confédération. Chaque canton comprend un certain nombre de communes.

L'**autonomie financière** est l'élément le plus important du fédéralisme, c'est-à-dire la possibilité pour les collectivités publiques des trois niveaux d'accomplir en principe leurs tâches de manière autonome et de percevoir à cette fin les impôts et redevances nécessaires.

Toutefois, les collectivités publiques ne disposent pas toutes des mêmes ressources financières.

Dans le but de réduire de manière socialement acceptable les disparités qui en découlent quant aux ressources fiscales et aux dotations en biens publics, **un système de péréquation financière** a été développé dans les cantons et au niveau fédéral.

(Source : DFF)

## 1. Comparer les cantons, pourquoi ?

Les comparaisons peuvent **confirmer** ou **infirmer** certaines affirmations :

Numéro 9 - Juin 2017 - 66. Jahrgang  
Preis: 9.90 CHF (inkl. MwSt.)

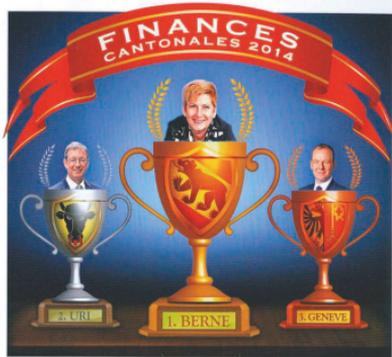


### Die Griechen der Schweiz

Warum die Romands weniger arbeiten und höhere Renten beziehen.  
Von Andreas Kunz

# 1. Comparer les cantons, pourquoi ?

...ou à comprendre, à l'inverse, comment le canton le plus endetté de Suisse et les deux cantons qui bénéficient le plus de la péréquation (l'un par habitant, l'autre en valeur absolue) peuvent se retrouver sur le podium des cantons les mieux gérés.



Les trois vainqueurs: Berne (à gauche), Lucerne (au milieu) et Genève (à droite). Les autres cantons ont également participé à la compétition. Les données sont issues de l'ouvrage 'Finances cantonales 2014' de l'Institut fédéral de recherches en économie (IREF) de l'Université de Zurich.

## Comparatif de l'IDHEAP publié dans le PME Magazine de déc. 2019

1999-2018 TOUS LES RÉSULTATS Des indicateurs particuliers, trois globaux et l'indice synthétique	1 Couverture des charges		2 Degré d'autofinancement		3 Engagements supérieurs		4 Poids des investissements		ÉQUILIBRES BUDGÉTAIRES		5 Multiples des dépenses courantes		6 Effort d'investissement		7 Exécution de la politique fiscale		8 Intérêt moyen de la dette		QUALITÉ DE LA GESTION FINANCIÈRE		9 Taux d'endettement		10 Dette brute par rapport aux revenus		SITUATION DE L'ENDETTEMENT		NOTE FINALE L'INDICE SYNTHÉTIQUE						
	%	NOTE	%	NOTE	%	NOTE	%	NOTE	2009-2018	%	NOTE	VAL.	%	NOTE	%	NOTE	2009-2018	%	NOTE	2009-2018	%	NOTE	2009-2018	%	NOTE	2009-2018	%	NOTE					
FRIBOURG	100.8	4.96	124.48	4.96	117	4.96	114.7	4.96	1.84	4.96	1.88	1.81	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97	4.97		
APPENZEL B.L.	104.19	5.03	172.1	5.00	127	5.00	124	5.00	1.32	5.00	1.42	2.80	4.20	5.00	5.00	4.22	4.20	2.80	5.20	4.28	5.07	4.72	4537	5.00	54.02	5.00	5.00	5.00	5.02	5.00	5.24		
LUCERNE	103.09	5.00	140.77	5.00	150	5.00	152	5.00	1.45	5.00	1.47	1.27	4.20	5.00	5.00	4.87	2.50	5.00	5.04	5.04	5.04	5047	4.99	76.27	4.96	3.84	5.07	4.81	4.80	5.04	5.07		
ARGOVIE	103.27	5.00	137.8	5.00	130	5.00	132	5.02	1.82	5.00	1.80	1.82	4.67	5.03	5.04	5.04	2.74	5.00	4.73	5.22	4.84	5232	5.00	53.53	5.00	5.03	5.04	5.05	4.96	5.28	5.12		
THURGOVIE	103.28	5.00	102.25	5.00	122	5.00	119	5.00	1.45	5.00	1.42	1.54	5.16	5.00	5.00	4.85	2.00	5.00	4.95	5.26	5.11	9630	5.00	77.75	4.94	3.85	5.09	4.77	4.82	5.20	5.31		
GRISONS	103.20	5.00	105.06	5.00	118	5.00	117	5.00	1.04	5.00	1.23	1.54	5.16	5.00	4.20	5.04	1.64	1.64	4.90	4.38	5.38	4.76	4619	5.00	52.09	5.06	5.33	5.08	5.02	4.76	5.41	5.08	
BÂLE-VILLE	104.01	5.00	104.24	5.00	150	5.00	145	5.00	1.68	5.00	1.58	1.60	4.82	5.00	4.82	5.00	2.85	5.00	5.03	5.24	5.13	1825	4.95	123.92	4.92	3.43	4.81	4.12	4.96	5.20	5.08		
ZÜRICH	103.39	5.00	101.38	5.00	120	5.00	125	5.04	1.44	5.02	1.43	1.37	5.29	5.10	5.60	5.91	4.00	2.81	4.99	4.84	5.07	5.09	7620	5.00	73.98	5.06	4.65	5.30	5.07	4.80	5.34	5.07	
SAINTE-GALLE	103.54	5.00	100.87	5.00	109	5.00	105	5.00	1.55	4.95	1.56	1.62	5.02	5.00	4.44	2.82	5.00	2.41	4.99	5.07	5.24	4.99	785	4.98	46.05	5.00	5.29	5.00	5.05	5.04	5.00	5.07	
GLARIS	103.59	5.00	106.01	5.01	126	5.00	124	5.00	1.54	5.03	1.50	1.70	4.80	5.02	5.00	4.20	1.54	1.57	4.80	5.00	5.00	5.00	10655	5.00	56.70	5.06	5.26	5.04	5.05	4.83	5.45	5.04	
BERNE	103.49	5.00	100.07	5.00	133	5.01	132	5.01	1.56	5.02	1.54	1.55	4.45	5.02	5.26	5.26	1.00	2.50	4.90	4.87	5.14	4.90	16022	5.00	59.37	4.97	3.03	5.08	4.98	4.70	5.29	4.90	
APPENZEL R.E.	103.52	5.00	103.58	5.00	106	5.00	114	5.02	1.60	5.02	1.62	1.51	3.89	5.05	5.87	5.47	5.00	2.50	4.90	4.63	4.76	4.70	1530	4.99	46.54	5.03	5.83	5.04	4.78	5.24	4.78	4.98	
SCHAFFHOUSE	104.01	5.00	104.00	5.00	286	5.00	274	5.00	1.53	4.93	1.85	1.89	5.01	4.90	4.50	4.52	1.72	1.84	5.16	4.32	5.10	4.75	40504	4.98	60.87	5.26	5.07	5.08	5.07	4.91	4.95	4.95	
VALAIS	104.04	5.07	103.84	5.00	103	5.00	102	5.00	1.50	4.99	1.54	1.50	4.20	5.00	4.20	5.00	2.20	5.29	4.90	4.90	4.95	6029	5.00	76.20	5.07	33.00	4.92	3.90	5.71	4.65	4.87	5.00	4.89
NIDWALD	103.60	5.07	103.60	5.00	134	5.00	137	5.00	1.54	4.92	1.69	1.64	4.40	5.03	5.60	5.60	1.96	5.39	5.40	4.90	4.90	4.90	10480	5.00	52.89	4.84	4.83	5.26	5.29	4.84	4.86	4.85	
ZOUG	104.04	5.05	103.00	5.00	128	5.00	127	5.00	1.66	5.02	1.60	1.60	4.40	5.00	5.72	5.85	3.37	4.05	4.80	4.40	5.00	4.70	4130	4.98	49.36	5.12	5.83	5.05	5.04	4.85	4.70	4.85	
TESSIN	104.00	4.94	104.61	5.00	138	5.00	142	5.02	1.42	4.98	1.40	1.42	3.28	5.00	6.00	6.00	4.45	4.30	4.40	5.00	5.00	5.00	18452	5.00	39.03	5.12	5.26	4.96	4.91	4.80	4.87	4.84	
UR	104.08	5.07	103.58	5.00	128	5.00	128	5.02	1.58	5.00	1.58	1.58	4.40	4.91	5.00	5.00	4.49	4.00	4.89	4.80	4.90	4.89	4740	4.98	54.40	5.01	4.46	5.08	4.90	4.56	5.28	4.81	
JURA	103.28	5.00	104.86	5.00	135	5.00	132	5.01	1.53	5.03	1.47	1.52	4.47	5.00	5.78	5.89	2.87	3.70	4.90	4.90	4.90	2.87	5.20	4.90	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	
SOLVAYE	103.69	5.00	103.81	5.00	124	5.00	124	5.00	1.56	4.99	1.52	1.52	5.63	5.00	5.90	5.97	4.40	4.00	4.70	5.00	5.00	5.00	39043	5.00	60.70	4.74	4.73	4.79	4.82	4.80	4.84	4.75	
SCHWYZ	103.39	5.00	103.02	5.00	140	5.00	133	5.00	1.46	4.92	1.39	1.42	4.20	5.00	5.28	5.28	5.24	5.54	4.90	4.90	4.90	4.90	10440	5.00	50.40	4.89	5.27	5.09	5.03	4.77	4.86	4.86	
BÂLE-CAMPAGNE	103.07	5.00	106.36	5.00	124	5.00	118	5.00	1.53	5.00	1.44	1.46	3.72	4.98	5.85	5.85	2.08	1.63	5.16	4.32	5.13	4.82	10334	4.87	105.04	4.24	5.01	5.05	4.43	4.82	4.80	4.56	
OBWALD	103.95	5.00	104.43	5.01	140	5.00	127	5.00	1.37	5.00	1.34	1.44	2.88	4.12	5.40	6.00	5.82	3.57	1.57	4.90	4.54	5.10	4.82	20850	4.98	69.85	5.00	3.38	5.06	4.87	4.40	4.56	
VAUD	103.57	5.00	106.66	5.00	136	5.00	131	5.01	1.25	5.07	1.26	1.26	4.70	5.04	4.47	5.22	1.66	1.89	4.51	4.53	4.89	4.46	3000	5.00	98.40	4.91	2.54	5.14	4.78	3.75	5.30	5.32	
NEUCHÂTEL	104.89	5.00	104.50	5.00	278	5.00	278	5.00	1.37	4.95	1.49	1.47	4.45	4.90	2.80	4.45	4.58	3.29	3.95	5.07	4.32	4.90	15422	5.04	105.24	4.80	2.87	4.72	3.85	3.90	4.39	4.28	
GENÈVE	104.98	5.00	103.00	5.00	130	5.00	130	5.00	1.40	4.99	1.40	1.40	4.80	5.00	5.80	5.80	2.40	6.00	4.97	5.00	5.00	5.00	20000	5.00	20.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	5.00	
CONFÉDÉRATION	103.88	5.00	104.62	5.00	120	5.00	120	5.00	1.43	4.93	1.43	1.38	5.20	5.13	5.19	5.20	5.19	4.60	5.00	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	4.90	

<https://www.pme.ch/finances/2019/11/26/fribourg-marathonien-grands-argentiers>

## 2. Contenu de la statistique financière

La **statistique financière** est préparée **chaque année** par l'administration fédérale des finances (AFF) qui publie un rapport et met à disposition des données sous forme de tableaux Excel :

<https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzstatistik/daten.html>

**A ce jour, le dernier exercice complet disponible est 2017.**

Ce "retard" permet à l'AFF de procéder à des contrôles et à des retraitements à des fins d'harmonisation.



## 2. Contenu de la statistique financière

Les données de l'AFF présentent plusieurs avantages, par rapport aux données fournies par les cantons eux-mêmes que l'on trouve par exemple sur le site de la conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF/FKF) :

L'AFF retraite les comptes des cantons en y intégrant certaines entités paraétatiques ou en enlevant d'autres entités afin que le périmètre soit tout à fait comparable. Ainsi, les comptes du canton de Genève intègrent, en plus du "petit Etat" :

- L'Université
- Les Hautes écoles spécialisées (HES)
- L'Hospice général
- Les Etablissements publics pour l'intégration (EPI)
- Les montants reçus et versés par la Loterie romande
- Les montants reçus et versés par le Fonds du Sport-Toto

Les autres institutions paraétatiques ne figurent dans la statistique financière que par le biais de la subvention versée (HUG, TPG, IMAD, etc.) ou par le biais de la part de bénéfice reçu (AIG, SIG, etc.)

## 2. Contenu de la statistique financière

L'AFF présente des données retraitées en MCH2 depuis **1990**, bien que certains cantons soient toujours en NMC en 2016, mais des changements importants ont eu lieu en 2008 suite à l'harmonisation de la statistique européenne.

**2008** marque également le début de la mise en œuvre de la RPT et de l'adoption des normes IPSAS à Genève.

Ainsi, les comparaisons dans le temps ne sont vraiment pertinentes qu'à partir de **2009**.

En plus des comptes des cantons, l'AFF présente les comptes cumulés des communes de chaque canton, ainsi que les **comptes consolidés des cantons et de leurs communes**, ce qui permet de supprimer les différences de compétence canton-communes entre chaque canton dans les comparaisons.

9

## 3. Retraitements complémentaires

### En plus des **retraitements opérés par l'AFF**

*(notamment, reclassement des recapitalisations de caisses de pensions en charges extraordinaires, nature 38, reclassements des subventions à redistribuer, nature 37 en subventions accordées, nature 36 comptabilisation des parts cantonales d'impôts fédéraux en principe de caisse),*

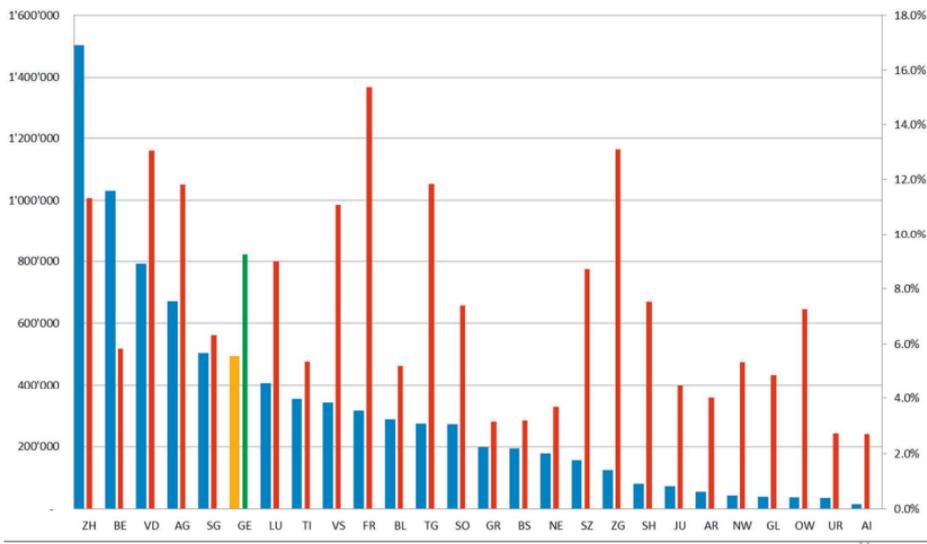
**pour améliorer les comparaisons des charges et revenus**, le DF a :

**Reclassé** les versements aux communes frontalières françaises en diminution des revenus de l'impôt à la source (l'AFF les présente en subventions accordées à l'étranger).

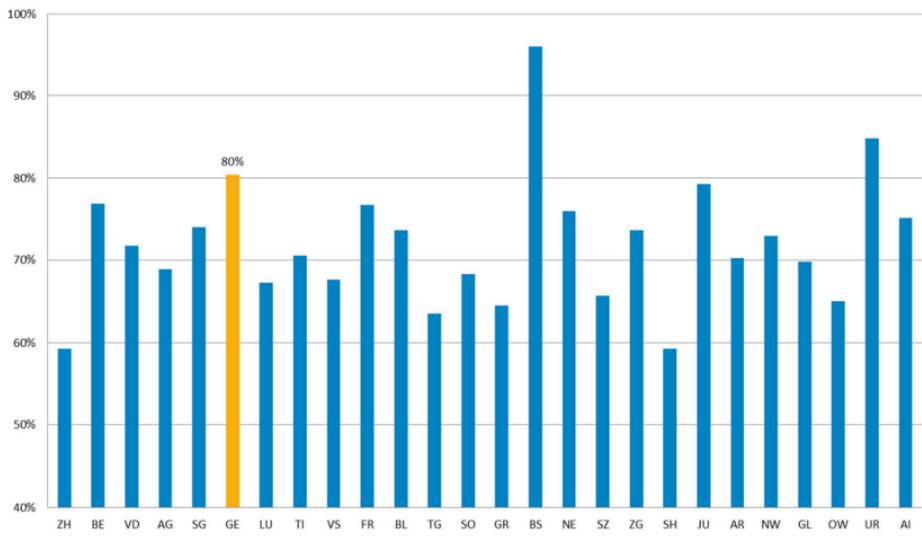
**Présenté** systématiquement les comparaisons intercantionales **par habitant** étant donné les différences de taille importantes entre canton.

et **présenté** les comparaisons en fonction du **PIB cantonal** qui diffère aussi grandement d'un canton à l'autre.

**Nombre d'habitants en 2017, barre bleue, échelle de gauche. Variation du nombre d'habitants entre 2009 et 2017, barre rouge, échelle de droite.**

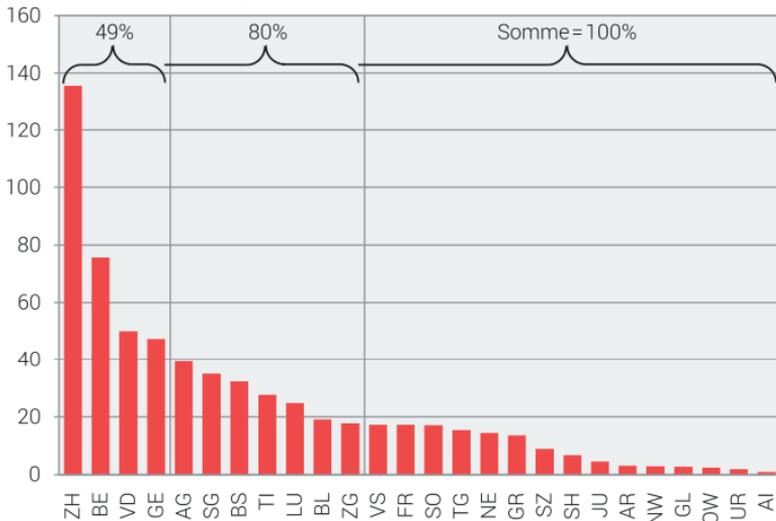


**Répartition des tâches canton - communes, dans chaque canton en 2017. Dépenses totales du canton / dépenses totales du canton et ses communes.**



## PIB cantonal moyen, 2008–2017<sup>P</sup>

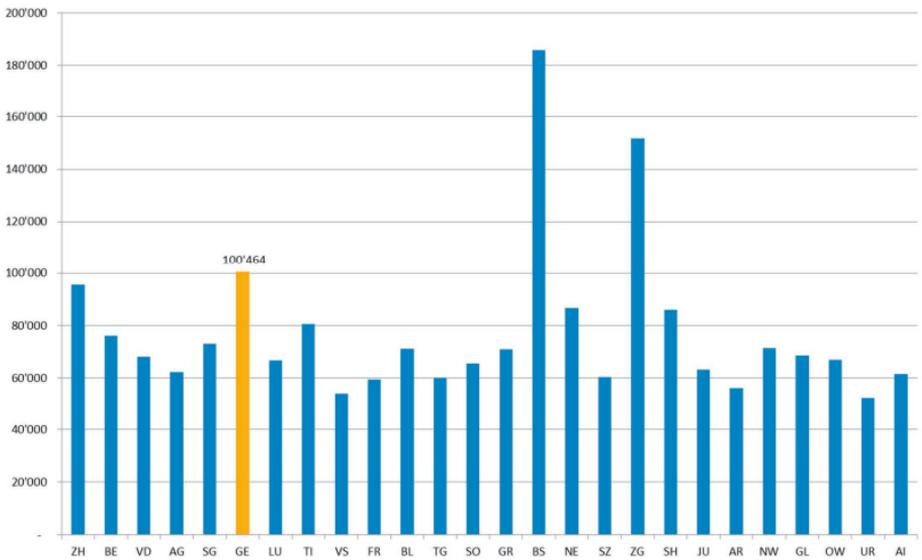
En milliards de francs, à prix courants



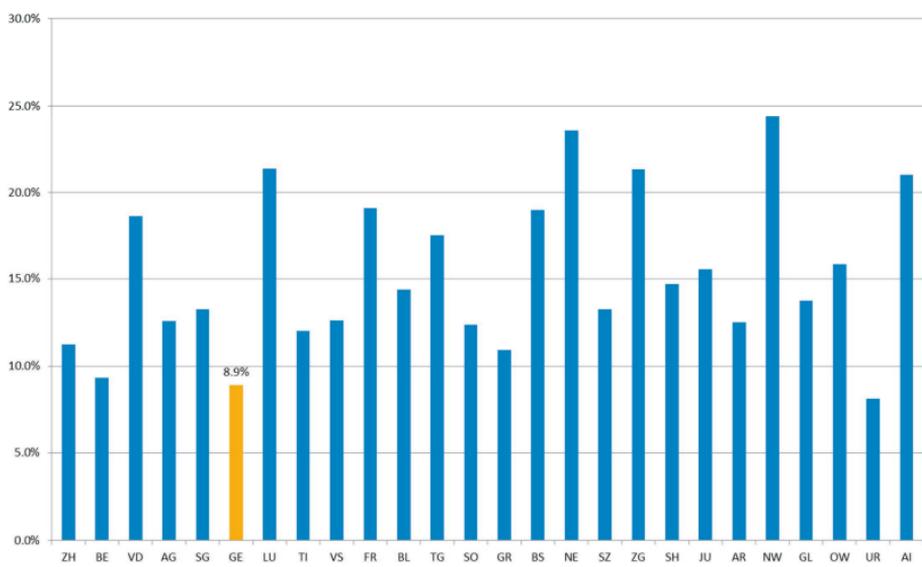
Source: OFS – PIB des cantons

© OFS 2019

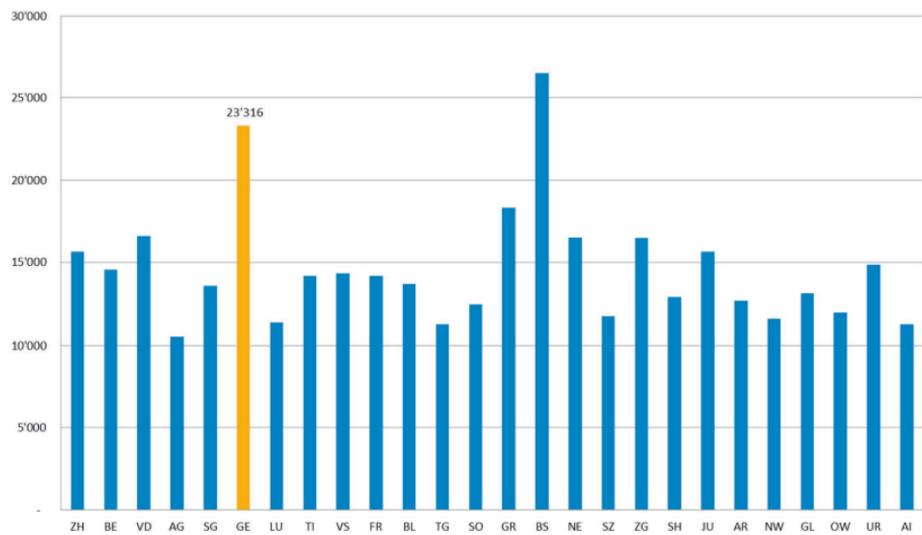
## Produit intérieur brut (PIB) par habitant en 2017



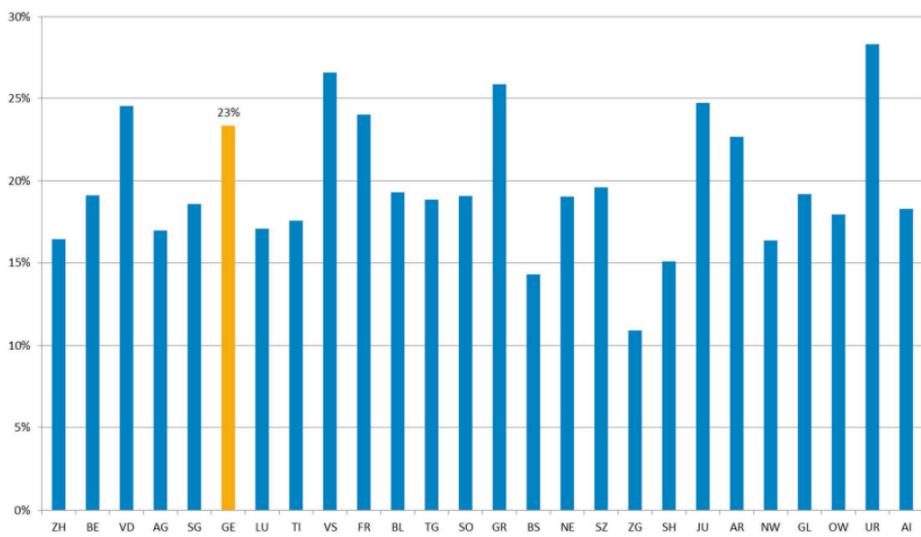
## Variation du PIB 2009-2017



## Dépenses ordinaires totales (fonctionnement + investissement) par habitant en 2017



### Dépenses ordinaires totales (fonctionnement + investissement) en fonction du PIB en 2017



## 4. Résultats des comparaisons des comptes

### 4.1 Evolution des dépenses d'exploitation

Par habitant

En fonction du PIB

Sur la période 2009 - 2017

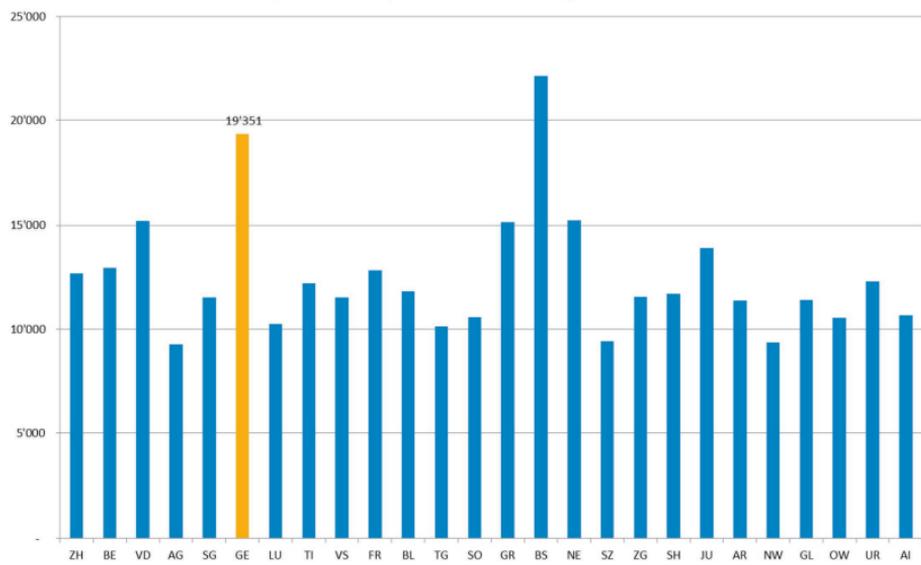
Dépenses d'exploitation :

30 Charges de personnel

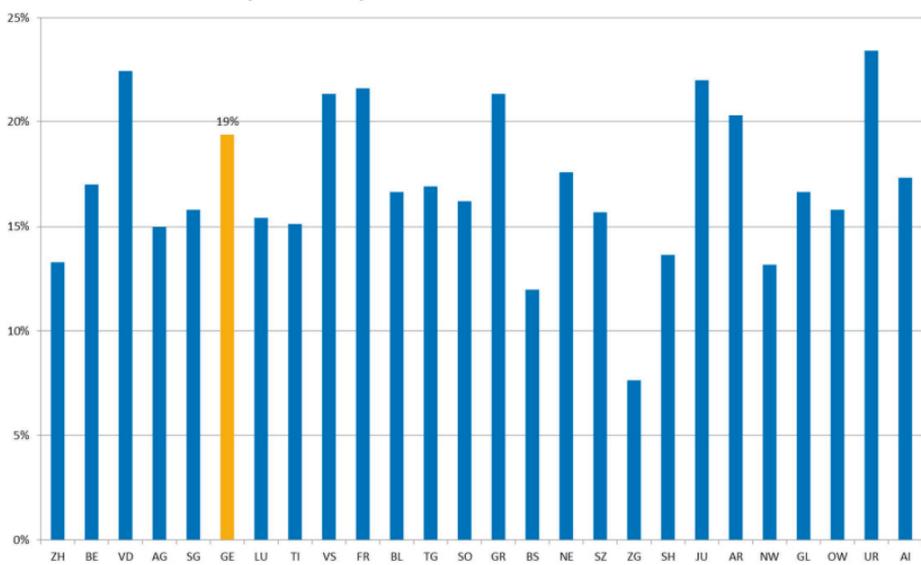
31 Dépenses générales

36 Charges de transferts (hors RPT, hors rétrocession aux communes frontalières)

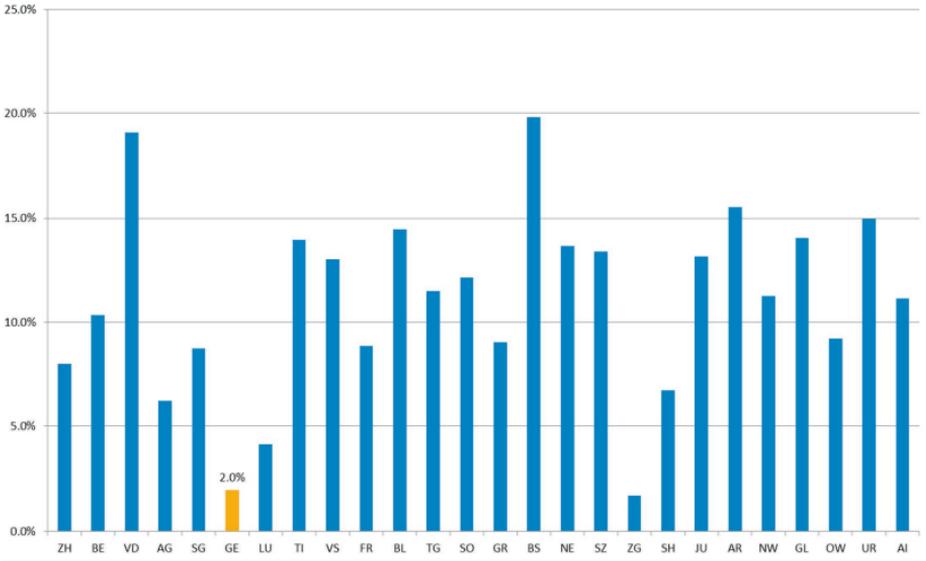
### Dépenses d'exploitation en 2017 par habitant



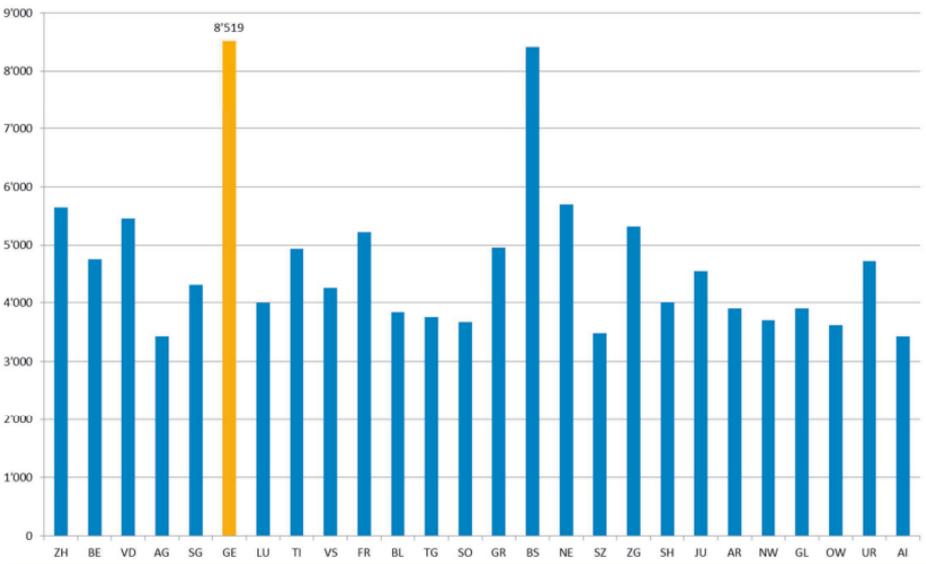
### Dépenses d'exploitation en 2017 en fonction du PIB



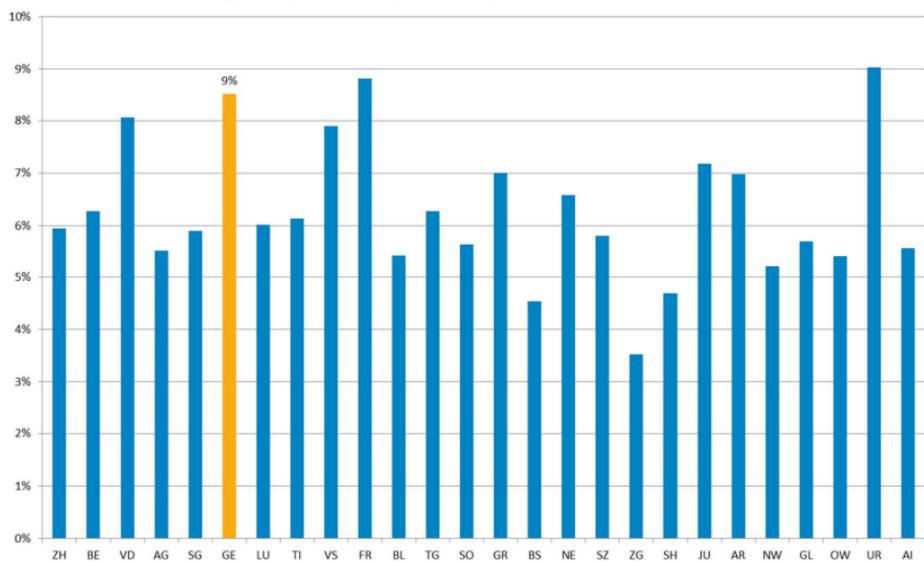
## Variation 2009-2017 des dépenses d'exploitation par habitant



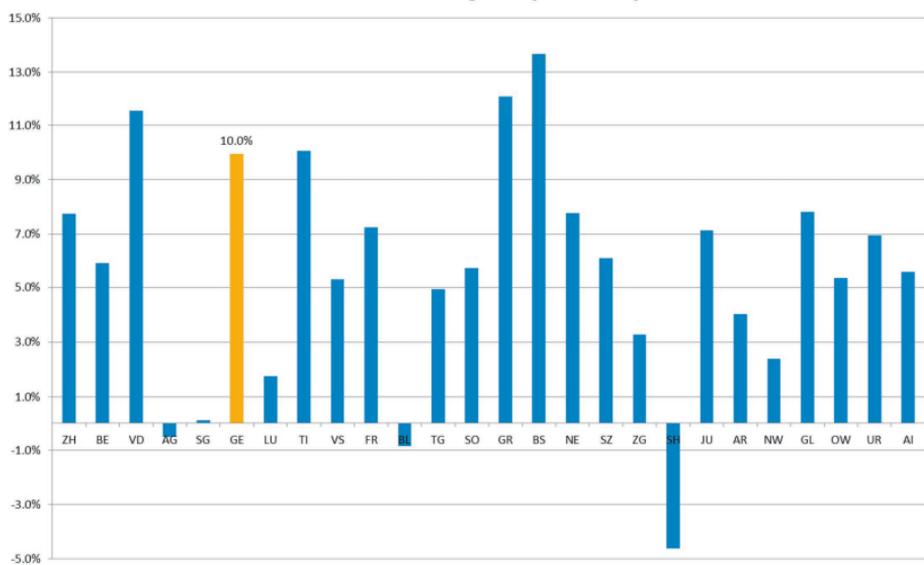
## Charges de personnel (nature 30) en 2017 par habitant



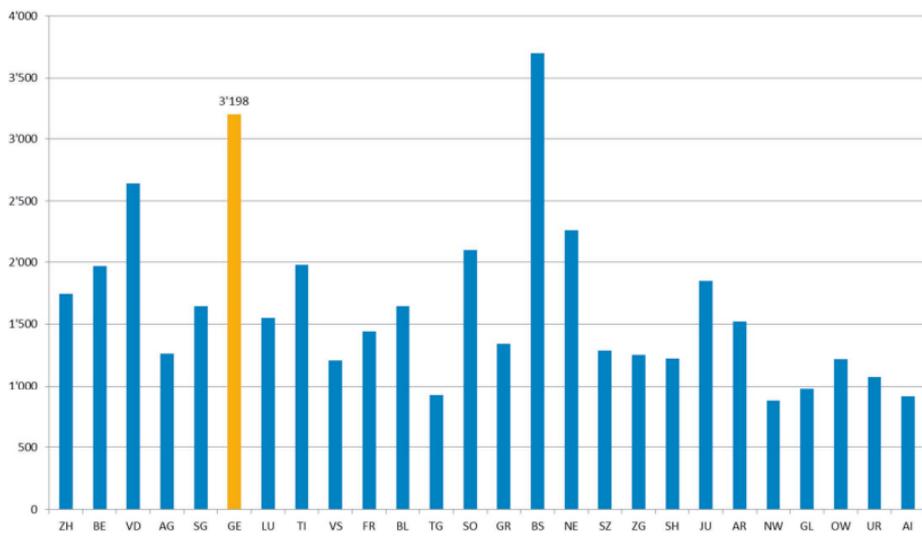
## Charges de personnel (nature 30) en 2017 en fonction du PIB



## Variation 2009-2017 des charges de personnel par habitant



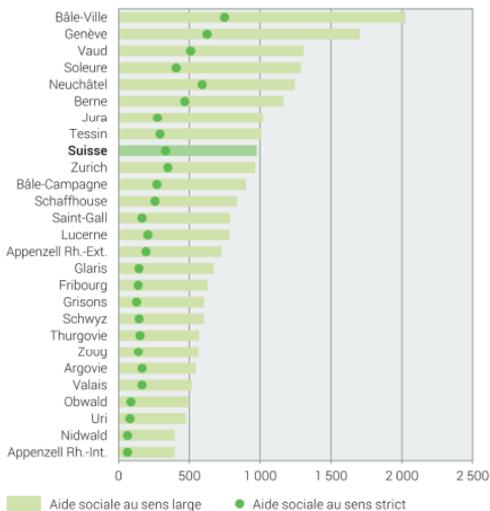
### Subventions accordées aux ménages privés (nature 3637), prestations sociales, en 2017, par habitant



### Dépenses annuelles nettes de l'aide sociale au sens strict et au sens large, en 2017

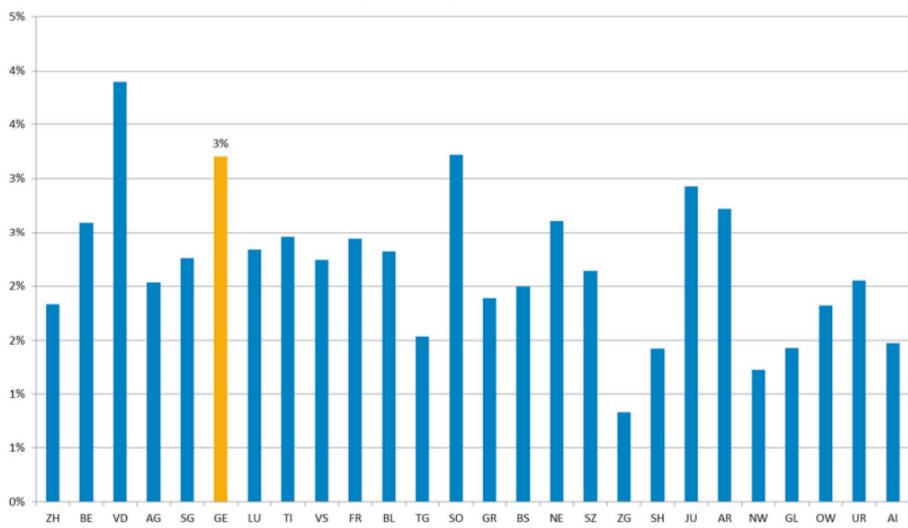
Par habitant selon les cantons

En francs (prix courants)

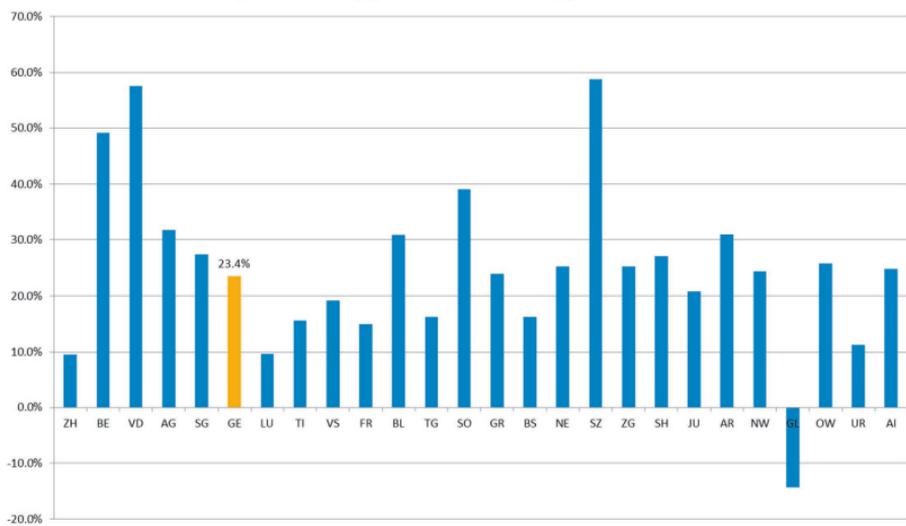


Etat de la banque de données au 15.02.2019

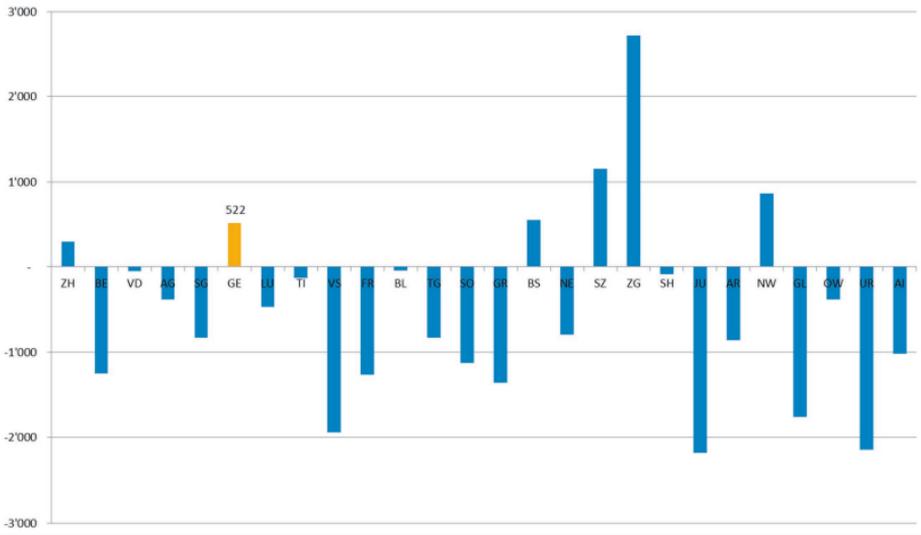
### Subventions accordées aux ménages privés (nature 3637), prestations sociales, en 2017, en fonction du PIB



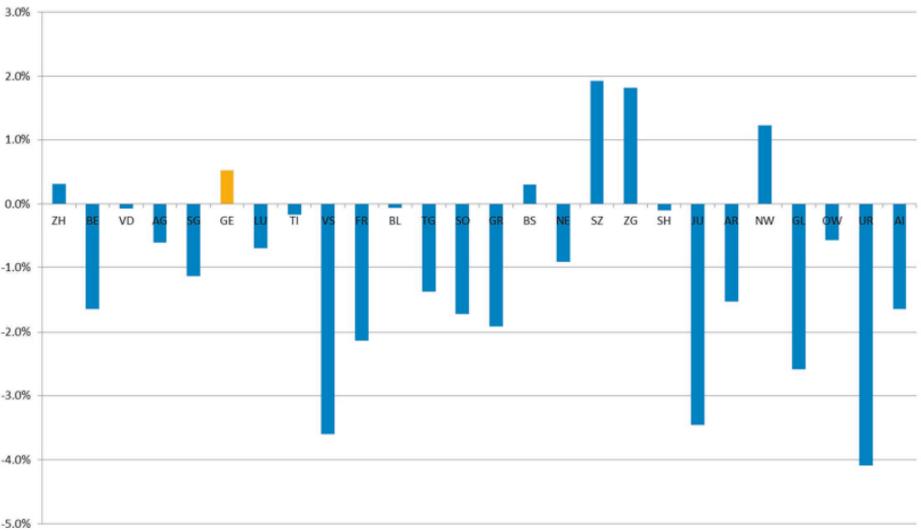
### Variation 2009-2017 des subventions accordées aux ménages privés (nature 3637), prestations sociales, par habitant



**Péréquation financière fédérale nette par habitant 2017. Les cantons contributeurs présentent un montant positif.**



**Péréquation financière fédérale nette en fonction du PIB 2017. Les cantons contributeurs présentent un taux positif.**



## 4. Résultats des comparaisons des comptes

### 4.2 Evolution des recettes d'exploitation

Par habitant

En fonction du PIB

Sur la période 2009 - 2017

#### Recettes d'exploitation :

40 Recettes fiscales (y compris rétrocession aux communes frontalières)

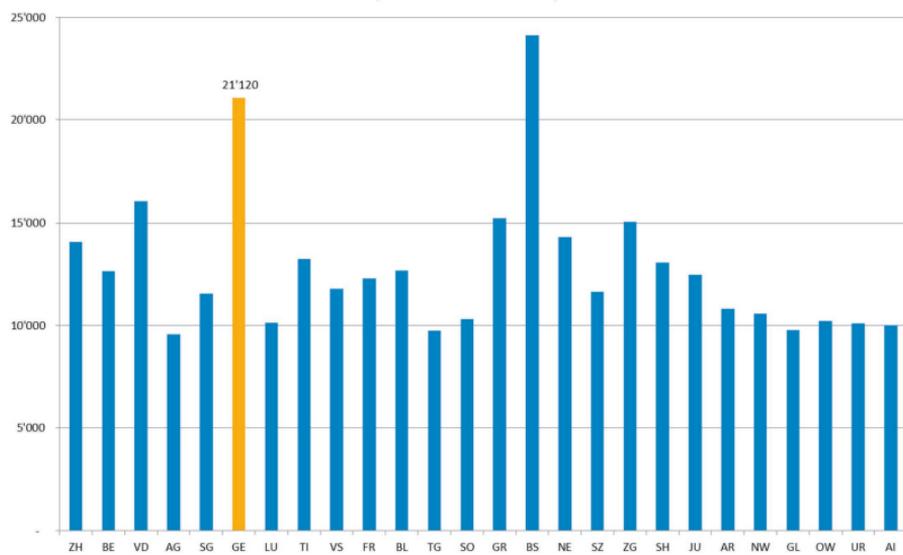
41 Patentes et concessions

42 Compensations

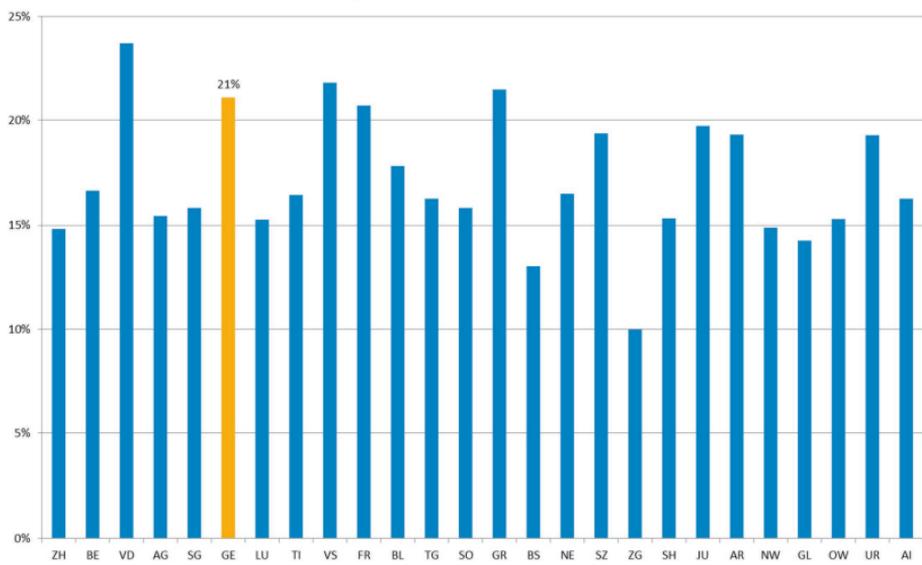
43 Recettes diverses

46 Recettes de transfert (hors RPT)

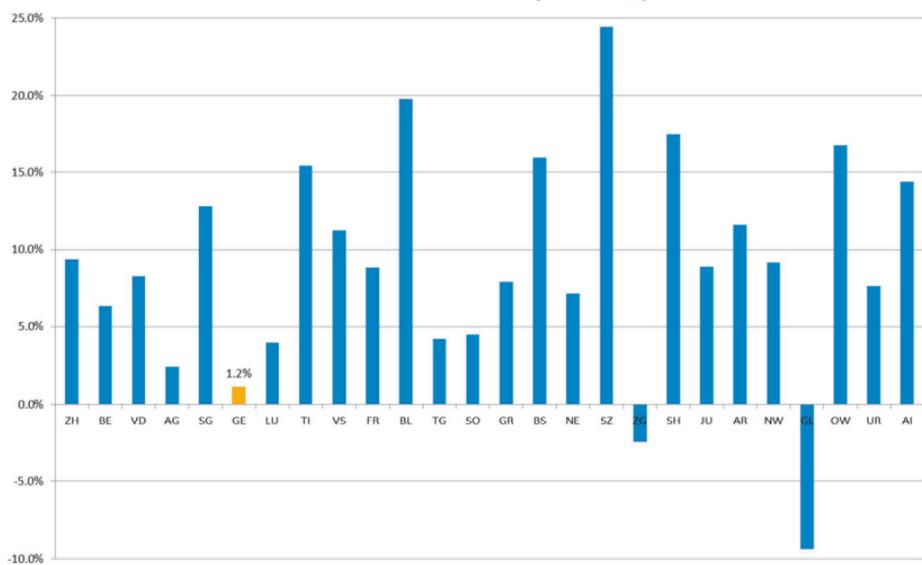
Recettes d'exploitation en 2017 par habitant



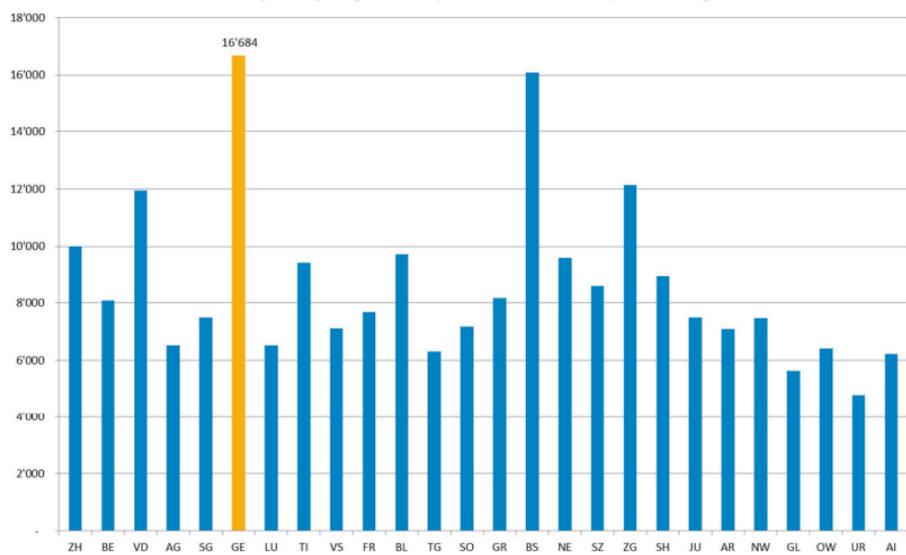
## Recettes d'exploitation en 2017 en fonction du PIB



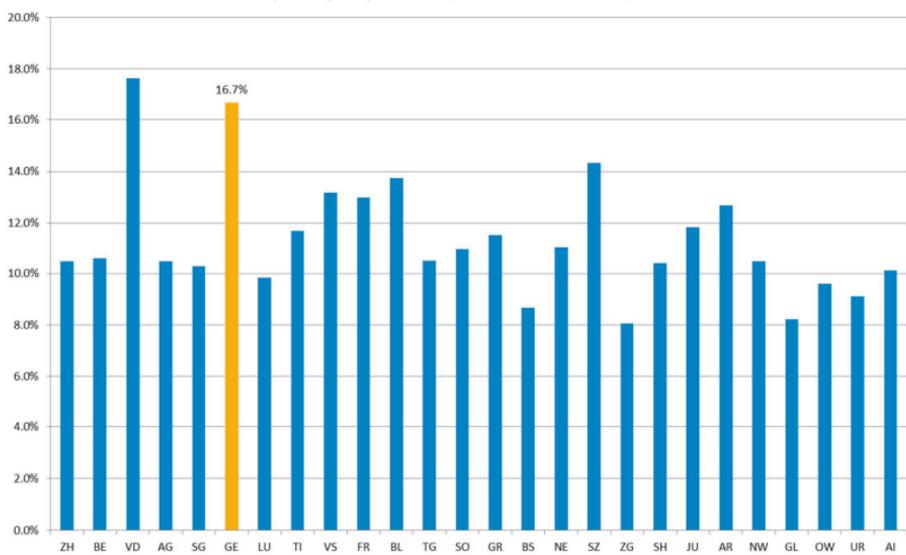
## Variation 2009-2017 des recettes d'exploitation, par habitant



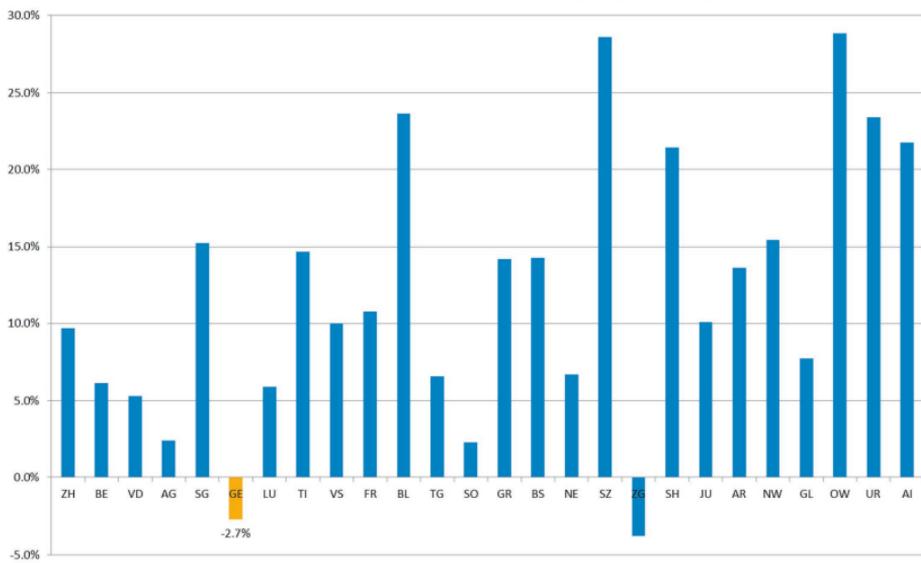
### Recettes fiscales y compris part IFD (nature 40 + 46000) en 2017 par habitant



### Recettes fiscales y compris part IFD (nature 40 + 46000) en fonction du PIB



Variation 2009-2017 des recettes fiscales, y compris part IFD, par habitant



## 4. Résultats des comparaisons des comptes

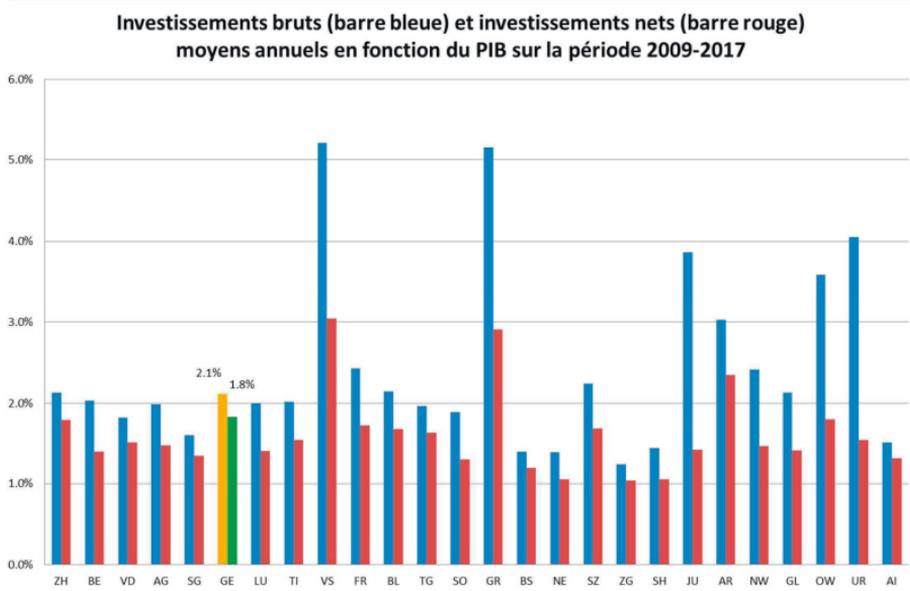
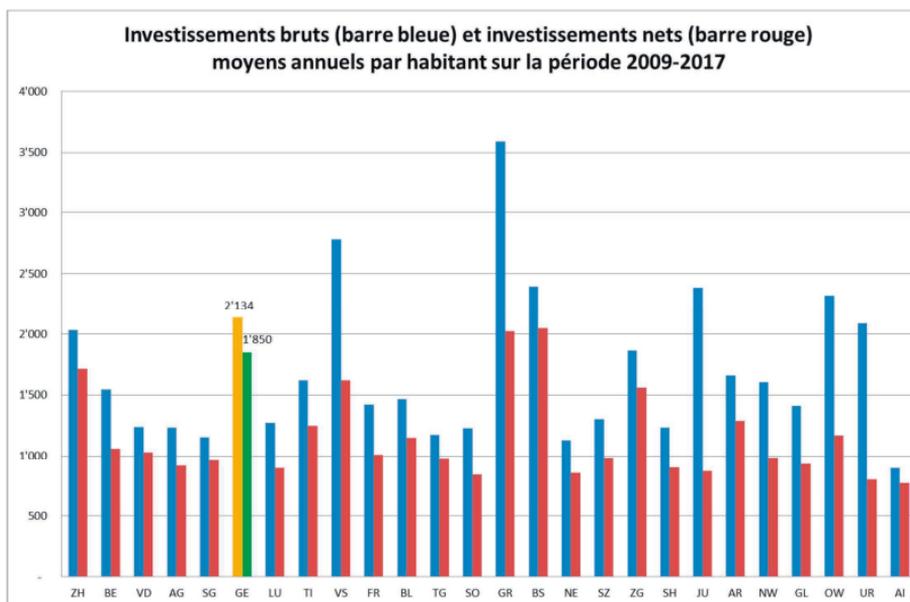
### 4.3 Evolution des investissements

Bruts et nets (c'est-à-dire : diminués des subventions reçues de la Confédération et autres recettes)

Par habitant

En fonction du PIB

Sur la période 2009 - 2017



## 4. Résultats des comparaisons des comptes

### 4.5 Evolution de la dette brute

Par habitant

En fonction du PIB

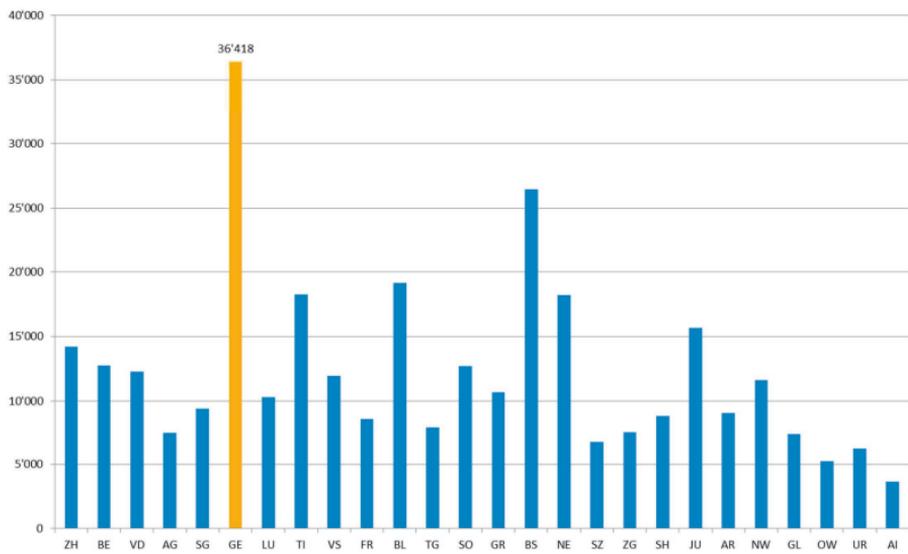
Sur la période 2009 - 2017

#### Définition de la dette brute MCH2

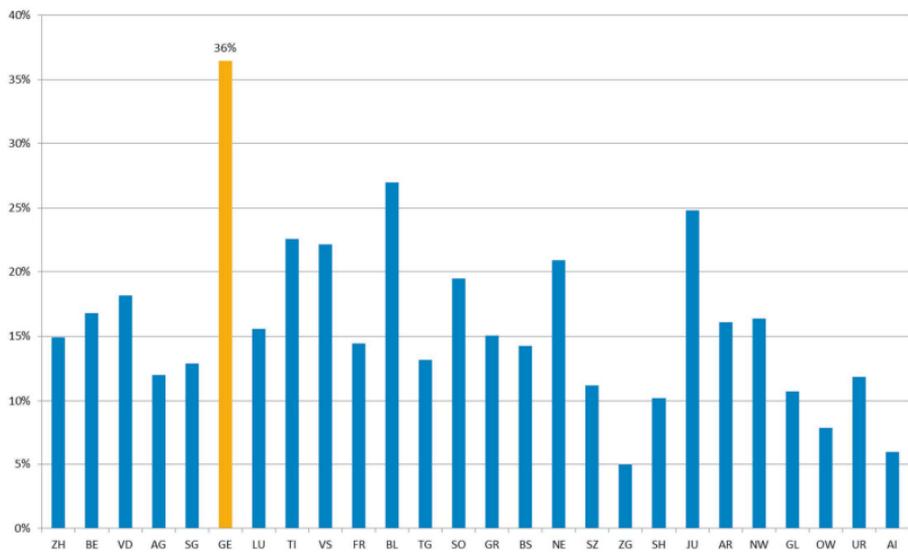
Dette brute	
Calcul	200 Engagements courants + 201 Engagements financiers à court terme - 2018 Instruments financiers dérivés + 206 Engagements financiers à long terme - 2068 Subventions d'investissements inscrites au passif
Indicateur concerné	Dette brute par rapport aux revenus, cf. Tab.18.4
Remarques	<p>Cette définition de la dette correspond à celle de la statistique financière. L'évaluation des engagements se fait à la valeur nominale. Afin de garantir la comparabilité, les subventions d'investissements inscrites dans la comptabilité de l'entité concernée doivent être déduites des engagements financiers à long terme lorsque l'option 2 (comptabilisation brute) est retenue pour comptabiliser les subventions d'investissements.</p> <p>Les instruments financiers dérivés ne font pas partie de la dette brute. Ainsi, ce chiffre-clé est calculé de la même manière qu'à la Confédération et aux Critères de Maastricht.</p>

- La **dette MCH2** est plus élevée que la dette IPSAS qui ne correspond qu'à la somme des emprunts

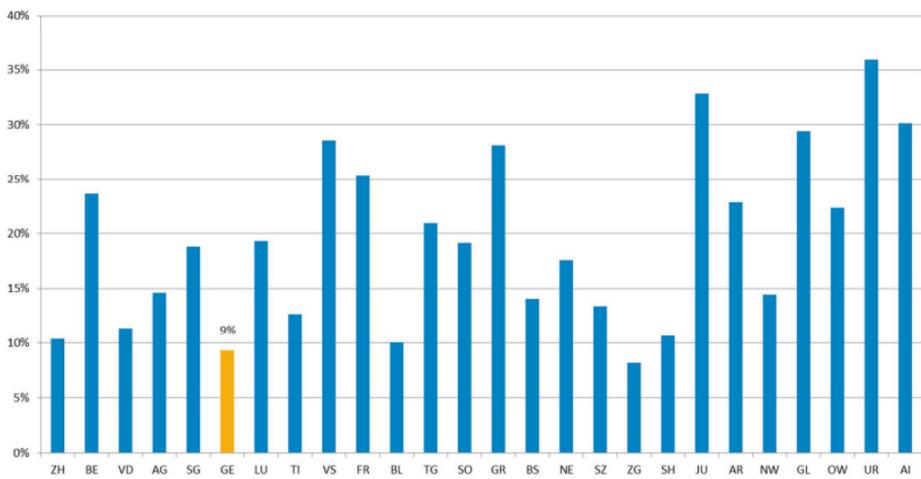
Dette brute MCH2 par habitant en 2017



Dette brute MCH2 en fonction du PIB en 2017



Mesure de l'autonomie des cantons en 2017 :  
Part des revenus de la BNS, de la péréquation fédérale, des recettes fédérales  
(hors IFD) et des subventions reçues /  
Recettes totales du canton (fonctionnement et investissement)



Merci de votre attention

## 5. Classification fonctionnelle

En plus des comptes MCH2, l'AFF présente les comptes des cantons (et des communes) selon la classification fédérale des tâches. Il s'agit d'une présentation des dépenses (exploitation et investissement) et des recettes (idem) selon la finalité de l'action publique.

La classification fonctionnelle est une hiérarchie à 3 niveaux, dont voici le 1<sup>er</sup> niveau :

- 0 Administration générale
- 1 Ordre et sécurité publique, défense
- 2 Formation
- 3 Culture, sport et loisirs, église
- 4 Santé
- 5 Prévoyance sociale
- 6 Trafic et télécommunication
- 7 Protection de l'environnement et aménagement du territoire
- 8 Economie publique
- 9 Finances et impôts

La classification fonctionnelle permet d'affiner les comparaisons intercantionales en se limitant à un domaine en particulier.

---

# Commission des finances

PL 12574 – Maîtrise des charges

PL 12575 – Maîtrise des engagements

## Règles de politique budgétaire et financière des cantons

### Mécanismes de freins

8 janvier 2020



REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

www.geneve.ch

Département des finances et ressources humaines  
Direction générale des finances de l'Etat

Page 1

## Les différents types de règles budgétaires

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) a publié pour la première fois en 2010 un document regroupant les règles de politique financière des cantons

**CONFÉRENCE DES DIRECTRICES ET DIRECTEURS CANTONAUX DES FINANCES**

**Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances**

Home > Thèmes > Politique financière > Règles budgétaires

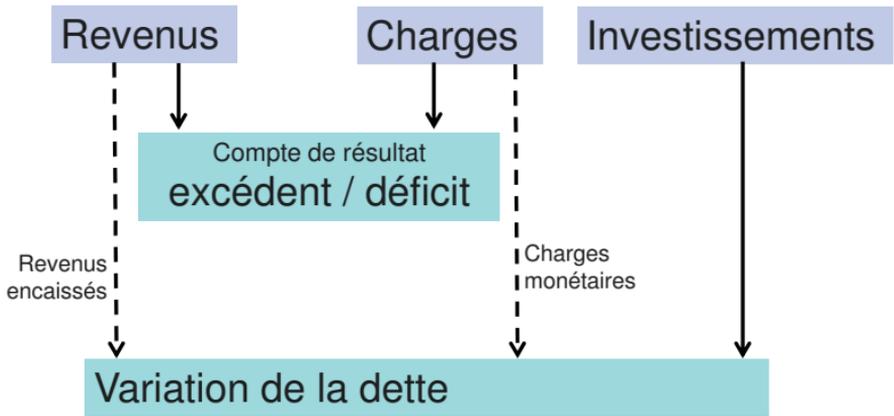
**Règles budgétaires**

> 30.06.2010  
"Règle complémentaire au frein à l'endettement", prise de position relative au projet de consultation 959

> 31.05.2007  
Einführung eines Finanzreferendums, prise de position relative au projet de consultation 959 (en allemand)

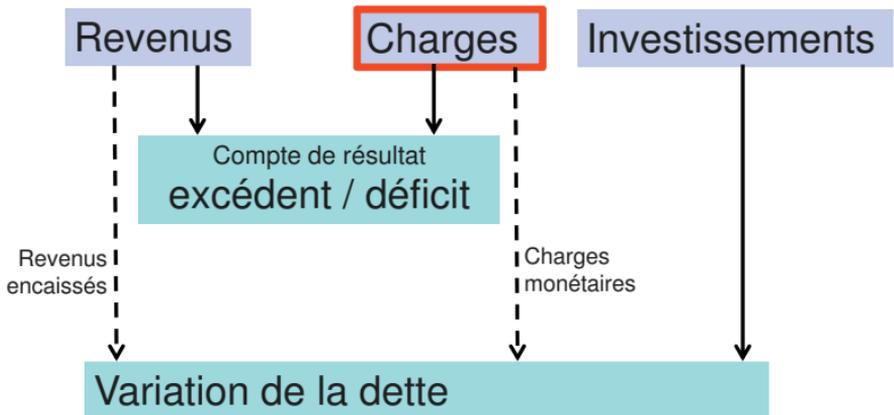
**Règles de politique budgétaire des cantons (deuts/français) PDF**  
(État 29.11.2018)

## Les différents paramètres financiers



Page 3

## Les freins aux dépenses



Page 4

## Les freins aux dépenses

Ce type de dispositif vise en général à freiner les charges de fonctionnement

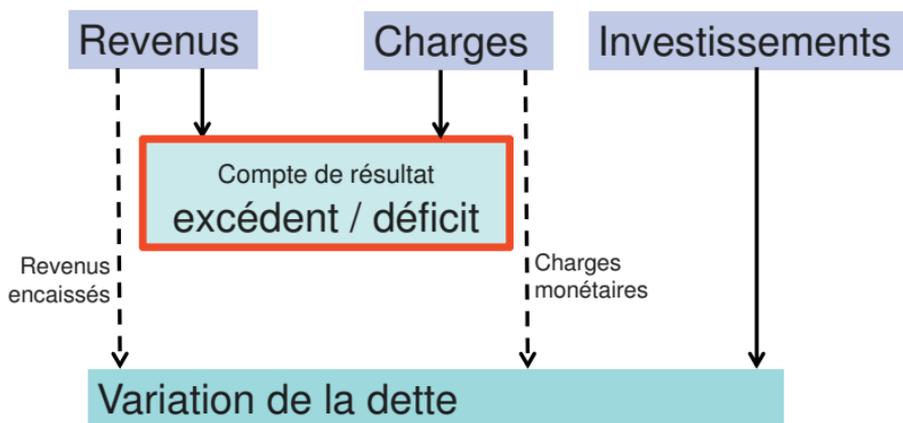
**GR** à moyen terme, la croissance des dépenses du canton doit être proportionnellement inférieure à celle de l'économie globale

**TG** stabilisation de la croissance déterminante des dépenses au niveau de la croissance moyenne du PIB sur 8 ans

**VS** lors de l'adoption du budget, toute augmentation de la croissance des dépenses du personnel, des dépenses générales et des subventions de fonctionnement hors subventions redistribuées excédant l'augmentation de l'indice des prix à la consommation doit faire l'objet d'une justification dans le message au Grand Conseil

**NE** sont soumises à l'approbation des 3/5 du Grand Conseil, les dépenses uniques > 7 mio et les dépenses récurrentes > 0.7 mio.

## Les freins aux déficits



## Les freins aux déficits

La loi modèle MCH2 adoptée par la CDF recommande ce type de dispositif. L'objectif de cette loi modèle est l'équilibre du compte de fonctionnement à moyen terme

La grande majorité des cantons reprend ce principe mais les modalités sont parfois significativement différentes

**BE** en cas de déficit budgétaire ou des comptes, celui-ci doit être résorbé dans les 4 ans, et une majorité qualifiée de 3/5 du parlement est nécessaire

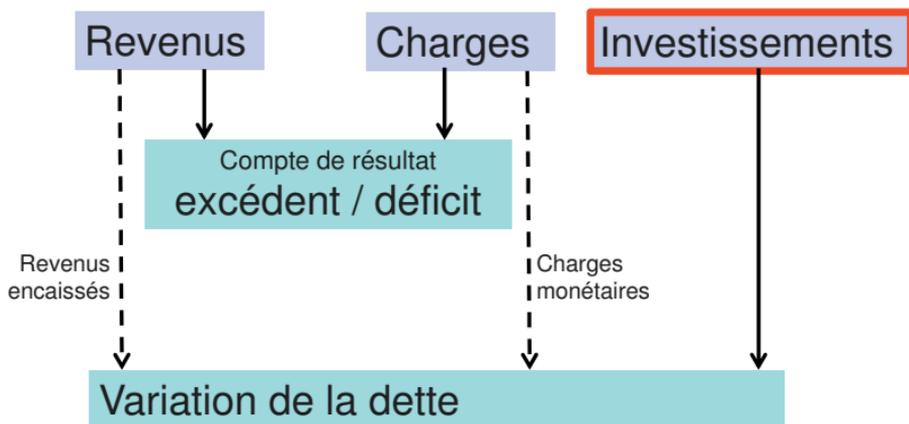
**BL** valeur minimale des fonds propres > 4% des dépenses  
Sinon, le montant manquant est à rembourser dans un délai de 4 ans

**OW** règle de déficit budgétaire <3% des impôts prélevés sur les personnes physiques et morales

**TI** en principe le compte des résultats (budget et compte) doit être équilibré. En tenant compte de la situation économique, le budget peut présenter un découvert de bilan  $\leq$  4% des revenus courants. Les résultats du compte des résultats alimentent un compte de compensation. Les découverts du compte de compensation doivent être compensés dans une période de 4 ans

Page 7

## Les freins aux investissements et indirectement à l'endettement



Page 8

## Les freins aux investissements et indirectement à l'endettement

11 cantons (AR, AG, BE, FR, GL, JU, NE, OW, SH, ZG, VS) imposent un degré d'autofinancement minimum des investissements, parfois lorsque l'endettement dépasse un seuil prédéfini, avec possibilité de déroger

**JU, GL, FR** règle : degré d'autofinancement minimum 80%

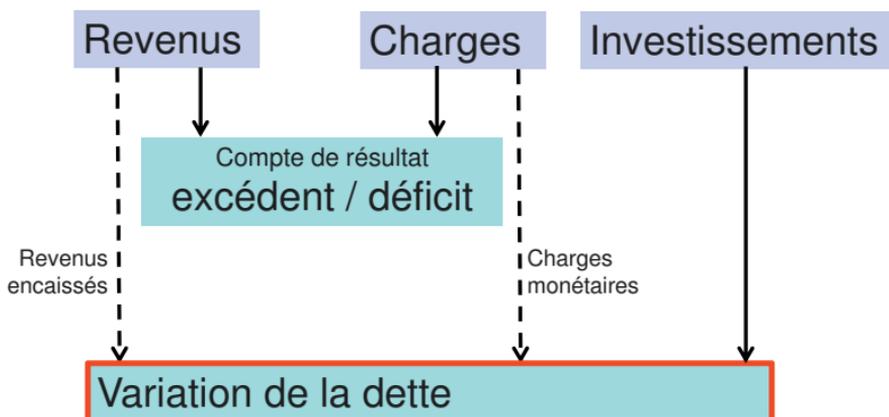
**AG, BE, OW** règle : degré d'autofinancement 100% sur une période de 5 ans, ou à moyen terme

**AR, SH** Le degré d'autofinancement des investissements nets doit être d'au moins 100% si le ratio de la dette nette est supérieur à un seuil fixé (directement inspiré de la loi modèle MCH2)

7 cantons (AI, SO, SZ, TI, UR, VD, ZH) ne disposent pas de règle particulière limitant les investissements ou l'endettement

Page 9

## Les freins à l'endettement



Page 10

## Les freins à l'endettement

Certains cantons disposent d'une règle de plafonnement de la dette

### Exemples

**BS** Règle : endettement net < 6.5% du PIB suisse (environ 4.4 milliards)  
sinon 2/3 voix pour approuver un budget,  
sanction : augmentation du budget de fonctionnement limitée à l'inflation

**LU** La dette nette ne peut pas dépasser 90 % des impôts

---

# Merci de votre attention !

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

**Finanzpolitische Regeln der Kantone: Ausgaben-, Defizit- und  
Schuldenbremsen (Stand: 29. November 2018)**

Eine Umfrage betreffend Ausgaben-, Defizit- und Schuldenbremsen wurde im Herbst 2018 in den Kantonen durchgeführt. Die Ergebnisse sind in der untenstehenden Tabelle ausgewiesen.

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
AG	Einschränkung Ausgabendynamik	Neue Ausgaben über 5 Mio. Franken erfordern absolutes Mehr des Parlaments Gebot einer stabilen und wenn möglich sinkenden Staatsquote	Regierungsrat kann notwendige Budgetmittel und Verpflichtungskredite bei dringenden Massnahmen vorzeitig freigeben (nachträgliche Bewilligung durch Parlament).	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine besondere Regelung zusätzlich zum Ausgleich der Finanzierungsrechnung • Die Finanzierungsrechnung ist mittelfristig auszugleichen, d.h. die Selbstfinanzierung hat mittelfristig 100 % zu betragen. • Fehlbeträge der Finanzierungsrechnung sind ab dem übernächsten Jahr in Raten von mindestens 20 % abzutragen • Für den Ausgleich von Fehlbeträgen der Finanzierungsrechnung bei konjunkturellen Schwankungen kann das Parlament die Ausgleichsreserve aufheben oder auflösen. • Der Grosse Rat kann ein Budget, das zu einem Fehlbetrag der Finanzierungsrechnung führt, nur mit absoluter Mehrheit beschliessen. • Ein Budgetdefizit erfordert einen Höherverschuldungsbeschluss durch den Grossen Rat, der dem fakultativen Referendum untersteht (Höherver- schuldungsreferendum).	Keine Regelung	Keine Regelung
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausserordentlicher Ertrag und Aufwand der Erfolgsrechnung und der Investitionsrechnung sind von der Schuldenbremse ausgenommen</li> <li>• Bei rezessiver Wirtschaftsentwicklung (reales BIP <math>\leq</math> 0) kann das Parlament die Abtragung von Fehlbeträgen aussetzen.</li> </ul>	Bei Abweichungen zu den gesetzlichen Zielen der Aufgaben und Finanzpolitik (stabile Staats- und Steuerquote, auf die Dauer ausgeglichene Finanzierungsrechnung) sind Massnahmen (Entlastungsprogramme) zu ergreifen.

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
AI	Einschränkung Ausgabendynamik Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine Regelung Keine Regelung Keine Regelung	Keine Regelung Keine Regelung Keine Regelung	Keine Regelung Keine Regelung Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
AR	Einschränkung Ausgabendynamik	Keine Regelung (finanzpolitische Zielsetzungen des Regierungsrates)	Keine Regelung	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Die Erfolgsrechnung ist mittelfristig auszugleichen.</li> <li>• Sie darf nicht mit einem Aufwandsüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.</li> <li>• Bilanzfehlbeträge sind innert längstens sieben Jahren abzutragen.</li> </ul>	Keine Regelung	Keine Regelung
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Voranschlag mindestens 100 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200 Prozent beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
BE	<p>Einschränkung Ausgabendynamik Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</p> <p>Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung</p>	<p>Keine Regelung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Voranschlag der Erfolgsrechnung darf keinen Aufwandüberschuss ausweisen.</li> <li>• Weist der Rechnungsabschluss in der Erfolgsrechnung einen Aufwandüberschuss aus, ist er dem Voranschlag des übernächsten Jahres zu belasten (wenn nicht durch Eigenkapital gedeckt)</li> <li>• Selbstfinanzierungsgrad hat mittelfristig 100% zu betragen.</li> <li>• Ein Finanzierungsfehlbetrag im Voranschlag ist im Aufgaben-/Finanzplan zu kompensieren.</li> <li>• Ein Finanzierungsfehlbetrag beim Abschluss muss im Voranschlag des übernächsten Jahres und der drei anschließenden Jahre kompensiert werden.</li> </ul>	<p>Keine Regelung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3/5 der Parlamentsmitglieder können ein Defizit im Voranschlag zulassen. Dieses muss innert 4 Jahren abgetragen werden.</li> <li>• 3/5 der Parlamentsmitglieder können beim Abschluss ein Defizit zulassen. Dieses muss innert 4 Jahren abgetragen werden.</li> <li>• Das Parlament kann die Frist auch auf 8 Jahre verlängern.</li> <li>• 3/5 der Parlamentsmitglieder können die Kompensationspflicht aufheben</li> <li>• Die Regel gilt nur, wenn Bruttoschuldenquote &gt; 12% des kant. Volkseinkommens</li> </ul>	<p>Keine Regelung</p> <p>Keine Regelung</p> <p>Keine Regelung</p>

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
BL	Einschränkung Ausgabedynamik Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Keine Regelung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung</li> <li>• Mittelfristig: 8 Jahre (4 Jahre rückwirkend, 4 Planjahre im Aufgabeng- und Finanzplan)</li> <li>• Wächst die Wirtschaft im Budgetjahr voraussichtlich stärker als der langfristige Trend, ist, wenn immer möglich, ein Ertragsüberschuss zu budgetieren</li> <li>• Das Eigenkapital soll mehr als 8% (Warnwert), jedoch mindestens 4% (Mindestwert) des Gesamtaufwandes des Kantons betragen.</li> <li>• Unterschreitet das Eigenkapital den Warnwert, zeigt der Regierungsrat der Finanzkommission Möglichkeiten für dessen mittelfristigen Aufbau auf</li> <li>• Unterschreitet das Eigenkapital den Mindestwert, ist der fehlende Betrag innerhalb von 4 Jahren abzutragen</li> </ul>	Keine Regelung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Der Landrat kann mit einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder aussergewöhnliche Aufwände oder Erträge von der Berechnung ausnehmen</li> </ul> <p>Der Landrat kann ausnahmsweise die Frist mit einer Mehrheit von 2/3 der anwesenden Mitglieder verlängern</p>	Keine Regelung <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erfüllt der Entwurf des AFP die Vorgaben des mittelfristigen Ausgleichs nicht oder unterschreitet das Eigenkapital den Mindestwert, so kürzt der Regierungsrat im Rahmen der Erstellung des AFP die Aufwände der kantonalen Behörden proportional zur Summe ihrer Budgetkredite in der Erfolgsrechnung</li> <li>• Die Kürzungen sind nur so weit zulässig, als die Saldi die Erfüllung der übergeordneten Aufträge weiterhin gewährleisten</li> </ul>
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Regierungsrat legt im Hinblick auf einen angemessenen Selbstfinanzierungsgrad das maximale Investitionsvolumen fest und nimmt eine Priorisierung der Investitionsvorhaben vor	Keine Regelung	Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
BS	Einschränkung Ausgabendynamik Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine spezifische Regelung Keine spezifische Regelung Nettoschuldenquote < 6.5% des BIP der Schweiz.	Keine Regelung Keine Regelung Ein Budget, das die Sanktionsregel nicht einhält, kann nur mit einer Mehrheit von 2/3 der Stimmen des Grossen Rates beschlossen werden.	Keine Regelung Keine Regelung Weist die Rechnung eine zu hohe Nettoschuldenquote aus, darf das budgetierte zweckgebundene Betriebs- ergebnis (Betriebsergebnis ohne Steuern, Finanzaus- gleich und nichtzweckgebun- dene Regalien und Kon- zessionen) nur mit der Novemberteuerung wachsen.

Règle fondamentale	Règle de gestion	Desserment des règles (conjoncture, catastrophes naturelles, décisions qualifiées)	Sanction
Restriction de l'évolution des dépenses	Doivent être adoptées à la majorité qualifiée: <ul style="list-style-type: none"> <li>les dépenses brutes et uniques dont la valeur excède 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil ainsi que les dépenses brutes et périodiques dont la valeur excède 1/40 % de ces mêmes comptes ;</li> <li>les diminutions de recettes de l'Etat et des communes dont la valeur totale excède, pour les cinq premières années d'application de la loi ou du décret, 1/8 % du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil.</li> </ul>	Aucune règle	Aucune règle
Equilibre budgétaire à moyen terme	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le budget du compte de résultats doit être équilibré.</li> <li>Compensation des déficits du compte de résultats (situation conjoncturelle difficile, besoins financiers exceptionnels) sur 5 ans. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant l'exercice déficitaire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Situation conjoncturelle difficile (2 trimestres avec une croissance &lt; 0%, taux de chômage &gt; 5%, taux de demandeurs d'emploi &gt; 7%, baisse sensible des revenus estimés de la fiscalité.</li> <li>Besoins financiers exceptionnels (majorité absolue des membres du Grand Conseil) selon des critères prédéfinis.</li> <li>Une décision du Grand Conseil peut prolonger la compensation de deux ans au plus</li> </ul> Aucune règle	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lorsque le déficit du du compte de résultats dépasse 2% du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire.</li> <li>Le Grand Conseil ne peut pas dépasser le chiffre de dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes</li> </ul>
Limitation de l'endettement, compte d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le degré d'autofinancement doit atteindre au moins 80 % pour être considéré comme suffisant.</li> <li>Le service de la dette (intérêts passifs) ne doit en principe pas dépasser 10 % des impôts cantonaux.</li> </ul>	Aucune règle	Aucune règle

Can- ton	Règle fondamentale	Règle de gestion	Desserrement des règles (conjoncture, catastrophes naturelles, décisions qualifiées)	Sanction
GE	Restriction de l'évolution des dépenses	Cst.art. 97 Vote du budget : "En adoptant le budget, le Grand Conseil ne peut dépasser la somme totale des dépenses inscrites dans le projet qui lui est soumis sans prévoir concurrentement la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière". Dans la pratique, cet article Constitutionnel est interprété dans le sens où le Grand Conseil ne peut pas augmenter les revenus pour augmenter les charges. Ainsi, une augmentation de charges doit être compensée par une diminution.	Si les députés refusent une loi connexe qui visait à diminuer les charges, ils ne sont pas tenus de prévoir une couverture financière. Dans ce cas, le résultat prévu par le projet de budget est péjoré. En acceptant des amendements réduisant les charges, le parlement dispose d'une marge budgétaire qu'il peut utiliser. Il est admis de pratique constante que le Conseil d'Etat est exonéré de l'obligation de prévoir une couverture financière lorsqu'il propose des amendements qui augmentent les charges.	Les amendements ayant pour effet de dépasser la somme totale des charges doivent prévoir une couverture financière quand ils sont proposés par la commission des finances, ou les députés en séance plénière.
	Equilibre budgétaire à moyen terme	1. <u>L.GAF art. 12</u> al.3 Le Budget de fonctionnement peut présenter un excédent de charge, à <b>concurrence maximale de la réserve conjoncturelle</b> disponible. Il doit être équilibré à terme.  2. <u>L.GAF art. 14</u> "al.1 Le Conseil d'Etat doit initier la <b>procédure relative aux mesures d'assainissement obligatoire</b> en soumettant au Grand Conseil des mesures de rang législatif assurant le retour à l'équilibre des comptes,	Aucune règle pour les cas exceptionnels	1. <u>L.GAF art. 12</u> Dans ce cas : " <b>Le plan financier quadrinial de l'Etat doit démontrer le retour à un excédent de revenus.</b> Pour y parvenir, le Conseil d'Etat présente de manière séparée les mesures qui relèvent de sa compétence et les mesures d'assainissement de rang législatif".  2. <u>L.GAF art. 14</u> "Le montant du déficit qui doit être résorbé par les <b>mesures d'assainissement est calculé par le Conseil d'Etat</b> . Il ne comprend pas les éléments non récurrents du compte de résultat.

	<p>lorsque l'une des deux conditions suivantes est remplie :</p> <p>a) lorsque le budget de l'année suivante présente un excédent de charges supérieur à la réserve conjoncturelle disponible dans les états financiers de l'année précédente, au plus tard le 15 septembre de l'année en cours;</p> <p>b) lorsque le compte de résultat individuel de l'Etat présente un excédent de charges consécutives, y compris les éventuelles corrections d'erreurs postérieures, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit le troisième exercice."</p> <p>3. <u>LRGC art. 134 al.4</u>          "Le Grand Conseil vote la loi établissant le budget de l'Etat de Genève dans son ensemble. Si le projet de budget de fonctionnement est déficitaire, l'adoption de la loi requiert la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil."</p>	<p>Aucune règle pour les cas exceptionnels</p>	<p>Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le corps électoral doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée."</p>
<p>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</p>	<p><u>LGAF art. 15</u>          "Al. 2 L'objectif à long terme de l'Etat est de limiter l'endettement à un montant maximum équivalent au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée."</p>	<p><u>LGAF art. 15</u>          "Tant que cet objectif n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent aux crédits d'ouvrages (hors crédits d'études et acquisition d'immeubles) :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• si l'endettement annuel moyen dépasse 13,3 milliards, le Grand Conseil (parlement) ne peut adopter que des crédits d'ouvrages qui</li> </ul>	

				<p>autorisent des dépenses à caractère urgent : la majorité absolue de ses membres est requise (51 voix) ; <b>si l'endettement annuel moyen dépasse 14,8 milliards, le Grand Conseil (parlement) ne peut adopter que des crédits d'ouvrages qui autorisent des dépenses à caractère urgent : la majorité des deux tiers de ses membres est requise (67 voix) ; de plus, le Grand Conseil vote sur la possibilité de soumettre les décisions d'investissement au corps électoral (référendum facultatif)''.</b></p>
--	--	--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
GL	Einschränkung Ausgabendynamik	Keine gesetzliche Regelung (politische Vorgaben durch Regierungsrat und / oder Parlament)	Keine Regelung	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Abschreibung des Bilanzfehlbetrags um mindestens 20% des Restbuchwertes	Keine Regelung	Keine Regelung
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 80% betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 200% beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
GR	Einschränkung Ausgabendynamik	Mittelfristig dürfen die Ausgaben des Kantons prozentual nicht stärker zunehmen als die Gesamtwirtschaft.	Das Kantonsparlament kann die finanzpolitischen Richtwerte während der Planungsperiode anpassen.	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Ein mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung ist vorgeschrieben. Ein Bilanzfehlbetrag ist jährlich um mindestens 20% des Restbuchwertes abzutragen.	Keine Regelung	Keine Regelung
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Ein finanzpolitischer Richtwert des Kantonsparlaments begrenzt die Nettoinvestitionen im Budget, was indirekt die Verschuldung der Investitionsrechnung limitiert.	Keine Regelung	Keine Regelung

Can-ton	Règle fondamentale	Règle de gestion	Desserment des règles (conjoncture, catastrophes naturelles, décisions qualifiées)	Sanction
JU	Restriction de l'évolution des dépenses Equilibre budgétaire à moyen terme	Aucune règle Objectif de l'équilibre budgétaire à moyen terme mentionné dans la loi.	Aucune règle Aucune règle	Aucune règle Aucune règle
	Limitation de l'endettement, compte d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le budget de l'Etat doit présenter un degré d'autofinancement supérieur ou égal à 80%.</li> <li>En cas de découvert au bilan ou si la dette brute est supérieure à une fois et demie le montant budgétisé au titre des impôts cantonaux, le degré d'autofinancement doit être d'au moins 100%.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le Parlement peut, à une majorité d'au moins deux tiers des députés, déroger de la règle si des circonstances extraordinaires le justifient. Il ne peut cependant pas y déroger deux années consécutives.</li> <li>Si la majorité n'est pas atteinte ou si le Parlement a déjà dérogé l'année précédente, le budget est soumis en votation populaire s'il ne respecte pas les niveaux de contraintes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aucune règle spécifique (cf. sanction populaire)</li> </ul>

Kanton	Grundregel <sup>1</sup>	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
LU	<p>Einschränkung Ausgabendynamik</p> <p><b>Schuldenbremse</b></p> <p><b>Erfolgsrechnung</b> (Erhalt des Eigenkapitals): Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung ist die Erfolgsrechnung.</p>	<p>Keine gesetzliche Regelung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Die ordentlichen Ergebnisse der Erfolgsrechnung werden ab dem Jahr 2018 in einem statistischen Ausgleichskonto kumuliert.</li> <li>• Für das statistische Ausgleichskonto wird per 1. Januar 2018 ein Ertragsüberschuss von 140 Millionen Franken als Anfangssaldo festgesetzt.</li> <li>• Das Ausgleichskonto darf keinen Aufwandsüberschuss aufweisen.</li> <li>• Im Voranschlag muss das Ausgleichskonto mindestens ausgeglichen sein und die Schuldengrenze eingehalten werden.</li> <li>• Ein Aufwandsüberschuss in der Erfolgsrechnung darf im Voranschlag nur vorgesehen werden, wenn die vorstehenden Vorgaben eingehalten werden. Er darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern betragen.</li> </ul>	<p>Keine Regelung</p> <p>Das ausserordentliche Ergebnis ist ausgenommen.</p>	<p>Keine Regelung</p> <p>Zeichnet sich im Aufgaben- und Finanzplan eine Überschreitung der Schuldengrenze ab oder liegt der Ertragsüberschuss des Ausgleichskontos im letzten Planjahr unter 100 Millionen Franken, leitet der Regierungsrat Massnahmen ein und intergriert sie in den nächsten Aufgaben- und Finanzplan.</p> <p>In der Jahresrechnung ist nachzuweisen, dass das Ausgleichskonto keinen Aufwandsüberschuss aufweist und die Schuldengrenze eingehalten ist.</p> <p>Sind bei Rechnungsabschluss die Vorgaben zum Ausgleichskonto oder zur Schuldengrenze verletzt, dürfen nur noch die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben getätigt werden.</p> <p>Zudem hat der Regierungsrat unverzüglich Massnahmen einzuleiten, mit denen im nächsten Aufgaben- und Finanzplan sowohl</p>

<sup>1</sup> Ziele der finanzpolitischen Steuerung sind der Erhalt des Eigenkapitals und tragbare Schulden. Damit sollen die langfristige Handlungsfähigkeit des Kantons und eine sichere Finanzierung der staatlichen Leistungen und Infrastrukturen gewährleistet werden.

	<p><b>Schuldenbremse Nettoschulden</b> (Tragbare Schulden): Gegenstand der finanzpolitischen Steuerung sind die Nettoschulden.<sup>2</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Nettoschulden dürfen 90 Prozent des durchschnittlichen Bruttoertrages einer Einheit der Staatssteuern der vergangenen fünf Jahre nicht überschreiten.</li> </ul>	<p>Der Kantonsrat kann beschliessen, dass Investitionen für Infrastrukturprojekte, die mindestens 3/10 einer Einheit der Staatssteuern beanspruchen, den Vorgaben der Schuldenbremse Nettoschulden nicht unterliegen. Er fasst diesen Beschluss im Rahmen der Ausgabenbewilligung.</p>	<p>für das Voranschlagsjahr als auch für die nachfolgenden Planjahre die Anforderungen der Schuldenbremsen erfüllt werden.</p> <p>Die Beschränkung der Ausgaben auf die für die ordentliche und wirtschaftliche Staatstätigkeit unerlässlichen Ausgaben gilt so lange, bis ein vom Kantonsrat beschlossener Voranschlag mit gültig festgesetzten Einheiten der Staatssteuern vorliegt, der die Anforderungen der Schuldenbremsen einhält.</p> <p>Vgl. oberhalb</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>2</sup> Die Nettoschulden sind das Fremdkapital ohne die passivierten Investitionsbeiträge abzüglich des Finanzvermögens.

Canton	Règle fondamentale	Règle de gestion	Desserrement des règles (conjoncture, catastrophes naturelles, décisions qualifiées)	Sanction
NE <sup>3</sup>	<p>Réstriction de l'évolution des dépenses</p> <p>Équilibre budgétaire à court et moyen terme du compte de résultats</p>	<p>Un quorum 3/5 des membres du Grand Conseil est nécessaire pour passer des lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes (dépense unique &gt; CHF 7 mio et dépense renouvelable &gt; CHF 700'000) ainsi que des diminutions et des augmentations importantes des recettes fiscales (&gt; CHF 7 mio par année)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Déficit du budget annuel &lt; 1% des revenus hors subventions et imputations internes.</li> <li>• Dès 2020 : Équilibre quadriennal sur 4 ans (le budget est établi de manière à ce que, en prenant en considération le résultat total du budget de l'année en cours et ceux des deux derniers exercices clôturés, la moyenne des quatre exercices soit équilibrée)</li> <li>• Au besoin, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil les mesures d'assainissement nécessaires au respect des valeurs limites ci-dessus. Si ces mesures ne suffisent pas, le Grand Conseil relève pour une année le coefficient de l'imposition des personnes physiques dans la mesure nécessaire pour atteindre les valeurs limites exigées.</li> <li>• Le degré d'autofinancement ne peut pas être inférieur à 70% (disposition transitoire jusqu'en 2019).</li> </ul>	<p>Aucune règle</p> <p>Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité des trois cinquièmes de ses membres, déroger aux règles de gestion détaillées ci-contre pour une durée de deux ans au plus en cas de circonstances extraordinaires</p>	<p>Aucune règle</p> <p>Toute augmentation du découvert résultant d'un budget préalablement voté hors des limites du frein doit être amortie au taux de 20% au moins, à compter du budget du deuxième exercice qui suit, pour la part dépassant la limite de 1% prévue pour le déficit du compte de résultats. A noter que cet amortissement ne sera pas effectué si le budget correspondant respectait les limites du frein.</p> <p>Pas de sanction prévue si le degré d'autofinancement exigé au budget n'est pas atteint dans les comptes.</p>
	<p>Limitation de l'endettement, compte d'investissement</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les investissements qui doivent entraîner des flux financiers nets positifs sur une période de 10 ans n'entrent pas dans la</li> </ul>	

		<ul style="list-style-type: none"><li>• Dès 2020 le degré d'autofinancement à atteindre dépendra du taux d'endettement net relatif au dernier exercice clôturé (voir taux art. 30 al. 3 LFinEC)</li></ul>	<p>détermination des limites de l'endettement (dépenses gérées hors frein)</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Les investissements nets pris en considération dans le calcul du degré d'autofinancement tiennent compte d'un écart statistique de 15% (on part du principe que seul 85% des dépenses inscrites au budget se réaliseront en cours d'exercice).</li></ul>	
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

Kanton	Grundregel	Steuerregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
NW	Einschränkung Ausgabedynamik	Quorum (2/3 Mehrheit der anwesenden Ratsmitglieder) für Finanzbeschlüsse	Keine Regelung	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Der durchschnittliche Aufwandüberschuss des vorgelegten Budgets und der beiden folgenden Finanzplanjahre darf nicht grösser als 0.1 Einheiten des geschätzten durchschnittlichen Nettoertrags der Kantonssteuer sein.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Berechnung des Aufwandüberschusses erfolgt unter zusätzlicher Berücksichtigung der Entnahmen aus finanzpolitischen Reserven.</li> <li>Darlehen, Beteiligungen und ausserordentliche Investitionen (Grossinvestitionen im Spitalbereich, für die Infrastruktur und für die Bewältigung von Naturkatastrophen) werden nicht berücksichtigt, wenn dies im Kreditbeschluss ausdrücklich bestimmt wird.</li> </ul>	Landrat muss an der gleichen Sitzung den Aufwand reduzieren oder die Steuern erhöhen damit die Regel eingehalten wird.
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Die Staatsverschuldung gemäss Budget darf nicht 0.75 Einheiten des vergangenen Jahresertrags der Kantonssteuer ausmachen.	Darlehen, Beteiligungen und ausserordentliche Investitionen (Grossinvestitionen im Spitalbereich, für die Infrastruktur und für die Bewältigung von Naturkatastrophen) werden nicht berücksichtigt, wenn dies im Kreditbeschluss ausdrücklich bestimmt wird.	Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
OW <sup>4</sup>	Einschränkung Ausgabendynamik	Saldoverschlechterung des Budgetentwurfes des Regierungsrates Bedarf der Mehrheit aller Kantonsräte (nicht nur Anwesende)	Keine Regelung	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Budgetdefizit < 3% der Veranlagten Steuern natürliche und juristische Personen.	Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund von "grösseren ausserordentlichen Ereignissen"	Keine Regelung
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad muss über 5 Jahre hinweg 100% betragen	Vorbehalten bleiben Abweichungen aufgrund von "grösseren ausserordentlichen Ereignissen"	Keine Regelung

<sup>4</sup> Eine Änderung der Regeln per 1. Januar 2019 sind nicht ausgeschlossen.

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
SG	Einschränkung Ausgabendynamik	Keine spezifische Regelung (Politische Budgetvorgaben durch Parlament möglich)	Keine Regelung	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das Budget der Erfolgsrechnung muss ausgeglichen sein, d.h. das Budgetdefizit muss <math>\leq 3\%</math> des einfachen Steuerertrags sein</li> <li>• Ein Rechnungsdefizit wird zwingend dem übernächsten Budget belastet (Ausnahme bei positivem EK)</li> <li>• Ein Ertragsüberschuss ist für die Bildung freien EK oder für zusätzliche Abschreibungen zu verwenden</li> <li>• Steuersenkungen sind nur möglich wenn 1.) Budgetdefizit <math>\leq 3\%</math> des einfachen Steuerertrags und 2.) EK <math>&gt; 20\%</math> des einfachen Steuerertrags.</li> </ul>	Keine Regelung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Steuern müssen höher angesetzt werden, wenn Budgetdefizit <math>&gt; 3\%</math> des einfachen Steuerertrags.</li> </ul>
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Aktivierungsgrenzen, Abschreibungsfristen, Investitionsplattformen für Hochbauten	Keine Regelung	Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
SH	Einschränkung Ausgabendynamik	Die Erfolgsrechnung darf nicht mit einem Aufwandüberschuss budgetiert werden, wenn ein Bilanzfehlbetrag besteht.	Keine Regelung	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Bilanzfehlbeträge müssen jährlich um mindestens 20% abgetragen werden. Die Abtragung ist im Finanzplan vorzusehen und im Budget auszuweisen.	Keine Regelung	Bilanzfehlbetrag > 5% der Einnahmen der Laufenden Rechnung; erfordern Stabilisierungsmassnahmen durch Regierung und Parlament
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad der Nettoinvestitionen muss im Budget mindestens 100% betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 250% beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
SO	Einschränkung Ausgabendynamik Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung  Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Quorum für nicht gebundene Ausgaben • Ausgleich Voranschlag der Lauf- Rech. ist vorgegeben • Bilanzfehlbeträge (Verlustvortrag) sind innerhalb von 4 Jahren abzutragen	Mehrheit der Mitglieder des Parlaments • Ein Defizit der Laufenden Rechnung sowie eine Erhöhung des Steuerfusses kann nur mit absolutem Mehr der Mitglieder des Kantonsrates beschlossen werden.	Keine Regelung  Keine Regelung  Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
SZ	Einschränkung Ausgabendynamik Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Derzeit keine Regelung. Neue Regelung ist in Bearbeitung. Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung über 8 Jahre.	Keine Regelung Ein Bilanzfehlbetrag ist durch Überschüsse in der Erfolgsrechnung auszugleichen und soll nur in begründeten Fällen mehr als fünf Jahre beanspruchen	Keine Regelung Ist der mittelfristige Ausgleich gefährdet, unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat Vorschläge für eine nachhaltige Verminderung der Aufwände oder Steigerung der Einnahmen.
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
TG	Einschränkung Ausgabendynamik	Stabilisierung des massgebenden Ausgabenwachstums auf das BIP- Wachstum im Durchschnitt über 8 Jahre.	Keine Regelung	Wird das Stabilisierungsziel nicht erreicht, muss der Regierungsrat dem Grosse Rat einen Massnahmenplan zur Ausgabenreduktion vorlegen.
	Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung	Abschreibung von Bilanzfehlbeträ- gen von jährlich mindestens 20%	Keine Regelung	Keine Regelung
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Ausgegliche Gesamtrechnung über einen Zeitraum von 8 Jahren	Keine Regelung	Keine Regelung

Can- ton	Règle fondamentale	Règle de gestion	Desserrement des règles (conjoncture, catastrophes naturelles, décisions qualifiées)	Sanction
TI <sup>5</sup>	Restriction de l'évolution des dépenses Equilibre budgétaire à moyen terme	Aucune règle  • En principe le compte des résultats (budget et compte) doit être équilibré • En tenant compte de la situation économique, le budget peut présenter un découvert de bilan $\leq 4\%$ des revenus courants • Les résultats du compte des résultats alimentent un compte de compensation • - Les découverts du compte de compensation doivent être compensés dans une période de 4 ans	Aucune règle  • En cas de grave crise économique ou des besoins financiers exceptionnels, le budget peut présenter un découvert de bilan $\leq 5\%$ des revenus courants • Les conditions de grave crise économique où des besoins financiers exceptionnels sont décrits dans la loi • - L'augmentation de 4 au 5% de la limite doit être approuvée de la majorité absolue des membres du Grand Conseil. La durée maximale est de deux années consécutives	Aucune règle  • Si la limite du 4% n'est pas respectée il faut implémenter des mesures de correction du déficit • Si les mesures ne sont pas suffisantes il faut augmenter le coefficient d'impôts • L'augmentation du coefficient d'impôts doit être approuvée de la majorité qualifiée des membres du Grand Conseil (2/3) • Dans le cas où le déficit du compte de compensation $\geq 9\%$ der revenus courants, le Conseil d'Etat présent aux Grand Conseil un plan de rééquilibre financier pur rééquilibrer les comptes entre un période de 4 ans • Le Grand Conseil peut décider des mesures alternatives pour rééquilibrer les comptes • Si dans l'exercice du referendum des mesures de correction du déficit sont rejetées, le Conseil d'Etat doit présenter aux Grand Conseil dans une période de 6 mois des nouvelles mesures.
	Limitation de l'endettement, compte d'investissement	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
UR	Einschränkung Ausgabendynamik Mittelfristiger Ausgleich der Erfolgsrechnung (ER) <sup>5</sup>	Keine Regelung  Im Budgetvorschlag des Regierungsrats darf das Defizit der ER max. 12% der Nettoerträge aus den budgetierten kant. Steuern betragen. Ist der Bilanzüberschuss per Ende des letzten Rechnungsjahrs kleiner als die Nettoerträge aus kant. Steuern, muss das kumulierte Gesamtergebnis der ER über acht Jahre (fünf letzten Rechnungsjahre, das laufende Jahr, das Budgetjahr und das erste Finanzplanjahr) ausgeglichen sein.  Anmerkung: Mit der Einführung dieser Defizitbeschränkung per 1. Januar 2019, die neu in einem separaten Gesetz «Gesetz zum Haushaltgleichgewicht des Kantons Uri» geregelt ist, werden auch sämtliche finanzpolitischen Instrumente abgeschafft.	Keine Regelung  Keine Regelung	Keine Regelung  Wird die Vorgabe im Budgetvorschlag nicht eingehalten, so hat der Regierungsrat dem Landrat zusammen mit dem Budget Massnahmen zur Verbesserung vorzuschlagen (eine Steuerfussanpassung ist keine erlaubte Massnahme), mit denen der Fehlbetrag zum Erreichen dieser Vorgaben kompensiert werden kann. Dabei kann die Wirkung der Massnahmen abhängig von der Rechtsgrundlage verzögert eintreten.  Negative Sanktionen: Lehnt der Landrat Massnahmen ab, so wird zur Kompensation der abgelehnten Massnahmen der Steuerfuss soweit in Schritten von einem Prozentpunkt erhöht, bis die Vorgaben eingehalten sind.  Positive Sanktionen: Der Steuerfuss ist um mindestens 1 Prozentpunkt pro 5 Prozentpunkte Ertragsüberschuss im Verhältnis zu den Nettoerträgen aus den budgetierten kant. Steuern zu senken, wenn a) kum. Gesamtergebnis der ER über acht Jahre ausgeglichen ist und b) der Bilanzüberschuss des letzten Rechnungsjahrs grösser ist als die Nettoerträge aus kant. Steuern des letzten Rechnungsjahrs und c) im Budgetvorschlag des Regierungsrats der budgetierte Ertragsüberschuss grösser ist als 10% der budgetierten Nettoerträge aus kant. Steuern.  Keine Regelung
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	• Keine Regelung	Keine Regelung	

<sup>5</sup> unter Berücksichtigung des Bilanzüberschusses

Canton	Règle fondamentale	Règle de gestion	Desserrement des règles (conjoncture, catastrophes naturelles, décisions qualifiées)	Sanction
VD	Restriction de l'évolution des dépenses Equilibre budgétaire à moyen terme	Aucune règle  En règle générale, le budget de fonctionnement de l'Etat doit être équilibré.	Aucune règle  L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres du Grand Conseil.	Aucune règle  Si, dans les derniers comptes, les recettes ne couvrent pas les charges avant amortissements, les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement portant sur le montant du dépasement.  Les mesures qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du corps électoral. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent.
	Limitation de l'endettement, compte d'investissement	Aucune règle	Aucune règle	Aucune règle

Canton	Règle fondamentale	Règle de gestion	Desserrement des règles (conjoncture, catastrophes naturelles, décisions qualifiées)	Sanction
VS	Restriction de l'évolution des dépenses	<p>Lors de l'adoption du budget, toute augmentation de la croissance des dépenses du personnel, des dépenses générales, des subventions de fonctionnement hors subventions redistribuées excédant l'augmentation de l'indice des prix à la consommation doit faire l'objet d'une justification dans le message au Grand Conseil.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les budgets et les comptes doivent chaque année être équilibrés et présenter un excédent de revenus (frein aux dépenses).</li> <li>• Si, contrairement au budget, le compte présente un excédent de charges, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.</li> </ul>	Aucune règle	Aucune règle
	Equilibre budgétaire à moyen terme		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Grand Conseil peut décider de déroger au frein, décision prise à la majorité absolue des membres, en cas de situation économique particulièrement difficile, de catastrophe naturelle ou d'autre événement ou situation présentant un caractère grave ou extraordinaire.</li> <li>• Les découverts doivent être amortis sur une durée maximale de 5 ans. En cas de gravité exceptionnelle, ce délai peut, par décision du Grand Conseil prise à la majorité absolue des membres, être prolongé pour une durée de 2 ans.</li> </ul>	Aucune règle
	Limitation de l'endettement, compte d'investissement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les budgets et les comptes doivent chaque année être équilibrés et présenter un excédent de revenus (frein aux dépenses).</li> <li>• Si, contrairement au budget, le compte présente un excédent de charges, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Grand Conseil peut décider de déroger au frein, décision prise à la majorité absolue des membres, en cas de situation économique particulièrement difficile, de catastrophe naturelle ou d'autre événement ou situation présentant un caractère grave ou extraordinaire.</li> <li>• Les découverts doivent être amortis sur une durée maximale de cinq ans. En cas de gravité exceptionnelle, ce délai peut, par décision du Grand Conseil prise à la majorité absolue des membres, être prolongé pour une durée de 2 ans.</li> </ul>	Aucune règle

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
ZG	Einschränkung Ausgabendynamik	Keine gesetzliche Regelung (politische Vorgaben in der Finanzstrategie des Regierungsrates)	Keine Regelung	Keine Regelung
	Mittelfristiger Ausgleich der der Erfolgsrechnung	Das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ist über acht Jahre auszugleichen. Ein Bilanzfehlbetrag ist inner fünf Jahren jährlich mindestens um 20 Prozent abzutragen.	Betrifft gemäss Auslegung der Finanzdirektion im Zusammenhang mit der Schuldenbremse kumulierte Ertragsüberschüsse nicht.	Keine Regelung
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Der Selbstfinanzierungsgrad muss im Budget mindestens 80 Prozent betragen, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt.	Keine Regelung	Keine Regelung

Kanton	Grundregel	Steuerungsregel	Lockerungsbestimmungen (Konjunktur, Naturkatastrophen, Qualifizierte Beschlüsse)	Sanktionsregel
ZH	Einschränkung Ausgabendynamik	Für Beschlüsse über Mehrausgaben ist eine Mehrheit aller Mitglieder des Parlaments erforderlich  • Mittelfristiger Ausgleich der konsolidierten Erfolgsrechnung • Mittelfristig: 8 Jahre • (Berechnung im Rahmen des Budgets: vier kommende Planjahre, laufendes Budgetjahr und letzte drei Rechnungsjahre; Berechnung im Rahmen der Rechnung: letzte acht Rechnungsjahre) • Ein allfälliger Bilanzfehlbetrag ist jährlich zu mindestens 20 Prozent abzutragen; die Abtragung ist zu budgetgeren	Bei dringlichen Vorhaben, wenn der Aufschub für den Kanton nachteilige Folgen hätte, kann der Regierungsrat Kreditüberschreitungen bewilligen  Keine Lockerungsbestimmungen im Gesetz.  Durch das Parlament bzw. Volk wurden in wenigen Spezialfällen schon Ausnahmen für spezifische Sachverhalte beschlossen.	Keine Regelung
	Begrenzung der Verschuldung Investitionsrechnung	Keine Regelung	Keine Regelung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antrag des Regierungsrates an das Parlament mit Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben bei Gefährdung des mittelfristigen Ausgleichs. Das Parlament ist an den Gesamtbetrag der mit den Anträgen erzielbaren Saldoverbesserungen gebunden.</li> <li>• Für höchstens die Hälfte der budgetierten Abtrags eines Bilanzfehlbetrags kann der Regierungsrat für das zweite Jahr innerhalb der zweijährigen Steuerfussperiode eine Erhöhung des Steuerfusses beantragen.</li> </ul>

*Date de dépôt : 28 avril 2020*

## RAPPORT DE LA MINORITÉ

### Rapport de M. Jacques Béné

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### PL 12274

Lorsque ce projet de loi a été déposé, en même temps que le PL 12575, personne n'aurait pu penser qu'au moment de rédiger ce rapport de minorité la crise que nous vivons donnerait encore plus de raisons d'être à ces propositions. La situation actuelle doit nous pousser à revenir aux fondamentaux et enrayer la fuite en avant en matière de dépenses que nous avons connues ces dernières années.

Le présent projet de loi propose simplement d'ajouter un nouvel article dans la LGAF qui ne s'appliquerait que dans l'hypothèse d'un budget déficitaire. Il a vocation à **maîtriser les charges quand la situation est difficile, à savoir quand le budget est déficitaire**. Il propose que « **le budget de fonctionnement ne peut présenter un excédent de charges que si l'augmentation totale des charges n'excède pas la variation annuelle de la population du canton** ».

Comme l'objectif est de rassembler autour de cette proposition, une exception a été prévue. Il est ainsi possible d'avoir une augmentation supplémentaire de 1% avec un vote des deux tiers du parlement. **En résumé, ce projet de loi est simplement un appel à la raison en période déficitaire, ce qui risque fort d'être le cas ces prochaines années. Il est de notre devoir de mettre en place des règles claires et précises qui contraignent l'Etat à fonctionner sur des bases saines.**

La proposition ne concerne que les comptes de fonctionnement, ce qui permet de conserver une politique anticyclique au niveau des investissements. Elle **ne s'applique que quand le canton dépense plus que ce qu'il peut encaisser**. La raison en est simple, nous devons protéger nos enfants ou nos petits-enfants et ne pas leur faire payer nos dépenses inconsidérées, à crédit.

Avec une dette abyssale de plus de 12 milliards, le canton n'a pas su juguler l'augmentation de ses dépenses au cours des dernières années. Une augmentation d'impôts, facile pour la gauche qui n'a pas d'autre solution à proposer, aurait pu permettre de maintenir le train de vie surdimensionné de l'Etat sans avoir besoin de s'endetter. Mais, heureusement, la population n'en veut pas, consciente que **Genève est déjà dans le peloton de tête des cantons qui taxent le plus et qu'il est celui qui utilise le plus son potentiel de ressources.**

Certains se soucient d'une période économique moins propice, qui verrait les aides sociales grimper sans pouvoir, avec ce projet de loi, les couvrir sans d'autres économies. Mais la situation économique de ces dernières années n'a jamais été aussi bonne et pourtant l'Etat n'a cessé de voir ses dépenses augmenter. En fait, l'Etat dépense beaucoup quand il encaisse beaucoup et continue de dépenser beaucoup quand il encaisse moins. A l'encontre de tous les principes de bonne gestion. Le résultat est là : des déficits qui s'accumulent et une dette qui grimpe. Ce qui est d'autant plus dommageable dans la période difficile que nous allons traverser, car notre capacité à nous endetter s'est péjorée du fait de notre train de vie trop élevé.

Si ce projet de loi était entré en vigueur il y a quelques années, nous aurions pu mieux intervenir aujourd'hui auprès des plus démunis, c'est donc du bon sens que de l'accepter. Ce que je vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à faire avec conviction.

## **PL 12275**

Lorsque ce projet de loi a été déposé, en même temps que le PL 12574, personne n'aurait pu penser qu'au moment de rédiger ce rapport de minorité la crise que nous vivons donnerait encore plus de raisons d'être à ces propositions. La situation actuelle doit nous pousser à revenir aux fondamentaux et enrayer la fuite en avant en matière de dépenses que nous avons connues ces dernières années.

Le principe de base de ce projet de loi est le même que pour le PL 12574. L'Etat doit se montrer exemplaire dans sa gestion et donc, dans le cas d'un budget de fonctionnement déficitaire, il ne doit pas pouvoir créer de postes supplémentaires sans compensation interne, sauf à obtenir une majorité qualifiée du parlement et permettre une augmentation maximale proportionnelle à l'augmentation de la population. Ce projet est très modeste puisqu'il n'empêche pas la création de postes en cas d'excédents, ni ne contraint à une diminution de postes en cas de déficit.

Les constats suivants rappellent la situation de notre canton en comparaison intercantonale (chiffres 2017 – cantons + communes) :

- **Genève est le 2<sup>e</sup> canton le plus dépensier avec des dépenses d'exploitation par habitant qui s'élèvent à 19 351 francs par an, juste derrière Bâle-Ville, mais largement devant les autres cantons avec 30 à 100% de dépenses supplémentaires !!!**
- **Genève est champion en matière de charges de personnel qui représentent 8519 francs par habitant, alors que les autres cantons (hormis Bâle-Ville) dépensent entre 3500 et 5500 francs, soit entre 50 et 200% de dépenses supplémentaires pour Genève !!!**
- **Genève est également le 2<sup>e</sup> canton, derrière Bâle-Ville, pour les subventions aux ménages privés avec 3198 francs par habitant, soit entre 25 et 200% de dépenses supplémentaires pour Genève !!!**
- **Genève est le canton le plus endetté avec 36 418 francs par habitant, soit 2 à 5 fois plus que les autres cantons !!!**

Cette fuite avant n'est plus tolérable. Les finances publiques de notre canton sont exsangues. Et ce n'est pas en augmentant le nombre de collaborateurs que nous pourrons pérenniser le soutien aux plus démunis, mais bien en définissant des réformes structurelles et en ciblant les aides pour ceux qui en ont réellement besoin.

Enfin, pour démontrer l'inflation du nombre de postes, il suffit de reprendre les statistiques de l'OCSIN qui a constaté qu'**entre 2002 et 2018 le nombre d'intervenants par courrier est passé de 2,92 à 6,63, c'est-à-dire qu'il a été multiplié par 2,27**. Une inflation inutile qui n'a en rien amélioré les prestations, mais qu'il a bien fallu financer.

Encore une fois, il s'agit de ne pas faire payer aux générations futures les écarts des générations précédentes.

Si ce projet de loi était entré en vigueur il y a quelques années, nous aurions aujourd'hui une plus grande marge de manœuvre pour répondre aux besoins de la population, c'est donc du bon sens que de l'accepter. Ce que je vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à faire avec conviction.