

*Date de dépôt : 3 février 2015*

## **Rapport**

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Cyril Aellen, Ivan Slatkine, Edouard Cuendet, Frédéric Hohl, Serge Hiltbold, Pierre Weiss, Antoine Barde, Renaud Gautier, Beatriz de Candolle, Bénédicte Montant, Michel Ducret, Benoît Genecand, Gabriel Barrillier, Murat Julian Alder, Patrick Saudan, Jean Romain, Daniel Zaugg, Raymond Wicky, Jacques Béné modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (*Renforcement du frein à l'endettement*)**

*Rapport de majorité de M. Patrick Lussi (page 1)*

*Rapport de première minorité de M. Alberto Velasco (page 158)*

*Rapport de seconde minorité de M<sup>me</sup> Sophie Forster Carbonnier (page 163)*

### **RAPPORT DE LA MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Patrick Lussi**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des finances a étudié le PL 11398 durant 7 séances, les 26 mars, 4, 18 et 25 juin, 27 août, 19 novembre et 10 décembre 2014, sous les présidences de M. Frédéric Hohl puis de M<sup>me</sup> Anne Marie Von Arx-Vernon.

Ont assisté aux séances de la commission :

### **Département des finances**

- M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat
- M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat
- M<sup>me</sup> Laure Bertholon, secrétaire général adjointe
- M. Yves Fornallaz, directeur du budget de l'Etat
- M. Thomas Humbert, économiste, DGFE
- M. Geoffrey Jordi, économètre, DGFE
- M. Alan Rosset, responsable du budget des investissements
- M<sup>me</sup> Coralie Apffel Mampaey, directrice des finances et de la comptabilité

Qu'ils soient remerciés pour leurs contributions appréciées.

### **Secrétariat général du Grand Conseil**

- M. Nicolas Huber, secrétaire scientifique  
puis
- M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique
- M. Laurent Koelliker, secrétaire général adjoint

**Procès-verbalistes :** M<sup>me</sup> Marianne Cherbuliez

M<sup>me</sup> Virginie Moro

M. Gérard Riedi

M. Tazio Dello Buono

M<sup>me</sup> Manuela Herman

M<sup>me</sup> Mina-Claire Prigioni

Je les remercie pour la fidèle restitution des « longs » débats.

**SOMMAIRE**

Séance du 26 mars 2014 .....	4
Présentations du projet de loi par le premier signataire.....	4
Ouverture du premier débat.....	5
Séance du 4 juin 2014.....	25
Présentation et audition de la Direction générale des finances de l'Etat au sujet du PL 11398 .....	25
Séance du 18 juin 2014.....	50
Suite de la présentation et audition de la Direction générale des finances de l'Etat au sujet du PL 11398.....	50
Séance du 25 juin 2014.....	63
Suite de la présentation et audition de la Direction générale des finances de l'Etat au sujet du PL 11398.....	63
Séance du 27 août 2014 .....	79
Audition de M. le conseiller d'Etat Serge Dal Busco.....	79
Séance du 19 novembre 2014.....	94
Vote en premier débat .....	107
Séance du 10 décembre 2014.....	109
Deuxième débat.....	109
Troisième débat.....	118
Vote du PL 11398 dans son ensemble.....	119
Conclusions.....	123

## Séance du 26 mars 2014

### Présentations du projet de loi par le premier signataire

L'objectif est la réduction de la dette.

La manière est une façon mesurée et lente, avec un principe de base assez clair qui est de maintenir les charges à leur taux actuel et le nombre d'employés de l'Etat à leur nombre actuel.

Les auteurs du PL ont fixé ce double objectif car, sans ceci, il y aurait eu le risque d'avoir une situation dans laquelle le maintien des charges aurait pu avoir un impact négatif sur la fonction publique.

Le fait de garantir le nombre de fonctionnaires à leur niveau actuel donne à ces derniers la garantie que, dans toute la mesure du possible, leur statut et leur revenu seront identiques.

En effet, si les charges sont maintenues mais que l'on augmente le nombre de fonctionnaires, cela signifie par conséquent qu'il faut exercer à leur encontre une certaine contrainte budgétaire.

Une soupape est prévue : en cas de nécessité, il est possible de déroger à l'une et à l'autre des limites susmentionnées et d'augmenter les charges, respectivement le nombre de fonctionnaires, avec une majorité qualifiée.

Cela s'inscrit dans le cadre du frein à l'endettement, de manière générale ; il s'agit de maintenir un processus, une manière de faire, qui existait déjà, avec une limite du frein à l'endettement, s'agissant des investissements.

Les auteurs de ce projet postulent sur une certaine croissance des recettes, puisque le maintien des charges ne pourra conduire à une baisse de la dette que si la situation économique évolue de manière favorable, ce qui permettra de rembourser la dette et d'éviter qu'il appartienne à la prochaine génération de payer les dépenses actuelles.

Ce PL reflète un objectif clairement affirmé de vouloir réduire progressivement la dette, de manière lente mais déterminée.

L'objectif, à long terme, tel que décrit dans l'art 15A, est de limiter l'endettement à un montant **maximal** équivalant au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée.

Cet objectif atteint, comme le relate l'article 15C, les mécanismes et dispositions fixées dans ce projet de loi deviendront caduques.

## Ouverture du premier débat

Un député (PLR) rappelle que le dernier PFQ présenté par le CE table sur une croissance des revenus de l'ordre de 3% par an et une croissance des charges d'environ 2%, ce qui semble énorme aux auteurs et ne pas correspondre à la réalité économique.

Si l'on veut pouvoir éviter d'entrer dans le mécanisme de frein à l'endettement et continuer à investir dans ce canton, car cela est nécessaire, il faut pouvoir contenir l'évolution des charges de l'Etat.

Ce PL n'a pas pour vocation d'attaquer la fonction publique, contrairement à ce qui peut être lu dans la presse. Le PL ne remet pas en cause le statut de la fonction publique, ni le nombre de postes actuels ; les auteurs souhaitent seulement que ce nombre cesse d'augmenter de manière trop forte. L'Etat a fortement augmenté le nombre de postes ces quatre dernières années ; près de 1 600 postes ont été créés et il n'est pas possible de continuer de la sorte.

Il invite ses collègues à consulter le site internet de la BADAC (Base de données des cantons et des villes suisses), dans lequel figurent différents chiffres intéressants, même s'ils ne sont pas tout à fait à jour : y figure le nombre d'ETP pour 1 000 habitants dans les administrations publiques centrales. Le chiffre était de 47,64 pour Genève en 2001 et le canton était alors dans la tranche haute ; en 2005, Genève est le canton qui a connu la plus forte croissance, par rapport aux autres cantons. Il y a eu une stagnation de ce nombre dans tous les cantons de Suisse alémanique, à l'exception de Bâle-Ville, alors que le chiffre ne cesse d'augmenter pour Genève, ce qui pose différents problèmes. Si l'on veut notamment pouvoir garantir l'annuité aux fonctionnaires, il est nécessaire de s'assurer que les finances publiques seront saines. Si l'on continue sur le rythme connu aujourd'hui, compte tenu de la conjoncture économique actuelle, on peut imaginer qu'à moyen terme, il ne sera même plus possible de maintenir les mécanismes actuellement en place.

Il ne faut donc pas voir, dans ce PL, une attaque de la fonction publique ; au contraire, les auteurs du PL essaient de protéger la fonction publique actuellement présente. Ne pas vouloir augmenter le nombre de fonctionnaires n'est pas synonyme d'une remise en cause de la fonction publique.

Il y a la volonté que Genève puisse investir dans des infrastructures qui lui sont nécessaires. Il entend déjà la gauche dire que la droite a son obsession de la traversée du lac ; or, il songe aux écoles et à d'autres infrastructures majeures pour toute la population.

Un député (UDC) dit que ce PL intéresse fortement son parti, car la situation est loin d'être brillante. Ce qui le gêne, dans ce PL, c'est qu'il prévoit que le GC peut déroger aux principes de réallocation et de maîtrise des charges. S'agissant des crédits d'ouvrage, il se demande ce que signifie « le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent », car tout est finalement urgent.

Il n'est pas d'accord avec cette notion d'endettement moyen de 13,3 mias ou 14,8 mias, le chiffre pris dans les comptes d'Etat étant celui de la dette consolidée. Il relève que l'Etat triche déjà en appliquant les normes IPSAS, puisque les risques avérés devraient figurer dans les comptes de l'Etat.

Ainsi, à titre d'exemple, le risque avéré de 5 mias de la CPEG devrait figurer dans les comptes, augmentant l'endettement. Ils sont déjà à près de 16 mias de dette et, si l'on ajoute les risques avérés, cette dette réelle avoisine les 21 mias. C'est un chiffre catastrophique, raison pour laquelle il n'est pas d'accord que, dans ce PL, il y ait des ouvertures et des dérogations qui permettraient, une fois de plus, de ne pas faire grand-chose.

Il conclut son propos en disant que ce PL part d'un bon sentiment, mais qu'il devra être repris sur divers points.

Un député (PLR) admet que les auteurs de ce PL auraient pu être plus stricts, mais que là n'était pas leur objectif ; ils ont tout de même le souci que l'Etat puisse assurer ses tâches essentielles.

Il relève que le débat sur les crédits d'ouvrage a déjà eu lieu au GC en octobre dernier, au sujet d'une loi qui a été acceptée par une grande majorité du parlement. En effet, la notion d'endettement moyen découle de la révision de la LGAF. C'est la notion de dette moyenne, non de dette, qui a été retenue, car la dette est à un pic au 31 décembre, au moment où l'Etat verse le 13<sup>e</sup> salaire à ses fonctionnaires. Il est donc plus cohérent de prendre le chiffre de la dette moyenne sur l'année que celui correspondant à un pic.

L'urgence des projets d'investissement doit, premièrement, être définie par le CE et, en dernier ressort, par le GC.

Il ajoute que les députés ont déjà eu ce débat et qu'ils peuvent se référer au mémorial du GC du mois d'octobre dernier, sur ce point. Ils peuvent, certes, refaire ce débat, mais il ne croit pas que, dans le cadre du PL 11398, le débat doive porter sur l'article 15D (nouveau), car son contenu n'est pas nouveau ; il s'agit uniquement d'un décalage des articles de loi existants.

Le député (UDC) remarque que, si la dette augmente, c'est tout de même parce qu'il y a 200 mios à 300 mios d'investissements.

Le député (PLR) admet cela, mais répète que l'article 15D (nouveau) est un article existant de la LGAF, qui a été voté en octobre 2013 et qui est, par ce PL, uniquement déplacé.

S'agissant de la remarque visant à dire que ce PL est peut-être trop tendre pour l'UDC, il explique que, pour le PLR, il est important d'avoir des principes de dérogation car il peut arriver qu'il y ait des situations urgentes qui nécessitent de déroger à des principes. La rigidité absolue ne lui semble pas être le bon principe.

Il précise que les dérogations représentent 0,5% du total des postes, ce qu'il n'a jamais vu dans sa carrière de député, les augmentations dans les budgets se montant plus souvent à +1% ou +2%. De plus, il faut une majorité des  $\frac{2}{3}$  du GC pour que de telles dérogations soient admises. Il suffit ainsi qu'un des trois blocs, actuellement au GC, ne soit pas d'accord pour que tout soit bloqué ; les minorités peuvent donc agir à ce niveau-là.

Il estime qu'il était important de laisser cette ouverture, tant au niveau du nombre de postes que des charges, en cas d'intérêt supérieur à faire un petit effort, mais avec des conditions de dérogations strictes, pas évidentes à atteindre et qui nécessitent un consensus extrêmement large.

Une députée (Ve) constate que les auteurs du PL ont, à l'article 15D (nouveau), repris l'article 15 de la LGAF. Elle remarque que le député (PLR) a évoqué les postes créés au cours des dernières années. Elle relève que ceux-ci ont surtout été créés dans certains politiques publiques, à savoir la santé, la sécurité et l'enseignement, ce qui répondait à des priorités exprimées par le CE et à des lois qui ont été votées par le GC ; elle songe notamment à la réforme du CO et à l'école le mercredi matin.

Elle aimerait savoir comment les auteurs du PL appréhendent cette problématique et si, en allant au bout de la réflexion, ils estiment qu'il ne faudrait pas empêcher le GC de voter des lois nécessitant la création de postes. Elle se demande s'ils ne sont pas là dans une démarche quelque peu schizophrène. En effet, un concept extrêmement rigide est posé, par exemple avec le précédent frein à l'endettement, où une question alternative doit être posée à la population, que l'on essaye ensuite de contourner d'une manière ou d'une autre car on se rend compte qu'il n'est pas toujours applicable dans la pratique.

Elle souhaiterait avoir l'avis des auteurs du PL, ainsi que du CE, sur cette question.

Le premier signataire (PLR) admet partiellement la remarque de la députée (Ve). Il relève toutefois que l'augmentation des postes et des dépenses n'est pas liée uniquement aux politiques publiques qu'elle a

mentionnées. Souvent, l'augmentation des postes et des charges a concerné tous les départements. Il y a eu, selon les auteurs de ce PL, une absence de priorités dégagées ou alors la volonté d'avoir des priorités dans toutes les collectivités publiques, ce qui a conduit à la situation financière qu'ils connaissent aujourd'hui. Elle a raison : le corset aujourd'hui proposé, qui n'est pas si étroit et qui connaît une exception claire avec une limitation, doit conduire le CE et le GC à faire un certain nombre de choix ; ils ne pourront pas accepter toutes les propositions ou demandes et refuser en même temps toute augmentation fiscale pour les financer, le cas échéant.

Ainsi, si l'on ne veut pas être schizophrène et rester crédible, il faudra effectivement s'astreindre à ne pas voter des dépenses supplémentaires que l'Etat n'a pas les moyens de financer.

Un député (PLR) ajoute que les auteurs de ce PL cherchent à responsabiliser le GC et le CE. Ce PL n'a pas pour but de dire qu'il faut limiter l'engagement de policiers ou d'enseignants, mais qu'il faut peut-être s'interroger sur le fonctionnement et l'utilité du back-office de l'Etat et des multiples couches hiérarchiques qu'il existe au niveau de l'administration. A titre d'exemple, il indique qu'aux HUG, un chef de clinique, qui fonctionnait seul, s'en est allé et a été remplacé par un autre chef de clinique, avec lequel ont en même temps été engagées deux nouvelles secrétaires ; les médecins doivent remplir encore plus de formulaires de contrôle que par le passé.

Ils veulent privilégier la qualité des prestations directes à la population et sont persuadés que des gains de productivité et d'efficience sont réalisables au niveau du back-office de l'Etat.

La députée (Ve) relève que ce PL ne prend pas en compte une éventuelle augmentation des recettes, puisqu'il se base sur le budget de l'année précédente. Il serait toutefois possible d'imaginer qu'il y ait une augmentation des impôts, voire simplement qu'il y ait plus de recettes fiscales que l'année précédente ; or, dans ce cas, il faudrait tout de même se baser sur le budget de l'année précédente.

Un député (PLR) répète que l'objectif est d'atteindre un niveau d'endettement qui soit acceptable, c'est-à-dire plus ou moins une année de revenus. Si une augmentation fiscale est votée par le peuple, elle aura pour conséquence une augmentation des revenus ce qui, avec ce PL, augmentera les bénéfices de l'Etat, ce qui accélérera le remboursement de la dette et permettra d'atteindre rapidement l'objectif souhaité et, partant, la fin de l'application de ce mécanisme.

Une députée (S) fait par du grand étonnement qu'elle a eu à la réception de ce PL, car les députés ont voté la nouvelle LGAF il y a six mois. Avec le

dépôt de ce PL, elle s'interroge sur la confiance des auteurs de ce PL envers le CE. Elle admet que la nouvelle LGAF a été votée durant l'ancienne législature et qu'il était alors possible de douter de la composition du CE. Désormais, le CE est tout de même à majorité de droite et les auteurs proposent un PL qui verrouille encore plus la marge de manœuvre que l'on pourrait laisser au CE dans la présentation de son budget et dans l'organisation et de l'Etat.

Elle demande pour quelle raison verrouiller jusqu'au pilotage quadriennal en ajoutant, dans ce PL, que non seulement les comptes doivent être à l'équilibre mais qu'en plus, les budgets prévisionnels sur les trois ans à venir doivent être dans la même veine.

Il a été évoqué l'augmentation du nombre d'ETP à l'Etat, par 1 000 habitants, par rapport à d'autres cantons. Or, il faudrait aussi considérer l'augmentation du nombre d'habitants, qui pourrait peut-être expliquer certaines augmentations d'ETP.

Un député (PLR) répond que les auteurs du PL avaient fait cette recherche. Il n'a plus les chiffres en tête, mais se souvient que la croissance des charges et des ETP était quasiment deux fois supérieur à l'augmentation de la population, sur les cinq dernières années.

Il signale que, si les auteurs déposent un PL, cela ne constitue pas une défiance vis-à-vis du CE, mais représente juste leur travail de députés.

Le premier signataire confirme qu'il ne s'agit pas d'une défiance vis-à-vis du CE ; s'il devait y avoir une défiance quelconque, elle le serait plutôt à l'égard du GC, car c'est souvent la schizophrénie du GC, avec ses lois, qui est problématique.

Pour les auteurs, il s'agit là d'une autre manière de résoudre les problèmes budgétaires et d'éviter les psychodrames passés. En effet, bien souvent, face aux propositions de budgets qui leur étaient présentées, les députés proposaient des coupes linéaires, qui ont leur vertu financières mais aussi des effets collatéraux, ou de mettre l'accent sur certains éléments connus des députés, ce qui avait un caractère arbitraire et pouvait les mener à passer à côté de certaines économies possibles plus faciles, mais qui leur étaient inconnues.

Ainsi, les auteurs du PL veulent atteindre le même objectif, mais plus en confiance avec le CE, en fixant le cadre et en lui faisant confiance pour couper au bon endroit.

Un député (S) remarque que ce PL ne fait pas preuve d'une grande originalité, puisqu'il y a déjà eu des PL équivalents durant la précédente législature.

Il demande comment les auteurs du PL ont fixés les chiffres figurant dans le PL, soit les 13,3 mias et 14,8 mias.

Un député (PLR) répond que ce sont les chiffres que le GC a voté en octobre 2013.

Ce député (S) demande d'où ils ont tiré l'objectif, consistant à limiter l'endettement à un montant maximum équivalent au totale des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée (article 15A).

Le député (PLR) répond que c'est M. Hiler qui avait fait cette proposition cela en Commission de contrôle de gestion, laquelle avait été acceptée à l'unanimité. Il répète qu'il n'y a rien de nouveau et que cela correspond à l'article 15, alinéa 2 actuel de la LGAF.

Ce député (S) relève que le PLR, qui a déposé ce PL, aurait pu changer ce chiffre ; il demande donc les raisons de son maintien et quelles sont les propriétés de ce chiffre, pour le garder dans un PL, proposant une réforme parce que ses auteurs s'inquiètent du montant de la dette.

Le député (PLR) répond que ce n'est pas de manière mathématique qu'ils ont fixé l'endettement maximum à une année de revenu ; c'était tout simplement une notion ou un montant qui leur parlait.

En appliquant les critères de Maastricht à la dette genevoise et en allant chercher la part de la dette suisse qui appartient au canton de Genève, l'on est aujourd'hui au-delà des 60% fixés dans lesdits critères de Maastricht. Ils auraient pu faire un calcul, sous cet angle, mais l'objectif du PLR n'était pas de faire des calculs scientifiques avec l'aide d'économètres, pour définir le bon niveau de la dette. Il estime qu'il est logique et rationnel de définir que l'endettement ne peut pas être supérieur à une année de revenus.

Le premier signataire (PLR) entend la critique de la députée (S) qui leur reproche d'avoir repris ce qui a été fait au mois d'octobre dernier, ce qui est faux, et à la fois celle de son collègue (S), qui leur reproche de ne pas avoir repris ce qui a été discuté en octobre dernier.

Ils ont préféré reprendre les chiffres qui avaient été discutés en octobre 2013 par le GC et respecter le compromis trouvé par le GC de la précédente législature.

Le député (S) évoque un autre PL, qui concerne la loi sur la police. Un Conseiller d'Etat PLR a fait un PL qui propose une augmentation automatique du nombre de fonctionnaires de police par rapport à l'augmentation de la population. Il demande aux auteurs du PL 11398 s'ils pensent que leur PL est compatible avec celui qu'il vient de mentionner.

Un député (PLR) répond que ne pas augmenter le nombre de fonctionnaire ne signifie pas qu'il n'est plus possible d'engager des policiers ou des enseignants ; c'est au niveau de l'efficacité du fonctionnement de l'Etat et du back-office qu'il est possible de trouver des économies de personnel, en ne remplaçant pas certains postes au moment des départs à la retraite.

Il considère que ce PL est tout à fait compatible avec une augmentation de policiers, d'enseignants, d'assistants sociaux, etc. ; il n'a pas pour objectif de prêter la qualité des prestations délivrées à la population.

Un autre député (PLR) dit que ce PL vise également à soigner un mal endémique dont souffre l'Etat, à savoir le manque de transversalité et de mobilité d'un service à l'autre. Si l'on pouvait faire des transferts lorsque cela est nécessaire, cela simplifierait déjà beaucoup les choses et permettrait de réallouer les ressources. Il y a de gros efforts à faire sur ce point. Nombre de Conseillers d'Etat et de responsables RH à l'Etat ont déjà soulevé cette problématique des silos à l'Etat de Genève.

Le député (S) propose d'aller au bout du raisonnement. Puisque la population genevoise augmente d'environ 5 000 résidents par année ; si cela implique une augmentation du nombre d'infirmières, de policiers et d'enseignants chaque année, il va falloir couper dans le back-office, certainement dans les postes de hauts cadres de l'Etat. Il imagine que là est le but des auteurs de ce PL.

Un député (PLR) réplique que ce ne sont pas les auteurs de la loi qui décideront où il faudra diminuer le nombre de postes. Il précise que ce PL ne touche pas le grand Etat et donc pas les HUG, même s'il peut avoir un effet sur les subventions que l'Etat verse aux HUG et le niveau des charges ; c'est aux HUG de trouver leur équilibre. Le PLR est persuadé qu'il y a énormément de gains d'efficacité à trouver dans le fonctionnement de l'Etat, dans l'administration, qui vont compenser l'augmentation du nombre de policiers et d'enseignants liés à l'augmentation de la population.

Il remarque encore que, si une administration fonctionne bien, qu'elle est bien gérée et que l'informatique est performante, une augmentation de la population n'implique pas nécessairement de renforcer les équipes dans les services servant des prestations à la population.

Le député (S) constate qu'on lui a précédemment donné un exemple ayant trait aux HUG et que maintenant il entend que ce PL ne touchera pas les HUG. Il aimerait avoir d'autres exemples, car il croit qu'il va précisément falloir tenter d'évaluer le potentiel d'économies. Il aimerait que les

commissaires reçoivent une liste de tous ces cas où des économies seraient réalisables.

Le député (PLR) avait parlé des HUG, car il s'agissait d'un exemple administratif. Il évoque le DIP ; on pourrait regarder combien il y a eu de nouveaux postes créés au secrétariat général ces huit dernières années et si cela a augmenté la qualité des prestations pour les enfants et les familles. Il en doute.

Par ce PL, ils cherchent à ouvrir un débat, qu'ils n'ont pas encore eu à ce jour. Lorsque les députés traitent du budget, ils sont tellement limités dans leurs moyens qu'ils ne peuvent opérer que des coupes linéaires, qui peuvent certes avoir des vertus, mais qui ont souvent également des effets secondaires très négatifs.

Le premier signataire (PLR) mentionne l'enseignement primaire, à titre d'exemple. Il y avait quelques inspecteurs et les maîtres principaux, que l'on a remplacés par des directeurs (entre 70 et 90). On s'est ensuite rendu compte que ces directeurs avaient besoin de maîtres assistants, raison pour laquelle les maîtres principaux ont été réintroduits, c'est-à-dire des maîtres assistants de directeurs ; on a également réintroduit des secrétaires. Ces gens produisent du travail et prennent du temps administratifs aux enseignants, qui se plaignent aujourd'hui d'être surchargés par des tâches administratives. Voilà un exemple très clair de secteur qui pourrait être réformé et pour lequel il pourrait y avoir des gains en efficacité, en matières financière et de nombre de postes alloués, tout en ayant un gain d'efficacité par rapport à l'enseignement des élèves.

Un député (PLR) cite d'autres exemples. Il évoque la présentation très intéressante que M. Favre a faite lors de la précédente séance sur le fonctionnement de la DGSI. Il a expliqué qu'ils ont supprimé les services informatiques qu'il y avait dans chaque département, car ils ne servaient à rien. Voilà un endroit où des économies sont réalisables.

Ils pourraient aussi s'interroger sur la nécessité d'avoir des services de RH dans chaque département, en plus de celui qu'il y a au DF, et pourraient songer à centraliser la gestion des RH au sein d'un seul département.

Si ce PL est accepté par une majorité du GC, cela poussera le CE à devoir réformer plus profondément et de manière structurelle l'organisation de l'Etat.

Un député (S) demande s'ils ne craignent pas qu'avec ce mécanisme, en n'ayant pas d'augmentation du nombre de fonctionnaires, des mandats soient confiés à des entreprises privées, qui ne sont pas forcément moins chères que si le travail était fait à l'Etat. Il demande si les auteurs du PL ont songé à un

mécanisme empêchant les sous-traitances vers des entreprises privées, qui seraient peut-être moins efficaces et moins économiques.

Le député (PLR) considère que c'est une question pertinente et que c'est la raison pour laquelle il y a l'article 15C. En effet, s'ils avaient limité le nombre de poste mais laissé la possibilité qu'il y ait des charges autres n'importe où, l'Etat tendrait à sous-traiter avec des entreprises privées. En fixant le niveau des charges, cela ne permettra pas au CE de faire de la sous-traitance avec des entreprises privées.

M. Huber évoque quelques chiffres publiés par l'OCStat au sujet de la population du canton : 476 000 résidants en 2013, 464 000 en 2010, 441 000 en 2005 et 414 000 en 2000. Ainsi, entre 2000 et 2013, il y a eu 15,1% d'augmentation et, entre 2010 et 2013, elle a été de 2,6%.

Un député (EAG) trouve intéressant que le PL énonce, en premier, l'objectif à long terme (article 15A).

Il a fait quelques calculs. La dette est actuellement entre 13 mias et 14 mias et le plafond indiqué dans ce PL est d'environ 8 mias.

Un député (PLR) l'interrompt pour dire que ce plafond figure actuellement dans la loi et n'est pas nouvellement introduit par le PL 11398.

Le député (EAG) comprend que le PLR veut un remboursement de 5 mias à 6 mias (différence entre 13-14 mias et 8 mias). Si la traversée de la rade est acceptée, on peut ajouter 2 mias. Ainsi, il y aurait 8 mias de dette à rembourser, alors que l'on sait déjà qu'une diminution des impôts des entreprises menace fortement les finances du canton et qu'il y aura des investissements nécessaires et urgents à faire. Il a pris un chiffre entre 100 mios et 200 mios de bénéfice et donc de remboursement de la dette par an ; de la sorte, il faudrait entre 40 ans et 80 ans de personal-stop, alors que l'augmentation de la population est d'environ 1% par an et qu'il y a un objectif de construire de 2 000 à 2 500 appartements. S'il y a une augmentation de la population de 1% par an, elle est doublée en 40 ans. Le nombre de personnes à qui doivent être délivrées des prestations publiques va en augmentant, alors il est impensable d'avoir parallèlement un personal-stop. Il note encore que des prisons sont construites et qu'il faudra donc engager des surveillants en plus.

Il n'a qu'un mot pour définir un tel personal-stop de 40 ans à 80 ans, prévu dans ce PL : de la folie.

Le député (PLR) signale qu'entre 2006 et 2010, la dette de l'Etat de Genève a baissé d'environ 3 mias, soit bien au-delà des chiffres avancés par le député (EAG). Il suffit qu'il y ait une bonne conjoncture et de bonnes rentrées fiscales. Il l'invite donc à étudier le cas vaudois : Le CE vaudois a

appliqué ce mécanisme et fait passé la dette vaudoise de 8 mias à zéro en moins de 7 ans.

Le député (EAG) relève que les auteurs du PL envisagent une baisse significative de la dette au moment où l'on prévoit une diminution de 400 mios à 600 mios des recettes provenant des entreprises.

Il signale que 1 200 postes ont été supprimés aux HUG durant les 22 dernières années, alors qu'il ne pense pas que les besoins en santé, par rapport au vieillissement et à l'augmentation de la population, ont justifié qu'il y ait moins de personnel soignant.

Il est demandé à ce député (EAG) s'il pense que la qualité des prestations délivrées par les HUG a baissé.

Pour répondre, il suggère d'observer le temps d'attente pour les opérations de la hanche. Il y a un problème de personnel aux HUG ; il faut écouter ce que ce personnel dit au niveau de ses conditions de travail, en raison de la diminution du nombre de postes et donc de l'augmentation des tâches que chacun doit assumer.

Il traite de l'enseignement : la part, par élève, du budget de l'éducation à Genève a diminué de 15% en 25 ans. On ne peut donc affirmer qu'il y a sans cesse des augmentations, car cela ne correspond pas à la réalité. Il y a eu une augmentation du nombre d'élèves par classe, alors qu'il avait signé un accord pour une diminution du nombre d'élèves par classe.

Il entend souvent le discours consistant à dire qu'il y a un certain nombre de postes inutiles depuis des années et que l'on pourrait en supprimer à certains endroits pour en ajouter là où cela est nécessaire. Il estime que de dire qu'il est facile de trouver des postes pour les domaines de la sécurité ou de l'enseignement par exemple, en faisant des gains d'efficience, revient en quelque sorte à insulter la fonction publique. Il pense qu'en disant cela, certains ont l'image de fonctionnaires jouant aux cartes au lieu de faire leur travail.

Le député (PLR) rétorque que le député (EAG) a des interprétations qui lui sont propres. Il cite un Conseiller d'Etat socialiste neuchâtelois : « Un Etat social fort est un Etat qui a des finances saines ». Si certains veulent continuer la fuite en avant et que la majorité du GC en décide ainsi, ce ne seront pas que les prestations à la population qui seront touchées, mais également la qualité de travail des fonctionnaires. Défendre des finances saines c'est donc défendre la fonction publique.

Il pense que l'on vit aussi bien à Zurich qu'à Genève. Or, en 2005, il y avait 42,13 ETP/1 000 habitants à Zurich et 59,47 ETP/1 000 habitants à Genève. Il se demande pour quelle raison il faut plus de personnel à Genève

qu'ailleurs, pour délivrer les mêmes prestations. Il lui semble nécessaire de poser cette question.

Le premier signataire (PLR) croit qu'il est totalement faux d'imaginer que les auteurs du PL pensent que les fonctionnaires jouent aux cartes. Il est, personnellement, convaincu du contraire. Tous les gens, qui sont dans les services de RH dans les différents départements, font certainement consciencieusement et bien leur travail. Il n'y a aucune critique individuelle sur la qualité de leur travail et de leur engagement ; c'est l'organisation qui n'est pas efficiente. Si l'organisation devient plus efficiente, les gens feront le même travail, avec le même engagement et la même diligence, mais il faudra moins d'ETP pour réaliser les mêmes tâches, parce qu'ils seront mieux organisés. Il ne remet pas en cause les individus, mais le système.

Dans l'exemple qu'il a donné au sujet de l'école primaire, il n'a jamais dit, et ne le pense d'ailleurs pas, que les directeurs, les maîtres assistants et secrétaires travaillent mal et ne sont pas efficaces ; il dit seulement qu'ils sont passés d'un système peu consommateur de ressources à un système consommateur de ressources, sans gain d'efficience. Voilà un exemple où il serait possible de gagner des postes et des charges, sans péjorer la performance du service, en l'occurrence des écoles.

Un député (MCG) pense que ce chantier est utile et nécessaire. Il y a des efforts constants qui sont réalisés dans certains services de l'Etat, notamment en ne remplaçant pas certains postes ; d'un autre côté, il y a des nouveaux postes qui sont créés dans d'autres services et, pour l'instant, il n'y a pas de diminution globale d'ETP à l'Etat.

Il estime qu'il faut un peu aider la fonction publique car, ne pas remplacer des fonctionnaires, ce n'est pas aider les fonctionnaires. Il note que certains PL imposent de nouvelles prestations, alors il se demande s'il ne faudrait pas aussi s'attaquer aux prestations et décider lesquelles ne devraient plus être remplies par l'Etat de Genève.

Puisqu'il n'y aurait pas de marge de manœuvre pour le CE, avec ce PL, il demande si le PLR a conscience que cela pourrait le mettre en difficulté assez sérieuse. L'UDC a relevé qu'il y avait une porte de sortie, en cas de besoins urgents ; il pourrait y avoir une situation absurde, par exemple s'il y avait des besoins urgents de postes dans un service et qu'il y avait des nombreux départs à la retraite au service des contraventions ; on déciderait de ne pas les remplacer, pour avoir des ressources à allouer ailleurs ; ainsi, les besoins ne seraient pas comblés durant un certain laps de temps et cela mettrait en difficulté certains services de l'Etat.

Un député (PLR) relève que gouverner c'est anticiper. L'exemple donné par le député (MCG) relèverait d'un cas de manque d'anticipation grave de la part du CE. Ils ont tout de même prévu une soupape, car il peut y avoir des cas où une augmentation du nombre d'ETP ou des charges peut s'avérer nécessaire.

Avec ce PL, le CE va devoir se poser des questions sur l'organisation de l'Etat et son fonctionnement et va devoir avoir une vision à moyen et long termes ; il en va là des compétences de gestionnaire attendues de la part du CE.

Il serait possible de déposer un PL sous l'angle des prestations, mais se poseraient alors des questions sur le caractère essentiel d'une prestation ou d'une autre. Le PLR a choisi d'attaquer le sujet par ce mécanisme sur la dette. Le PLR veut atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, par le mécanisme du personal-stop momentané ; il souhaiterait avoir un maximum de rentrées fiscales et ramener la dette le plus rapidement possible à 1 mia, soit le chiffre fixé dans la loi, pour qu'ensuite tous les mécanismes tombent.

Il a conscience qu'il faut d'avantage de policiers. Il remarque toutefois que, lorsqu'un événement survient dans le canton de Vaud, c'est toujours le même porte-parole de la police qui s'exprime alors qu'à Genève, c'est à chaque affaire quelqu'un de différent qui intervient, ce qui est incroyable. Il n'arrive pas à savoir qui est le porte-parole de la police genevoise.

Le député (MCG) répète qu'il trouve cette réorganisation utile et nécessaire. Il note toutefois qu'il est facile de dire que gouverner c'est prévoir, mais moins facile de mettre cet adage en application. Il y a déjà eu des démissions en masse dans certains services qui sont devenus sinistrés ; dans de tels cas, il n'est pas possible d'anticiper et il se demande si le processus parlementaire permettrait vraiment au CE de rapidement faire face à ce genre de situation.

Le premier signataire (PLR) estime que le député (MCG) a posé la bonne question ; c'est tout l'enjeu de ce PL. Il faut se demander s'il appartient aux députés d'intervenir sur un endroit plutôt qu'un autre pour définir des priorités, pour finalement arriver au cadre fixé de la réduction de la dette ou si, au contraire, il faut prendre les choses dans l'autre sens et fixer un objectif et un cadre, puis que le CE aide les députés à atteindre cet objectif. Le PLR estime qu'il appartient au GC de fixer un cadre et des objectifs et au CE, avec diligence, conscience et fermeté, de définir les priorités et dire ce qu'il est possible de faire dans ledit cadre et selon les objectifs fixés.

La Présidente annonce que le PDC a un grand intérêt à étudier ce PL.

La dette doit effectivement revenir à un niveau acceptable et il faut bien sûr limiter les différentes couches de millefeuille au niveau du back-office, que les commissaires ont pu constater dans leurs travaux en diverses commissions.

La mobilité au sein de l'Etat est quelque chose d'essentiel ; il y a eu beaucoup de blocages psychologiques et organisationnels. Le fait de se voir proposer un poste dans un autre département ou service était présenté, et l'est peut-être encore, comme étant disqualifiant.

Durant la dernière période de crise, de laquelle Genève s'est plutôt bien sortie, il y a eu des investissements anticycliques. S'ils constatent aujourd'hui que Genève a 20 ans de retard au niveau des différentes infrastructures, ils doivent se demander s'il n'y a pas un risque d'être débordé par un grand nombre de dérogations et exceptions, si l'on veut anticiper et ne pas sans cesse être à la traîne en matière d'investissements indispensables pour Genève.

Un député (PLR) relève que cette question aurait dû être posée en octobre dernier, lorsque les députés ont traité du frein à l'endettement. Les mesures anticycliques, les investissements de l'Etat concernent les investissements, alors que le présent PL ne modifie absolument rien par rapport à la loi actuelle et qu'il a trait au fonctionnement.

Il rappelle qu'il avait été rapporteur de minorité, justement parce qu'il y avait eu une proposition de geler les investissements à un niveau que le PLR jugeait trop bas, au risque que l'Etat ne puisse plus investir. Avec la dette moyenne et les deux paliers qui ont été fixés, il y a une petite marge de manœuvre pour faire les investissements nécessaires et urgents. Il faut laisser un peu de lest à l'Etat, afin qu'il puisse faire des investissements anticycliques, si nécessaire. Avec les mesures proposées dans ce PL, qui ne touchent pas les investissements mais le fonctionnement, les auteurs ont aussi l'idée que l'Etat ait plus de moyens pour les investissements autofinancés, afin de permettre plus rapidement de rattraper les retards en matière d'infrastructures, ou de permettre à l'Etat de faire des investissements anticycliques.

Un député (S) pense que ce PL est techniquement intéressant.

Il note qu'il y a désormais une disposition très claire sur le frein à l'endettement. Il rappelle que c'était un PL socialiste, à l'origine, qui a été récupéré par la droite. Ce qui est intéressant dans ce mécanisme de frein à l'endettement, c'est que le peuple choisit entre une coupe de prestations ou une augmentation d'impôts. Les gens sont mis face à leurs responsabilités.

Dans ce PL, il se demande pour quelle raison les auteurs veulent se substituer au peuple.

Il demande pour quelle raison les auteurs ont choisi le texte tel que figurant à l'article 15C, alinéa 1, qui fait référence au renchérissement, soit quelque chose d'arbitraire.

Un député (PLR) réplique que ce que le député (S) appelle frein à l'endettement est en fait un frein à la dépense. Il a été modifié dans la LGAF ; le mécanisme s'enclenche s'il y a trois comptes successifs négatifs. Or, ce mécanisme s'avère être insuffisant pour freiner l'évolution de la dette. On peut prendre des mesures au niveau du compte de fonctionnement de l'Etat, pour revenir à l'équilibre par une hausse d'impôts ou une baisse de prestations, certes, mais si les investissements ne sont pas autofinancés, la dette continue à augmenter. C'est de là qu'est venue l'idée, au cours de la précédente législature, de mettre un frein à l'endettement, qui met des contraintes. Puisque, selon le PLR, l'Etat est en train de vivre au-dessus de ses moyens, le 1<sup>er</sup> seuil de 13,3 mias sera très prochainement être atteint, courant 2014 ou 2015 ; la dette pourrait aussi atteindre le 2<sup>e</sup> seuil et, le jour où cela arrivera, l'Etat ne pourra plus investir. Cela représente un gros souci pour le PLR, qui estime qu'il faut continuer à investir. Si l'on ne veut pas arriver à ses seuils et si l'on veut pouvoir continuer à investir, il est nécessaire de prendre d'autres mesures que celle du frein aux dépenses, qui s'est avérée insuffisante.

Le premier signataire (PLR) signale qu'au-delà de la souplesse qui a déjà été évoquée, il fallait avoir une autre souplesse, liée au renchérissement. En effet, le PLR voulait tenir compte de cette problématique. Il note qu'il en est déjà en partie tenu compte, puisqu'il y a une augmentation automatique du budget possible.

Le député (S) remarque qu'à fonctionnaires constants, si le renchérissement augmente, les salaires augmentent aussi. Il aurait mieux compris que les auteurs prévoient une dérogation par rapport à l'augmentation de la population, plutôt qu'au renchérissement, car une augmentation de population engendre une augmentation des prestations. Il remarque encore que la population pourrait augmenter de 10% avec un renchérissement demeurant constant.

Le premier signataire (PLR) comprend la question du député (S). Le souci du PLR n'était pas de péjorer la situation actuelle du personnel en place. S'il y a un renchérissement, qui implique une augmentation des salaires des fonctionnaires pour ne pas péjorer leur situation, il faut prévoir ce

mécanisme. L'objectif n'est pas de réduire le nombre de fonctionnaires, mais de le maintenir au niveau actuel.

Il évoque la réallocation, la mobilité transversale, qui est primordiale.

Il redit que chacun doit assumer son rôle, le GC celui de fixer des objectifs et un cadre, le CE celui de gérer au mieux pour atteindre les objectifs dans le cadre qui a été fixé.

Un député (UDC) revient à l'article 15A, dans lequel est fixé l'objectif. Il est vrai que M. Hiler avait suggéré de poser une limite à un endettement équivalent au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée. Or, il estime que l'on pourrait fixer des limites qui soient un peu plus dures et facilement compréhensibles.

Il demande s'ils arriveront à obtenir le résultat, si on ne demande pas une redéfinition des tâches de chaque service de l'Etat, afin de connaître la pertinence des prestations fournies. A titre d'exemple, il dit que le nombre de paysans a diminué de moitié en 30 ans à Genève, alors que le nombre de fonctionnaires au service de l'agriculture a doublé. Il n'a aucun doute sur le fait que ces gens travaillent, mais il remarque qu'il y a tout de même un problème. Il y a de plus en plus de paperasse à remplir ; il faut se demander à quoi sert tout ceci et si c'est pertinent. Il constate lui-même qu'il passe beaucoup plus de temps que par le passé à remplir des tâches administratives plutôt qu'à produire du vin.

Un député (PLR) comprend la remarque faite au sujet du niveau de la dette. Or, tel qu'il est défini dans l'article 15A, il correspond à ce qui figure dans la loi actuelle ; ce n'est pas un texte qui est nouveau dans le PL. Ils pourraient rediscuter du niveau de la dette, mais celui-ci a été fixé dans la loi et repris ici de manière inchangée. Ce PL concerne uniquement les articles 15B et 15C.

S'agissant de l'exemple que le député (UDC) a donné au sujet du service de l'agriculture, il dit que c'est typiquement un endroit où des économies de postes seraient possibles, pour les réaffecter à d'autres tâches.

Cela fait douze ans qu'il est député et qu'il voit, en séance plénière, que les députés se prennent pour des petits conseillers d'Etat en décidant de couper dans les budgets ici ou là. Or, ce n'est pas leur tâche. Le GC doit fixer un cadre, qui doit être contraignant, puis le CE exécute. C'est donc à ce dernier de trouver les endroits où des postes peuvent être supprimés. Le jour où il sera contraint par la loi, si ce PL est voté, il devra se demander si le service de l'agriculture, pour reprendre cet exemple, n'est pas en sureffectif.

En déposant ce PL, le PLR veut obliger le CE à se poser les mêmes questions que les députés se posent, sachant toutefois que le CE a les moyens d'y répondre alors que tel n'est pas le cas des députés.

Un député (UDC) considère que ce PL aborde des aspects intéressants. Il ne croit toutefois pas que les fonctionnaires jouent aux cartes. Il y en a bien trop, certes, mais en raison des tâches et prestations définies et confiées à l'Etat. Ne travailler que sur le personal-stop ne constitue qu'une partie de la solution.

Sur la forme, il est prêt à soutenir ce PL, mais sur le fond, il y a des choses à revoir. Il faut pouvoir déterminer quels postes sont superflus à l'Etat.

Il constate qu'un objectif est fixé à long terme dans ce PL, avec un montant qui est déjà fixé dans la LGAF. Le mécanisme est appliqué tant que l'objectif fixé à l'article 15A n'est pas réalisé. On peut se demander quand il le sera.

Il conclut son propos en disant que ce PL est bien, mais que c'est une « mesure » ; si l'on ne mène pas une réflexion sur le nombre de tâches confiées à l'Etat et s'il n'y a pas quelque chose qui fixe la dette, il a l'impression que c'est un peu de la poudre aux yeux.

Un député (PLR) entend les soucis évoqués par le député (UDC), mais ne croit pas que ce soit le travail du GC de définir quelles prestations sont utiles ou superflues. Il constate qu'au moment du vote du budget en Commission des finances, lorsqu'il s'agit de ramener un budget à l'équilibre, les discussions ne portent pas sur l'utilité des prestations. Le CE doit venir avec des propositions concrètes, car seul lui peut amener le débat de fond ; pour ce faire, il faut toutefois que le GC lui fixe un cadre contraignant, qui est proposé par ce PL, lequel va obliger le CE à avoir une réflexion.

L'UDC dit qu'il n'y a que des petites mesures dans ce PL et qu'il faudrait être plus dur. Or, les auteurs ont décidé de laisser un peu de souplesse, afin de ne pas tout paralyser et de ne pas empêcher l'engagement de personnel en cas de nécessité.

Le premier signataire (PLR) dit qu'avec un tel PL, ils vont assister à deux modifications majeures : le CE leur dira régulièrement, lors de présentations de PL émanant de députés, comment faire lorsqu'ils impliqueront une augmentation de personnel ; cela rendra les députés attentifs à cette problématique, par rapport aux PL qu'ils déposent. De plus, c'est aussi le CE qui dira, dans le cadre fixé par le GC qu'il devra respecter, qu'il se doit de fixer des priorités et de renoncer ou refuser certaines dépenses.

Il pense que ces conséquences sont bénéfiques pour les députés, qui se rendront compte qu'ils ne peuvent pas voter n'importe quelle loi en se fichant de savoir comment elle est ensuite mise en œuvre et financée et qui devront écouter ce que le CE leur proposera.

Une députée (S) comprend que ce PL demande en quelque sorte une baisse de personnel, puisqu'il prévoit une stagnation de son nombre alors que la population est en hausse. Or, il est demandé de plus en plus de tâches au petit Etat, aux fonctionnaires, ainsi qu'aux députés, notamment au niveau du contrôle.

Elle aimerait connaître la baisse du nombre de fonctionnaires et de charges, ainsi que l'efficacité déjà réalisées au sein du petit Etat durant les dix dernières années, car elle sait qu'il y a déjà eu des efforts faits.

Elle aimerait plus de précisions concernant la réallocation transversale, qui a été évoquée précédemment.

S'agissant du coût des mises en œuvre des PL, elle indique que la LGAF prévoit déjà que les projets d'investissements définissent le nombre d'employés qui seront nécessaires pour les mener à bien. Dès lors, elle ne comprend pas la demande du PLR.

Un député (PLR) remarque que les propos ne faisaient pas état des projets d'investissement, mais de l'effet de certaines lois sur le fonctionnement de l'Etat, par exemple l'introduction de l'école le mercredi matin. Il s'agit de l'effet des lois générales votées, non des lois d'investissement, sur le fonctionnement de l'Etat.

Sur la transversalité et la mobilité, il admet que la mobilité existe actuellement au sein d'un service, voire éventuellement d'un département, mais pas au-delà. La mobilité transversale permettrait, par exemple, de créer un poste de policier si un poste est économisé à l'AFC.

Un député (PLR) dit que la mobilité peut fonctionner ; le meilleur exemple est la décision du CE de réduire la voilure du secrétariat général au DSE, qui était richement doté. Les personnes concernées se sont retrouvées dans d'autres départements et semblent en être ravies. Le but de ce PL est que cette transversalité, aux multiples possibilités, se fasse de manière naturelle et que cela soit incitatif pour le CE.

Un député (MCG) considère que ce PL est intéressant, car il veut tenter une fois de plus de s'attaquer à la dette.

Il annonce que le MCG défend la fonction publique et qu'il est opposé aux doublons et à la mauvaise organisation de l'Etat. Certains services ont effectivement enflé en raison de désorganisations internes. Il songe à l'OCP,

qui est calamiteux dans son fonctionnement actuel, ou à l'urbanisme, pour l'accomplissement des tâches duquel le nombre de personnel a fortement augmenté. Il suffit de lire Le Courrier de ce jour pour s'en convaincre ; il relate de gros problèmes rencontrés avec les Communaux d'Ambilly. Il y a des retards et il y a eu une inflation de personnel engagé. Il a d'ailleurs entendu dire qu'il y avait beaucoup de frontaliers dans certains de ces services. Il se demande si c'est un pur hasard.

Il y a un problème patent de réorganisation.

Ce qui le dérange, dans ce PL, c'est qu'il est basé sur les chiffres de 13,3 mias et 14,8 mias, c'est-à-dire des chiffres précis. Il se demande s'il n'existerait pas un autre dispositif plus judicieux que celui consistant à mettre un chiffre dans une loi, même s'il admet que, pour freiner un endettement, il faut bien même un chiffre qui fixe la limite.

Un député (PLR) répond que les chiffres de 13,3 mias et 14,8 mias sont des paliers qui figurent dans la LGAF. Il répète que ce PL porte sur les articles 15B et 15C uniquement, où ne figurent pas de plafonds. Le débat lié à ce PL porte sur le budget de fonctionnement, non sur les investissements, au sujet desquels le débat a déjà eu lieu.

Un député (MCG) dit que le MCG veut réduire la machine de l'Etat, mais qu'il n'est pas d'accord avec les autres partis sur les chemins à emprunter pour ce faire. Il faut respecter les fonctionnaires engagés et cesser de leur supprimer leur annuité chaque année, juste parce qu'il est facile de faire des économies sur ce point.

Le MCG n'a pas encore pris position sur ce PL.

Il évoque Onex, une commune qui a très peu de moyens et une administration qui fonctionne malgré tout. Carouge a 2 000 habitants de plus qu'Onex, mais un nombre bien plus important de fonctionnaires communaux. Il faut donc se poser des questions sur ce point, car Onex délivre des bonnes prestations à sa population.

Un député (PLR) répète que ce PL n'attaque pas la fonction publique ; au contraire, il la défend. Si les députés ne s'attaquent pas au problème de l'augmentation de la dette et que les contraintes deviennent plus lourdes, il faudra diminuer les prestations ou augmenter les impôts, mais il ne veut pas ouvrir ce débat maintenant ; à terme, il faudra probablement attaquer le statut de la fonction publique. Il répète que le PLR veut simplement ne pas augmenter le nombre d'ETP de la fonction publique.

Le député (EAG), au sujet de l'exemple d'une personne qui passerait du DF à un poste de policier, rappelle que les contrôleurs fiscaux ramènent plus d'argent qu'ils n'en coûtent à l'Etat. En faisant ce genre de transfert, on

rendrait la tâche plus facile à ceux qui prennent des libertés par rapport au paiement de leurs impôts. Il trouve que cette manière d'exclure les impôts du débat, comme le dit le PLR, n'est pas bonne. Cela lui fait penser à une déclaration de M. Segond, datant d'une quinzaine d'années : « Il faut reconnaître que l'on ne peut plus soigner en fonction des besoins, mais seulement en fonction de nos moyens ». Cela pose la question de l'impôt. De dire que l'on ne peut plus faire ceci ou cela, alors que Genève est une des villes où il y a le plus de riches, n'est pas logique, tout comme il est curieux de dire que l'on ne peut jouer sur les impôts parce que cela ferait fuir les riches, alors que le nombre de millionnaires ne cesse d'augmenter à Genève.

Le débat qu'ils ont ici ne peut pas éviter la problématique des impôts, entre autres sur le problème des investissements. La veille, ils ont traité de la rénovation des immeubles et de la consommation énergétique de ceux-ci dans une commission. Une estimation a été faite à Genève ; cela coûterait 40 milliards de diminuer la consommation énergétique de  $\frac{2}{3}$ , soit 800 milliards par an sur 50 ans. Ces chiffres montrent qu'il y a des besoins auxquels il faut pouvoir répondre ; sans donner une réponse, au niveau des impôts, autres que la diminution des recettes fiscales de 500 milliards pour les entreprises, les objectifs ne pourront être atteints. Il répète qu'il n'est pas possible de résoudre le problème de la dette sans aborder celui des impôts.

Un député (PLR) rappelle que Genève connaît le taux le plus élevé de Suisse en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune. Sans le bouclier fiscal, Genève perdrait nombre de gros contribuables. De plus, la fiscalité n'est pas très attractive pour les entreprises taxées au régime ordinaire.

Il croit que le député (EAG) devrait lire avec attention l'interview de M. Stern, président de Patek Philippe, une entreprise importante pour le canton, qui ne s'exprime que très rarement sur la politique et la fiscalité, raison pour laquelle cela constitue un signal qu'il faut écouter. Il a dit que la fiscalité sur la fortune a atteint des limites insupportables à Genève.

A l'intention d'EAG, un député (PLR) ajoute que ce PL est justement déposé dans cette idée de pouvoir s'assurer de rénover les immeubles pour qu'ils répondent aux standards énergétiques car, sans un tel PL, la dette atteindra bientôt le seuil de 13,3 milliards, puis celui de 14,8 milliards et, lorsqu'ils ne pourront plus investir, ils ne feront plus rien.

M. Dal Busco, conseiller d'Etat, annonce que ce genre de PL retient bien évidemment l'intérêt du CE. Sur le fond, il ne s'est pas encore déterminé sur la position qu'il entendra prendre par rapport à ce PL. Il peut toutefois dire, depuis un peu plus de 100 jours de réflexions, que les constats faits par le CE sont proches de ceux faits par les auteurs du PL.

L'endettement de l'Etat de Genève constitue une situation préoccupante. Même si le budget 2014 est à l'équilibre, l'Etat n'arrive pas à autofinancer ses investissements ; la dette continue à augmenter, ce qui constitue un problème majeur, d'autant plus que la nécessité d'investir est absolument avérée. Il y a un retard important accumulé en matière d'entretien de bâtiments. Le parc de l'Etat nécessite des investissements considérables. La situation est compliquée.

Il dit que les signaux qu'ils ont, avec la nécessité toujours renouvelée de réformer la fiscalité des entreprises, montrent que si la situation était difficile en début de législature, elle devient encore plus compliquée après le 9 février.

Le CE partage le souci de contenir les dépenses ou, pour le moins, de créer un différentiel suffisant entre les recettes et les dépenses. Il pense qu'il sera difficile d'atteindre les taux de croissance évoqués en matière de recettes.

Il n'y a pas une grande marge de manœuvre pour diminuer les dépenses. La mobilité du personnel permettrait de réallouer des gens au sein du petit Etat. La législation actuelle est loin de permettre d'atteindre cet objectif. Le CE viendra probablement avec des propositions dans ce sens.

Il faut aussi s'atteler à la réorganisation. Avec un personal-stop avéré, il y a par exemple eu une augmentation du nombre de traitements de déclarations à l'AFC, car il y a eu une meilleure organisation et que ce service dispose désormais de meilleurs outils informatiques. Il y a une marge de manœuvre, mais elle est relativement étroite. Le CE continue à travailler sur cette question. Les objectifs à atteindre sont effectivement ceux visés par ce PL ; ils verront quels seront les moyens à choisir pour y arriver.

Il relève que la mesure prévue dans ce PL, si elle était mise en application, aurait un effet de contrainte considérable. On ne peut donc parler de « mesurette ».

Un député (PLR) demande officiellement l'audition du DF sur ce PL. Il signale qu'à la rédaction, ses auteurs se sont interrogés pour savoir s'il fallait se baser sur les comptes ou les budgets.

Il admet qu'il y a peut-être des points à améliorer et à affiner. Il entend les préoccupations du MCG et de l'UDC. Il pense qu'ils peuvent arriver à une convergence.

Il est content d'entendre que le CE s'inscrit dans la même philosophie que l'auteur de ce PL.

Le Président suggère d'attendre d'avoir procédé à l'audition du DF avant d'éventuellement décider d'autres auditions, ce qui convient aux commissaires.

### **Séance du 4 juin 2014**

#### **Présentation et audition de la Direction générale des finances de l'Etat au sujet du PL 11398**

M. Béguet procède à une présentation PowerPoint. (**Cette présentation figure comme annexe 1 à ce rapport.**)

M. Béguet dit avoir préparé cette présentation pour clarifier divers points. Lors du dernier débat sur cette thématique, au mois de mars dernier, diverses questions ont été posées par rapport à ce PL, lesquelles concernaient plutôt la LGAF, telle qu'elle avait été votée. Il veut donc répondre à ces interrogations, puis il traitera des deux articles du PL 11398 qui modifient véritablement la LGAF, soit les articles 15B et 15C, limitant respectivement la création de nouveaux postes et l'augmentation des charges de fonctionnement. Il précise que tous les autres articles de ce PL sont quasiment identiques au texte de l'actuel article 15 de la LGAF.

#### ***Pages 3 :***

Il évoque les origines de la dette.

#### ***Page 4 :***

Le graphique montre l'évolution de la dette, de 1990 jusqu'à 2013. Entre 1990 et 1998, la dette est passée de 4 mia à 10 mia ; durant ces années, il y a eu un déficit d'exploitation ; il y a eu une explosion des charges sociales alors que les revenus n'augmentaient pas et ne couvraient donc pas ces charges, d'où les déficits d'exploitation qu'il y a eus.

Il y a ensuite eu une légère régression jusqu'en 2001 puis, de 2002 à 2006, la dette a de nouveau fortement augmenté, dont 2,3 mia provenant de la BCGe. Ce n'étaient pas des années extraordinaires pour l'Etat, avec beaucoup de comptes dans le rouge.

De 2007 à 2010 la dette a diminué, car il y a eu des années de croissance économique record à Genève. A l'époque, les investissements n'étaient pas aussi élevés qu'aujourd'hui ; l'exploitation finançait largement les investissements, ce qui a permis de réduire la dette.

Depuis 2010, la dette augmente à nouveau, sous l'effet du besoin en fonds de roulement, puisque l'Etat est à nouveau en croissance, et en raison d'une insuffisance du financement des investissements par le fonctionnement.

Un député (UDC) relève qu'il est difficile de comprendre ces chiffres, sans connaître le coût de la vie et l'inflation durant ces différentes années. De plus, il aimerait que soit mis en parallèle le PIB, lequel lui semblerait être une information très utile.

M. Béguet admet qu'il n'a ici fait qu'une présentation simple, limitée à la dette. Il peut rajouter les résultats du compte de fonctionnement de Genève et le PIB, mais ce sera le PIB suisse et non genevois. Il peut aussi ajouter l'inflation. Il y a tout de même un triplement de la dette depuis 1990 et pas de triplement de l'indexation des coûts, ce qui signifie que la dette a progressé bien plus vite que l'inflation, à Genève et en Suisse. Il va voir ce qu'il peut ajouter.

**Page 5 :**

Il indique qu'au cours d'un exercice, la variation de la dette résulte des revenus monétaires, desquels on ôte les charges monétaires, les investissements nets et la variation du besoin en fonds de roulement (BFR).

**Page 6 :**

Il explique que les BFR sont les besoins financiers qui résultent des décalages des flux de trésorerie. A titre d'exemple, il dit que, d'une année à l'autre, il y a une augmentation des créances fiscales de 1 mia au bilan. C'est de l'argent qui n'est pas entré dans les revenus monétaires de l'Etat, mais qui est dû et qui est au bilan. Il faut en tenir compte dans la variation de la dette, car cela figure dans le revenu du compte de fonctionnement mais pas en monétaire.

En commission, ils n'évoquent que rarement le BFR et le flux de trésorerie, alors que ce sont des éléments importants.

Une députée (S) demande si la variation du BFR provient aussi du système comptable car, avec ce dernier, tout doit apparaître, y compris des choses qui ne sont pas encore réalisées.

M. Béguet répond que l'introduction des normes IPSAS ne change rien sur ce point ; une facture impayée ou un montant non encore payé par un contribuable apparaissent déjà au bilan par le passé.

Cette députée (S) songe aux variations d'évaluations des biens immobiliers par exemple.

M. Béguet précise qu'il ne traite ici que des actifs et des passifs circulants. A l'actif, il y a les immobilisations et, au-dessus de cela, il y a la partie à court terme, c'est-à-dire ce que doivent les clients, soit les contribuables, à l'Etat ; au passif, il y a les fonds propres et diverses dettes, ainsi que les dettes fournisseurs à court terme. Ils ne traitent ici que des

variations à court terme : la variation de ces deux éléments donne, chaque année, les besoins en flux de trésorerie.

Le député (EAG) demande si l'introduction du cash-pooling a une influence sur ces BFR.

M. Béguet explique que le cash-pooling diminue la dette d'environ 300 mios toute l'année. C'est une des principales économies que fait l'Etat. Le périmètre du cash-pooling a été progressivement étendu. Ils arrivent maintenant au plafonnement de ce qui pourrait être intéressant.

**Page 7 :**

Sur ce graphique sont comparées les variations de la dette et des créances fiscales. La dette est en bleu et l'échelle pour la dette est à gauche. En rouge, il y a les créances fiscales, avec l'échelle à droite. On constate que l'évolution de la dette a passablement suivi l'évolution des créances fiscales ces dernières années. Il y a eu une décreue des créances fiscales de 2007 à 2010. L'année 2006 a été une année assez exceptionnelle en termes d'activité économique et, en 2007, il y a eu des records en termes de croissance des recettes fiscales, un résultat très élevé, etc. La dette avait atteint son maximum en 2006, à 13,2 mias, et commençait sa décreue ; tout allait bien à Genève. En 2008, il y a eu la crise des subprimes, mais celle-ci n'a pas eu d'effet à Genève avant 2009 : il y a eu une diminution de recettes fiscales. Les années 2005 à 2007 ont été extraordinaires en termes de facturation, ce qui a fait gonfler les recettes fiscales, puis la crise de 2008 a entraîné une baisse des recettes fiscales, ce qui est normal. En effet, lorsque l'activité de l'Etat est en baisse, on a tendance à recouvrer toutes les créances fiscales et celles-ci diminuent ; inversement, lorsqu'une société est en expansion, le chiffre d'affaires augmente et la créance vis-à-vis des clients augmente aussi, si l'on a une entreprise. On crée ainsi automatiquement de la dette, du fait que l'activité de l'Etat est en expansion et, à l'inverse, lorsque l'activité diminue, des créances fiscales sont récupérées et cela influence la dette. Ainsi, les mouvements récents de la dette ont été fortement influencés par les créances fiscales.

Un député (PLR) demande s'il s'agit ici de la dette moyenne ou de la dette au 31 décembre.

M. Béguet répond que c'est la dette au 31 décembre.

Un député (UDC) estime que, normalement, si la dette suivait son juste cours, ces deux courbes ne devraient pas se croiser.

M. Béguet dit qu'il va venir à cette problématique.

**Page 8 :**

Il indique qu'il y a eu des éléments exceptionnels, à savoir un remboursement de 270 mios en 2011, suite à la baisse d'impôts en 2010, ainsi que 549 mios de versement cash pour la recapitalisation à la CIA en décembre 2013. Le graphique montre la dette et les créances fiscales retraitées, hors ces deux éléments exceptionnels. Les courbes ne se croisent plus ; l'évolution de la dette et celle des créances fiscales sont quasiment parallèles, ce qui signifie que les autres éléments du BFR se sont compensés.

Il a voulu montrer que, sur des cycles économiques, la dette est largement influencée par les créances fiscales. Il relève que, s'il y a une insuffisance d'autofinancement des investissements, la dette va augmenter structurellement. Les cycles économiques induisent des variations considérables de la dette et, conjoncturellement, il y a des grandes variations de la dette.

Le député (UDC) admet que, si l'on enlève ce qui gêne, tout va plutôt bien, mais estime que c'est un peu tiré par les cheveux.

M. Béguet réplique qu'il n'a pas dit que tout allait bien et relève la DGFE fait une intervention technique uniquement ; M. le conseiller d'Etat se prononcera ultérieurement sur les aspects politiques.

Il a simplement dit qu'il fallait distinguer les cycles conjoncturels de ce qui est structurel ; actuellement, un déficit structurel ne permet pas d'autofinancer les investissements. De plus, l'influence conjoncturelle est énorme sur la dette.

**Page 9 :**

Il y a un graphique relatif à la variation de la dette et du BFR. La différence entre les deux représente l'insuffisance d'autofinancement des investissements. En 2010, il y a eu des investissements record de 800 mios ou 900 mios, dont 400 mios étaient non autofinancés. En 2013, il y a également eu 400 mios d'investissements non autofinancés par l'exploitation alors que, sur la période totale, la moyenne est de 200 mios. Le but de cette première partie de présentation était de bien distinguer ce qui est conjoncturel de ce qui est structurel.

La députée (PDC) pense qu'il serait important d'évoquer la volonté politique anticyclique qu'il y a eu à une certaine période, qui a peut-être entraîné une augmentation de la dette.

M. Béguet confirme cela. Il est arrivé à l'Etat en 2009, au moment où les bourses étaient au plus bas. Le lendemain, il était allé avec M. Hiler à une conférence latine des directeurs financiers en Valais : tous les cantons

préparaient des plans de relance et il y avait ainsi eu de forts investissements en 2010 et un gros manque d'autofinancement de ceux-ci. Il y avait cette volonté politique et la dette n'était pas vraiment une préoccupation.

Un député (UDC) considère que ce que M. Béguet leur montre ici dénonce un problème fondamental. On ne peut pas parler d'investissements anticycliques. Pour que l'Etat puisse entretenir ses bâtiments et continuer son développement normal, il devrait faire entre 700 mios et 800 mios d'investissements chaque année. L'Etat n'a pas trop investi, mais il mange trop de sa substance pour avoir assez d'argent pour pouvoir assumer ses tâches. On ne peut pas dire que 300 mios ou 400 mios d'investissements par année sont suffisants pour un Etat comme Genève. L'Etat n'a pas assez investi pendant les années durant lesquelles il avait beaucoup d'argent et il faut maintenant rattraper ce retard.

M. Béguet explique qu'il faut distinguer les crédits de renouvellement des crédits d'ouvrage, qui sont aujourd'hui nombreux (tramways, CEVA, etc.). Il y a un rattrapage du passé, car Genève n'avait pas assez investi dans ses infrastructures de transports publics.

Un député (PLR) pense qu'il serait bien que les commissaires reçoivent un tableau ou un graphique sur l'évolution des recettes fiscales des dernières années, de 1999 à ce jour, puisqu'il y a eu des baisses d'impôts en 1999 et 2009. Cela montrera que les baisses d'impôts, votées par la majorité de la population genevoise, n'ont pas été la cause de l'explosion de la dette, car elles n'ont pas diminué les recettes fiscales.

Le député (EAG) demande que soit ajoutée à ce tableau ou graphique l'évolution des revenus et fortunes des contribuables genevois. Il existe, depuis 1976, un memento statistique de l'année, édité par l'OCStat. Jusque vers 2000, il y avait une rubrique sur la somme des revenus et la somme des fortunes des contribuables genevois, puis ces données n'ont plus figuré dans le memento. Il lui semble que certains statistiques apparaissent et disparaissent au gré de différentes volontés politiques.

Il a regardé, de 1980 à 2000, les évolutions de la population du canton, du nombre d'élèves, du nombre d'ETP et les variations de revenus et fortunes. Les augmentations les plus fortes, deux à trois fois plus importantes que toutes les autres augmentations, ont été celles des revenus et de la fortune. Ainsi, même si la baisse d'impôts a engendré des manques à gagner, les revenus fiscaux ont globalement augmenté puisque les revenus et fortunes sont plus importants.

Un député (S) se demande si c'est à dessein que la baisse d'impôts n'a pas été indiquée parmi les causes de l'évolution de la dette.

M. Béguet répond qu'il s'est limité aux deux événements les plus importants, en page 4 (BCGe et recapitalisation de la CIA).

Ce député (S) estime que, si l'on veut être factuel, c'est un paramètre que l'on ne peut pas occulter. C'est la conjonction de cet élément et d'éléments conjoncturels mentionnés précédemment qui fait que la dette croît beaucoup plus rapidement que ce que l'on souhaite.

Il rappelle qu'il avait posé la question écrite urgente 202 ; la réponse montre les recettes fiscales que l'Etat n'a pas eues, en raison de la baisse d'impôts votée avant tout par le GC car, si le GC ne l'avait pas votée, le peuple n'aurait pas eu à se prononcer sur ce point. C'est le GC qui a pris cette décision, normalement en connaissance de cause, mais pas de bon aloi en certaines circonstances.

Un député (PLR) de considérer aussi les chiffres et comparaisons figurant dans la brochure de la CCIG, intitulée « Impôts et dépenses publiques : inquiétudes pour les Genevois ». Il regrette que le député (EAG) refuse de faire des comparaisons utiles et reste centré sur Genève. Cette brochure démontre que Genève est le canton qui perçoit le plus d'impôts par habitant, dépense le plus par habitant, a les fonctionnaires les plus coûteux par habitant, a l'impôt sur la fortune le plus élevé par habitant et la progressivité la plus élevée de tous les cantons suisses.

Un député (S) repose sa question, consistant à savoir si l'assiette fiscale actuelle du canton correspond aux nécessités d'investissement et de prestations que le canton veut ou doit offrir à sa population.

M. Béguet dit que Le Conseiller d'Etat répondra à cette question.

Il résume ce qu'il a dit jusqu'ici, à savoir que la dette avait diminué en raison de la diminution des créances fiscales et qu'en même temps, elle avait légèrement augmenté en raison de l'insuffisance de l'autofinancement des investissements, mais dans une proportion trois à quatre fois moindre. En d'autres termes, les effets des cycles des recettes fiscales sont beaucoup plus importants que les effets d'insuffisance d'autofinancement des investissements.

**Page 10 :**

Il traite des différents types de freins à l'endettement (partie 2).

**Page 11 :**

Il traite du frein aux dépenses et mentionne les options prises par différents cantons à ce sujet. Il s'agit de limiter les dépenses, donc les charges de fonctionnement avant tout. Le canton des Grisons, par exemple, limite la croissance de ses charges de fonctionnement au PIB suisse. Il traite encore de

Schwyz, de Thurgovie et du Valais. Le Valais et Berne ont un frein aux dépenses et à l'investissement. Il leur faut, chaque année, avoir un budget avec un compte de fonctionnement et un compte d'investissement à l'équilibre. Cette solution convient bien dans un canton où les recettes sont stables ; or, le Valais a connu récemment une baisse de recettes fiscales, se trouve maintenant coincé et ne sait plus comment s'en sortir.

Selon lui, ce PL 11398, visant le renforcement du frein à l'endettement, comprend un article 15C, « Maitrise des charges » qui est plutôt un frein aux dépenses, qui renforce indirectement un frein à l'endettement.

**Page 12 :**

Il évoque le frein au déficit. Les modalités sont très différentes d'un canton à l'autre.

Les parlements et gouvernements adoptent ces freins. C'est comme un joueur de casino qui s'interdit de casino ; c'est un manque de confiance dans les actes. Lorsqu'il y a eu l'introduction du premier frein, au déficit, il y avait eu des débats sur les raisons de la nécessité de mettre des freins, puisque tout le monde était favorable à une saine gestion de l'Etat, à une diminution de la dette et à des comptes équilibrés.

**Page 13 :**

Il traite du frein à l'endettement, qui a été ajouté dans la LGAF. La moitié des cantons ne dispose pas de règles particulières limitant les investissements ou l'endettement ; neuf cantons prévoient un degré minimum d'autofinancement des investissements. Certains cantons, comme Genève, ont un seuil fixe.

L'article 15C, tel que conçu par les auteurs du PL, est un frein aux dépenses, qui compléterait le frein au déficit et le frein à l'endettement, que Genève connaît déjà. Ils verront ultérieurement que ce frein supplémentaire diminuerait la marge de manœuvre, pour l'exécutif.

Un député (UDC) demande ce qu'il pense du système des Grisons, assez simple et facile d'exécution.

M. Béguet répond qu'il ne peut se prononcer car, ce faisant, il délivrerait un message politique. Du point de vue technique, si l'on limite la croissance des charges au PIB, comme les revenus sont généralement supérieurs à la croissance du PIB, on est presque certain de créer des différentiels de charges. Il répète toutefois que tous ces freins limitent la marge de manœuvre du CE. Lorsqu'il faut procéder à une recapitalisation d'une caisse de retraite et que, tout d'un coup, il faut avoir une augmentation des charges de 5% à 10% alors que le PIB ne donne que 1% d'augmentation, il y a un problème.

Ils verront ultérieurement dans la présentation s'il est possible de faire 9% d'économies.

Un député (PLR) signale que les rédacteurs du PL ont parlé d'un renforcement du frein à l'endettement, mais qu'ils sont conscients que l'article 15C est un frein aux dépenses ; ils voient toutefois un lien entre les dépenses et l'endettement, raison pour laquelle ils ont parlé de frein à l'endettement.

S'agissant du frein aux dépenses, M. Béguet a cité les exemples des cantons des Grisons, de Schwyz, de Thurgovie et du Valais, à savoir quatre cantons receveurs RTP. Il serait intéressé d'avoir également des exemples de cantons contributeurs RPT, qui sont dans la même position que Genève, car il imagine qu'il est plus facile de mettre des freins lorsque l'on est receveur que lorsque l'on est donneur.

Il aimerait connaître les mécanismes au niveau de la Confédération.

M. Béguet indique que Bâle-Ville ne connaît pas de frein aux dépenses, ni au déficit ; il n'a qu'un frein à l'endettement ; le taux d'endettement net doit être inférieur à 0,65% du PIB de la Suisse. Il imagine que cette règle a été créée avant l'introduction des PIB cantonaux. A Zurich, un accroissement des charges requiert l'approbation du quorum de la majorité absolue des membres du parlement.

M. Béguet annonce qu'il n'y a pas de frein aux dépenses à la Confédération, laquelle connaît un frein au déficit, appelé frein à l'endettement, qui est très compliqué. Un résultat est calculé hors éléments non récurrents, ce que Genève fait, qui est ensuite corrigé des effets conjoncturels, ce que Genève ne fait pas car c'est un immense calcul économique très théorique.

Un député (UDC) remarque que Bâle-Ville peut se permettre un déficit de 0,65% du PIB suisse, soit de 3,8 mias, ce qui correspond à un montant 3,5 fois inférieur à celui connu par Genève, alors que c'est un canton qui est relativement similaire.

M. Béguet répète que la dette du canton de Bâle-Ville doit être inférieure à 0,65% du PIB de la Suisse, qui est de 550 mias. Il estime que l'on ne peut pas comparer Bâle-Ville à Genève, puisque celui-là a une population inférieure à celle de Genève de plus de la moitié. C'est comme si Genève, qui a 2,5 fois plus d'habitants que Bâle-Ville, visait 10 mias de dette maximale.

#### ***Pages 14 :***

Il traite de divers rappels relatifs à la LGAF du 4 octobre 2010, concernant le frein à l'endettement.

**Page 15 :**

Il rappelle que l'objectif du frein à l'endettement est de limiter l'endettement à un montant maximum équivalent au total des revenus du compte de résultat, à long terme. Les effets de cet article s'éteignent lorsque cet objectif à long terme est atteint. Tant que tel n'est pas le cas, le GC ne peut adopter des nouveaux crédits d'ouvrage qu'à certaines conditions, rappelées sur cette page.

**Page 16 :**

Il explique pour quelle raison ce sont des seuils d'endettement en francs qui ont été choisis et non un frein à l'endettement imposant un degré d'autofinancement des investissements. Il en va ainsi car les résultats du canton de Genève dépendent fortement de la conjoncture et que, lorsque celle-ci est mauvaise, le résultat chute et le degré d'autofinancement chute aussi.

**Page 17 :**

Il évoque la question qui avait été posée par un député (S), consistant à savoir pour quelle raison l'objectif à long terme était un endettement moyen inférieur aux revenus annuels.

Selon un rapport de la Cour des comptes, il n'est scientifiquement pas possible de définir un niveau d'endettement optimal ; tout dépend du contexte : il est parfois justifié de s'endetter et parfois pas.

Dans la pratique, il vaut mieux avoir une situation de non-endettement, comme la connaît le canton de Vaud, qu'un endettement tel que celui connu par Genève, car les charges d'intérêts de la dette sont importants et que les risques des taux d'intérêts peuvent être importants.

Il signale que, dans le communiqué de presse que Standard & Poor's publiera le lendemain, les commissaires verront que cette agence de notation considère que l'Etat est sur des ratios de 150% des recettes de fonctionnement, ce qui est extrêmement élevé, et que, pour elle, 100% serait un niveau largement acceptable et permettrait d'avoir une bonne notation financière du canton, d'où ce 100% des recettes de fonctionnement annuel, pour retrouver quelque chose d'admissible selon les analystes financiers.

**Page 18 :**

Il indique pour quelle raison est considéré l'endettement moyen annuel et non le niveau de la dette au 31 décembre ; il en est ainsi pour éviter les effets ponctuels de la variation du besoin en fonds de roulement en fin d'année. Dès lors que les seuils sont fixes et que leur atteinte déclenche immédiatement des mesures, d'aucuns auraient pu être tentés de différer des paiements.

**Page 19 :**

Il figure un graphique sur l'évolution annuelle de la dette, sur les trois dernières années.

**Page 20 :**

Le député (EAG) s'était étonné que les seuils d'endettement n'étaient pas indexés ; il avait calculé qu'il fallait 40 à 80 années pour atteindre cet objectif à très long terme et considéré que cela était de la folie.

Il a préparé un graphique. Il précise que le trait tillé horizontal semble descendre, mais que c'est un effet d'optique. L'hypothèse prise est que l'on reste au niveau de la dette moyenne de 2013, que les budgets présentés sont toujours équilibrés en termes de financement et que la dette moyenne de l'Etat de Genève n'augmente plus. Durant ce temps, il y a toujours une croissance des revenus, de 3% selon la courbe verte, 2% selon la courbe rouge et 1% selon la courbe bleue. La courbe verte correspond à la croissance des revenus actuellement observée. Il faudrait 13 ans pour atteindre l'objectif à long terme, pour autant que le CE prenne des mesures immédiates et que le GC n'adopte pas des lois qui augmenteraient les charges d'exploitation ou la dette. Ce n'est donc pas un objectif si irréalisable, dès lors que l'Etat arrive à endiguer l'évolution de la dette. Ces seuils d'endettement ne sont pas indexés car, s'ils l'étaient, cela prolongerait le processus. Cela constitue un élément incitatif, une contrainte, pour l'Etat.

**Page 21 :**

Il passe en revue les réponses aux différentes autres questions que les commissaires avaient posées. S'agissant de la question consistant à savoir pour quelle raison c'est l'endettement de l'Etat et non l'endettement consolidé qui est considéré, il relève que c'est un choix subjectif. Les décisions politiques prises par le GC ou le CE influencent directement le petit Etat ; ils ont moins de maîtrises sur des éléments touchant par exemple aux SIG et à Alpiq. Il admet que l'Etat pourrait être incité à transférer de la dette à des entités.

Un député (UDC) remarque que c'est ce qu'a fait l'Etat lorsqu'il a vendu les Cheneviers pour 300 mios aux SIG, alors que cette usine ne valait absolument pas ce prix ; cela a augmenté la dette des SIG et diminué la dette de l'Etat.

M. Béguet signale qu'il ne connaît pas un établissement qui redistribue aussi peu à son propriétaire que les SIG. En effet, les SIG gardent l'entier de leurs bénéfices, alors que l'AIG donne 50% de ses bénéfices à l'Etat, par exemple.

Le député (UDC) répond que cela est un autre problème ; il évoquait précédemment celui du transfert de dettes.

Au sujet du point 3.1 (page 16), il lit que le choix de seuils d'endettement plutôt qu'un degré minimum d'autofinancement des investissements a été choisi pour se prémunir de l'effet des cycles conjoncturels. Si la situation est vraiment mauvaise, que l'on atteint rapidement le seuil de 13,3 mias et que la conjoncture continue à être mauvaise, il se demande si l'on n'augmente pas le problème.

M. Béguet répond que, techniquement, tel serait le cas. Avant, on ne trouvait rien pour refinancer à long terme, mais des options se sont présentées à nouveau ce mois-ci. Les financements à long terme devront être complétés par certains financements à plus court terme ; 80% est financé à long terme et 20% à court terme. Or, comme les banques doivent faire un reporting tous les trois mois, elles ont tendance à beaucoup moins prêter à l'Etat ; heureusement qu'il y a encore d'autres cantons et des prêteurs en Allemagne, qui le financent à court terme. Plus la dette s'accroît, plus les risques sur le refinancement et sur l'intérêt de la dette s'accroissent.

Un député (PLR) demande s'il est juste de dire que la notation que l'Etat reçoit, par exemple de Standard & Poor's, a un impact sur les taux d'intérêts que paie le canton.

M. Béguet confirme cela.

Ce député (PLR) pense que l'Etat de Genève doit donc avoir une bonne note et, pour ce faire, il doit montrer qu'il est rigoureux. C'est peut-être aussi pour cette raison qu'il faut fixer des contraintes.

M. Béguet indique que la qualité de la gouvernance financière représente 25% de la note.

Ce député (PLR) remarque que, depuis l'introduction des normes IPAS, les méthodes d'amortissement sont fixes et bien définies. Un jour, on devrait pouvoir dire que les amortissements permettent d'autofinancer les investissements futurs. Il demande s'il existe une projection de l'évolution des amortissements.

M. Béguet répond que l'Etat est passé d'un niveau moyen d'investissement de 300 mios à 700 mios par an, soit 400 mios d'écart. En prenant 20 ans de durée de vie, en moyenne, et sachant qu'il y a 20 mios d'augmentation des amortissements chaque année, il faudra qu'ils augmentent durant 20 ans et, si le budget est à l'équilibre, les investissements seront alors totalement autofinancés par les amortissements.

Un député (S) se réfère à la question au point 3.2, en page 17. Il faut tenir compte du fait qu'il n'y a pas de base scientifique pour fixer le montant optimal d'une dette ; c'est aussi une perception économique à plus ou moins long terme de ce que l'Etat est capable de faire et de ce qu'il veut faire, en termes d'investissements et de recettes que l'Etat est prêt à se donner. Il pense que tout le monde est soucieux de l'équilibre des finances publiques et de ne pas dégrader la qualité des prestations dont chacun bénéficie, à titre public ou privé. En effet, si l'Etat dysfonctionne, l'économie privée n'est pas gagnante car elle paie en corruption ce qu'elle ne paie pas en taxes et impôts. Il faut en tenir compte. Si l'on était sérieux sur ces questions de mécanismes de freins au déficit ou à l'endettement, il n'y aurait aucune baisse d'impôts votée tant que la dette ne serait pas nulle. Ce serait la seule mesure sérieuse à prendre.

Il pense qu'il faut intégrer le paramètre de la population résidente dans l'évolution de la dette et du budget de l'Etat.

Le député (EAG) relève, en page 20, au niveau de la question au point 3.4, il lui semble que quelque chose ne joue pas dans le graphique proposé, puisque la dette de 12 mias reste constante. Il pense que, dans les calculs qu'a faits la DGFE, elle n'a pas pris en compte les 1%, 2% ou 3% dans l'augmentation des revenus annuels. Il a quelques hésitations au niveau de l'obtention des résultats ici présentés.

M. Béguet répète que l'hypothèse prise est que l'endettement moyen annuel actuel reste stable et que le CE se débrouille pour adapter les investissements ou les charges pour ce faire. Si l'on reste sur une croissance annuelle des revenus de 3% par an, on y arrive en 13 ans, non en 40 ans à 80 ans, comme l'avait avancé le député (EAG). Tout dépend de la volonté de l'exécutif et du législatif, au moment des votes des budgets successifs et de l'approbation des planifications financières, de stabiliser ou non les projections d'endettement.

Un député (MCG) constate qu'un mauvais pli a été pris depuis longtemps au niveau de la dette et que l'on continue dans les mêmes délires généralisés.

S'agissant des SIG, l'Etat a donné beaucoup mais réclame peu. Il en va de même au niveau de la BCGe. Il estime que l'Etat devrait affirmer plus d'autorité vis-à-vis de ces entités extérieures, qui cherchent parfois à se développer, mais par moment de manière anarchique si l'on regarde ce qu'ont fait les SIG par exemple ; il n'est donc pas forcément bien de leur laisser autant de cash et de pouvoir d'achat. L'Etat devrait reprendre sa part, ce qui lui est dû, ne serait-ce que pour retrouver un équilibre général.

M. Béguet explique que la BCGe arrive tout juste à suivre la courbe d'augmentation des fonds propres, de 70 mios par an, qui lui est imposée. Elle distribue donc très peu de dividendes à ses propriétaires. C'est une toute petite banque, dont la marge de manœuvre est limitée ; il ne faut pas s'attendre à ce qu'elle puisse quadrupler son dividende l'an prochain. Pour les SIG, il en va autrement : ils ont, dans les derniers plans financiers, des projections de résultats opérationnels, donc de cashflow, de 100 mios par année ; rien n'est redistribué aux propriétaires.

Un député (UDC) annonce que, lorsque l'on achète une forêt en France, on s'engage à la gérer en bon père de famille. Il n'y a peut-être pas de norme scientifique pour fixer la limite de la dette, mais il pense que celle-ci devrait plus ou moins correspondre à un budget annuel et pas plus.

Un député (MCG) doit rectifier les propos que vient d'avoir M. Béguet sur la BCGe. La méthode de remboursement de la dette l'irrite au plus haut point, car elle est calculée sur les dividendes.

M. Béguet réplique que l'Etat perçoit 20% de majoration sur les dividendes, c'est-à-dire 3 mios par an, qui viennent en remboursement des avances effectuées par la Fondation de valorisation à la BCGe, qui s'élèvent à quelque 350 mios.

Ce député (MCG) relève qu'il y a des impôts à payer sur les dividendes perçus, donc l'Etat offre à Berne une partie de ce remboursement de dette, ce qui est totalement antinomique. Une société normale, qui a des dettes, les rembourserait selon un arrangement avant le versement du dividende, de sorte à éviter de payer des impôts sur ce dividende.

On peut dire que la BCGe est une petite banque avec un petit cash-flow, soit, mais c'était une grande banque au niveau des pertes. Rembourser 3 mios par année, alors que l'on a une dette de 2,3 mias est irrespectueux et aberrant. De plus, les coupables n'ont non seulement pas été punis comme ils auraient dû l'être, mais en plus ils ont perçu des dédommagements. Ils ont atteint là la lie de ce que le canton de Genève pouvait faire en matières judiciaire et financière.

Il trouve intéressant d'entendre un député (S) dire qu'il ne faut pas baisser les impôts jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de dette. Il aurait presque envie de le prendre au mot et de dire que l'Etat ne devrait plus connaître d'augmentation de personnel et plus investir jusqu'à ce que la dette soit nulle. Ils verraient alors comment la méthode socialiste gère un Etat, qui n'est évidemment pas la bonne manière. Il s'étonne d'entendre ce genre de discours en Commission des finances.

Il souhaite savoir comment les amortissements sont calculés au niveau de l'Etat. Il relève que les communes n'ont pas le droit d'amortir un investissement sur deux ans par exemple et doivent le faire en un temps minimum défini. L'Etat et certaines communes courbent ce système et amortissent plus rapidement, ce qui réduit en quelque sorte le bénéfice, par rapport à l'amortissement, et fausse les comptes.

M. Béguet explique que, chaque année, il y a les amortissements ordinaires. Il y a un règlement du CE sur les durées d'amortissement. Pour les logiciels par exemple, la durée d'amortissement est de huit ans en moyenne. Il y a aussi des amortissements accélérés. Par exemple, pour un bâtiment situé sur le trajet du CEVA, dont la durée résiduelle d'amortissement est de quinze ans mais dont on sait qu'il sera détruit dans deux ans, tous les amortissements qui étaient prévus sur les quinze prochaines années sont passés sur deux ans. Si l'on avait une planification précise et une bonne idée de toutes les sorties d'actifs, ces amortissements seraient peu élevés ; or, durant les années à venir, il pense qu'il y aura passablement d'amortissements accélérés, notamment en raison des destructions liées aux travaux du CEVA.

Il peut, par ailleurs, y avoir une dépréciation d'actifs, par exemple un véhicule ou un logiciel qui devient soudainement inutilisable et qui doit être retiré ; il y a alors une dépréciation d'actif totale et un amortissement sur une année.

Il n'y a pas d'autres règles à l'Etat.

Ce député (MCG) constate que, dans les courbes, il y a eu un pic relatif à la BCGe et qu'il y en aura un autre en lien avec le CEVA. M. Béguet vient de leur indiquer que certains bâtiments vont être détruits avec la construction du CEVA. Il se demande s'il n'y a pas eu tromperie de la part du CE sur le CEVA, puisqu'il a annoncé à la population un montant de 1 mia, dont la moitié serait financée par la Confédération, alors qu'ils voient maintenant que le montant sera bien plus élevé. Le MCG va rédiger une question écrite au sujet des effets secondaires liés au CEVA, lesquels ont un impact financier sur les comptes de l'Etat car il ne pense pas que, dans le prix du CEVA, était inclus le coût de destruction de ces immeubles.

M. Béguet ne saurait le dire, mais ajoute que le coût de la destruction de ces immeubles est marginal par rapport au coût total du CEVA.

Un député (S) constate qu'en page 20, dans le graphique, ils partent à 8 mias et s'interroge sur ce point.

M. Béguet dit qu'il s'agit de 8 mias de revenus.

Ce député (S), s'agissant des commentaires que M. Béguet a fait au sujet de la BCGe et des SIG, pense qu'il est important de considérer que ces deux entités n'ont pas les mêmes statuts. Les SIG sont une entité publique avec une mission très claire ; ils doivent, en principe, délivrer les prestations à un coût n'apportant pas de bénéfice. L'AIG, comme chacun le sait, tire principalement ses bénéfices des commerces sis sur le site aéroportuaire. Si l'on veut des bénéfices au niveau des SIG pour financer l'Etat, c'est une manière de para fiscaliser les citoyens, d'augmenter les impôts des citoyens sans que ces derniers ne puissent se prononcer sur ladite augmentation.

M. Béguet répète que son discours était purement technique et non politique. Il s'agissait de dire ce qui pouvait être capté, comme cashflow, de la BCGe actuellement, compte tenu des contraintes qu'elle connaît, par rapport au cashflow des SIG.

Un député (PLR), s'agissant de l'augmentation de la population, invite le député (EAG) à aller voir les statistiques récentes. En 2014, la tendance s'inverse de manière importante au niveau de la population. S'il maintient son discours, il devra être en faveur de la baisse des charges puisque, précisément, la population a diminué en mars et avril dernier et a connu, globalement, une stabilisation sur le dernier trimestre, ce qui est un élément extrêmement nouveau et préoccupant pour la situation économique du canton ; c'est inquiétant par rapport aux rentrées fiscales futures.

#### ***M. Béguet passe au chapitre 4, croissance des charges, en pages 22.***

##### ***Page 23 :***

Il annonce que l'évolution des charges, dans le PFQ 2014-2017, est globalement de 2,1% par an en moyenne (167 mios), hors indexation des charges de personnel et inflation. L'article 15C du PL vise une augmentation de maximum 1%

##### ***Page 24 :***

Il figure un camembert sur l'évolution des différentes catégories de charges ; les mécanismes salariaux et charges sociales, ainsi que les dépenses contraintes et les charges mécaniques représente une variation de charges de 97 mios par an, ou de 72 mios par an hors annuité ; les charges découlant de décisions politiques varient en moyenne de 70 mios par an.

##### ***Page 25 :***

Il évoque l'évolution des charges mécaniques, qui augmentent en moyenne de 45 mios par an, soit 0,56% de croissance des charges en moyenne. Il s'agit de la RPT, des amortissements, des compensations versées aux communes frontalières, etc.

**Page 26 :**

Il parle de l'évolution des charges contraintes, qui représentent 0,33% de croissance par an en moyenne, soit 26 mios. Cela concerne les différentes allocations à des tiers.

**Page 27 :**

Figurent les mécanismes salariaux et charges sociales, qui représentent aussi 26 mios d'augmentation de charges par année en moyenne, soit 0,33% d'augmentation des charges.

**Page 28 :**

Il indique que les charges découlant de décisions politiques représentent une augmentation moyenne annuelle de charges de 70 mios, soit 0,89%. Cette augmentation est détaillée par politiques publiques.

**Page 29 :**

Il explique que, si l'on voulait une croissance des charges nulles, il faudrait compenser les 97 mios contraignants et les 70 mios découlant de décisions politiques ; ce serait un total de 167 mios par an qu'il faudrait trouver, ce qui est considérable.

Il rappelle que le plan de mesures P1 et P2 a apporté 180 mios d'économies récurrentes en quatre ans. Sur la dernière législature, les mesures non conditionnelles du CE ont abouti à 220 mios d'économies récurrentes. Chaque année, pour que la croissance soit nulle, il faudrait obtenir les efforts qui ont été fournis au cours de chaque législature.

Un député (PLR) avait estimé qu'un gain de productivité était possible, notamment au niveau des back-offices. Il rappelle que le CE a adopté une mesure de réduction de 2% sur les états-majors (programme P01) pour le prochain budget, ce qui représente 1,5 mio, soit 1% des efforts qu'il faudrait réaliser chaque année. Il ne croit pas que le back-office pourra absorber toutes les économies préconisées par ce PL.

Un député (UDC) constate qu'ils arrivent à une situation qu'il considère comme étant assez catastrophique. S'ils ne font rien, ils vont droit dans le mur. Il finit par se demander s'il ne serait pas mieux de ne rien faire, pour arriver plus rapidement à 13,3 mias de dette et prendre enfin des mesures importantes.

Un député (PLR) dit que, des chiffres de 97 mios et 72 mios sans annuité, figurant en page 24, il déduit que l'annuité se monte à 25 mios.

M. Béguet confirme cela.

Ce député (PLR) souhaite alors comprendre pour quelle raison le CE a demandé 21 mios de crédit supplémentaire pour une demi-annuité.

M. Béguet remarque que la demi-annuité, avec huit mois décalés pour le DIP, a représenté 21 mios et qu'une annuité complète coûte autour de 30 mios ou 35 mios.

M. Humbert signale que le PFQ comprend des chiffres n'incluant qu'une demi-annuité pour 2014 et une annuité entière pour 2015, 2016 et 2017, puisque ce PFQ a été fait avant que ces 21 mios aient été votés.

M. Béguet pense que l'annuité se monte à 33 mios ou 34 mios, avec les effectifs actuels.

Un député (S) constate, si l'on part de l'idée d'avoir une croissance des charges nulle et s'il y a une augmentation du coût de la vie, que cela signifie qu'il y aura une diminution des revenus.

M. Béguet indique que l'article 15C du PL accepte une augmentation des charges de fonctionnement, à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en novembre de l'année en cours. Le GC peut y déroger, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale des charges de 1%.

Ce député (S) demande par rapport à quoi la croissance des charges doit être nulle.

M. Béguet dit que cela est de budget à budget.

Si ce PL est voté et entre en vigueur, le GC peut tolérer au maximum 1% de croissance de charges par rapport au budget voté pour 2014.

Il ajoute que le PFQ est en francs constants, puisqu'il n'y a pas d'inflation. L'article 15C prévoit une croissance des charges nulle, en francs constants, avec une dérogation possible de +1%.

Le député (S) pense qu'il est important de préciser que c'est en francs constants. Il comprend que les charges admises sont ainsi celles dues à l'évolution du coût de la vie et au renchérissement uniquement, mais qu'une croissance de postes ne serait pas la bienvenue.

Si les revenus, à francs constants, n'évoluent pas, il ne sera pas possible de dégager des excédents et d'amortir la dette. Ce mécanisme n'est valable, pour rembourser la dette, que si les revenus connaissent une croissance.

M. Béguet dit que c'est la raison pour laquelle il disait, en introduction, que l'article 15C est un frein aux dépenses puisqu'il vise à avoir une croissance nulle des charges en francs constants.

Un député (UDC) relève que le législateur ne cesse de voter des textes de lois qui fixent des montants. Il demande s'il y a quelque part une étude portant sur cette part sur laquelle l'on ne peut rien faire, c'est-à-dire sur ce qui est fixé dans des textes de loi, et s'il on est certain de la pertinence de ces textes ou si c'est quelque chose qui n'est pas étudié car la DGFE estime que son rôle n'est pas d'intervenir par rapport à des actes législatifs.

M. Béguet indique que, sur les 8 mias de charges, il y a quelque 5 mias de charges qui sont sous le contrôle du CE, et encore, puisque certains mécanismes, comme les annuités, sont votées par le GC. Sur les 3 mias d'autres charges, certaines résultent d'applications d'accords inter cantonaux, de lois fédérales ou cantonales ; c'est uniquement la partie cantonale qui peut être modifiée, par exemple le surplus cantonal prévu en matière de subside AI. Il faudrait faire une étude des lois cantonale, pour savoir quelle est la marge de manœuvre du canton en respectant le minimum fédéral. Cette étude n'a jamais été réalisée, à sa connaissance.

Le député (EAG) précise que l'annuité n'est pas votée par le GC ; l'annuité figure dans la loi et le GC vote la non-application de la loi.

M. Béguet confirme cette précision.

Ce député (EAG) trouve qu'il y a quelque chose d'ambigu entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 15C. L'alinéa 1<sup>er</sup> stipule que « le budget peut présenter une augmentation des charges de fonctionnement à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en novembre de l'année en cours », ce qui signifie que, si le renchérissement est de 2%, l'augmentation des charges pourrait être de 2%. Or, dans le 2<sup>e</sup> alinéa est fixée une augmentation maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement. Il pense qu'il faudrait ajouter là les termes « adapté à l'indexation ». Il pense qu'il serait intéressant que les auteurs du PL donnent leur interprétation, car il voit une contradiction entre les deux alinéas.

M. Béguet dit qu'il y a une question d'interprétation de cet article, qu'il faut clarifier.

Une députée (PDC) relève qu'au fil du temps, les budgets qui étaient présentés aux commissaires laissaient entendre qu'il y avait une marge de manœuvre de 5%. Elle demande si cela est toujours vrai.

M. Béguet répond que, dans les différents PFQ, avant 2011, on disait qu'il y avait une marge d'environ 70 mios ; depuis 2011, il n'y a plus que 30 mios à 40 mios de flexibilité pour des choix politiques. Il y a eu cette diminution, car la planification pénitentiaire et la chaîne sécuritaire (politiques publiques H et I) sont devenues une priorité, ce qui a restreint la marge de manœuvre sur les autres politiques publiques.

Un député (PLR) explique qu'à l'alinéa 2 de l'article 15 C, selon l'esprit des auteurs de ce PL, il y a un principe de dérogation, avec une majorité des  $\frac{2}{3}$ , qui permettrait d'avoir une augmentation des charges de 1% par rapport à l'inflation. Ainsi, le principe posé à l'alinéa 1<sup>er</sup> est que l'augmentation des charges ne peut dépasser l'inflation qui a été mesurée au mois de novembre de l'année précédente et que, s'il y a une majorité des  $\frac{2}{3}$ , il peut être dérogé à ce principe en ayant une augmentation de maximum 1% par rapport à ladite inflation. Il admet que la rédaction de cet article devrait être clarifiée sur ce point.

*M. Béguet poursuit la présentation, partie 5, en pages 30 ss.*

*Page 31 :*

Il signale que l'Etat a fait des économies ; il y avait ce 1% appliqué aux charges que l'Etat contrôlait, soit les charges de personnel, les dépenses générales et les subventions. Cela représentait environ 49 mios par an. Beaucoup de services arrivent maintenant au bout de leurs gains de productivité. Les HUG, par exemple, ont fait beaucoup d'efforts et sont bien en dessous de leur contrat de prestations, mais cela n'est probablement pas indéfiniment reproductible.

L'Etat est comme un super tanker ; il n'est pas possible de faire des manœuvres brusques et des coupes nettes et importantes, parce qu'il y a des contraintes. Au niveau des charges de personnel, il n'est pas possible de couper directement 3% par année (correspondant aux 167 mios susmentionnés) sur ces dépenses que l'Etat contrôle, si l'on veut pouvoir continuer à financer les charges mécaniques contraintes et les dépenses prioritaires. Il y a un statut du personnel, qui ne permet pas de licencier du personnel sans autre, et il n'est pas possible de baisser le nombre de fonctionnaires sans fin. Les évolutions sont plus lentes ; il faut apporter de la mesure. Il y a un chemin, mais il est très étroit et le paquebot ne peut prendre des virages trop brusques dans ce chemin chaque année, à moins qu'il y ait de gros changements dans les contraintes et les lois-cadres.

Un député (PLR) confirme que cette loi obligerait le CE à modifier les prestations ou à couper dans certaines d'entre elles ; il ne veut pas entrer dans ce discours, qui est politique et devrait avoir lieu avec le magistrat. Il demande s'il serait possible d'avoir la liste de toutes les lois qui régissent les mécanismes automatiques.

M. Béguet répond que cela engendrerait un énorme travail. M. Hiler en avait parlé avec la direction des affaires juridiques, qui avait considéré que cette demande engendrerait un travail énorme. Cela pose aussi des questions d'interprétation des lois. Par exemple, dans le domaine de l'environnement,

le DETA va dire qu'il applique les lois fédérales et qu'il n'y a pas de sophistication cantonale ; or, si l'on compare, d'autres cantons sont moins bons élèves et n'appliquent pas aussi bien ces lois fédérales que le fait Genève.

Ce député (PLR) demande s'il serait possible pour le DF de faire, en peu de temps, une liste des lois qui couvrent 60% de ces mécanismes automatiques. Il estime que ce travail devrait être fait. Cette réponse de M. Béguet, sur les mois que prendrait l'accomplissement d'un tel travail, l'effraie, car cela signifie que l'Etat ne maîtrise plus cela.

M. Béguet dit qu'une telle information n'est pas disponible à ce jour.

Le député (PLR) comprend qu'ils n'ont donc pas de garantie que toutes les lois sont forcément bien appliquées ; ils aboutissent à ce qui se passe en France, où il n'est plus possible d'appliquer toutes les lois qui sont votées par le Parlement.

M. Béguet réplique qu'il y a passablement de lois qui sont appliquées ou non, selon l'interprétation qui en est faite ; à titre d'exemple, il cite la loi sur le financement de la solidarité internationale.

La semaine dernière, ils avaient évoqué le montant des crédits complémentaires que la commission avait accordés l'an dernier à la CE, qui était considérable. Cela avait surpris, voire choqué, certains commissaires. A titre d'exemple, il dit que la loi sur la surveillance exige un auditeur externe, qui va coûter 1 mio de plus à l'Etat. Toutes ces petits projets et petites sommes s'additionnent. Les dépassements de crédits produisent parfois des croissances de charges récurrentes.

Si l'on veut réduire la croissance des charges au taux d'inflation, qui est actuellement de 0%, il faut que la croissance des charges soit nulle. La rentrée scolaire 2014 a été sécurisée récemment par l'octroi d'un crédit supplémentaire par la commission. Ces coûts se retrouveront sur huit mois l'an prochain ; si le DIP doit avoir 0% de croissance des charges l'an prochain, cela signifie qu'il ne pourra agir que sur quatre mois et qu'il devra être très violent.

Ainsi, le vrai pilotage de l'Etat se fait à partir du PFQ et les modifications ne peuvent se faire violemment d'un budget à l'autre.

Un député (PLR) se dit surpris de cette remarque par rapport à la liste demandée par son collègue, car il avait déjà présenté cette demande et on lui avait dit que cette liste pouvait être fournie pour les projets à plus de 1 mio, à son souvenir. Selon lui, il est essentiel de faire ce travail, s'ils veulent pouvoir réduire le train de vie de l'Etat.

Le Président demande que M. Béguet leur indique, pour la semaine prochaine, combien de temps prendrait cette étude.

M. Béguet dit qu'il faut que la commission adresse cette demande à la direction juridique ou auditionne cette dernière.

Le Président demande à ses collègues s'ils veulent faire une audition sur ce point.

Il est décidé de poser la question à M. Dal Busco, puis les commissaires verront ce qu'il convient de faire.

Un député (UDC) est d'accord avec M. Béguet sur le fait que l'Etat est un tanker et qu'il faut être souple, mais il relève que, lorsqu'il s'agit d'augmenter la dette, l'Etat est une vedette. Maintenant, l'Etat a atteint des limites et n'a plus de marge de manœuvre. Il se demande comment l'Etat aurait fait pour refinancer les caisses de pension, s'il avait eu 13 mias de dettes.

Un député (MCG) dit qu'il existe un outil à l'Etat, l'entretien d'évaluation et de développement du personnel, qui n'est toutefois pas utilisé avec assez de rigueur. S'il y a une insatisfaction par rapport à un cadre ou un fonctionnaire, ce processus peut être déclenché à tout moment et des objectifs sont fixés ; s'il n'y a pas de satisfaction après deux ans, un licenciement est possible. C'est une piste qu'il faudrait repenser, pour demander plus de rigueur au sein de l'Etat par rapport à ces requalifications. C'est une démarche qui n'est pas facile à entreprendre, mais elle permet de licencier un fonctionnaire.

Le député (EAG) revient à la question du DIP, par rapport au budget et aux demandes de crédits supplémentaires. Il rappelle, comme Mme Emery-Torracinta l'a dit, que les comptes 2013 ont été positifs au niveau du DIP, bien qu'il y ait eu 15 mios à 20 mios de dépenses supplémentaires au niveau du fonctionnement, qui vont se répercuter en 2014, cela du fait qu'il y a eu une libération de 50 mios de provision, liée au plend des fonctionnaires ; c'est toutefois un élément non récurrent et il manque donc 15 mios à 20 mios pour le fonctionnement. Sur ce point, il y a eu une erreur dans le budget présenté par le DIP en 2013 pour 2014.

Un député (S) aimerait avoir l'avis de la DGFE sur le PL du CE prévoyant une augmentation automatique du nombre de policiers en fonction de la population. Il estime que c'est la négation de la capacité d'action du GC et du CE, qui devront respecter cette loi.

M. Béguet remarque que le PL sur la police fixe un objectif ; s'il est adopté, cela validera l'augmentation du nombre de policiers pour les

prochaines années. Il faudrait alors trouver les mêmes postes en diminution dans d'autres secteurs.

Il existe différentes manières de contraindre le budget de l'Etat, en particulier dans des lois. Ce sont notamment le nombre d'élèves par classe, le nombre de périodes effectuées par les professeurs et une petite croissance annuelle du nombre d'élèves qui déterminent les charges du DIP. Si le nombre de périodes par enseignant et le taux d'encadrement sont fixés dans un règlement ou une loi, il y a une augmentation mécanique des charges.

Si l'on ne modifie pas ces lois qui contraignent les budgets, il sera difficile de trouver ces 167 mios. Il relève que les coûts augmentent surtout sur les grosses politiques publiques.

Il répète qu'il existe un chemin, mais qu'il est extrêmement étroit. Il comprend que tous veulent stabiliser la dette, mais qu'ils ne veulent pas tous la faire de la même manière. Les mesures prévues dans ce PL lui semblent très abruptes.

Il y a des possibilités de licenciement, mais cela est uniquement possible dans des situations extrêmes et non juste parce qu'une personne travaille deux fois moins vite que son collègue. Si l'Etat ne recrute que des personnes très douées, les autres se retrouveront au chômage et ne retrouveront jamais de travail. Il ne veut pas aller plus avant dans ce débat, qui est politique.

Il conclut en disant que la situation n'est pas si dramatique, si l'Etat prend les bonnes directions chaque année.

Un député (S) évoque le rapport n° 18 de la Cour des comptes, de 2009 mais qui garde toujours de son actualité, selon lui. Il s'agit d'un audit de gestion, relatif à l'organisation et à la fonction comptables. Il évoquait notamment le fait que la Commission des finances devrait avoir des informations en amont. Il estime que, lorsque les commissaires commencent le processus budgétaire en septembre, pour le voter en décembre, ils ont des contraintes temporelles qui font qu'ils décident parfois de chiffres hâtivement et se battent ensuite pour les atteindre. Il pense qu'ils devraient déjà être en train de réfléchir au budget suivant. Ce sont ces questions sur le DIP qui lui ont fait penser à cela. Si la commission vote un dépassement de crédit pour le DIP, c'est qu'elle accepte aussi la dépense pour l'année suivante. C'est déjà sur le budget 2016 qu'il faudrait essayer de donner des orientations car il n'est pas possible, dans un laps si court, d'atteindre tous les objectifs. La réflexion qu'a eue la Cour des comptes sur le fait que la commission devrait avoir des documents en amont pour parler du budget est juste ; de tels documents reçus en amont sont nécessaires, si les commissaires veulent travailler sérieusement. Autrement, ils votent des dépassements de crédits

qu'ils connaissent par avance, comme par exemple ceux relatifs à l'Hospice général, ce qui est insupportable. Ils feraient mieux d'être dans un peu plus d'anticipation, s'agissant également des économies.

Il ajoute que, même s'il n'est pas forcément d'accord avec certaines propositions venant du PLR ou du MCG, il préférerait que celles-ci soient bien planifiées et se fassent sans casse sociale excessive.

Un député (MCG) mentionne divers chiffres au sujet du nombre de policiers par habitants : il y a un policier pour 70 habitants à Monaco, un policier pour 200 habitants à Bâle et un policier pour 380 habitants à Genève. Les augmentations de postes les plus conséquentes ont été constatées au PJ, certes, mais il en a été ainsi en raison du retard accumulé durant des années, du fait du manque d'anticipation de la part du CE. Le PL PLR est assez abrupte, mais représente un signal politique clair et fort, qui tente assez le MCG. A un moment donné, il faut dire stop. La politique consistant à ne pas vouloir regarder les choses en face doit cesser. Genève n'est bien sûr pas dans la situation de la Grèce et connaît des problèmes de riches, mais la situation est similaire et les Grecs ont fini par se demander comment ils ont pu payer 3 000 fonctionnaires de l'Etat comme gardiens d'un lac qui est asséché depuis 40 ans. Il admet que Genève n'en est pas là, mais il estime que le signal à donner doit être extrêmement clair.

Puisqu'ils parlent de réduction de la dette et d'emplois, il veut savoir combien il y a de chargés de mission à l'Etat, plus communément appelés placards dorés, combien il y a de responsables qui ne sont responsables que d'eux-mêmes, le nombre de personnes que l'on n'ose pas mettre à la porte et que l'on a mis dans une voie de garage, le nombre de procédures de licenciement pour prestations insuffisantes et combien de postes ont été supprimés durant les douze derniers mois ; il en connaît un, concernant une personne qui n'a pas été licenciée pour prestations insuffisantes mais parce qu'elle était malheureusement candidate au CE sur une liste qui n'était pas la majorité gouvernementale. Il est donc possible de supprimer des postes et de mettre des gens au chômage. Si celle règle s'applique au MCG, il garantit qu'elle s'appliquera à l'ensemble de l'Etat.

Le Président estime que les demandes de ce député peuvent être un peu problématiques, car la fonction « responsable de soi-même » ou celle de « placard doré » n'existent pas.

M. Béguet annonce qu'il transmettra ces questions à M. Tavernier et propose que ce soient des questions transversales posées au moment de l'étude du projet de budget. Ce dernier proposera éventuellement une formulation adéquate.

Le Président propose de mettre ces questions par écrit et d'en parler au moment où ils élaboreront les questions transversales pour le budget. Il suggère à M. Béguet de voir déjà avec M. Tavernier ce qu'il pourrait fournir comme informations ou ce qu'il pense de ces questions et de leur formulation.

Un député (MCG) dit qu'au sujet de ce qu'il a entendu, à savoir que si l'on crée un poste on doit en supprimer un, il faut faire des choix, car l'Etat ne peut tout payer. Le cliché évoqué par l'UDC de la gestion en bon père de famille est assez bon ; il faut dire à ses enfants qu'ils doivent choisir entre l'entrée et le dessert, car il n'y a pas assez d'argent pour qu'ils prennent les deux.

Un député (MCG) remarque que beaucoup de lois ne sont pas respectées, par exemple celle sur le financement de la solidarité internationale, dont l'application creuserait encore plus la dette. Il craint que, si ce PL était voté, cette loi ne serait pas appliquée comme elle le devrait. Par exemple, si la nouvelle loi sur la police était acceptée, il y aurait plus de policiers et d'auxiliaires de la police à Genève et il faudrait réduire les effectifs ailleurs, notamment au niveau de la formation, car cette politique publique occupe une grande partie des fonctionnaires du petit Etat. Or, il y a des lois sur le taux d'encadrement. Il faut donc se demander quelles lois il faudrait changer, si l'on voulait appliquer ce PL proposé par le PLR dans le domaine de l'enseignement et des grands secteurs administratifs de l'Etat.

M. Béguet indique que la prochaine fois qu'ils aborderont ce sujet, ils discuteront des postes. Dans le PFQ, il y a 380 postes en plus au niveau de la police et des gardiens de prison, ainsi que quelque 250 postes supplémentaires au DIP. Il faudrait enlever le même nombre de postes ailleurs.

Demain, dans le communiqué de presse de Standard & Poor's, les commissaires retrouveront le même langage : cette société de notation financière indiquera que la dette est extrêmement élevée, tout comme les engagements au titre des caisses de retraite, mais que la situation n'est pas encore catastrophique. Techniquement, un chemin pour s'en sortir est encore possible.

Il répète que les paramètres, pour la formation, sont le nombre d'élèves par classe, le nombre de périodes des enseignants et la croissance des élèves. Au niveau des policiers et des gardiens de prison, leur nombre est déterminé par le taux d'encadrement des prisonniers et le nombre de policier par 10 000 habitants. Au niveau du DEAS, les budgets concernent surtout des allocations à des tiers, avec une partie fédérale et un supplément cantonal. Au

niveau du DETA, il faut voir s'il y a des sophistications cantonales. Enfin, il signale que le DALE n'a pas un gros budget par rapport à d'autres départements.

Une députée (S) comprend que, dans le PFQ qui sera proposé aux commissaires, il y aura des orientations d'économies qui seront prises. Par ailleurs, ce PL sera, dans les faits, une manière d'éviter le frein à l'endettement pour un temps, tout en ne résolvant aucun problème. Ce PL est un non-choix et ils ont quasiment meilleur temps à être dans un frein à l'endettement.

M. Béguet dit que c'est une question politique, à laquelle répondra M. le conseiller d'Etat.

Il signale que le DF aura des suggestions à faire pour améliorer et faire évoluer ce PL.

Un député (PLR) aimerait savoir combien il y a de départs à la retraite chaque année au sein du petit Etat.

M. Béguet indique que ce chiffre figure dans le bilan social.

Un député (EAG) dit avoir compris que la question des postes serait débattue plus tard. En page 36 de la présentation figurent quelques données. Il demande s'il serait possible d'avoir les données qui existaient dans le mémento statistique jusque dans les années 2000, sur une période un peu plus importante que les quatre dernières années seulement, afin d'avoir des éléments chiffrés par rapport à la question des postes. Le tableau de la page 36 fait état d'augmentations de postes au niveau du personnel enseignant ; or, selon le mémento statistique, il y avait 8 184 ETP en 1984 et 6 266 ETP en 2013.

Un député (UDC) dit qu'il y a toujours plus d'enseignants, alors qu'il y en a 2 000 de moins.

Un député (PLR) comprend ce qu'a dit M. Béguet et approuve ses propos, sauf sur un point. L'Etat n'est pas qu'un tanker, il n'y a pas que la problématique de mettre un élève de plus par classe et il n'y a pas que des décisions à prendre qui seraient douloureuses pour la population. Il cite quelques exemples moins douloureux : il y a des gens qui ne demandent qu'à investir dans de l'immobilier, y compris dans du social, qui pourraient offrir des logements au même prix que l'Etat, qui y consacre entre 35 mios et 50 mios par année. L'annuité, qui se monte à 37 mios, pourrait constituer une économie possible si elle n'était pas accordée. Il évoque encore la répartition de la cotisation à la caisse de pensions, qui est aujourd'hui à  $\frac{1}{3}$ - $\frac{2}{3}$  et qui pourrait passer à 50%-50%. La cotisation est de 27% ; une répartition paritaire permettrait un ajustement de 4,5%, ce qui représente entre 130 mios

et 180 mios. Il y a des mesures, qui demandent certes des décisions politiques parfois courageuses, mais qui peuvent se prendre très rapidement.

Il dit à au député (S) qu'il n'a jamais prôné la dette zéro et que le PL ne prône pas non plus cela ; il ne la prône que sur un budget annuel, ce qui est tout de même différent.

Le Président signale que les commissaires reprendront cette présentation et la discussion dans une prochaine séance.

### **Séance du 18 juin 2014**

#### **Suite de la présentation et audition de la Direction générale des finances de l'Etat au sujet du PL 11398**

Suite de la présentation PowerPoint. **(Cette présentation figure comme annexe 1 à ce rapport.)**

M. Béguet poursuit la présentation commencée le 4 juin dernier, en pages 30 ss.

Il rappelle qu'il avait démontré que la variation du besoin en fonds de roulement expliquait les principales variations de la dette et que l'élément sous-jacent était dû à un déficit structurel ; le manque d'autofinancement des investissements intervient de manière beaucoup plus mineure que les variations annuelles de la dette dues au besoin en fonds de roulement.

Un député (PLR) revient au dernier point qui avait été abordé il y a deux semaines, à savoir les mécanismes automatiques qui conduisent à une augmentation des charges de 167 mios. Il avait demandé si les commissaires pouvaient obtenir la liste des lois sous-jacentes et M. Béguet avait répondu qu'il était fort compliqué de l'obtenir. Or, il estime qu'il est fondamental pour les commissaires d'avoir ces bases légales, surtout qu'il imagine que c'est sur leur base qu'a été évalué ce chiffre de 167 mios. Il aimerait que la commission fasse cette demande au DF.

M. Béguet répond qu'il avait dit qu'il fallait en parler avec M. Dal Busco. Les commissaires ont une partie de l'information. En page 25, les charges mécaniques, de 45 mios par an en moyenne, correspondent à une augmentation annuelle moyenne de 0,22% de la RPT, de 0,19% des amortissements et de 0,08% de la compensation versée aux communes frontalières.

S'agissant des charges contraintes, il y a des lois fédérales à l'origine de l'augmentation de ces charges de quelque 26 mios par an en moyenne, tel que cela figure en page 26. En effet, il y a une augmentation de 0,12% des charges du SPC, en fonction d'une loi fédérale et de prestations cantonales, et

de 0,1% de l'assurance maladie, en partie fédérale et en partie cantonale. Les commissaires avaient posé une question bien plus large que ce qui est mentionné en cette page, dont l'élaboration de la réponse représenterait un énorme travail pour l'administration qui, à sa connaissance, ne l'a jamais réalisé ; les commissaires pourraient aussi limiter leur demande à ce qui figure en page 26 et le DF pourrait alors leur donner la liste des bases légales concernées.

Une députée (PDC) rappelle qu'il avait, en son temps, été dit aux députés qu'ils n'avaient que 5% de marge de manœuvre ; elle demande si cela est toujours vrai.

M. Béguet dit qu'il y a deux semaines, il avait répondu que M. Hiler avait évoqué une marge de manœuvre de 70 mios, soit 1% de croissance de charges ; cette marge s'est réduite à 30 mios-40 mios dans l'avant-dernier PFQ, car il y avait dans l'intervalle eu toute la planification pénitentiaire et une augmentation des moyens pour la police. Il n'y a désormais plus qu'une marge de manœuvre ténue, laquelle s'est réduite mécaniquement, en raison essentiellement de l'augmentation des charges prévues pour la chaîne sécuritaire.

Un député (PLR) déclare son désaccord sur ce point ; il estime qu'il y a beaucoup de marges de manœuvres, qu'il faut simplement identifier. C'est une question de volonté politique. A titre d'exemple, il cite les annuités, qui représentent 37 mios. Il évoque encore l'économie de 9 mios, qui a fait l'objet d'un communiqué de presse du CE la semaine dernière et qui découlait d'une disposition réglementaire, au sujet de la prime supplémentaire cantonale à l'intégration. La marge de manœuvre existe ; la question est de savoir si l'on veut prendre de telles décisions.

Il estime qu'il faut pouvoir identifier ces mécanismes de dépenses induites par des lois, avec une distinction entre les bases légales fédérales et celles cantonales. Il aimerait aussi savoir ce qui est de la compétence du GC et, respectivement, du CE.

Le CE a, la semaine dernière, donné la preuve qu'il avait une marge de manœuvre. Reste à savoir si, politiquement, il veut l'assumer.

Il est aussi possible de faire un budget 2015 identique à celui de 2014, puis de voir ceux qui viendront réclamer de l'argent, parce qu'ils auront des charges supplémentaires automatiques.

Le député (EAG) signale que les marges de manœuvre citées par le député (PLR) sont, selon lui, à remplacer par les termes « suppressions de prestations ». S'agissant par exemple de l'économie de 9 mios qu'il a citée, il dit que les gens sont furieux de devoir diviser par deux la somme que les

personnes dans le besoin vont toucher. Si l'on veut supprimer beaucoup de prestations, on fera effectivement des économies. Il trouve scandaleux de vouloir supprimer 170 mios de prestations par année, dans l'une des villes les plus riches du monde.

Un député (UDC) considère que les mots « marge de manœuvre » deviennent assez creux, car les possibilités sont pratiquement épuisées. Il faut désormais diminuer le train de vie de l'Etat ; il n'y a pas d'autre choix. Il faut mettre des priorités, dans les dépenses et, s'il faut couper dans le vif, ils le feront. Il relève encore que ce n'est pas un budget à l'équilibre qu'il faudra pour 2015, mais un budget avec au moins 200 mios de boni car, autrement, l'Etat ne couvrira pas les investissements.

L'évolution de la dette est symptomatique : la forte augmentation du PIB devrait logiquement permettre de diminuer la dette ; or, l'Etat trouve très rapidement de nouveaux moyens de dépenser l'argent. C'est le même phénomène qui se produit à chaque fois. Lorsque le PIB augmente, il faudrait avoir une diminution automatique de la dette ; on voit bien où est le malaise, le mal.

Le député (PLR) distingue les notions de prestations et de privilèges. Il va, selon lui, très sérieusement falloir réduire un certain nombre de privilèges, qui se font aujourd'hui au détriment des prestations.

Actuellement, pour maintenir un certain nombre de situations privilégiées, on réduit des prestations, notamment en matière d'intégration sociale, il va falloir l'assumer ; la gauche et le MCG ont voté la réduction des prestations en matière de séjours à l'étranger, qu'ils devront assumer.

Il faut savoir parler des privilèges et des moyens d'obtenir des prestations. Il précise que les prestations sont ce qui est délivré aux citoyens et en aucun cas ce qui est délivré à l'interne de l'Etat. Lorsque l'on parle de salaires de la fonction publique, ce ne sont pas des prestations. Remettre en cause certains mécanismes salariaux ne revient pas à couper des prestations. Couper des prestations, c'est supprimer le financement d'un certain nombre d'ETP, faute de moyens. En revanche, réduire le train de vie de l'Etat ne constitue pas de réduction de prestations.

Un député (MCG) dit clairement que, s'il y a un endroit où le MCG n'ira pas opérer des coupes, c'est là où il y a les plus démunis. Il n'est pas acceptable de dire aux gens qu'il faut faire des économies et que, de ce fait, au lieu de recevoir 450 F par mois ils ne recevront plus que 210 F ou 220 F.

S'il faut couper, ce ne sera pas là, car la force d'une chaîne se mesure toujours à son maillon le plus faible. Il répète ce qu'il a déjà dit par le passé :

il y a trop de fonctionnaires par rapport à la population et, s'il y a des économies à faire, c'est bien là qu'il faudra les faire.

Si l'on supprime par exemple 200 employés sur 2 000, les économies monétaires sont énormes. Il pense qu'il y a beaucoup d'endroits où l'on peut faire ces économies, qui doivent être faites, mais il ne faut pas les faire au détriment des plus démunis.

M. Béguet revient à la notion de marge de manœuvre, telle qu'elle figurait dans les PFQ.

**En page 28**, vue il y a deux semaines, figurent les charges découlant de décisions politiques, avec une croissance moyenne des charges de 0,89% par an, soit ces 70 mios en moyenne, qu'il a précédemment mentionnés lorsqu'il a répondu à la députée ((PDC). Désormais, ces 70 mios, ou +0,89%, sont répartis à hauteur de +0,3% dans la chaîne sécuritaire, +0,23% dans la formation, +0,16% dans la santé et +0,11% dans la mobilité notamment ; ce sont des choix politiques opérés par le CE, qui ne découlent pas encore de lois pour la chaîne sécuritaire, cela découlera d'une loi, lorsque la loi sur la police sera votée.

**M. Béguet passe à la présentation du point 5 « PL 11398, art. 15C », en pages 30 ss.**

**Page 31 :**

Il indique que l'article 15C du PL introduit un frein aux dépenses, puisqu'il s'agit de limiter les charges et les ETP, qui s'ajoutent aux freins existants que sont le frein au déficit et le frein à l'endettement.

La dernière fois a été mise en exergue la nécessité de clarifier les deux alinéas de cet article ; il s'agit de limiter l'augmentation des charges de fonctionnement au renchérissement, tel qu'enregistré en novembre de l'année en cours, ce qui signifie qu'il s'agit d'une croissance réelle, non nominale, nulle ; on suit l'inflation. Il y a une dérogation possible de 1%, en plus de l'inflation par rapport au budget précédent.

**Page 32 :**

Il précise que le débat politique devra avoir lieu en présence de M. Dal Busco et qu'il ne donne ici que des éléments techniques. Il avait dit que ce PL fixait des objectifs très ambitieux, comme cela est évoqué sur cette page en détail. Selon le dernier PFQ, qui a été élaboré sans inflation, la croissance serait de 167 mios par an, ce qui signifie qu'il faudrait trouver une économie à cette hauteur par an, ce qui semble très élevé, en comparaison avec les économies réalisées durant les législatures précédentes, à savoir 180 mios d'économies par an sur quatre ans de 2005 à 2009, avec les mesures

d'économies P1 et P2 ; il était alors plus facile de faire des économies, car il suffisait de réaliser le projet de caisse centralisée pour économiser beaucoup d'argent ; de 2009 à 2013, les mesures non conditionnelles du CE avaient apporté des économies de 220 mios par an, avec des coupes dans les budgets de 1% sur les indemnités, aides financières et sur le personnel, ce qui est beaucoup.

Il entend un député (PLR) dire qu'il y a des économies réalisables, par exemple en suspendant les annuités, en laissant les investisseurs privés investir dans les LUP, etc. Il n'a toutefois pas entendu des idées qui permettraient de trouver 167 mios par an sur quatre ans. Ce député avait évoqué un passage de  $\frac{2}{3}$  à  $\frac{1}{2}$ , s'agissant de la part de cotisation à la caisse de pension payée par l'Etat employeur ; cela représenterait une économie de l'ordre de 130 mios, mais ce ne serait qu'une fois et il faudrait trouver autre chose pour l'année suivante.

En fin de séance, il y a deux semaines, il avait discuté avec un député (PLR) et un député (UDC), lequel avait rappelé le PL UDC visant à augmenter le temps de travail de 5%. Cette mesure n'est pas applicable aux cadres, qui travaillent déjà largement plus que 42 heures par semaine, ce qui signifie que les économies sur la masse salariale pourraient être de l'ordre de 4%, ce qui représenterait 160 mios.

Cela étant, cette économie n'est pas faisable d'un coup, car il faut attendre que des gens partent pour pouvoir baisser le nombre total de collaborateurs grâce à l'augmentation du temps de travail ; cette économie s'étalerait donc sur quatre ans.

On ne peut décréter une croissance des charges nulle pendant quatre ans ; cela lui paraît excessif. La situation n'est pas dramatique ; il y a une voie pour rentrer dans les objectifs de la LGAF et ramener la dette, à long terme, à un montant inférieur à une année de revenus, mais cela n'est possible qu'en faisant des petits ajustements de 1% par an. Ce que le PL propose est extrêmement violent ; si la commission vote ce PL et que le GC en fait de même, il faudra toutefois appliquer ces mesures drastiques.

### **Page 33 :**

Il s'interroge sur la marge de manœuvre qu'il y a et pense que les commissaires pourront également poser cette question à M. Dal Busco.

Il explique que le frein au déficit (revenus moins charges) a été introduit ; c'est l'équilibre à moyen terme du compte de fonctionnement. L'an dernier, le GC a introduit le frein à l'endettement ; si la dette monte trop haute, on agit sur les investissements. Avec ce PL, en plus des freins qui existent déjà, un frein aux dépenses serait introduit sur les charges monétaires.

Cela représenterait beaucoup de contraintes et laisserait une marge de manœuvre limitée au CE pour préparer un budget.

Il y a des effets pervers : lorsque l'on vote des investissements, cela génère des charges et il est alors difficile d'avoir une croissance des charges nulle. Il se demande s'il y a du sens à réduire la marge de manœuvre du CE. Il rappelle que certains cantons sont extrêmement bien gérés ; Appenzell Rhodes-Intérieures est celui qui a le meilleur taux de capitalisation de sa caisse de retraite, alors qu'il ne connaît aucun de ces trois freins. Ne pas avoir de freins n'a pas forcément de lien avec une bonne gestion. C'est une question de confiance entre le GC et le CE.

Il répète que de trouver, sur quatre ans, 4 fois 167 mios lui semble énorme, raison pour laquelle il se demande s'il ne faudrait pas limiter dans le temps la portée de cette mesure. Il se demande ce qui se passerait s'il fallait recapitaliser la caisse de retraite, comme en 2012 ; 800 mios de recapitalisation représenteraient 10% de croissance des charges et il n'y aurait pas de choix quant à cette augmentation. Il pense qu'il va falloir réfléchir à certains éléments de ce PL.

Il relève qu'ils peuvent partir d'une croissance nulle des charges, mais les départements peuvent ensuite présenter des crédits supplémentaires que les commissaires pourraient voter ; il faut donc savoir si les mesures prévues dans le PL ne s'appliquent qu'au budget et s'il serait possible de s'écarter de ces objectifs par des demandes de crédits supplémentaires subséquentes.

Il y a des charges sur lesquelles il n'est pas possible d'agir, comme la RPT, les rétrocessions aux communes françaises, etc., car elles figurent dans des lois.

Pour rendre ce PL applicable, les commissaires pourraient le restreindre aux charges sous contrôle de lois cantonales ou de décisions du CE ; ils ne pourraient agir, par exemple, que sur une partie des allocations à des tiers, soit les sophistications cantonales en matière d'assurance maladie ou l'assistance sociale. Sur les charges contraintes figurant dans la présentation (SPC, assurance maladie, etc.), il y a une marge d'interprétation et l'on peut se demander si les prestations sont trop élevées ou, au contraire, insuffisamment élevées.

Il serait intéressant que les commissaires demandent quelle est la marge de manœuvre sur la part cantonale de toutes ces allocations à des tiers. S'agissant des fonds, lorsqu'il y a une taxe causale, on peut s'interroger sur le sens de réduire le budget sur un fonds ; cela va juste réduire la charge qui pourrait être affectée à la renaturation ou à la construction du réseau

d'assainissement secondaire des communes, par exemple. Ce sont des éléments à exclure.

Il remarque qu'il n'y a pas de but dans ce PL, si ce n'est de réduire globalement les charges alors que, pour le frein à l'endettement, le but est d'avoir une dette inférieure à une année de revenus. En général, les charges d'un Etat, en Europe, s'expriment en proportion du PIB. Les dépenses publiques sont exprimées au prorata du PIB. Il y a des pays, comme la France, où ce ratio est très élevé et où l'économie privée, qui pourrait contribuer à payer toutes ces dépenses publiques, est devenue trop faible pour ce faire.

Ici, il n'y a pas de vision sur l'objectif qu'il y a à long terme, en termes de dépenses publiques et de bonne gestion ; ce n'est qu'un stop aux dépenses.

Il faut se demander ce qui est plus efficace entre réduire ou mettre un stop aux charges ou renforcer encore le frein à l'endettement, en mettant une condition supplémentaire sur le degré d'autofinancement des investissements et mettre une contrainte au CE, en imposant une croissance des charges nulle, qu'il aura du mal à tenir.

Il propose que les commissaires aient ces différentes réflexions avec M. Dal Busco ; les collaborateurs du DF seront ensuite prêts à travailler sur les orientations que les commissaires auront retenues.

Un député (PLR) signale que l'objectif demeure inchangé : il est fait référence à la maîtrise des charges, à l'article 15A. Le stop aux charges et aux nouveaux postes supplémentaires relèvent du même objectif.

M. Béguet parle toujours d'une croissance nulle ; or, il ne s'agit pas de croissance nulle mais d'une croissance avec l'inflation et +0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement, s'agissant des charges.

M. Béguet a fait une équation qu'il considère personnellement comme n'étant pas réelle, à savoir que, plus d'investissements équivaut à plus de charges. Cela est vrai pour une traversée de la rade ou une nouvelle patinoire, mais cela ne l'est pas pour la rénovation d'une école ; cela n'engendre pas forcément des charges supplémentaires, par exemple s'il y a des investissements énergétiques, lesquels pourront engendrer des gains au niveau des charges de par une diminution de la consommation énergétique. Cette question devrait un jour préoccuper les commissaires, car il y a des investissements qui sont bénéfiques au niveau de la santé économique du canton, alors que d'autres ne le sont pas ou le sont moins.

A titre d'exemple, dans les travaux d'investissement en génie civil, la part liée à la main d'œuvre est plus faible que celle liée aux travaux de construction d'un bâtiment ; tous les professionnels le savent. Par ailleurs,

s'agissant des travaux qui sont usuellement assumés par les entreprises locales et ceux qui le sont par les entreprises étrangères, en fonction de la nature des travaux, sont dans des proportions que l'on arrive à cerner.

Il a toujours milité pour une baisse des dépenses courantes, car il pense qu'il n'est pas bon d'avoir une baisse massive des investissements, que ce soit d'un point de vue économique, écologique ou social pour le canton.

Au sujet des 167 mios d'économies à faire chaque année, il admet qu'il n'a pas cité beaucoup d'exemples. Il a tout de même suggéré un exemple d'économies de 130 mios, par une cotisation paritaire à la caisse de pensions, qui serait une économie récurrente. Il demande s'il faudrait avoir 167 mios d'économies récurrentes supplémentaires chaque année. De plus, il demande si cette économie récurrente est nécessaire en raison du mécanisme d'augmentation automatique des charges, tel qu'il est calculé aujourd'hui.

M. Béguet indique que, selon le PFQ, la différence de charges entre 2014 et 2017 est d'environ 167 mios en plus en moyenne chaque année ; cela est cohérent, puisque la croissance des revenus est d'environ 200 mios par an.

Si, à l'année N, l'Etat ne verse pas d'annuité, cela représente une économie de 37 mios ; il y aura 130 mios d'augmentation de charges au lieu de 167 mios la première année. Si l'annuité est supprimée en année N+1, il y aura aussi 37 mios d'économies la 2<sup>e</sup> année. D'un autre côté, si l'on fait passer le forfait à l'aide sociale de 300 F à 150 F, l'économie de 9 mios ne pourra se faire qu'une fois.

Si l'annuité était supprimée, cela casserait tous les mécanismes salariaux. Il serait possible de dire que, tant que l'objectif n'est pas atteint, l'annuité n'est versée qu'une année sur deux, par exemple. Il serait difficile de trouver 4 fois 167 mios, sur quatre ans.

Le député (EAG) pense que des économies à hauteur de 167 mios représentent une somme considérable.

Un élément a été oublié dans ces projections : il est prévu qu'il y aura 500 mios à 600 mios de recettes fiscales de moins des entreprises. On ne sait pas exactement quand il en sera ainsi, mais ce ne seront alors pas 167 mios mais 700 mios d'économies qu'il faudra faire. Dès lors que la fiscalité des entreprises sera modifiée, il y aura moins de rentrées. Il est peu crédible de penser pouvoir diminuer les charges de 700 mios par an ; croire cela dénote une très forte méconnaissance des phénomènes économiques et des possibilités de réduction des dépenses de l'Etat.

Certains commissaires ont dit qu'il y avait des marges de manœuvres possibles. Il propose au PLR de cesser d'augmenter les montants dévolus à la sécurité et de cesser de construire des prisons ; s'ils allaient dans cette

direction, il pense que le MCG ne suivrait plus la proposition du PLR et il y aurait alors une majorité au GC pour la refuser.

Un député (UDC) a entendu M. Béguet dire qu'entre 2005 et 2009 il y a eu des économies récurrentes de 180 mios et qu'elles étaient plus faciles à faire que maintenant. Il relève tout de même que, si ces économies étaient alors possibles, ils n'ont pas été très sages de ne pas les avoir faites déjà avant.

On parle de marge de manœuvre et on veut que ce chiffre soit positif. Or, dans l'équation, le chiffre est proche de zéro et, si un paramètre de l'équation est de zéro, les autres sont forcément aussi de zéro. Ils sont maintenant coincés et n'ont plus d'autre choix que de trouver des économies.

Il a été très réticent à voter la loi sur la nouvelle caisse de pension et l'a dit. La problématique était basée sur une augmentation du nombre de fonctionnaire de 1% par an. Or, s'ils baissent cette augmentation du nombre de fonctionnaires, cela va poser un problème aussi au niveau de la caisse de pension.

M. Béguet indique que, pour la caisse de pension, le DF avait d'abord déposé un plan avec 1% de croissance des effectifs. La Commission des finances avait demandé à revoir le plan avec 0,6% de croissance des effectifs des employés actifs, pour la CPEG. S'ils passent de 0,6% à 0%, cela correspond à son souvenir à deux points de cotisation. Il pourra donner les chiffres. Si l'on ne veut rien changer au plan d'affaire de la CPEG, il faudrait la recapitaliser ; ils en retraiteront au niveau de la croissance des postes et il fournira des chiffres.

Un député (PLR) partage les commentaires faits par son collègue sur l'objectif, qui figure à l'article 15A du PL.

Au sein du PLR, il y a des points de vue différents ; certains estiment qu'il faut couper dans les investissements, ce qu'il ne pense pas. Il estime qu'il faut continuer à investir, pour l'avenir ; l'idée de ce PL est de pouvoir garder une possibilité d'investir car, s'ils continuent ainsi, ils arriveront rapidement aux mécanismes de frein à l'endettement et il ne sera alors plus possible d'investir.

Il est bien conscient que ce PL réduit la marge de manœuvre du CE. En 1998, sa marge de manœuvre était grande, mais les réformes structurelles ne sont pas venues pour autant. Un tel PL pourrait contraindre le CE à enfin venir avec des propositions de réformes structurelles réelles et dégager des pistes pour arriver à l'objectif de diminuer la dette à 8 mias.

Un député (MCG) se dit sceptique face au principe du frein à l'endettement. Ce n'est pas au niveau du frein qu'il faudrait agir, mais au

niveau des moteurs de l'endettement. On voit clairement qu'il y a un endettement structurel, en partie dû au fait que l'Etat n'amortit pas ses investissements, cela déjà avant 2008, d'après les graphiques que leur a présentés le DF. Il y a un déséquilibre, qui est déjà ancien.

Le problème de la caisse de pension est conséquent et a été en partie réglé, mais il faudra un jour ou l'autre le régler de manière plus définitive, progressivement, au lieu d'attendre et de devoir se réveiller brutalement en ayant de gros problèmes.

Un député (S) revient au graphique distribué. Depuis 2010, les revenus fiscaux augmentent de manière importante, tout comme la dette. Or, pour financer la dette, il faut de l'excédent primaire. Si, avec des revenus aussi conséquents, l'Etat n'a pas dégagé des excédents primaires pour financer la dette, cela interpelle. Avec une telle augmentation des revenus fiscaux, il aurait fallu pouvoir dégager des excédents primaires pour financer la dette.

M. Béguet explique, au sujet de la courbe des revenus fiscaux, qu'il y a eu des changements de méthodes dans les estimations fiscales et dans la part IFD, qui est passée de 30% à 17% ; ces éléments n'ont pas été corrigés. Il y a un décalage entre la courbe des revenus et celle de la dette ; il s'agit, comme il l'a expliqué il y a deux semaines, des besoins en fonds de roulement.

Les revenus sont une estimation et le cash y relatif va être perçu par l'Etat une ou deux années plus tard, voire trois ou quatre ans plus tard pour les grosses déclarations compliquées. Il y a un décalage entre ce qui est estimé comme revenus à l'Etat et ce qu'il encaisse réellement. Les créances fiscales sont importantes, dans les explications de la variation de la dette, comme expliqué la dernière fois.

Un député (S) demande, lorsque les commissaires reçoivent le projet de budget, s'il s'agit de projections en matière de revenus fiscaux.

M. Béguet répond que c'est précisément ce qu'il a expliqué. Au PB 2015, l'estimation fiscale 2015 sera basée sur l'année 2012 et en partie sur l'année 2013, puis il y aura des hypothèses pour passer de 2013 à 2014 et de 2014 à 2015. Avec 450 mios d'amortissements, si le budget est à zéro au niveau du compte de fonctionnement non monétaire, cela signifie qu'environ 450 mios de cash sont dégagés ; il y a 600 mios d'investissements nets, mais on ne peut alors pas dire que la dette va augmenter de 150 mios ; la dette va augmenter structurellement avec le décalage entre le cash qui va véritablement rentrer et ce qui avait été estimé.

Pendant les périodes de croissance, les créances fiscales gonflent et la dette augmente ; pendant les périodes de stabilisation, lesdites créances peuvent se dégonfler mais n'est pas forcément lié à des cycles. En effet, il y a

de très grosses déclarations qui sont négociées par les avocats d'un très gros contribuable sur des années et, tout d'un côté, lorsque la situation se débloque, il peut y avoir 400 mios qui sont versés d'un coup à l'Etat. De tels mouvements ne peuvent pas être prévus sur le niveau de la dette.

La dernière fois, il avait insisté sur le fait que les mouvements de la dette s'expliquaient, ces dernières années, principalement par le besoin en fonds de roulement. Sur les quatre dernières années, il y avait en moyenne 200 mios de manque d'autofinancement des investissements. Les grandes variations sont les besoins en fonds de roulement.

Un député (S) comprend qu'année par année, les excédents primaires constatés, qui sont sujets à variations, ne peuvent être considérés tels quels. Avec les outils qu'ils ont, les commissaires ne peuvent pas tirer de conclusions. Pour connaître la capacité d'autofinancement de l'Etat, il faut prendre les excédents primaires sur quatre ans.

M. Béguet dit que cela est effectivement mieux. En imaginant que le PB 2015 ait un résultat net projeté de zéro, qu'il n'y ait pas de mouvement de provisions et que l'on ne prend que les 450 mios d'amortissements et 600 mios d'investissements, le degré d'autofinancement sera de 75%, selon le calcul effectué en fonction de la norme MCH2, et l'on dira que la dette ne sera augmentée que du différentiel de 150 mios. Or, ces dernières années, en 2011 et 2012, les variations de besoins en fonds de roulement étaient de 600 mios. Globalement, ce n'est pas parce que l'on présente un PB avec 100% d'autofinancement que la dette ne va pas augmenter.

Un député (S) dit qu'il est philosophiquement convaincu que, s'ils se préoccupent réellement de la dette, ils ne commencent pas par diminuer les impôts. C'est comme un ménage endetté, s'il veut se remettre à flot il ne commence pas par demander une baisse de salaire à son employeur. Si l'on était raisonnable, on commencerait par réduire la dette avant de baisser les impôts. Dès lors que l'on arrive à faire l'inverse, il lui semble qu'il y a un manque de cohérence dans le discours.

Il se demande si le CE ne devrait pas plutôt envisager des mécanismes automatiques de liens entre les nouvelles dépenses et les recettes qui y sont associées.

Genève a déjà un retard énorme en matière d'investissement, au niveau des écoles et des transports notamment. Il préférerait que le retard soit rattrapé, plutôt que de stopper les investissements, mais il faut les financer. Ne pas investir ne permet certainement pas de faire des économies, car un instrument qui fonctionne mal coûte aussi plus cher en fonctionnement.

C'est dans les PL du CE ou dans une modification constitutionnelle qu'il faudrait stipuler que toute nouvelle dépense d'investissement a un financement assuré ; le peuple doit pouvoir voter cela groupé.

Une députée (S) se déclare sensible à ce qu'a dit M. Béguet sur la finalité de ce PL. Il est intitulé « renforcement du frein à l'endettement » mais, pour elle, il s'agit d'un plan d'austérité. Le frein à l'endettement, qui est dans la LGAF, donne une opportunité de sortir de la simple contrainte et de la seule réduction des charges ; une cautèle est déplacée et l'on dit alors que, soit on fait une réduction des charges et donc des prestations, soit on fait une augmentation de l'imposition. C'est le peuple qui décide ; il y a une ouverture dans ce cas, qu'elle ne perçoit pas du tout dans ce PL, où il y a uniquement un rétrécissement des charges et, en conséquence, de la marge de manœuvre de l'Etat.

Le premier signataire (PLR) souhaiterait que M. Béguet lui rappelle les mécanismes d'amortissements et lui dise quelles sont les charges automatiques que ceux-ci peuvent engendrer dans le compte de fonctionnement de l'Etat. Il demande si cela s'applique au grand Etat, y compris aux fondations immobilières. Il a cru comprendre que, dans une fondation immobilière, les gens étaient un peu réticents quant à l'application de ces normes pour leur propre structure, car ils considéraient qu'elles étaient adaptées pour des collectivités publiques comme l'Etat, mais beaucoup moins pour des petites entités périphériques ; ces normes leur imposaient comptablement des amortissements d'immeubles qu'ils ne voulaient pas faire.

Un certain nombre de dépenses, par exemple celles relatives aux caisses de pension, peuvent se faire par des transferts d'actifs. Il songe à des immeubles de rendement, dans le cadre de ces fondations immobilières, qui pourraient par hypothèse faire l'objet d'un transfert d'actifs pour le paiement des montants qui sont dus, après une revalorisation à leur valeur de marché ordinaire. Un immeuble, possédé par la fondation immobilière aujourd'hui, pourrait, sans augmentation de loyer, l'être par la CPEG ; cela ne le dérange pas, si cela permet, par ce transfert, de faire ce paiement et d'économiser en termes de charges, après avoir procédé à une réévaluation de l'actif, qui permet précisément de dégager des ressources par ce mécanisme comptable, qui serait en quelque sorte la contrepartie de l'amortissement obligatoire.

M. Béguet indique que les normes IPSAS imposent d'amortir ; les durées d'amortissement sont fixées par le CE dans un règlement. Les durées d'amortissement sont de huit ans en moyenne, en matière d'informatique. Ces durées seront revues cette année, dans le manuel comptable.

Il ne sait plus exactement ce qu'il en est des fondations immobilières, dont il avait parlé avec un commissaire (PLR), qui pourrait peut-être faire un rappel.

Le député (PLR) indique que cela figure dans son rapport de gestion de l'an dernier, puisqu'il était président des fondations Immobilières jusqu'à fin mai. Il y a mentionné ce point, qui pose problème depuis quatre ans déjà. En effet, on a l'impression que les fondations immobilières font du déficit ou un très petit bénéfice, notamment en raison de l'amortissement des immeubles imposé par les normes IPSAS. Or, dans le cadre des plans financiers soumis à la LGL, à chaque fois qu'il y a des gros investissements à faire, cela génère une modification du plan financier et éventuellement une modification de l'état locatif, qui a une incidence directe sur la valeur comptable des immeubles. Il n'est donc jamais nécessaire d'avoir cette capacité d'autofinancement, qui est demandée par les normes IPSAS.

Il y a un problème entre la LGL et les normes IPSAS, qui sont au-dessous de la LGL. L'office cantonal du logement et de la planification foncière devrait faire des propositions au CE pour tenter de modifier cela, car cela ne reflète pas la réalité du fonctionnement des fondations immobilières.

M. Béguet signale que les entités sont libres de changer leur durée d'amortissement ; c'est uniquement pour les comptes consolidés que l'Etat leur demande de produire un jeu de comptes comportant des durées d'amortissement qui soient à peu près homogènes dans l'ensemble de l'Etat. Toute la partie immobilisation et amortissement est en train d'être retravaillée. A ce jour, ont déjà été produits des règlements LGAF sur la trésorerie et sur les risques ; sont en consultation au niveau du CE les règlements sur la planification financière et sur la planification des investissements ; tout ce qui concerne les actifs au bilan, les immobilisations et les amortissements sera traité dans un règlement en fin d'année. Il s'agira alors de résoudre ce point.

S'agissant de la problématique des transferts d'actifs pour le paiement des caisses de pensions, c'est une décision du CE avant tout.

Ce député (PLR) demande ce que cela signifierait techniquement. Il prend l'exemple d'un immeuble qui vaut 100 mios, qui est dans les fondations immobilières et qui est transféré à concurrence de 100 mios à la caisse de pension. Il demande quelle serait l'incidence de ce transfert.

M. Béguet indique que les derniers transferts d'actifs massifs ont été faits avec les SIG, les TPG et l'AIG. Pour les SIG, il s'agissait de 370 mios de produit global ; cela s'est traduit par un versement des SIG à l'Etat de Genève de 370 mios, pour solde de tout compte, après évaluation de tous ces

actifs. Ces 370 mios viennent diminuer la dette et, en cas de survenance des risques, ce genre de transfert peut aider à passer le cap, à ne pas augmenter la dette et à utiliser le produit de ces ventes pour d'autres investissements, au sens large.

Un député (PLR) demande à M. Dal Busco s'il serait possible d'avoir l'ensemble des lois sous-jacentes aux mécanismes automatiques d'augmentation des charges de 167 mios par an. Lorsqu'il avait présenté cette requête à M. Béguet, ce dernier avait répondu qu'il était très compliqué d'obtenir une liste exhaustive, alors qu'il lui semble nécessaire de l'avoir.

M. Dal Busco signale qu'au cours de la séance du CE de matin, ce sujet a été abordé dans le cadre des discussions budgétaires ; sur le principe, il estime qu'il est légitime d'établir le catalogue des textes qui contraignent les dépenses dans le processus budgétaire ; il compte s'y intéresser fortement.

Un député (MCG) a bien entendu que, selon le député (S), il faudrait rembourser la dette avant de baisser les impôts ; selon lui, cela revient, pour un gérant de magasin, à vendre tout le stock qu'il a dans son entrepôt avant de le renouveler : il n'a plus l'assortiment complet et son chiffre d'affaires baisse alors que, si l'assortiment est toujours complet, le chiffre d'affaires est en haut et il y a un développement économique. Pour relancer l'économie, il ne faut pas la flinguer.

Il aimerait que, dans le graphique, figure également la courbe de l'évolution du nombre de titulaires de permis G, pour le petit et le grand Etat.

M. Béguet indique que, pour le nombre d'ETP, ils peuvent remonter à 2001 ; le graphique sera ainsi fait sur base 31.12.2001=100. S'agissant des titulaires de permis G, il pense qu'il n'est pas possible d'avoir l'information pour le grand Etat. Il dira la semaine prochaine ce qu'il est possible de fournir.

Le Président relève que la Commission ad hoc traite de cela ; il faudrait donc éventuellement éviter de faire le travail à double.

### **Séance du 25 juin 2014**

#### **Suite de la présentation et audition de la Direction générale des finances de l'Etat au sujet du PL 11398**

M. Béguet reprend aux pages 34 ss la présentation PowerPoint entamée lors des précédentes séances sur cet objet.

#### ***En page 35 :***

Figure l'évolution des postes au budget entre 2010 et 2014. Le personnel enseignant passe de 38% à 37%, mais il y a tout de même une augmentation

de quelques 400 ETP en quatre ans ; la chaîne sécuritaire passe de 19% à 22% et connaît une augmentation importante de postes ; enfin, le personnel administratif, qui passe de 43% à 41%, ne connaît qu'une faible augmentation de son nombre d'ETP.

***En page 36 :***

Il indique que ce graphique, relatif à la croissance du nombre total d'employés du petit Etat de 2010 à 2014, avait été demandé par les commissaires. Le tableau figurant sous ce graphique distingue les catégories de personnels, à savoir le personnel administratif et technique (PAT), celui de la chaîne sécuritaire, à savoir la police et les gardiens de prison, et le personnel enseignant (PE), qui ne comporte que les postes fixes, le DIP ne communiquant pas à l'OPE les postes non fixes. 1 193 ETP ont été créés entre 2010 et 2014, ce qui représente 298 ETP en moyenne par an, c'est-à-dire une croissance de 2%. Cette donnée est à mettre en lien avec l'objectif du PL 11398, qui prévoit une croissance nulle, ou de 0,5% au maximum sur dérogation du GC.

***En page 37 :***

On retrouve le tableau de la croissance des ETP par catégorie, mais en pourcentages et non plus en nombres. Le graphique sur l'évolution des postes distingue cette fois les 3 catégories et permet de constater qu'il y a une forte croissance du nombre de postes au niveau de la chaîne sécuritaire (ligne verte), une faible croissance du PE (ligne bleue) et une stabilité du PAT (ligne rouge).

***En page 38 :***

Il traite de l'évolution du nombre de postes pour 1 000 habitants, telle que demandée par les commissaires. Les statistiques ici présentées proviennent de l'OCStat et se réfèrent exclusivement à la population genevoise. La croissance de la population est en moyenne de 0,9% par année, de 2010 à 2014. Il y a une augmentation de 1,4 point entre le budget 2010 et le budget 2014, s'agissant du nombre d'ETP par 1 000 habitants. Il y a une diminution de cette valeur, s'agissant du PAT (13,3 à 13,1), et une augmentation, s'agissant de la chaîne sécuritaire (5,7 à 7,1) et du PE (11,6 à 11,9).

Un député (UDC) considère ces données comme étant très intéressantes, mais n'est pas d'accord avec le fait de mettre en corrélation directe l'augmentation du nombre d'habitants avec le nombre de fonctionnaires ; ce n'est pas parce que la population augmente que le nombre de fonctionnaire doit nécessairement également augmenter, notamment en raison du développement de l'informatique.

Une députée (S) demande ce qu'inclut la population genevoise, considérée dans ce graphique et ce tableau.

M. Béguet répond qu'il s'agit des résidents du canton.

Un député (S) imagine que, si le PAT diminue, cela signifie que des gains de productivité sont sans doute réalisés, notamment grâce à l'informatique. Il y a toutefois des secteurs dans lesquels l'augmentation de la population est certainement en corrélation avec le nombre de fonctionnaires ; si le nombre d'enfants augmente, le nombre de classes augmente également, même si les augmentations du nombre de fonctionnaires ne sont pas forcément linéaires ; de même, si le nombre de personnes âgées augmente, il faut plus de places en EMS et à l'hôpital. Dès lors que l'on prend en charge les personnes, si la population augmente, l'Etat doit forcément faire face à plus de besoins. On peut certes estimer que cette prise en charge doit se faire à moindre coût et de manière moins généreuse, mais il croit néanmoins qu'il y a une certaine corrélation, dans certains secteurs d'activité.

Un député (PLR) estime que ces chiffres sont très intéressants. Il demande si ce qui est considéré comme personnel administratif est un personnel qui délivre des prestations ou s'il ne s'agit que de back-office. En voyant ces données, il constate qu'il y a plus de personnel en back-office qu'en front-office, ce qui le dérange quelque peu, car il aimerait qu'il y ait plus de gens sur le terrain, qui délivrent des prestations. Il demande ainsi quelle est la définition du personnel administratif.

Il demande s'il serait possible de comparer ces chiffres par 1 000 habitants à ceux d'autres cantons similaires à Genève, comme Zurich ou Bâle.

Le Président demande si, sur ces tableaux, il serait possible de distinguer le personnel enseignant, celui de la chaîne sécuritaire et, en 3<sup>e</sup> catégorie, les « autres », plutôt que le personnel administratif.

M. Béguet précise avoir préparé ces graphiques à la demande des commissaires ; il n'y a aucun message derrière ceux-ci. Le personnel administratif et technique (PAT) est tout ce qui n'est pas enseignants et policiers ou gardiens de prison, soit tous les autres. Même au DIP, toute l'administration est constituée de PAT.

Un député (UDC), en page 37, demande si tous les maillons (programmes H02, H07 et I) de la chaîne sécuritaire sont aussi gourmands en personnel les uns que les autres ; il relève que l'augmentation globale de 6,4%, pour ladite chaîne sécuritaire, est importante. Il rappelle les efforts consentis pour le Parquet, avec le nouveau code de procédure pénale.

M. Béguet rappelle que les politiques H02, H07 et I concernent respectivement la police, la prison et la justice ; il signale qu'au niveau de la politique publique I, il s'agit de PAT. Il n'a pas mis les graphiques de croissance des charges par politiques publiques dans cette présentation, mais pourra les fournir. Durant ces quatre dernières années, la croissance la plus forte des charges et des ETP a porté sur le programme I.

Une députée (PDC) demande s'il serait possible d'avoir une information sur les économies faites depuis l'avènement de l'informatique. Elle admet que les données seront peut-être très vagues, mais il serait intéressant pour le moins de savoir s'il y a eu, ou pas, des économies, puisque l'informatique a toujours été vantée comme étant source d'économies. Elle sait que des millions de francs ont été dépensés à Genève pour rien, en matière informatique, alors elle aimerait savoir si les autres cantons ont été victimes de la même malchance et des mêmes mauvaises expériences.

Un député (UDC) remarque que l'on peut bien prouver que 50 personnes ont été économisées grâce à l'informatique, mais encore faut-il voir combien cette économie a coûté à l'Etat, en termes de programmes informatiques, avant de parler de réelles économies.

S'agissant du rapport entre les communes et l'Etat, il rappelle que l'exercice a été fait l'an dernier, puisque le grand argument de M. Hiler consistait précisément à dire que l'on ne pouvait pas comparer Zurich à Genève en raison des différences entre ces cantons et leurs communes ; ils ont ainsi pris ce que dépensait l'Etat de Zurich ainsi que toutes les communes zurichoises et comparé ce chiffre à celui relatif à l'Etat et aux communes de Genève. Ils sont arrivés à la conclusion que Zurich consacrait 14 000 F/habitant et que Genève consacrait 21 000 F/habitant, soit 50% de plus.

Un député (MCG) signale à M. Béguet qu'il se rappelle avoir vu des tableaux de retours sur investissement à la Conférence suisse des répondants informatiques.

Un député (MCG) pense qu'il est difficile de faire des comparaisons intercantionales, lesquelles doivent être relativisées ou, pour le moins, explicitées ; au niveau de la chaîne sécuritaire par exemple, il existe des polices municipales, qui sont importantes dans beaucoup de cantons.

Il souhaiterait obtenir plus de détails sur l'augmentation du personnel de la politique publique I.

Un député (PLR) relève que le PL 11398 ne traite que du petit Etat. Les HUG sont un établissement public autonome ; le « personal-stop » prévu dans ce PL ne s'applique pas aux HUG et il ne voit donc pas pour quelle

raison certains commissaires commencent à demander des informations sur l'évolution du personnel soignant. Il suggère de rester dans le cadre proposé dans le PL.

Il relève que, dans tous les cantons de Suisse, la police est à son sens une compétence cantonale. Avant d'ouvrir un grand débat sur la répartition des compétences entre les communes et le canton, il propose de se concentrer sur ce que l'Etat maîtrise à ce jour.

M. Béguet précise que l'article 15B concerne les ETP du petit Etat et que l'article 15C traite des charges du petit Etat, qui incluent les subventions.

Il lui semble difficile de faire des comparaisons entre cantons, s'agissant des ETP. Ils pourraient, en revanche, faire des comparaisons en incluant les communes. Il existe des statistiques de la Confédération sur ce point, que les cantons alimentent chaque année. Il pourrait ressortir ces tableaux. Il note toutefois que tous les cantons ne sont pas aussi transparents que Genève en matière d'ETP et ne publient pas toutes les données.

Il rappelle que Genève, avec la LGAF, a supprimé la double comptabilisation des provisions (la provision puis la charge), pour baisser les charges du canton et pouvoir avoir une comparaison avec les autres cantons. Genève a également enlevé les subventions non monétaires. Par ailleurs, le canton connaît une spécificité, à savoir la rétrocession aux communes françaises. Pour pouvoir comparer, il faudrait se baser sur l'exercice 2014, dans lequel il n'y a plus la double comptabilisation des provisions et des charges ; il faudrait procéder à la comparaison en 2015, pour qu'elle ait du sens.

M. Béguet dit qu'il transmettra aux commissaires les données sur l'évolution des charges par politique publique, sur les quatre dernières années.

Il poursuit la présentation.

**Page 39 :**

Il s'agit de nouveau de l'évolution du nombre de postes au budget pour 1 000 habitants, mais cette fois en considérant les habitants du canton de Genève et les frontaliers actifs. Le nombre de postes pour 1 000 personnes reste quasiment stable. Si l'on ajoute les pendulaires vaudois, il y a vraiment une stabilité.

**Page 40 :**

Il s'agit de l'aspect prospectif de la croissance des ETP, du budget 2014 au budget 2017 ; il y a une croissance moyenne annuelle de 1% des postes, alors que le PL prévoit 0%, ou 0,5% sur dérogation du GC. Les croissances

moyennes annuelles sont respectivement de 0,7% pour le PE, 2,2% pour la chaîne sécuritaire et 0,6% pour le PAT.

Un député (UDC) dit qu'il ne trouve pas très judicieux de considérer le nombre de frontaliers actifs, car un frontalier n'est pas la même chose qu'un résidant. Ils pourraient aussi compter les touristes, qui impliquent également plus de surveillance policière par exemple. Il estime qu'il faudrait s'en tenir au nombre de résidents genevois.

Il note qu'une croissance de 1% par an représente un nombre de plus en plus important. Ils vont arriver à des augmentations qui ne sont tout simplement pas possibles.

M. Béguet évoque la stratégie financière officielle du CE, durant les huit dernières années. M. Hiler disait que, s'il y avait 2% de croissance du PIB, il y avait 3% de croissance des revenus fiscaux ; si l'on limitait la croissance des charges à 2%, globalement on allait créer un différentiel entre les revenus et les charges permettant de restaurer l'équilibre des finances publiques. Durant la première législature, l'augmentation des charges a été un peu inférieure à 2%, car il y avait un véritable objectif d'assainissement ; durant la seconde législature, l'objectif était de 2% de croissance des charges, puisque l'hypothèse de croissance du PIB à long terme était de 2%.

Le contexte était alors seulement le frein au déficit ; la seule contrainte était d'équilibrer les finances publiques. Le frein à la dette est apparu après ; avec la nouvelle LGAF, la maîtrise de la dette devient l'objectif ultime de la nouvelle stratégie financière. Cela signifie que le CE devra revoir sa stratégie financière et présenter une croissance des charges inférieure à 2%, puisqu'avec une croissance de 2% la dette continue à augmenter. Il faut que la croissance des charges soit légèrement inférieure, pour pouvoir autofinancer les investissements. Ainsi, l'objectif de départ était d'équilibrer les finances publiques ; il a évolué vers la maîtrise de la dette.

Un député (S) demande si la moyenne 2014-2017 (colonne de droite de la page 40) correspond à une moyenne annuelle ou sur les quatre ans.

M. Béguet dit qu'il s'agit de la croissance moyenne par an, sur les quatre ans.

Un député (PLR), s'agissant des 2% d'augmentation des charges et du différentiel par rapport aux 3%, relève que Standard & Poor's préconise, dans son rapport, un maximum de 1,7% d'augmentation des charges par an ; si elle est plus grande, cela peut être un facteur l'amenant à réviser sa note. Le PLR est farouchement opposé à l'augmentation des charges ; il constate qu'il n'est pas le seul à avoir ce point de vue.

M. Béguet indique que Standard & Poor's se focalise de plus en plus sur la dette, depuis la crise des dettes publiques. Ses rapports sont fortement orientés sur la dette et les engagements non financés au titre des caisses de retraite. Le chiffre de 1,7% apparaît dans son dernier communiqué de presse. Il faut garder à l'esprit que Standard & Poor's n'utilise pas la même comptabilité que l'Etat de Genève et qu'il est donc difficile de faire des comparaisons entre le taux de croissance qu'elle mentionne et celui de l'Etat en normes IPSAS ; il peut y avoir 0,1% ou 0,2% de différence. Dans le dernier PFQ, il y avait 2% de croissance des charges et, par conséquent, une évolution de la dette sans cesse à la hausse. Désormais, il y a une autre contrainte, à savoir le frein à l'endettement fixé dans la nouvelle LGAF, qui permettra peut-être une diminution de la dette.

*M<sup>me</sup> Bertholon poursuit la présentation, en pages 41 ss. Il s'agit d'une analyse technique, sous l'angle juridique, de la rédaction de l'article 15B.*

**Page 42 :**

Elle annonce que cet article 15B manque de précision dans sa rédaction. Il comporte des notions nouvelles, qui ne figurent pas dans la LGAF. Elle rappelle qu'ils ont passé plus d'une année, en Commission de contrôle de gestion, pour essayer de ranger les concepts de la LGAF dans les bonnes boîtes et avoir une rigueur sémantique. Il serait bien de pouvoir continuer sur la même voie.

**Page 43 :**

Elle explique pour quelle raison la phrase « le budget peut prévoir la création de nouveaux postes » est erronée ; en effet, le budget de fonctionnement autorise à engager des charges et non à créer des postes.

Il faudrait utiliser la notion de charges de personnel et la délimiter par rapport aux charges contraintes et aux charges salariales.

**Page 44 :**

Dans l'expression « diminution équivalente », la distinction entre les personnes et les francs n'est pas très claire, selon elle.

Le premier signataire (PLR) entend les remarques de M<sup>me</sup> Bertholon au sujet de la page 43. S'il poursuit le raisonnement jusqu'au bout, M<sup>me</sup> Bertholon dit que le budget n'est pas le bon instrument pour limiter le nombre de postes car, avec la même ligne budgétaire, on peut choisir d'avoir cinq personnes à 80 000 F ou quatre à 100 000 F.

M<sup>me</sup> Bertholon confirme cela.

Ce député pense, dès lors, que la seule chose qui pourrait être faite, dans le cadre du budget, serait de fixer la charge de personnel à 400 000 F, sans pouvoir dire comment cette charge serait répartie et sur combien de postes.

M<sup>me</sup> Bertholon confirme à nouveau ce propos.

**Page 44 :**

Elle dit que figure ici, en quelque sorte, l'exemple que le député (PLR) vient de donner.

**Page 45 :**

Elle traite du « principe de réallocation des ressources ». Dans la LGAF ont été énoncés des principes de gestion financière, dont ne fait pas partie celui de la réallocation des ressources. On voit l'idée poursuivie, mais cette notion est sujette à interprétation. Il n'est pas judicieux d'introduire ce principe à l'article 15B, qui n'est pas un principe de gestion financière mais plus de répartition budgétaire et qui n'est pas défini dans la LGAF. Il n'est pas clair si ce principe fait allusion aux revenus ou s'il s'agit d'autre chose.

**Page 46 :**

Elle explique que le DF s'est posé la question des délais. En raison des délais de préparation et de présentation du budget, le délai de novembre de l'année en cours devrait éventuellement être remplacé par le délai de novembre de l'année précédente. Lorsque le CE prépare son budget, il n'a pas les indices de novembre de l'année en cours mais ceux de novembre de l'année précédente. En revanche, lorsque le GC examine le budget en fin d'année, il a les chiffres de novembre de l'année en cours. Dès lors que le PL prévoit qu'une démarche de construction budgétaire doit être faite par le CE, qui a la vue globale, le DF estime qu'il serait plus pertinent, si ce critère devait être utilisé, de prendre le délai de novembre de l'année précédente plutôt que celui de novembre de l'année en cours.

Un député (EAG) pense que c'est lié à ce qui est contenu à l'article 15C du PL. S'il y avait une forte inflation une année et qu'il n'y en avait pas l'année précédente, il se demande s'ils ne seraient pas en train de fausser la situation. Puisque c'est le chiffre de novembre de l'année en cours qui est décisif au sujet de l'inflation, il pense qu'il est problématique de se référer au chiffre du mois de novembre de l'année précédente au niveau de l'indexation.

M<sup>me</sup> Bertholon admet que la situation pourrait effectivement être faussée dans les deux sens. Elle pense qu'il faudrait prendre les deux chiffres de renchérissement, de novembre de l'année précédente et de l'année en cours, mais ne sait pas par quelle démarche.

Un député (S) a compris que, lorsque le GC traite du budget en décembre, il peut prendre le renchérissement constaté en novembre de l'année en cours. Il relève qu'en Ville de Genève, le budget est commencé en juin et qu'il est procédé à un correctif des recettes dans le budget en novembre. Cela serait imaginable aussi pour l'Etat.

M<sup>me</sup> Bertholon dit qu'un correctif pourrait effectivement être apporté par la suite, puisque le CE ne peut pas l'anticiper, lorsqu'il construit le budget.

Un député (EAG) relève que l'OCStat publie chaque mois l'indexation par rapport aux douze mois précédents. Lorsque le CE prépare son budget, il a tout de même des idées sur ce qui se passe dans l'année dans laquelle il prépare son budget. Au moment où le GC vote, la donnée de fin novembre est connue. Le CE connaissant les chiffres de l'indexation de juillet, août et septembre, il serait curieux et pas sérieux qu'il se réfère à celle du mois de novembre de l'année précédente.

M<sup>me</sup> Bertholon indique que l'article 15B propose une sorte de « personal-stop », qui est une mesure juxtaposée à d'autres mesures. L'articulation entre les différents phénomènes n'est pas prise en comptes. Le CE pourrait trouver d'autres moyens de réduire les charges, mais devrait appliquer cet article malgré tout car, à sa lecture, cet article semble être impératif. Il faudrait avoir une réflexion quant à l'articulation des différents phénomènes. Cet article réduit fortement l'appréciation budgétaire du CE ; une priorité impérative est imposée au CE, dont il est obligé de tenir compte.

Le premier signataire (PLR) rappelle que ce n'est pas parce que l'on augmente les impôts que l'on augmente les revenus et que, s'il l'on augmente trop les impôts, on finit par baisser les revenus ; c'est, en effet, parfois en baissant les impôts que l'on augmente les revenus.

Il comprend le PL dans le sens que, tant que l'endettement ne se monte pas à plus d'une année de revenus, il y a une interdiction d'augmenter le nombre d'ETP et les charges. Il comprend que, si les charges, par le biais d'économies différents, sont contenues de façon plus grande que ce qui est fixé par ce dispositif légal, il y a toujours le 2<sup>e</sup> frein à l'engagement. Les deux freins sautent dès que l'objectif est atteint. Il est alors possible de réengager plus de fonctionnaires et d'augmenter les charges, pour autant que la dette ne dépasse pas la limite d'une année de revenus.

Il est vrai que, dans cette hypothèse, le CE perd une marge de manœuvre. Comme il comprend le PL, le CE ne pourrait pas diminuer le montant du contrat de prestations aux TPG pour augmenter le nombre de postes au sein du petit Etat, par exemple.

Il ajoute que ce PL n'empêcherait pas une augmentation éventuelle des revenus, laquelle n'aurait toutefois pas d'incidence sur les deux freins de ce PL tant que l'objectif de retour à une dette correspondant au maximum à une année de revenus ne serait pas atteint. L'augmentation de revenus, le cas échéant décidée par le CE, aurait pour incidence de rembourser plus vite la dette et d'arriver plus rapidement à la levée de ces deux freins.

Il comprend que ce qui pose problème au DF c'est que si, par hypothèse, on arrivait à maintenir les charges, on ne pourrait pas pour autant augmenter le personnel.

M<sup>me</sup> Bertholon dit que c'est effectivement une question de marge de manœuvre.

Le député (PLR) répond, très honnêtement, que cela était souhaité.

Un député (S) déclare qu'à écouter le député (PLR), on entre dans le vif du sujet. Il n'existe aucun système qui n'offre pas une marge de manœuvre à celui qui l'exécute. Si la marge de manœuvre était nulle, le GC pourrait prendre des vacances puisqu'il ne pourrait plus rien voter tant que la dette ne serait pas à hauteur des revenus annuels. Or, il y a des nécessités de la population et il faut certaines marges de manœuvre. Selon ce qu'il a entendu à la radio, le personnel enseignant a averti qu'il n'accepterait pas ce qui se trame à la rentrée. Il se demande ce qu'il faut faire, si la fonction publique est en grève et que la situation est difficile ; il faut, selon lui, que le CE dispose d'une marge de manœuvre pour pouvoir négocier, car c'est lui et non le GC qui le fait. Il peut comprendre que les auteurs de ce PL fixent des objectifs pour réduire la dette ; cela étant, une chose est de fixer des objectifs et de donner des outils, une autre est de mettre un corset empêchant le CE d'avoir la moindre marge de manœuvre.

Le premier signataire (PLR) déclare qu'il ne peut laisser dire que l'on supprime la marge de manœuvre du CE, notamment en matière d'engagement du personnel. Il y a environ 1 000 départs en moyenne par année au sein de l'administration ; puisqu'il y a une augmentation de quelque 200 postes par année, la marge de manœuvre est en réalité de 1 200 engagements par an. Le PL ne propose pas de supprimer cette marge de manœuvre du CE, mais de la réduire à 1 000 engagements par an, durant une période donnée, que le CE peut attribuer là où les besoins sont les plus importants. Il en va de même pour les charges ; la liberté du CE est totale dans le cadre des 8 ou 9 mias correspondant aux dépenses actuelles, ce qui lui semble déjà être une marge de manœuvre non nulle.

Un député (PLR) dit qu'il va même plus loin que son collègue, dans son raisonnement. Il arrive parfois que le CE veuille négocier ; or, ce n'est pas lui

qui a le pouvoir direct sur le porte-monnaie. Il y a donc un fossé entre la capacité de décision sur le budget global, qui revient au GC, et la capacité de négociation, qui revient au CE. Le but de ce PL est de rapprocher ces deux courbes, pour arriver à une solution. Il admet que la marge de manœuvre est plus étroite car, lorsqu'elle est plus large, on constate qu'elle conduit à une explosion de postes.

Il est frappé que la gauche parle toujours de prestations alors que, dans nombre de débats, il a pu constater que les prestations étaient le cadet de ses soucis. Lors du débat sur l'annuité, en effet, la majorité de la gauche était prête à sacrifier des prestations au profit de l'annuité et du bien-être de ses électeurs.

Un député (PLR) évoque la marge de manœuvre dont parle le député (S). A titre d'exemple, il dit qu'un ménage qui a de l'argent a une marge de manœuvre, alors qu'il n'en a plus lorsqu'il est surendetté, ce qui est le cas de l'Etat de Genève. La Grèce a connu cela ; il y a eu une sorte de coup d'Etat imposé par l'UE, car elle n'a pas pu anticiper l'état de son surendettement. A Genève, il est encore possible de le faire, car ils sont en démocratie et qu'ils peuvent déposer un PL tel que celui proposé par le PLR. Ce dernier est favorable à ce que le CE puisse conserver une marge de manœuvre, mais il rappelle que c'est le GC qui fixe le cadre légal. Si certains veulent laisser aller les choses, car la dette est le cadet de leur souci, ils doivent tout de même considérer le fait que, lorsque Genève aura 20 milliards de dette, que les agences de notations dégraderont sa note et que les taux d'intérêts grimperont, l'Etat n'aura plus aucune marge de manœuvre. Le PLR souhaite anticiper les choses, fixer un cadre légal pour regagner la marge de manœuvre aujourd'hui perdue et ne pas arriver à la situation grecque.

***M. Dal Busco dit qu'ils sont sur le Titanic ; s'ils veulent changer l'histoire du Titanic, c'est maintenant le dernier moment pour le faire. Il rappelle qu'en 1934, le canton de Genève était presque mis sous tutelle par Berne, en raison des conditions dramatiques de l'époque. On croit toujours que l'impensable est fort peu probable, ce qui n'est pas toujours vrai.***

M<sup>me</sup> Bertholon poursuit la présentation.

**Page 47 :**

Elle relève que la construction de ce PL introduit une certaine complexité dans le système, même si l'on comprend l'idée de ses auteurs, consistant à vouloir réduire les charges de personnel. Cela devrait être une sorte de sous-ensemble de la maîtrise des charges.

**Page 48 :**

Au sujet du fait que le GC « peut y déroger », elle indique que ce mode de gestion budgétaire revient à un mode de gestion relativement linéaire, alors que cela semble précisément être ce que les auteurs de ce PL veulent éviter, au vu de ce qu'ils expliquent dans l'exposé des motifs.

M. Béguet poursuit.

**Page 49 :**

Il rappelle que, selon le PFQ, il y a une croissance de quelque 300 ETP par année, dont une importante partie sur la chaîne sécuritaire. Si la nouvelle loi sur la police est votée, elle contraindra le CE à augmenter de presque 400 postes les effectifs de la chaîne sécuritaire, ce qui signifie qu'il faudra les trouver ailleurs. Parallèlement, au DIP, il y a 250 à 300 postes supplémentaires en raison de réformes diverses et de l'augmentation de la démographie. Dès lors que les commissaires ont voté les dépassements de crédits demandés par le DIP, cela permet de préparer la rentrée 2014, mais cela a également une incidence sur les huit premiers mois de 2015 ; ainsi, dans le budget 2015 relatif à la formation, les députés ne pourront agir que sur quatre mois. Le véritable instrument de pilotage est le PFQ, non le budget. Au DIP, pour le niveau primaire, il s'agit d'un accord entre le CE et les organisations représentatives du personnel ; pour les niveaux secondaires 1 et 2, ce sont des règlements du CE qui fixent des effectifs maximums par classe. Il y a aussi des lois qui fixent le nombre d'heures d'enseignement.

Le budget du DIP est ainsi déterminé par la croissance du nombre d'élèves, qui est très faible, par le nombre d'élèves par classe et par le nombre de périodes d'enseignement par enseignant. Si le GC ne peut pas changer cela et qu'il impose encore au CE d'ajouter 400 postes dans la chaîne sécuritaire, il faudra compenser ces augmentations par des diminutions ailleurs, dans le PFQ, raison pour laquelle il a dit que ce PL prévoit des mesures très brutales.

Il rappelle qu'il y a des choix qui ont été voulus ou encouragés par les commissaires eux-mêmes, par exemple au niveau de la DGSI : dans le PFQ est prévue une réduction des charges, par l'internalisation de 120 ETP précédemment en externe. Il faut tenir compte de la réalité.

Il relève qu'il peut y avoir des dérives et qu'un moyen d'éviter les mesures contraignantes de cette loi, si le PL 11398 est voté, serait de transférer des activités aux SIG pour l'énergie ou de créer des établissements publics dans d'autres domaines, pour éviter une augmentation du nombre d'ETP au niveau du petit Etat.

**Page 50 :**

Il explique que, lorsque le GC vote un PL d'investissement qui génère beaucoup de charges de personnel, comme les prisons, cela engendre des augmentations d'ETP et de charges ; le CE doit compenser sur les autres prestations. Ici, ils sont dans le même cas : si le GC vote la construction d'une prison ou la loi sur la police, il y aura des ETP supplémentaires. Il s'agit de savoir si ces ETP supplémentaires sont inclus dans le périmètre du PL car, si tel était le cas, cela contraindrait l'exécutif de manière importante durant une période donnée.

Il relève qu'il y a deux erreurs dans cette page : il s'agit de « plan de financement » et non de « plan d'affaires » de la CPEG. Il avait, à la base, été construit sur une croissance moyenne des effectifs de 1%, réduit ensuite, à la demande de la majorité de la commission, à 0,6% jusqu'en 2030 et à 0% par la suite. S'ils passaient de 0,6% à 0% de croissance des effectifs, soit une stabilisation des effectifs, il faudrait 1 point de cotisation supplémentaire, ce qui représenterait 20 mios par an pour le grand Etat (et non 30 mios comme indiqué dans la présentation). Il annonce que, la veille, il a eu une séance à la CPEG, au cours de laquelle ils ont eu les premières projections actuarielles : c'est 0,8 point de cotisation supplémentaire qu'il faudrait.

Il faut se demander ce qui doit être fait avec le problème de la CPEG ; il faut voir si ce PL va se traduire par un manque de financement à la CPEG et s'il est prévu de recapitaliser la CPEG pour équilibrer. Il n'est pas possible de voter une loi sur la CPEG, avec un plan de financement, puis de changer les règles avec un autre PL. Il serait assez prudent sur ce point, car les années de démarrage sont critiques ; les retraités pèsent extrêmement lourd dans les engagements et cette croissance est nécessaire pour refinancer la CPEG.

Il conclut sa présentation. Il rappelle qu'ont été évoqués les problèmes pratiques sur les ETP et les francs. Il dit qu'il faut se demander s'il faut exclure du périmètre les provisions car, s'il y a une provision telle que celle pour la CPEG en 2012, de 800 mios, cela représente 10% du budget de l'Etat. Si l'on limitait la croissance de l'Etat au renchérissement, il conviendrait à son sens d'exclure du périmètre certaines charges, notamment certaines charges mécaniques ; à titre d'exemple, la rétrocession aux communes françaises augmente de 10 mios par an, puisque la masse salariale des imposés à la source augmente. Il dit encore que, lorsque des investissements sont votés, il y a des amortissements dès la mise en service. Les allocations à des tiers sont hors de la maîtrise du CE ; il y a eu une croissance de 30% du nombre des dossiers à l'Hospice général ces dernières années et, selon lui, ce sont des charges à exclure du périmètre.

Il répète que le véritable instrument de pilotage de l'Etat est le PFQ.

Il pense que ce PL est louable et part de l'intention d'arriver plus rapidement à l'objectif fixé par la LGAF, mais il croit qu'il y aura quelques modifications à y apporter, qui seront éventuellement proposées par M. Dal Busco lors de son audition à la rentrée.

Un député (MCG) considère que ce PL a un objectif tout à fait louable. Il admet que, sur la forme, il y a quelques points à évoquer. M<sup>me</sup> Bertholon a fait de bonnes remarques, notamment en page 49. Il avait déjà rapidement évoqué l'effet pervers induit par l'article 15B, que l'administration a déjà connu lors de précédentes baisses linéaires du personnel : les postes au PAT, qui ne seront pas remplacés, devront être remplacés par des gens du front, puisqu'il y a des fonctions administratives qui sont irremplaçables ; le résultat sera faussé puisque les augmentations au front-office seront en parties réaffectées à des tâches administratives. C'est un effet pervers connu et qui a déjà été vécu au sein de l'administration.

Il indique que les commissaires sont actuellement en attente des objectifs du CE, au sujet d'une éventuelle diminution du PAT. En effet, si le CE propose une diminution drastique du PAT, cela correspondra, selon lui, à l'objectif de ce PL

Il évoque encore brièvement ce qui est faussement appelé 14<sup>e</sup> salaire ; il rappelle que c'est une prime à l'encadrement, visant à distinguer des cadres supérieurs ordinaires ceux qui ont un encadrement RH, c'est-à-dire des responsabilités supplémentaires. Si cette prime est supprimée, les gens qui en bénéficiaient demanderont une réévaluation de fonction et verront leur salaire nettement réajusté vers le haut, peut-être même au-delà du montant du 14<sup>e</sup> salaire actuel.

Un député (PLR) remercie le DF pour sa présentation fort intéressante et complète. Il n'est toutefois pas d'accord sur les conclusions formulées par M. Béguet. L'objectif des auteurs du PL est bien de pousser le CE à revoir les lois et règlements qui doivent l'être. M. Béguet s'exprime comme si tout était statique, alors que tel n'est pas le cas. Comme députés de milice, ils ne peuvent aller voir tous les règlements et lois dans les moindres détails, pour trouver des petites économies ; ils sont là pour fixer un cadre et c'est au CE de faire le nettoyage en détail. Il admet que ce PL est brutal et qu'il y aura des amendements à y apporter. Il s'agit d'une loi-cadre pour que le CE fasse ensuite le travail que les députés miliciens ne peuvent pas faire, mais que le CE leur demande néanmoins de faire chaque année au moment de l'étude du budget. Il répète que ce n'est pas au GC de trouver les économies.

Il se rend compte qu'il y a des imperfections et qu'il y aura des choses à améliorer au niveau de la rédaction de ce PL

La présentation a montré qu'il y avait 167 mios d'augmentations de charges basées sur des textes législatifs que l'on a de la peine à retrouver, mais qu'il faudrait trouver pour éventuellement les modifier.

Face à une situation de surendettement, il faut contraindre ; les belles années, durant lesquelles on pouvait dépenser sans compter, sont finies. La dette a de l'importance car, le jour où la note du canton sera dégradée, il lui arrivera ce qui est arrivé aux Grecques et le CE et le GC n'auront plus droit au chapitre ; ce seront les institutions financières de la Confédération qui dicteront au canton ce qu'il devra faire.

Le premier signataire (PLR) dit qu'il n'est que pas d'accord avec M. Béguet, notamment parce qu'il a souvent cité des règlements, lesquels correspondent précisément la marge de manœuvre du CE puisque c'est lui qui les fixe. Il évoque la demande de crédit supplémentaire pour des postes d'enseignants ; il a compris que des accords avaient été passés, puisque le nombre d'élèves supplémentaires estimé correspond exactement à 12,5 élèves par enseignant. Il imagine que cela ressort probablement d'un règlement ou d'un accord et croit qu'il y a là une grande marge de manœuvre.

M. Béguet a cité la rigueur liée au nombre d'heures consacrées par les enseignants à l'enseignement. Dans la demande de crédit supplémentaire que le DIP a présentée, il était demandé que ces heures soient limitées à 24 car il était demandé aux maîtres spécialisés de passer de 26 à 28 périodes d'enseignement ; il ne leur a pas été demandé de travailler plus, mais on a levé l'interdiction qu'ils avaient d'enseigner durant ces 28 périodes ; ils avaient 2 périodes qu'ils devaient consacrer à la vie de l'école et non aux élèves. S'ils discutent avec ces enseignants, ils sont contents de pouvoir enseigner plus et d'avoir moins de paperasse à faire ; c'est toute cette marge de manœuvre réglementaire dont le CE dispose. Ce travail ne peut pas être fait par les députés, qui peuvent en revanche fixer un cadre plus restreint qu'aujourd'hui, dans lequel le CE devra agir. Il conclut en disant qu'il lui paraît sain, pour le GC comme pour le CE, qu'il y ait un cadre un peu plus rigoureux et que le CE puisse agir avec plus de liberté dans ledit cadre et ait moins d'intrusions des députés dans la gestion quotidienne.

Un député (MCG) aimerait avoir une comparaison intercantonale du taux d'encadrement des élèves, dans les niveaux primaire et secondaire, de sorte à voir si Genève est dans la norme.

M. Béguet répond qu'il faudrait demander cela au DIP. Il y a un règlement pour l'enseignement secondaire 1 et un autre pour l'enseignement secondaire 2, ainsi que des accords relatifs à l'enseignement primaire.

Cela pourrait être demandé dans les questions transversales au moment du PB2015.

Un député (PLR) revient à la CPEG ; M. Béguet a tout de même un léger conflit d'intérêt, en tant que vice-président de la CPEG, et devrait peut-être de ce fait s'abstenir de se prononcer sur le sujet.

La marge de manœuvre est très importante. Nécessité fait loi, ce qui s'est bien démontré dans le cadre de la CPEG. L'Etat a procédé à des transferts d'actifs de l'Etat vers la CPEG, de terrains et d'actions de la BCGe. Il estime qu'il faut continuer dans cette voie. De dire qu'il faut augmenter les effectifs pour sauver la CPEG est quelque chose que le PLR ne pourra pas accepter. C'est un argument que le député (EAG) a avancé plus d'une fois.

Un député (EAG) remercie M. Béguet et les collaborateurs du DF pour cette longue présentation, dont il souligne le caractère très factuel, M. Béguet ayant toujours dit que les points plus politiques seraient à discuter avec le CE. Les éléments fournis sont très utiles.

Il est intervenu à plusieurs reprises sur la question de la diminution des impôts des entreprises, qui va engendrer un manque à gagner au niveau des recettes fiscales, de l'ordre de 500 mios à 700 mios par an. Il n'y a jamais eu la moindre réaction de la part de quiconque à ce propos, ce qui le surprend et est révélateur d'un certain aveuglement, qui plaît à certains.

Il demande à M. Béguet si, lorsqu'il y aura 500 à 700 mios de recettes de moins, le PL 11398 sera tenable.

M. Béguet dit qu'il ne peut répondre à cette question, qui devra être posée à M. Dal Busco. Ils ne savent pas encore quelles seront les compensations de la Confédération, dans le cadre de la réforme des entreprises, laquelle ne sera pas effective avant 2019 et est donc hors champ du PFQ.

Il précise que tous les chiffres fournis par le DF répondaient à des demandes des commissaires et qu'il n'y avait aucune volonté de sa part d'influencer le débat. Il s'agit d'informations purement techniques.

Un député (S) a entendu un député (PLR) parler de surendettement ; or, il y a surendettement lorsque la dette s'élève à 60% ou plus du PIB, selon les règles européennes. Ainsi, le canton de Genève serait en surendettement si sa dette atteignait 24 mias ; il n'y a pas de surendettement, puisque la dette est à 12 mias.

M. Béguet répond qu'il y a divers paramètres. Il faudrait calculer la dette de la Confédération et la part pour Genève, ainsi que la dette des communes. Il ajoute que Genève n'est pas un Etat. Il relève que ces calculs avaient été faits dans le rapport de M. Slatkine sur la LGAF. Il note encore que, selon Standard & Poor's, une dette représentant 150% des revenus est très élevée et une dette correspondant à une année de revenus serait acceptable.

Un député (UDC) croit voir un principe qui est sous-entendu dans ce qui est dit aux commissaires, à savoir que beaucoup d'efforts ont été faits ces dernières années, qu'ils sont désormais à flux tendu et que s'ils diminuent encore le personnel, il y aura des baisses de prestations. Il n'est absolument pas d'accord avec cet argument ; lorsqu'il y a 8 milliards de dépenses, il y a toujours des possibilités d'économies.

A titre d'exemple, il explique que sa petite entreprise a pu faire des économies d'échelle de plusieurs milliers de francs en s'associant à deux autres vigneronnes pour acheter une machine et pouvoir avoir des étiquettes de qualité égale mais à moindre prix. Si une petite entreprise peut trouver des économies, alors l'Etat le peut également, toutes proportions gardées.

Selon les normes IPSAS, tous les risques avérés doivent être inscrits au bilan. L'Etat de Genève ne le fait pas ; c'est en pied de bilan uniquement que sont inscrits les 6 milliards promis à la CPEG. Sans cette exception aux normes IPSAS, à la dette consolidée de 16 milliards s'ajouteraient ces 6 milliards, ce qui montrerait la dette consolidée à 22 milliards.

Un député (PLR) répond aux propos du député (EAG) en affirmant que le PLR est sensible à la réforme de l'imposition des entreprises, qui est fondamentale pour l'avenir économique du canton. Le PL proposé s'inscrit dans cette lignée. S'ils attendent que cette réforme soit faite et qu'il y ait une baisse des recettes de 300 millions (car la Confédération prendrait probablement la moitié de la baisse en charge), il faudrait faire des coupes drastiques. C'est pour anticiper cela que le PLR propose ce PL ; c'est le rôle du politique que d'anticiper les problèmes de ce canton.

Le Président indique que M. Dal Busco sera reçu lors de la prochaine séance de commission, pour traiter de ce PL.

## **Séance du 27 août 2014**

### **Audition de M. le conseiller d'Etat Serge Dal Busco**

M. Dal Busco indique que ce PL a intéressé le CE. L'objectif visé par ce PL figure entre parenthèse dans le titre, à savoir le renforcement du frein à l'endettement. L'endettement interpelle fortement le CE, qui a pour objectif fondamental de le maîtriser puis de le réduire. Il va proposer des pistes au

Parlement pour parvenir à cet objectif, dans le cadre de la présentation du PB 2015. Les commissaires verront qu'il y a des aspects qui s'étendent largement au-delà de l'année 2015. La maîtrise de l'endettement est un objectif central pour le CE.

Le PL 11398 expose l'objectif de diminuer l'endettement d'environ 50%, pour le ramener à hauteur du montant d'un exercice annuel, en termes de fonctionnement. Cet objectif est très clair et très ambitieux, tout comme les moyens proposés pour ce faire. Ce PL propose d'agir à la fois sur le personnel, par un système de personal-stop avec un principe de réallocation, et sur l'ensemble des dépenses de l'Etat, par un taux de croissance qui doit être contenu, avec une disposition dérogatoire dont pourrait faire usage le GC.

Le CE poursuit le même objectif que celui fixé dans ce PL. Il a travaillé et travaille encore sur différentes pistes qu'il entend mettre en œuvre. Certaines le seront déjà dans le PB 2015 ; il y a des dispositions que le CE peut d'ores et déjà prendre en matière organisationnelle et réglementaire. Des mesures législatives peuvent aussi relativement facilement être prises. Par ailleurs, il y a tout de même une grande partie des dépenses de l'Etat de Genève qui est liée et, pour modifier cela, il faut voter des modifications législatives parfois d'importance.

Avec les nouvelles dispositions de la LGAF en matière d'endettement, la dette devient véritablement le juge de paix. Le premier plafond, de 13,3 mias, approche et risque d'être dépassé dans un avenir relativement proche si des mesures ne sont pas prises.

La question du déficit, soit du fonctionnement de l'Etat, devient presque secondaire. Il est possible d'équilibrer le compte de fonctionnement tout en continuant à augmenter la dette, car l'Etat n'arrive pas à autofinancer ses investissements et parce que ses besoins en fonds de roulement nécessitent qu'il fasse appel au crédit.

Le CE est décidé à prendre ses responsabilités et il imagine que les commissaires seront plus ou moins enchantés par les choix faits et les mesures envisagées dans le PB 2015.

Il relève que, si ce PL devait être voté par le GC, il serait destiné d'avantage au GC qu'au CE. Dans le contexte de politique générale, il peut être intéressant que le GC s'impose une sorte d'autodiscipline. Cela étant, le CE n'a pas besoin de ces mesures pour faire des choix politiques et prendre ses responsabilités.

Il répète que l'objectif du CE va dans le sens de celui des auteurs du PL, mais que les moyens envisagés pour y parvenir sont différents.

Il conclut en disant que les commissaires pourront juger, le 18 septembre prochain, si le CE est suffisamment convainquant. Il propose de suspendre l'étude ce PL dans l'intervalle, de sorte à ce que les commissaires connaissent les mesures que le CE proposera dans le PB 2015 avant de poursuivre ladite étude.

Le Président comprend que, lorsque le PB leur sera présenté, les commissaires pourront constater que ce PL n'est pas forcément très utile. En d'autres termes, il demande quel serait, selon M. Dal Busco, le handicap majeur si ce PL était voté.

M. Dal Busco répond que le handicap majeur de ce PL tient à son caractère très rigide sur la question du personnel et sur celle des dépenses générales. Le CE va venir avec une stratégie et des propositions qui vont dans le même sens, avec des nuances qui n'existent toutefois pas dans le PL.

Le premier signataire (PLR) relève que M. Dal Busco a évoqué le PB 2015. Pour lui, ce budget importe peu dans le contexte de l'étude du PL 10514, puisque l'objectif fixé par ce PL n'est pas conjoncturel mais structurel. Cela étant, s'ils s'arrêtent au PB 2015, il y a trois hypothèses :

- soit le CE prend un certain nombre de mesures qui entrent dans le cadre de ce PL, lequel serait alors inutile selon le CE ;
- soit le CE prend diverses mesures, qui sont différentes de celles prévues dans le PL mais pour atteindre les mêmes objectifs et il faudrait alors en parler ; il suffirait de faire abstraction du PB 2015 et de dire pour quelle raison d'autres moyens seraient plus profitables pour parvenir aux mêmes objectifs ;
- soit le CE ne parvient pas à ces objectifs poursuivis et ces moyens empêchent le CE de présenter un budget tel qu'il le souhaiterait.

Il estime qu'il faudrait s'extraire de la problématique du PB 2015, car ils risqueraient sinon très rapidement d'avoir un dialogue de sourds, notamment du fait que le travail y relatif n'est pas terminé et que, même s'il l'était, M. Dal Busco ne pourrait pas encore en parler.

**Il rappelle que ce PL n'a aucun impact sur les objectifs poursuivis, mais uniquement sur les moyens et le temps qui sera mis pour y parvenir. Le frein à l'endettement existe déjà dans la loi actuelle, mais la sanction et l'épée de Damoclès se trouvent exclusivement sur la problématique des investissements alors que ce PL vise notamment à permettre de préserver un certain nombre d'investissements, qui sont nécessaires pour le bon fonctionnement du canton.**

Il reste un peu sur sa faim, avec les déclarations de M. Dal Busco. En effet, différentes pistes avaient été évoquées lors de la dernière séance, qui l'avaient amené à diverses réflexions. Il ne s'attendait pas à ce que le CE propose simplement un gel du PL et s'attende à ce qu'on lui fasse confiance, car de faire confiance au CE ne va, selon lui, pas être suffisant.

Il avait compris qu'il y avait diverses problématiques techniques. Il s'attendait à des propositions de la part du CE à leur sujet. Il évoque les dépenses liées : l'Etat a divers travaux à exécuter dans le cadre d'une mission qui lui est confiée par la Confédération et qui fait l'objet d'une rémunération de la part de cette dernière ; les dépenses croissent mais les revenus liés croissent aussi. Dans ce cadre, ce PL peut poser des problèmes, puisque l'Etat a finalement intérêt à dépenser un peu plus, dès lors que ces dépenses sont financées et que les charges augmentent sans péjorer pour autant la situation financière du canton, les dépenses étant directement liées à des revenus de la Confédération. Il avait trouvé cette remarque pertinente et intelligente et se dit prêt à l'intégrer dans ce PL.

D'un point de vue académique et pragmatique, il avait cru comprendre qu'il y avait parfois une articulation difficile entre la problématique budgétaire et celle liée à la limitation des nouveaux engagements. Il est vrai que, dans ce PL, deux notions différentes sont mélangées ; il peut admettre que de mélanger le nombre d'ETP et des problématiques budgétaires n'est pas la chose la plus intelligente qu'il soit, du point de vue de la rigueur de fonctionner. Il a été sensible à cette argumentation. Il a toujours considéré que cette limitation du nombre d'ETP en même temps que la limitation des charges permettait de dire, avec crédibilité, que l'objectif premier de ce PL n'était pas de mettre une pression sur les salaires de la fonction publique. Il ne dit pas qu'il n'y a pas d'économies à faire dans ce domaine, mais il ne veut pas que ce PL structurel soit utilisé à cette fin-là. C'est un peu comme SCORE qui, à son sens, ne peut fonctionner que dans l'hypothèse où l'on se met préalablement d'accord sur le fait que les réformes de la fonction publique ne doivent pas avoir pour objet d'augmenter ou de diminuer la masse salariale. Il ne faut pas mélanger les problématiques de la masse salariale et de la meilleure organisation des barèmes et classements, si l'on veut que ladite réforme fonctionne.

Evoquant SCORE, il se permet de faire une petite parenthèse. Il estime qu'il est assez malvenu, de la part du CE, de dire que rien ne change alors que le calendrier de SCORE, évoqué par le CE cet été, diffère de celui qui avait été présenté à la Commission des finances le 12 février dernier. Le CE devrait, lorsqu'il donne une information, au moins avoir la courtoisie de dire la vérité et d'annoncer qu'il a effectivement modifié le calendrier. En février

dernier, il avait été annoncé que le PL serait déposé à l'automne 2014. Il estime que le CE devrait publiquement annoncer qu'il a changé de calendrier à ce sujet.

Il a appris, ces derniers mois en étant commissaires aux finances, qu'il y avait des normes dont les députés étaient quelque peu prisonniers ; de plus, ils arrivaient à la situation dans laquelle ils avaient la fiction de dire que le budget était équilibré en termes de fonctionnement et que, dans le même temps, le canton ne finançait pas ses investissements. C'est un problème comptable et non la réalité, puisqu'il serait tout à fait possible de dire, avec les mêmes chiffres, que le canton finance ses investissements mais qu'il y a une insuffisance de budget pour le compte de fonctionnement. Il pense qu'il ne faut pas dire que le budget est équilibré si les investissements ne sont pas autofinancés. Un vrai équilibre implique que le budget soit suffisant pour couvrir le compte de fonctionnement et les investissements.

Dans le cadre de l'examen du PL 11398 avait aussi été évoquée la problématique des dépenses automatiques, par exemple l'article constitutionnel stipulant que le déficit de l'Hospice général doit être couvert par l'Etat. Lorsqu'ils avaient discuté de cela, il avait été surpris d'entendre les représentants du DF dire que le CE avait eu du mal à lister toutes les lois considérées et qu'un tel travail prendrait beaucoup de temps. Il estime que ce travail mérite d'être réalisé ; il souhaiterait avoir cette liste de lois et demande si cela est possible et, le cas échéant, dans quel délai.

**M. Dal Busco répond que la liste de toutes ces lois et réglementations, qui impliquent des dépenses automatiques, est en cours d'établissement.** Il a demandé que ce travail d'inventaire et admet qu'il est conséquent, mais pourtant essentiel pour pouvoir savoir où il faut, le cas échéant, agir pour enrayer les dépenses automatiques. Il y aura des choix politiques à opérer. Dans certains domaines, il s'agit de dispositions constitutionnelles mais, même dans ces cas, il est envisageable d'apporter des modifications visant à plafonner certaines dépenses.

S'agissant de SCORE et du manque de courtoisie dont aurait fait preuve le CE en annonçant un calendrier le 12 février dernier et un autre calendrier au cours de l'été, il indique que le CE a songé mais renoncé à informer la Commission des finances, au milieu de l'été, du fait qu'il avait envisagé d'adapter ledit calendrier. Le CE est en train de caler précisément le calendrier de SCORE. Son objectif est que cette réforme SCORE, en raison de l'obsolescence du système actuel rappelée par le député (PLR), entre en vigueur dans le courant de cette législature. Pour y parvenir, il faut qu'un PL soit déposé au GC, que ce dernier le vote, puis il faudra encore éventuellement faire face à un référendum. Le CE a estimé que, dans la

situation générale, à laquelle pourrait s'ajouter encore une agitation qui pourrait survenir cet automne dans le cadre de la présentation du PB 2015, un dépôt pur et simple du projet SCORE tel qu'il est constitué aujourd'hui, compte tenu des critiques qu'il suscite de la part de certaines personnes de la fonction publique, n'était pas forcément de nature à accomplir ce parcours au sein du Parlement et de la population dans le calendrier qu'il avait indiqué. Il est question d'un recadrage du calendrier, avec une analyse très pointue du projet SCORE. Le CE cherche à convaincre, notamment les organisations représentatives du personnel, du bien-fondé de cette méthode, raison pour laquelle il prend un peu plus de temps et qu'il va recalculer le planning.

Il présente les excuses du CE si ce dernier a fait preuve de manque de courtoisie à l'égard des commissaires, car tel n'était pas du tout son but.

Il revient au PL les occupant ce jour et indique que le CE veut éviter d'atteindre le plafond de 13,3 mias, fixé dans la LGAF. Les mesures que le CE va proposer vont se déployer dans le cadre du PB 2015, certes, mais les réflexions vont aller au-delà. L'exposé des motifs du PB 2015 contiendra des éléments qui trouveront leurs solutions au-delà du PB 2015, avec notamment des propositions que le CE va lister et qui, parfois par des modifications législatives, permettront d'être débattues par le GC. Si le plafond de 13,3 mias devait être atteint, la situation deviendrait extrêmement compliquée.

S'agissant des questions techniques, notamment celle des charges qui reçoivent une contrepartie de la part de la Confédération, par exemple des tâches de police dans le domaine international ou des tâches de chômage, c'est un aspect que le CE traite. Dans ces deux domaines en particulier, il peut dire qu'il y a aujourd'hui un équilibre : les charges et besoins sont couverts en ces matières. Dans d'autres domaines, notamment le domaine environnemental, des analyses et une exploitation intéressante pourrait être faite. Cela étant, cet aspect évoqué par le député (PLR) reste assez marginal.

Il dit encore qu'il comprend le sentiment de « frustration » que peut susciter ses propos ; il aimerait en dire davantage sur le PB 2015 et sur les réflexions du CE, mais le calendrier fait que cette audition est peut-être un tout petit peu prématurée. Il essaye d'en dire suffisamment aux commissaires pour susciter leur confiance, mais ne peut tout dire avant le 18 septembre prochain.

Un député (S) partage une partie des interrogations du député (PLR). Il est surpris de la réponse de M. Dal Busco, un peu laconique, au sujet du « personal-stop ». Il demande comment le CE envisage la mise en œuvre de cette disposition avec un projet tel que celui de la prison des Dardelles, qui

implique l'engagement de nombreux gardiens, et sachant que la population genevoise augmente chaque année. Il aimerait savoir comment le CE envisage l'impact de cette mesure sur les secteurs de l'éducation et de la santé en particulier. En effet, il ne voit pas comment il est possible d'engager des gardiens de prison par centaines et de supprimer autant de postes dans d'autres secteurs, ou il faut alors indiquer où ces suppressions sont envisagées. Il aimerait avoir plus de détails sur la manière dont le CE envisage la mise en œuvre d'une telle mesure.

Un député (S) relève que, concernant les investissements, il y a la notion de situations d'urgence. Il aimerait savoir comment l'on définit ce qui est urgent et ce qui ne l'est pas. Il relève que le CE doit penser les investissements à 20 ans et se demande alors si ces investissements à long termes peuvent être qualifiés d'urgents. Il souligne le manque de prévoyance des différents gouvernements, qui n'ont regardé qu'à une année et non à 20 ans.

Il constate que le CE a trouvé un postulat merveilleux concernant la consommation des états financiers : « rien ne se perd, rien ne se crée ».

Il trouve extraordinaire que les députés eux-mêmes se corsètent, en raison de leur sagesse tellement infime. En effet, ce PL est une sorte de tuteur à la Commission des finances.

Il demande, si une installation a été largement amortie et qu'il faut la reconstruire, si elle est autofinancée, en considérant l'amortissement précédent, ou pas. Les définitions figurant dans le PL posent certains problèmes.

Enfin, il se demande si les milieux patronaux vont être heureux avec ce PL, puisque les investissements font partie de leur activité économique. Lorsque l'Etat investit, cela profite à des industries et des commerces. Il qualifie ce PL de déflationniste.

Il conclut en disant que dans la situation actuelle dans laquelle il est nécessaire d'avoir des investissements, ce PL est extrêmement dangereux. Il ne comprend pas que le CE l'accepte ainsi, à la légère.

M. Dal Busco répond que ses propos sont plus lacunaires que laconiques. Il a dit que le CE ne souhaitait pas un système rigide, de surcroît à côté d'un plan qu'il a réfléchi et élaboré depuis plusieurs mois. Le CE prend ses responsabilités et considère qu'il doit répondre à cet objectif primordial qu'est la stabilisation de l'endettement de l'Etat de Genève. Il a ajouté que ce PL est, selon le CE, d'avantage orienté vers le GC lui-même.

Le député (S) a évoqué la sagesse et c'est précisément cette sagesse du GC que l'on va pouvoir observer à travers sa réaction et le sort qu'il réservera

aux propositions du CE. Selon lui, la sagesse serait de les accepter, mais il a l'impression que tout le monde ne sera pas forcément de cet avis.

Il ajoute que les dispositions sur le « personal-stop » poseraient effectivement un problème dans les cas qu'il a évoqués. Il relève toutefois que le PL permet tout de même une augmentation de 0,5% des ETP ; les places nécessaires pour les Dardelles pourraient être trouvées dans le cadre de cette marge de 0,5%, s'il n'y avait que ce projet à considérer. Il admet toutefois qu'avec les mesures très coercitives prévues dans ce PL, ce qui sera pris quelque part devra être enlevé ailleurs.

Pour conclure, il dit qu'il ne croit pas que ce soit un PL déflationniste. Ce qui pourrait avoir des effets négatifs sur l'économie serait d'avoir un endettement et des dépenses publiques totalement hors de contrôle ; une grande partie des impôts des contribuables finirait dans les poches de ceux qui prêtent de l'argent à l'Etat. Il suffit de regarder ce qui se passe chez certains voisins proches pour se rendre compte de ce qu'une collectivité publique très fortement endettée doit endurer, s'agissant de son manque de marge de manœuvre pour créer des conditions-cadres favorables à l'économie et à l'emploi.

Si l'on veut avoir une attitude responsable par rapport à l'emploi et au dynamisme économique, il faut contenir et réduire l'endettement et, pour ce faire, il faut avoir une discipline au niveau du GC et du CE.

Un député (UDC) annonce que, pour l'UDC, un budget qui ne couvre pas les investissements ne sera pas un budget à l'équilibre.

Il ne doute pas du tout de la bonne volonté du CE, en cette période difficile, et relève que cette bonne volonté existe depuis longtemps ; or, les résultats ne sont pas là. Le CE est passé maître dans l'art de repousser les échéances : lorsqu'il y a des freins à l'endettement ou aux dépenses, il trouve toujours des biais et dit qu'il faut un peu de souplesse. Il estime que de fixer des règles strictes c'est rendre service au CE. Le projet SCORE est symptomatique à cet égard : ce projet était quasiment prêt, alors que le CE annonce maintenant qu'il procède à un recalage du calendrier. Il estime que ce n'est pas de cela qu'il s'agit : selon lui, le CE repousse une fois de plus les échéances alors que, plus il attend, plus la situation va être compliquée. En continuant ainsi, ils n'arriveront pas aux résultats voulus. Il aimerait savoir si le CE serait prêt à respecter, pour une fois, des règles strictes et à ne plus louvoyer, comme il le fait d'habitude.

Une députée (PDC) relève que ce PL a la qualité de les obliger à redéfinir ce qui est prioritaire. Elle croit que tous sont d'accord sur le fait que

l'endettement actuel est insupportable et qu'il est nécessaire, pour le canton, de pouvoir autofinancer ses investissements.

Pour les moyens, elle pense qu'il faut avoir une certaine souplesse dans les domaines de la chaîne sécuritaire, du personnel enseignant et du personnel de santé, qui ne dépendent pas uniquement de la bonne volonté du GC et du CE.

L'article 15B a fait l'objet de différentes remarques très intéressantes. Elle rappelle qu'il avait été dit que, même si le CE trouvait d'autres moyens de réduire les charges de personnel ou d'autres charges, le DF avait compris que le CE devrait quand même appliquer de manière automatique cet article. Elle ne comprend pas une telle application automatique de l'article 15B, s'il y a effectivement des réductions de charges de personnel ou d'autres charges.

Elle demande si cette passionnante discussion sur le PL 11398 pourrait être reportée à après le 18 septembre car, à cette date, les commissaires prendront peut-être connaissance de mesures intéressantes, qui rentreraient dans la logique de ce qui est demandé dans ce PL, ou d'autres mesures qui seraient inacceptables et qui renforceraient la proposition faite par ce PL. Elle conclut en disant qu'il y aura peut-être plus de sens à parler de ce PL après le 18 septembre qu'aujourd'hui.

Un député (MCG) revient sur des propos (PLR) et (UDC) concernant la problématique des budgets de fonctionnement à l'équilibre et de l'insuffisance de financement des investissements, voire des dépenses extraordinaires qui ne se font pas. Ils arrivent dans une situation qui est une sorte de fatalité de l'Etat de Genève quant à l'insuffisance de financement des investissements. Ce chiffre n'est que rarement évoqué.

Il suggère que ce chiffre, dans le PB 2015, figure non dans les dernières pages mais de manière bien visible dans les premières pages de la présentation du PB et que l'on insiste sur ce chiffre, par honnêteté envers les citoyens et la classe politique. Ensuite, chacun fera une analyse plus ou moins sévère dudit chiffre. Il pense que cela sera positif à long terme.

**Un député (PLR) rappelle que ce PL ne vise pas à fixer l'objectif du montant de la dette équivalent à une année de revenu, car celui-ci figure déjà dans la loi qui a été votée l'an dernier.**

Il ajoute que ce PL vise précisément à sauver les investissements. S'ils en restent à la loi actuelle et que l'endettement atteint le premier palier de 13,3 mias, il n'y aura plus d'investissements. Pour le PLR, les investissements sont fondamentaux pour l'avenir, raison pour laquelle il a déposé ce PL, qui n'est pas déflationniste. Ce PL vise aussi à protéger la fonction publique car, si les paliers LGAF sont atteints, il faudra faire des

coupes. Or, ce PL ne propose pas des coupes mais uniquement une non-augmentation du nombre de postes.

Il croit comprendre que le CE veut aussi maintenir les investissements. Il demande quel est le montant de la dette moyenne annuelle actuelle et quelle est la marge par rapport au palier de 13,3 mias. Il a cru comprendre qu'il y avait un manco d'autofinancement de l'ordre de 300 mios ; ainsi, si le CE souhaite continuer à investir quelque 600 mios par an, cela signifie que le PB 2015 devrait présenter un boni de l'ordre de 250 mios à 300 mios pour que la dette n'augmente pas.

Il estime que ce PL a ouvert un débat. Ses auteurs verront s'ils pourront se satisfaire uniquement d'un « charge-stop » et ne pas cumuler deux effets, qui peuvent être pervers. Il admet que les auteurs sont partis sur un projet un peu extrême, cela de manière volontaire car ils savent comment les choses se passent au GC.

M. Dal Busco dit avoir bien compris l'objectif de ce PL, dans le sens évoqué par le député (PLR).

Les simulations montrent que, s'ils ne mettent pas en œuvre rapidement les mesures qui seront présentées par le CE le 18 septembre et s'ils continuent sur la tendance actuelle, le 1<sup>er</sup> plafond serait atteint à mi-2016. Le but est d'inverser la tendance, qui est à l'augmentation de la dette en raison de l'insuffisance du financement des investissements et du besoin en fonds de roulement, qui nécessitent des financements extérieurs.

Il est indispensable de maintenir les investissements au niveau le plus haut possible. Il y a des besoins en matière de maintien des infrastructures à un niveau suffisant, de l'ordre de 650 mios à 700 mios d'investissements annuels.

Il relève une forme de contradiction par rapport à cet investissement massif qui devrait être consenti, avec la traversée de la rade, qui se monterait à quelque 1 mia. Si l'on veut stabiliser ou diminuer l'endettement, un tel projet aurait forcément des incidences sur la capacité de l'Etat à assumer les tâches indispensables qui sont les siennes et sur le fonctionnement.

M. Béguet annonce que la dette moyenne actuelle se monte à un peu plus de 12,6 mias. Si aucun élément exceptionnel n'intervient et que les mêmes courbes que par le passé sont suivies pour les 4 mois restants pour les investissements, revenus et charges, la dette moyenne annuelle pour 2014 sera de 12,7 mias. C'est la meilleure prévision qu'il peut actuellement fournir.

Le besoin en fonds de roulement est pour le moment assez équilibré, mais il suffit qu'il y ait des non-paiements de la part de gros contribuables pour

que la situation change rapidement. Il avait déjà expliqué cette problématique aux commissaires, lors de précédentes séances. En 2009 et 2010, l'Etat avait diminué ses créances fiscales de manière significative, ce qui expliquait en grande partie la diminution de la dette durant ces années-là ; cela compensait largement l'insuffisance des financements des investissements. A l'inverse, en 2011 et 2012, les créances fiscales ont augmenté à nouveau, ce qui expliquait l'augmentation de la dette, qui n'était pas majoritairement due au non-autofinancement des investissements. Dans les comptes 2013, il n'y avait pratiquement pas d'augmentation du fonds de roulement ; l'augmentation de la dette était due à l'insuffisance de financement des investissements et à la recapitalisation de la CIA.

Il répète qu'il suffit que quelques gros contribuables ne paient pas les sommes dues pour que la dette augmente.

Un député (PLR) précise encore que le PL du PLR vise également à ne pas toucher aux revenus.

Il demande s'il est exact qu'avec l'introduction des normes IPSAS et des méthodes d'amortissement désormais très strictes, dans un horizon de 20 ans, il devrait y avoir un autofinancement des investissements par les amortissements.

M. Béguet explique qu'avec les normes IPSAS, tous les actifs ont été réévalués et il y a une certaine réalité économique ; les amortissements ont un sens économique. Or, les investissements de l'Etat sont passés de quelque 300 mios/an à 700 mios/an, soit une augmentation des investissements de 400 mios/an. Si la durée moyenne d'amortissement est de 20 ans, ces 400 mios d'augmentation d'investissements représentent 20 mios d'amortissements de plus par an. Ainsi, dans 20 ans, si le compte de fonctionnement est équilibré, tout devrait normalement être équilibré, y compris le financement. Tel n'est toutefois pas le cas pour le moment, car il y a l'effet de rattrapage de l'augmentation des investissements.

Le DF a estimé que l'article 15B était assez problématique, du point de vue juridique et de l'interprétation. Il est contraignant, ce qui signifie qu'il faudrait l'appliquer et limiter les charges de personnel, même si d'autres mesures étaient prises pour réduire les charges. Le DF estime que l'article 15C suffirait.

Un député (PLR) précise que ce ne sont pas les investissements, mais bien le fonctionnement qui est visé dans ce PL.

Il remercie M. Dal Busco d'avoir évoqué un des acteurs concernés, à savoir les créanciers de ce canton, qui commencent à se préoccuper de la situation de la dette.

Standard & Poor's indique à chaque fois, dans son rapport, que si l'endettement se dégradait, la note suivrait sans doute la même pente. Il serait intéressé de connaître l'avis de Standard & Poor's sur des mesures telles que celles proposées dans ce PL ; il est, personnellement, persuadé qu'une telle agence de notation les accueillerait favorablement.

Il constate que la députée (PDC), qui s'apprête à présider cette commission, ne veut pas faire les débats budgétaires puisqu'elle se dit que le 18 septembre, le PB sera proposé et voté sur le siège et que c'est pour cette raison qu'il faut attendre cette date pour traiter du PL 11398. Il est perplexe face à cette feinte naïveté. Il faut continuer les travaux sur ce PL, qui devront aiguillonner les réflexions des commissaires sur le PB 2015, lequel, vu l'état des majorités, n'est pas encore voté. Ainsi, le 18 septembre n'est pas une date aussi butoir que certains pourraient le penser.

Un député (S) dit que, si la gauche était majoritaire au GC et au CE, il comprendrait ce PL. Or, l'entente élargie intellectuellement est majoritaire au GC et au CE. Dès lors, le PLR pourrait donner des consignes à ses Conseillers d'Etat au sujet du PB et d'éventuels amendements y relatifs. Il rappelle que, s'il n'est pas possible d'augmenter le budget par rapport à des sommes qui ont été décidées par le CE, il est en revanche possible de diminuer certains montants ; l'entente a une majorité pour ce faire, sans avoir besoin de ce PL qui va préteriter l'avenir de la République et qui va enlever au GC un certain pouvoir qu'il a actuellement.

Un député (PLR) précise que la méthode actuelle de travail sur le budget n'est pas bonne pour les députés de milice qu'ils sont, puisque le CE leur présente un budget et qu'ils disposent ensuite de trois mois pour y travailler et faire de « l'épicerie », sur un budget de 8 mias. Il faut, selon le PLR, que le GC, en tant que législateur, fixe un cadre législatif, puis que le CE fasse ensuite le travail. Le PL s'inscrit exactement dans cette démarche. Le PLR en a assez que chaque année, entre mi-septembre et le vote du budget, la pression soit mise sur les députés en leur disant que c'est eux qui doivent trouver des économies. En effet, en tant que députés de milice, ils ne peuvent pas trouver des économies si ce n'est les quelques millions sur lesquels ils vont s'écharper pendant deux jours au mois de décembre. C'est précisément pour changer la méthode que le PLR a déposé ce PL. Il estime que le législateur doit légiférer, fixer un cadre, puis que le CE doit agir dans le cadre des lois votées. Il conclut en disant que le travail d'épicier réalisé par les députés entre mi-septembre et mi-décembre ne sert à rien, car leurs discussions ne portent jamais que sur quelque 30 mios ou 40 mios, ce qui n'est rien sur un budget global de plus de 8 mias.

M. Dal Busco indique que le CE interprète ce PL comme étant un élément très incitatif pour le CE et coercitif pour le GC. Les députés jugeront si la volonté du CE est suffisamment exprimée dans ce qu'il proposera bientôt. Par le passé, certains partis voulaient plus de prestations et plus d'impôts, d'autres voulaient moins de prestations et moins d'impôts alors que, désormais, il y a des députés qui veulent plus de prestations et moins d'impôts, ce qui complique les choses. Face à ce que le CE va lui proposer, il est possible que le GC aura des difficultés à trouver une majorité. Le CE exposera la stratégie qui est la sienne, pour rétablir la situation. Il espère que le GC le suivra mais, si tel ne devait pas être le cas, un PL comme le PL 11398 pourrait trouver toute sa justification. Cela étant, il faudra trouver une majorité pour le voter.

S'agissant des notations des créanciers, il n'est pas besoin que Standard & Poor's dise à l'Etat ce qu'il faut faire. Il a parfaitement conscience de ce qu'il faut faire et l'a largement exprimé ici ; il se trouve que cela va passablement dans le sens de ce que dit Standard & Poor's ; les créanciers sont effectivement sensibles aux efforts faits par l'Etat de Genève. M. Broulis lui a montré le parallélisme qu'il y avait, au cours des dix ou douze dernières années, entre le rétablissement des finances vaudoises, l'abaissement de la dette, des exercices de plus en plus favorables, etc., et la notation de Standard & Poor's.

**Le Président rappelle que le DF avait terminé la présentation de ce PL lors de la dernière séance de juin. Il demande aux commissaires s'ils souhaitent procéder à d'autres auditions ou s'ils souhaitent obtenir d'autres informations.**

Le premier signataire rappelle sa demande consistant à obtenir une liste des lois induisant des dépenses automatiques. Il remercie le CE d'avoir engagé ce travail. Il est important d'avoir ces informations et d'attendre de les avoir reçues pour continuer les travaux sur ce PL.

Le Président pense qu'il serait également bon de clarifier et de préciser ce qui est problématique, selon le DF, au niveau de l'article 15B du PL.

Un député (PLR) dit avoir compris qu'il y a 160 mios d'augmentation de charges basées sur des lois. C'est l'inventaire de ces lois que les commissaires souhaitent obtenir. Il leur avait été expliqué que la constitution de cette liste représentait un travail énorme. S'ils obtiennent les bases légales de 80% de ces 160 mios, ce serait déjà bien. Si on leur dit que cette liste ne sera disponible que dans deux ans, ils ne vont pas attendre aussi longtemps pour voter ce PL.

M. Béguet explique que la Commission des finances doit présenter une demande formelle de l'inventaire de ces lois au CE, de sorte à ce que tous les départements agissent. Il suggère également que soit fixé un délai dans ladite demande. Il lui semble que les commissaires voulaient savoir, pour toutes les dépenses budgétaires, celles qui découlaient de lois. A titre d'exemple, il dit que les allocations à des tiers comprennent un montant qui a une base fédérale et différents montants qui dépendent de lois cantonales, qui peuvent venir s'ajouter à ce premier montant. Il peut aussi y avoir des règlements du CE. S'il comprend bien, les commissaires veulent savoir ce qui est une obligation fédérale, une obligation cantonale et ce qui relève d'une décision du CE. Il peut être relativement rapide de donner cette information sur les subventions. S'agissant des charges du DIP, essentiellement la formation, elles sont liées aux taux d'encadrement, résultant d'un accord avec les organisations du personnel au primaire et de règlements du CE pour le secondaire. Au niveau du DEAS, il s'agit surtout d'allocations à des tiers. S'agissant des indemnités aux HUG, c'est plus compliqué car c'est une adéquation entre des besoins, pour effectuer une tâche déléguée, et des moyens mis à disposition. Pour le DSE, il y a une loi sur la police fixant un taux d'encadrement ; il y a également le taux d'encadrement pour les prisons. Il n'y a donc pas que des lois mais également d'autres paramètres déterminants pour des millions de francs.

Pour le débat budgétaire, il suggère aux commissaires de se concentrer sur les subventions. Sur 8 mias de budget, il y a presque 4 mios de subventions comportant notamment des indemnités, où il y a beaucoup de charges de personnel (HUG, IMAD, TPG) qui ne sont pas vraiment liées à des lois. En revanche, les allocations à des tiers sont liées à des lois, lesquelles peuvent assez rapidement être listées.

Le Président comprend que la demande de la commission devrait comporter deux délais, à début octobre pour les subventions et à fin décembre pour le reste.

M. Béguet répète qu'il est assez aisé de lister les subventions, mais qu'il ne peut pas s'engager sur un délai, car cela dépend de plusieurs départements.

Lors des auditions des politiques publiques, les commissaires peuvent demander au département concerné de décomposer le budget considéré et d'expliquer comment il est déterminé.

Le premier signataire (PLR) s'interroge sur la pertinence de toutes ces lois par rapport au PL ou au PB.

Il rappelle qu'en ce qui le concerne, il considère que les éléments qui se trouvent dans des règlements édictés par le CE ne sont pas des obligations

liées. Le CE peut changer ses règlements pour faire des économies, ce qu'il a d'ailleurs fait assez récemment sur la subvention supérieure pour une certaine catégorie de la population. On ne peut pas dire que ce qui figure dans un règlement édicté par le CE est une obligation liée pour ledit CE. Le GC est lié par les lois qu'il vote, mais est libre également de les changer s'il arrive à trouver une majorité pour ce faire. En effet, si le GC se fixe des obligations de dépenses, c'est de sa responsabilité de les changer ou pas.

Un député (PLR) se réfère à la page 29 de la présentation du DF du 17 avril 2014, reprise ultérieurement également.

Il est indiqué qu'il y a 97 mios de charges mécaniques, de dépenses contraintes, de mécanismes salariaux et de charges sociales, et 70 mios d'allocations aux politiques publiques prioritaires. Il leur a été dit qu'il y avait des bases légales derrière ces 167 mios et que si l'on appliquait le « charge-stop » prévu dans le PL, avec 0% d'augmentation des charges, cela obligerait à économiser 167 mios ailleurs. Si le DF a réussi à sortir ces chiffres, c'est bien qu'il connaît les bases légales qui les impliquent. Ce qu'il souhaiterait obtenir ce sont précisément les bases légales qui sont à l'origine de ces chiffres.

M. Béguet explique que dans le budget, depuis trois ans à la demande des commissaires, la croissance des charges est décomposée ; sont distinguées les charges de personnel, qui peuvent comprendre des augmentations, indexations et annuités, mais aussi tous les mécanismes automatiques comme des obligations envers des tiers (hausse de cotisation de la caisse de retraite par exemple) ; il y a aussi les dépenses contraintes, comportant les allocations à des tiers. Il comprend qu'en la matière, les commissaires souhaitent savoir ce qui est vraiment contraint et ce qui ne l'est pas. A titre d'exemple, il évoque les subsides d'assurance maladie ; une partie est fédérale, une autre est cantonale et une partie se trouve dans des règlements. Enfin, sont décomposés dans le budget les charges mécaniques, amortissements, RPT, etc. Le reste concerne des priorités du CE et des économies.

Les commissaires peuvent aller assez loin dans leur requête au CE. Il relève toutefois que, s'ils veulent traiter des indemnités HUG, les députés ont voté un contrat de prestations sur les HUG, lequel n'est aujourd'hui pas respecté puisque les dépenses sont de quelques dizaines de millions de francs inférieures aux montants prévus dans le contrat, de par les contraintes budgétaires importantes depuis quelques années.

Il se demande comment il est possible de juger, sur les indemnités et aides financières, si elles sont en adéquation avec les besoins.

M. Dal Busco évoquait l'environnement. Sur la renaturation des rivières, les plantes, le bruit, etc., les commissaires pourraient dire que les prestations et investissements sont excessifs et que le canton de Genève interprète très strictement les lois fédérales, mais il faudrait alors voir comment les autres cantons les interprètent, ce qui deviendrait très compliqué.

Un député (S) se demande s'il faudrait obtenir un avis de droit formel sur l'application de l'article 15B. Il pense qu'il serait bon d'avoir une note précisant les problèmes juridiques que pose l'application de cet article.

**M. Béguet rappelle qu'il est souvent venu en commission accompagné de M<sup>me</sup> Bertholon. Le 24 juin dernier, cette dernière a traité de cet article et des problématiques liées à son application. Elle pourra formaliser les propos qu'elle a tenus au cours de cette séance.**

### **Séance du 19 novembre 2014**

Un député (MCG) distribue une liste d'amendements que le MCG propose à ce PL.

#### ***Amendements MCG***

##### ***Art. 15B Charges de personnel (al. 1 et 2 modifiés avec modification de la note)***

<sup>1</sup> *Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut prévoir, hors mécanismes salariaux au sens des articles 12 et 14 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, une augmentation des charges de personnel à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours*

<sup>2</sup> *Le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 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 maximale de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

##### ***Art. 15C Charges de fonctionnement en général (modifié, avec modification de la note)***

<sup>1</sup> *Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut présenter une augmentation des*

*charges de fonctionnement à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours.*

*<sup>2</sup> Le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 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 maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

Il précise que celui à l'article 15B répond à la préoccupation du MCG de ne pas toucher aux mécanismes salariaux, annuités et indexations, par l'ajout de la mention « *hors mécanismes salariaux au sens des articles 12 et 14 de la LTrait* ». Le MCG est favorable au frein à l'endettement, par principe, mais considère qu'il ne faut pas toucher aux revenus du personnel. Si cet amendement est accepté, le MCG entrera en matière sur ce frein à l'endettement.

Un député (S) aimerait savoir ce que pense le CE de cet amendement.

Une députée (S) trouve que la position du MCG est quelque peu schizophrène puisqu'il veut absolument maintenir l'annuité et l'indexation mais qu'en même temps, il s'agit ici d'un personal-stop ; cela signifie que les gens vont continuer à travailler et à toucher l'annuité, mais qu'ils seront malades ou surmenés car ils n'arriveront pas à faire tout le travail qui leur sera demandé. Elle estime qu'il y a dans cet amendement quelque chose d'antinomique.

Un député (PLR) annonce que cet amendement convient au PLR, lequel avait bien précisé que le but du dépôt de ce PL n'était pas d'attaquer les acquis et les postes existants, mais de mettre un frein à la création de nouveaux postes. Cet amendement va parfaitement dans l'esprit du PL ; il s'agit de garantir à la fonction publique les acquis. Le PLR se dit ainsi prêt à le soutenir.

Il note qu'en conformité avec les remarques qui avaient été faites par le Département, il n'est plus question de nombre de postes mais de charges de personnel.

Un député (S) considère qu'en disant qu'il faut éviter la création de nouveaux postes et qu'il faut maintenir les acquis de la fonction publique, on donne un très mauvais message à la population. Les prestations assurées par la fonction publique vont baisser en qualité. La population genevoise croît d'un peu moins de 5 000 personnes par année. Si certaines tâches de la fonction publique peuvent se faire sans augmentation linéaire du personnel, tel n'est pas le cas pour d'autres catégories de prestations ; à titre l'exemple,

le nombre d'employés délivrant les soins aux personnes âgées doit quasiment linéairement suivre l'augmentation de cette population car, à défaut, la qualité des prestations s'en trouve fortement dégradées. Il voit là un véritable problème.

Il ajoute que cela va accentuer le désarroi de la population qui ne travaille pas dans le service public, car elle recevra des prestations de moins bonne qualité, assurées par des fonctionnaires qui seront mieux payés. Là est peut-être le but du MCG. Il se demande comment il va vendre à la population l'idée que les fonctionnaires gagnent plus, mais travaillent moins bien car ils sont débordés. Il est extrêmement grave d'arriver à une telle proposition.

Il note encore que les augmentations de postes dans la fonction publique ont été votées par le MCG, notamment en matière d'effectifs de policiers et de gardiens de prison. Il s'agira de voir, s'ils entrent en matière sur le budget, s'il sera alors toujours favorable à augmenter les moyens consacrés notamment à la détention. Il rappelle que M. Maudet a proposé d'engager encore 100 gardiens supplémentaires d'ici 2018, ce qui représente une nouvelle dépense de 20 mios.

Il faudra voir, aux prochaines augmentations de postes proposées, s'il n'y a pas de nouvelles ressources, si les commissaires MCG les accepteront...

Un député (PLR) déclare qu'il faut repenser certains éléments de rémunération et de mécanismes salariaux qui ne sont pas viables. Si l'on abandonne les mécanismes salariaux, compte tenu du budget qui est présenté, il y a une augmentation de la masse salariale de 4,2% alors qu'il y a une inflation inférieure à 1% ; le budget croît de 1,4%, alors qu'il y a toujours une inflation inférieure à 1%. Il faudra un jour trouver une méthode pour que ces deux évolutions puissent se réconcilier. Cela ne va pas l'empêcher de voter, le cas échéant, cet amendement, même s'il le fera avec un enthousiasme modéré, car il estime qu'il doit être instauré dans un contexte plus large.

Chaque année qui passe, la dette augmente et on donne aux générations futures un peu plus de dette à financer, pour des dépenses qui sont faites aujourd'hui et qui le sont rarement dans une optique tenant compte de l'avenir. Pour lui, ce PL est fondamental car ces préoccupations sont pour lui essentielles. Si les commissaires peuvent se réunir sur un amendement qui permet d'obtenir un plus large soutien et une plus large majorité, il s'y ralliera volontiers.

Un député (MCG) signale que le MCG a entendu le discours de Saint-Pierre, qui parlait de valoriser la fonction publique. Pour le MCG, il est important de maintenir les acquis. Il est possible de diminuer certaines fonctions et l'Etat peut s'organiser de manière plus efficiente. Il en veut pour

prendre que déjà plus de 700 cadres ont été formés dans des techniques de management pour améliorer l'organisation ; la formation Cap Manager est une formation certifiante. Elle tend à centraliser certains managements, ce qui n'est pas trop le cas à l'heure actuelle puisqu'il y a une organisation en silos à l'Etat, avec sept directions en RH et des correspondants financiers dans tous les départements. Il pense qu'il est possible de faire mieux au niveau de l'organisation, en engageant plus dans certaines fonctions et en ne renouvelant pas divers postes dans d'autres fonctions. Le travail en silos nuit à l'efficacité de l'Etat et crée des doublons, qui pourraient être supprimés par une gestion plus efficace de différents services.

Un député (UDC) annonce que, pour l'UDC, cet amendement est acceptable comme l'est le PL, bien qu'il estime que ce dernier fait preuve d'encore beaucoup de mansuétude. A écouter les socialistes, il semblerait que l'Etat ait atteint son efficacité maximale et que toute coupe supplémentaire toucherait aux prestations. Il n'est, personnellement, absolument pas persuadé de cela. Il pense que l'efficacité peut encore être largement augmentée. Il évoque le canton de Zurich, dans lequel l'Etat coûte 50% meilleur marché par habitant qu'à Genève. Il n'arrive pas à comprendre pour quelle raison l'Etat ne suit pas le monde réel, dans lequel il y a des diminutions de personnel. Dans le domaine paysan, par exemple, ils font aujourd'hui à sept ce qu'ils faisaient à dix il y a dix ans, dans des meilleures conditions, notamment grâce à une mécanisation de certaines tâches. Tout ce qui se fait dans le monde réel moderne semble être impossible à appliquer au niveau de l'Etat. Ce n'est qu'en appliquant les méthodes employées dans le monde réel que l'Etat pourra s'en sortir car, autrement, il ira droit dans le mur.

Une députée (Ve) dit qu'elle ne pense pas que ce PL soit la meilleure manière d'arriver à une maîtrise des charges de l'Etat. A travers les lois, le GC vote les augmentations des effectifs ; c'est à ce moment-là qu'il faudrait avoir une réflexion, donc en amont, plutôt qu'au moment de l'établissement du budget, car ce dernier n'est qu'une mise en application des lois qui ont déjà été préalablement votées par le GC.

Elle demande si la commission a déjà été tentée d'extrapoler les conséquences de ce PL sur le PB15, si les modifications qu'il apporte étaient déjà appliquées cette année.

Elle est surprise de la position du PLR, même si elle connaît sa philosophie. Ces prochaines années, c'est surtout dans le domaine de la sécurité que va être engagé beaucoup de personnel. Si le PLR veut poursuivre cette politique-là, elle se demande où l'on va licencier, puisqu'il dit qu'il y a toujours matière à faire des économies.

Par rapport à l'amendement du MCG, elle pense qu'il y a encore des ajustements à faire avant qu'il ne puisse être voté. Elle évoque la dernière phrase du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 15B, qui se réfère « au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours ». L'administration et le CE ne font pas le budget en octobre de l'année en cours, alors il faudrait au moins se référer au renchérissement de l'année précédente, afin qu'ils aient les chiffres au moment de l'élaboration du budget, qui débute bien plus tôt dans l'année. Elle pense que ce PL n'est pas prêt à être voté. Elle en appelle au calme, à la réflexion et à l'analyse avant de se prononcer sur ce PL.

Un député (UDC) pense qu'il y a des méthodes qui seraient indolores pour les fonctionnaires et qui permettraient d'engendrer des économies. Il demande formellement que le DF indique quels seraient les gains financiers, si le temps de travail de la fonction publique était porté à 42 heures et si les professeurs d'école travaillaient 2 périodes de plus. Il veut avoir ces chiffres dans le cadre de l'examen du budget, car ce sont des informations essentielles pour l'argumentation que l'UDC aura.

M. Béguet annonce que des estimations avaient été données dans le cadre du PL 11393 de l'UDC présenté en commission. Au bout de trois ans, il y aurait entre 160 mios et 200 mios d'économies récurrents. Il n'est pas possible de réduire les postes d'un coup, en lien avec l'augmentation du temps de travail. De plus, une augmentation de 5% du temps de travail (soit de 40 à 42 heures) n'engendre pas forcément 5% de gain de productivité, notamment parce que les cadres travaillent déjà plus que 42 heures par semaine. Les gains proviendraient uniquement des autres catégories de personnel.

Une réponse plus fine pourra être apportée.

Un député (S) relève qu'avec cet amendement MCG, il n'y a pas de consécration absolue de l'annuité ou, en d'autres termes, l'amendement ne garantit pas que l'annuité sera maintenue. Il se demande pour quelle raison le MCG ne voudrait pas plutôt proposer un mécanisme par lequel il serait demandé à la population de choisir entre l'annuité et l'augmentation du nombre de fonctionnaires pour le même montant. On sait que la population vieillit et qu'il faut, en conséquence, d'avantage de personnes pour s'en occuper. De telles augmentations ne correspondent pas à une volonté de l'UDC ou des socialistes, mais uniquement à une réalité de la société. Aujourd'hui, il y a certaines populations qui requièrent une attention particulière. Ce n'est pas avec leur rente AVS que ces personnes vont pouvoir faire face aux dépenses de soins, santé, assurance-maladie et loyers. Les prestations publiques sont une conséquence d'un état de fait de fonctionnement de la société qui fait que certaines personnes sont trop

pauvres pour pouvoir assurer leur propre prise en charge. L'Etat doit y contribuer, pour respecter les personnes âgées qui ont fait des efforts pour la prospérité actuelle. La moindre des choses, à son sens, est donc de laisser le choix précité à la population.

Il est convaincu que, dans certains secteurs, il est possible de diminuer le nombre de postes ; il ne croit toutefois pas qu'il en aille ainsi partout et ne pense pas qu'il soit possible de décréter globalement un personal-stop. La droite a accepté une augmentation du nombre de postes pour la sécurité, car tout le monde est conscient qu'il y a un problème, ainsi que celle relative à l'enseignement le mercredi matin. Il trouve curieux de remettre cela en cause, dans le cadre de ce processus, en faisant, comme le député (PLR), de grandes déclarations de surprise quant à l'augmentation du nombre de postes plus importante que le taux d'inflation.

On pourrait faire un ratio entre l'accroissement de la population et l'accroissement du nombre de postes et voir s'ils évoluent en parallèle. Si l'on procède à un rattrapage, comme cela a été fait en matière de sécurité, il y a forcément une augmentation du nombre de postes. Si la droite veut consacrer des postes à la sécurité et à la prison et que cela doit se faire par des économies à l'interne, il faudra qu'elle dise où elle entend opérer des coupes.

Il conclut en disant qu'il n'est pas très sérieux d'agir ainsi à la légère, sans même proposer à la population de choisir entre l'annuité et les postes supplémentaires.

Un député (MCG) pense que si l'on demandait à la population si elle voudrait une augmentation des salaires ou une augmentation du personnel, elle dirait certainement deux fois non.

L'objectif de cet amendement est de protéger les prestations des fonctionnaires actuels. Il ne s'agit pas d'un personal-stop absolu. S'il y a des nécessités absolues dans certains domaines, le GC est capable de voter des postes. Il est convaincu qu'il y a des endroits où il y a des postes en trop. Il n'est pas question de licencier qui que ce soit ; des réallocations de postes sont possible et doivent se faire dans le temps. Le député (S) a raison sur le fait qu'il y a des nécessités nouvelles pour la population, qui impliquent l'octroi de postes, mais il y a également des endroits où des réductions peuvent être opérées. Il faut réorienter les actions de l'Etat là où elles sont vraiment nécessaires ; c'est le travail du CE. Si on est toujours dans la logique qu'il faut ajouter des postes partout, ce n'est pas possible ; il faut savoir être un peu plus raisonnable.

Le premier signataire (PLR) annonce qu'il est partiellement d'accord avec certains propos tenus, mais pas avec d'autres. Il est vrai que les députés votent des lois qui impliquent parfois certaines augmentations de postes, mais cela n'est vrai que partiellement. L'examen du PB, auquel les commissaires ont procédé ces dernières semaines, a tout de même permis de montrer que l'essentiel des postes qui ont été demandés par le CE ne sont pas des postes liés légalement. Il rappelle que les verts avaient demandé à ce que soit ôté de la loi sur la police le fameux ratio. Il pense qu'il est exact de dire qu'il faut laisser une latitude au CE et qu'il ne faut pas qu'il y ait de ratio, de sorte à ce qu'il soit ainsi possible de faire des vrais choix.

Sur la problématique de l'annuité, il entend les socialistes dire qu'il faut demander au peuple de choisir entre l'augmentation de postes et l'annuité. Or, pour sa part, il propose déjà de laisser ce choix au GC, pour qu'il puisse l'opérer dans le cadre du débat budgétaire ; il s'agirait d'éviter de discuter préalablement au budget le PL sur l'annuité et d'éviter ainsi que ce vote, acceptant ou refusant l'octroi de l'annuité, ne lie les commissaires dans le débat budgétaire. Il propose de ne rien toucher à l'annuité et considère qu'il faut dire qu'il n'y a pas de loi spécifique mais que cela est décidé dans le cadre du budget ; or, la gauche refuse cela. Il estime qu'elle devrait faire preuve d'une certaine cohérence par rapport à cet aspect-là.

Il ne pense pas qu'il soit judicieux de mener un combat politique sur l'annuité avant même d'avoir abordé le budget, puisque c'est un PL préalable au budget. Il a déposé un PL dont il est le premier signataire pour proposer de cesser ce mode de faire et agir intelligemment, de sorte à pouvoir faire des choix dans le cadre du débat budgétaire. Pour lui, il y a là une véritable incompréhension.

**Il rappelle que le PL 11398 ne supprime pas des charges ou des postes, mais en limite l'augmentation au-delà du renchérissement.** Il admet que la date du mois d'octobre n'est peut-être pas appropriée et serait éventuellement à changer, même s'il pense qu'il est déjà possible d'avoir des estimations à ce moment-là. Il ajoute qu'il y a une rotation naturelle du personnel, ce qui laisse une latitude non négligeable à certains endroits. Un député (MCG) l'a fort bien dit : il y a des postes, qui ne sont objectivement pas liés au fait que les fonctionnaires font bien ou mal leur travail, mais pour lesquels l'organigramme prévoit l'accomplissement de tâches qui ne sont parfois pas utiles ; cela dépend de la hiérarchie et non des fonctionnaires eux-mêmes. Il y a là une meilleure organisation à avoir, qui relève du CE.

Un député (PLR) indique qu'il y a plus de 5% de départs naturels chaque année au sein de l'Etat ; il n'y a donc pas de problème pour réallouer les ressources. C'est dans ce sens que le PLR souhaite aller. Il note que, s'il n'y a

pas un PL qui est voté pour dire au CE d'aller dans ce sens, on voit ce qui se passe avec le PB15 proposé. Dans ce PB, il y a des arbitrages sur les investissements et sur le fonctionnement, mais personne n'est satisfait. Il convient, aujourd'hui, de fixer un cadre et de dire qu'il ne s'agit pas de toucher aux acquis et aux mécanismes mis en place. C'est un PL pour l'avenir, non pour régler des problèmes du passé. Il répète que la marge de manœuvre est présente grâce aux départs naturels, s'il y a une vraie politique de réallocation des ressources. Là est précisément l'objectif de ce PL.

Il remercie le MCG pour sa proposition d'amendement. Celui-ci voit le problème, s'agissant de la date à laquelle il faut constater le surenchérissement ; il imagine que le problème peut être réglé en mettant une formule du style « tel qu'enregistré en décembre de l'année précédente ».

Une députée (S) relève que ce PL, qui prévoit un personal-stop, défavorise les politiques dans lesquelles il y a des personnes avec de l'expérience professionnelle, c'est-à-dire des personnes qui sont en fin de carrière ou du moins à l'Etat depuis un certain temps et qui désirent changer d'orientation ou prendre leur retraite, car c'est à leur départ que l'on supprime le poste. C'est essentiellement la politique publique A qui va être impactée massivement, car c'est là qu'il y a le plus de postes, ou des politiques où il y a des gens d'expérience et qui fonctionnent bien de par la constitution des équipes qui y sont employées. La volonté d'avoir un tel stop montre que l'on veut des gens qui bougent, qui ne restent à l'Etat que pour une période, le temps de se former, avant de repartir ensuite dans le privé.

Pour les socialistes, le problème ne se situe pas au niveau de l'annuité, mais dans le fait que cet amendement vient renforcer cette manière de faire et cette politique du personnel, qui n'est pas acceptable.

Elle est surprise qu'il y ait uniquement cette demande d'amendement, au vu des avis de droit et des notes reçus, relatifs tant à la forme qu'au fond. Cette mesure va peut-être permettre d'octroyer 400 postes dans la sécurité, cette année, pour les enlever ailleurs. Or, lorsque l'on sait que l'effet du stop complet coûterait environ 20 mios par année, car il faut rééquilibrer ce qui a été décidé par le peuple au niveau des cotisations LPP, on n'est pas dans un bon projet. Dès lors, de proposer des amendements qui resserrent encore les possibilités d'action de la gestion du personnel dans la fonction publique est ahurissant.

Elle estime qu'il y aurait tout intérêt à arriver à un frein à l'endettement et à interroger le peuple. S'il faut uniquement travailler sur des économies et que l'on atteigne non seulement le volume mais également la qualité du personnel de l'Etat, ce n'est pas acceptable pour le parti socialiste.

Un député (MCG) se dit surpris de constater que de défendre des acquis salariaux soit considéré comme quelque chose de négatif et de nocif. L'Etat, en tant qu'employeur, a une responsabilité envers ses employés de tenir ses engagements, au titre desquels il y a notamment l'annuité, qui est trop souvent considérée comme quelque chose qui pourrait être enlevé selon le bon vouloir du CE et selon la difficulté que l'on a à boucler un budget. Selon la mouture actuelle de la LGAF, il y a des risques d'avoir des attaques directes sur les annuités. L'amendement ne garantit pas l'octroi de l'annuité, mais permet de faire un décalage entre l'annuité et le frein à l'endettement.

S'agissant de la qualité des prestations, le cas du préposé à la protection des données et à la transparence est un très bon exemple : son budget a été réduit de moitié et les prestations ont été améliorées. Il est possible d'améliorer la qualité des prestations, tout en réduisant le nombre d'ETP, car il y a souvent des doublons. C'est un travail de longue haleine.

Il relève que la date retenue pour enregistrer le renchérissement est fixée à novembre dans la loi et à octobre de l'année en cours dans le PL. Le MCG ne voit pas de problème à modifier cette date, à décembre de l'année précédente, si cela correspond au souhait de la majorité. Cela permettrait d'ôter tout prétexte pour ne pas appliquer ou pour rechigner à appliquer la loi.

M. Béguet annonce que le DF a constaté que ce PL 11398 était à l'ordre du jour de cette séance et les collaborateurs se sont donc un peu préparés en conséquence. Ils ont eu une discussion avec M. Dal Busco la veille et imaginé plusieurs pistes. Les commissaires, avec le DF, ont consacré plusieurs séances à ce PL. Le DF avait fourni tous les renseignements quant à la faisabilité, aux marges de manœuvre du DF, etc. Il remarque que certaines remarques faites par le DF ont été prises en compte dans l'amendement présenté par le MCG, puisqu'il n'est plus question d'ETP mais de charges de personnel.

Le DF pourrait rapidement présenter des amendements, puisqu'il s'est préparé à cet amendement du MCG la veille. Il est, pour lui, important d'intervertir les deux articles de l'amendement, de sorte à traiter d'abord du général avant d'arriver au particulier, c'est-à-dire de mettre l'article 15C avant l'article 15B.

Il y a des modifications qu'il est possible d'apporter. Dans les discussions, le DF avait évoqué différents cas de gestion. Si un élément exogène, se montant à des sommes importantes, se produit, cela pourrait influencer de manière très négative une année donnée le budget de l'Etat et l'Etat se retrouverait dans une impasse par rapport à ceci. Il suggère aux commissaires que M. Fornallaz et lui-même puissent consulter M. Dal Busco,

qui est actuellement en séance du CE, par rapport à cet amendement, et lui soumettre diverses modifications d'ordre technique, pour bien distinguer ce qui est de la maîtrise du CE de ce qui ne l'est pas.

Il explique qu'avec le passage au plan comptable MCH2, il y a des provisions dans chaque nature de charges. Au niveau des charges de personnel, le simple fait de la dissolution de la provision pour réserve de carrière fait baisser les charges de personnel. Il pense qu'il faut sortir les provisions de toutes ces natures de charges. Avec l'ancien plan comptable, c'était facile, car tout ce qui était en nature 33 (provisions, irrécouvrables) était regroupé ; de plus, en nature 30 (charges de personnel), il y avait quelque chose qui correspondait aux dépenses monétaires. Désormais, c'est un peu plus compliqué.

Le DF peut proposer, et il s'agit là d'un amendement technique, de mieux préciser les choses et d'enlever tout ce qui est exogène. La question des intérêts fiscaux est aussi liée à la fiscalité, raison pour laquelle il ne faut pas arriver à des dérives de gestion du CE pour faire baisser indirectement une nature.

Il faut aussi consulter M. Dal Busco sur les paramètres que les commissaires fixent, les stops, le 0,5% d'augmentation du nombre de postes et le 1% d'augmentation des charges.

Il pensait qu'à l'issue des discussions du 27 août, les commissaires s'orientaient vers un article qui ne parlait plus que des charges de fonctionnement et plus des charges de personnel.

Il propose d'aller s'enquérir immédiatement auprès de M. Dal Busco, pour savoir s'il souhaite maintenir uniquement l'article sur les charges de fonctionnement et non plus celui sur les charges de personnel. Il sera ensuite possible pour le DF de rédiger un amendement correspondant rapidement.

Un député (S) évoque une préoccupation, qui est celle de la référence aux trois exercices suivants, car cela implique de faire trois budgets d'avance, ce qui n'est pas très sérieux puisque chacun sait qu'il peut y avoir des évolutions importantes. Il prend l'exemple du CEVA, dont la réalisation a pris du retard et connaît des surcoûts en raison de recours d'avocats proches du MCG. C'est un bon exemple d'une dépenses imprévue ou, pour le moins, non conforme aux dépenses budgétaires initiales. Un autre exemple est constitué par les 800 mios pour les caisses de pensions publiques ; une décision fédérale, prise dans la précipitation, pour faire un cadeau supplémentaire aux banquiers privés a obligé le canton à déboursier 800 mios. Ce sont des dépenses qu'il n'était pas possible d'anticiper. Il ne croit pas avoir entendu la moindre réflexion sur ces problématiques trois ans avant leur survenance. En

conséquence, il doute que cette référence aux trois exercices suivants soit réellement pertinente, car elle n'est pas mesurable. C'est un exercice qui n'est pas sérieux ; il suffit, pour s'en convaincre, d'observer l'écart qu'il y a chaque année entre le budget et les comptes. Ce n'est pas une référence suffisamment étayée, pour que l'on puisse en faire quoi que ce soit.

Il pourrait comprendre la nécessité de garder un équilibre et d'éviter que le coût de fonctionnement de l'Etat ne dépasse le montant de la dette, et encore. En effet, si les entreprises privées basaient leur action sur ce genre de réflexions, il n'y aurait plus jamais de croissance économique, car les entreprises sont précisément capables d'investir et de s'endetter d'avantage pour essayer de gagner plus d'argent. Il ne comprend pas que les commissaires proches des milieux économiques puissent tenir pareils raisonnements en faveur de la décroissance.

Sur la méthodologie, si M. Dal Busco transmet sa position à M. Béguet ou s'il vient directement l'exprimer lui-même en séance et qu'il y a un amendement, il suggère de ne pas faire le 3<sup>e</sup> débat dans la foulée, dans la précipitation, et que les commissaires prennent le temps de voir s'il n'y aurait pas d'autres amendements à formuler, d'ici la prochaine séance. Ainsi, s'ils font le 2<sup>e</sup> débat ce jour, ils devraient au moins reporter le 3<sup>e</sup> débat.

Un député (S) se réfère à un graphique qui avait été distribué par le DF, relatif à l'évolution, entre 2000 et 2013, de la dette, du PIB genevois, de la population résidente, de l'ICP genevois, des revenus fiscaux, etc., avec le 31.12.2000 comme base 100. Pour cette période, l'ICP est d'environ 10% ; dans le même temps, les charges augmentent d'environ 40%.

Il comprend, d'après l'amendement MCG, que ce dernier pense que l'Etat ne peut se modifier que proportionnellement à l'indice du coût de la vie, c'est-à-dire que les nécessités vitales de l'Etat ne peuvent évoluer qu'en fonction du coût de la vie. Il trouve étonnant de prendre pareille référence. Il peut comprendre que l'on lie des augmentations salariales à l'IPC, mais il peine à comprendre que l'augmentation ou la diminution du nombre de postes à l'Etat doive se faire en fonction du même indice. Cela signifie que, si l'indice du coût de la vie est nul et que l'Etat a besoin de plus de personnel dans un domaine concret, il doit le prendre ailleurs ; s'il ne peut le faire, ces besoins ne pourront être adressés que lorsque le coût de la vie aura augmenté.

S'agissant des investissements, il faut du personnel pour les exécuter. S'il faut attendre que l'IPC augmente pour faire ces investissements, c'est un peu curieux et compliqué.

Il conclut en disant que cet amendement lui pose problème. Il faut laisser des marges à l'Etat, ce que cet amendement ne permet plus.

Une députée (Ve) demande si l'impact potentiel de ce PL sur le PB15, s'il avait par hypothèse déjà été adopté, a été étudié.

M. Béguet indique que 0,5% de croissance de postes correspond à 75 postes, au lieu des 305 réelles créations de postes au PB15. Ces 3 dernières années, la croissance des charges n'a pas été de 1%, comme préconisé dans le PL, mais de 2%. Cette année, le PB15 soumis en septembre dernier était basé sur 1,4% de croissance des charges ; avec les amendements que le CE présentera, si le GC les adopte, cette croissance des charges diminuera à 1,2%. 1% de croissance des charges représente 79 mios. Aujourd'hui, s'il fallait restreindre la croissance des charges à 1%, ce sont 5 mios ou 6 mios qu'il faudrait trouver par rapport au budget amendé par le CE.

Cette députée constate que les députés viennent de voter la LGAF, laquelle contient déjà un frein à l'endettement. Il est dommage qu'ils ne se laissent pas le temps d'appliquer cette nouvelle loi avant de la durcir encore, avec des conséquences qu'ils ne maîtrisent pas. Il y a des départs naturels certes, mais il n'est pas possible de faire des réallocations de postes dans tous les cas.

Le contenu de l'article 15B, tel qu'amendé par le MCG, la dérange. Dans la LGAF a été instauré un frein à l'endettement, auquel le GC peut déroger par vote. Il ne s'agit que de voter des projets d'investissements, le pilotage stratégique et financier du budget restant en main du CE. Or, ici, il est clairement dit que le GC peut déroger. Elle estime toutefois que ce n'est pas au GC de déroger, mais que ce serait au CE de proposer au GC de déroger. S'il y a une dérogation, elle doit avoir été préparée ; ce n'est toutefois pas le GC qui prépare le budget. Si le CE présente un budget et que le GC veut y déroger, il ne le peut car, se faisant, il aggraverait les charges du budget, ce qui lui est interdit. Il estime que ce qui est proposé dans ce PL n'est pas logique.

Il lui semble qu'il faut revoir la formulation de l'article 15B, de sorte à ce que ce soit le CE qui ait la maîtrise, puisque c'est lui qui élabore le budget. Elle voit là un problème de gouvernance et aimerait entendre le Département sur ce point.

M. Béguet indique que M<sup>me</sup> Bertholon a transmis aux commissaires une note, conformément à leur demande formulée la semaine dernière, quant au lien entre le PL qui suspend l'annuité (PL 11545) et le PL établissant le budget (PL 11536). Dans la note, elle rappelle d'où vient cette règle, qui figure dans la Constitution et date de 1935, qui est importante car elle va

conditionner la suite des débats. Il pense qu'il serait bien qu'ils traitent maintenant de cette note.

M<sup>me</sup> Bertholon rappelle que, dans la note qu'elle avait rédigée en juin dernier au sujet du PL 11398, elle avait évoqué différents problèmes juridiques, notamment celui de l'enchevêtrement des compétences. Selon les services juridiques du DF, il n'est pas exclu que cet amendement touche à la répartition des compétences telle qu'elle est prévue par l'ordre juridique genevois, en donnant certains compétences au GC qui reviendraient normalement au CE.

Il est vrai que l'on risque de se heurter à un problème de constitutionnalité, par rapport à l'article 97 de la constitution, ce qu'elle n'avait pas relevé dans sa note du mois de juin.

M. Béguet relève que, pour éviter tout risque juridique, il faudrait transmettre la compétence au CE de déposer un PB dont la croissance des charges par rapport au dernier PB ne pourrait dépasser le renchérissement plus un certain pourcentage, qui serait fixé par le GC.

Un député (PLR), au sujet de la remarque de la députée (Ve) sur le fait l'on n'aurait pas pu tester la loi, relève qu'une Constitution cantonale a été votée et que l'on n'a pas non plus vraiment pu tester la norme prévoyant le libre choix des transports ; peu de temps après, les verts ont tout de même déposé l'IN 154 pour la priorité des transports publics. Il estime que la remarque doit aussi valoir pour ce cas-là.

Il dit au député (S), par rapport aux banquiers privés et à la CIA, qu'il s'adresse probablement à la mauvaise personne en reprochant à Berne et aux banquiers de causer la perte de la CIA. Il ferait mieux de s'adresser au CA de la caisse de l'époque, qui a fait des calculs complètement erronés en se basant sur un taux de 4,5% au lieu de prendre celui de 3,25%, que tout le monde visait.

Un député (PLR) dit à la députée (Ve) que les commissaires PLR espèrent ne pas arriver au mécanisme de frein à l'endettement, qui a été voté en octobre de l'année passée, mais qu'ils constatent néanmoins que, s'il n'y a pas de réformes structurelles, ils vont y arriver plus vite que prévu. Tous s'accordent pour dire que les investissements sont fondamentaux, car ils constituent l'avenir des générations à venir. Or, le mécanisme aujourd'hui en place ne joue pas. En effet, l'Etat cherche à avoir des budgets équilibrés, mais il contrôle mal son endettement. Des arbitrages sont aujourd'hui faits, lesquels ont abouti à une coupe de 44% des crédits de renouvellement sur la période 2015-2019 ; c'est beaucoup. Les montants des crédits de renouvellement demandés par l'Université et par le PJ ont, respectivement,

été coupés par 3 et 4 dans le PB. Des contraintes fortes sont donc mises sur les investissements.

Si l'on n'agit pas au niveau structurel, demain c'est la fonction publique qui va devoir passer à la caisse. Ce PL a pour but de dire qu'il faut maintenir les investissements et ne pas arriver au mécanisme du frein à l'endettement ; il faut essayer de ménager la fonction publique existante, mais il faut pousser le CE à faire le travail que l'on attend de lui. Ce n'est pas le GC qui peut décider qui va aller où. Il y a une augmentation du personnel et une possibilité de créer 75 postes. Dans la situation actuelle, le PLR pense qu'il faut ajouter cette contrainte pour que les objectifs fixés puissent être atteints et qu'un avenir puisse être garanti aux générations futures. C'est maintenant qu'il faut agir.

Il se réjouit de voir qu'il est possible de trouver un consensus, avec les modifications proposées par le MCG, auxquels le PLR peut se rallier.

### Vote en premier débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière sur le PL 11398.

#### L'entrée en matière du PL 11398 est acceptée par :

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstention : 1 (1 PDC)

M. Béguet, puisqu'il n'est jamais sain de travailler dans l'urgence, suggère que le DF propose des amendements à ce PL. Une première option ne comporterait qu'un article sur la croissance des charges ; une seconde option, au cas où la commission souhaiterait également garder l'article sur les charges de personnel, consisterait pour le DF à proposer deux articles, qu'il essaierait de faire accepter par le CE le plus rapidement possible.

Le DF propose de faire parvenir aux commissaires un tableau à plusieurs colonnes. La première comporterait les deux articles du PL initial, la deuxième ces mêmes articles tels qu'amendés par le MCG, la troisième n'aurait qu'un article sur les charges, ce qui correspond à la version actuellement préférée par M. Dal Busco. Il rappelle que, sur les 5 mias de charges maîtrisables par le CE, 4 mias concernent des charges de personnel ; dès lors, ce qui a trait à la maîtrise des charges concerne à 80% également indirectement les charges de personnel.

Dans les modifications, il faudra tenir compte des « trois exercices suivants ». Cette référence pourrait être enlevée car, à défaut, il faudrait faire

référence au plan financier quadriennal. Il y a toutes les exclusions sur tous les types de charges qui ne sont pas maîtrisables par le CE, tels que les provisions. Dans les postes, il ne faut pas oublier d'épargner ceux qui sont financés par la Confédération, car il serait dommage de supprimer des postes qui sont financés par elle. Le DF va ainsi, dans ce tableau, indiquer ces différentes exclusions, de sorte à ce que les commissaires puissent voter un texte qui a du sens.

Il ne faut pas qu'il y ait de conflits avec la Constitution. Une fois que le PB est déposé, cela donne un étalon. Le GC peut proposer des excédentaires de charges, pour autant qu'il prévoie parallèlement la couverture financière équivalente. Il faut que le CE, lors du dépôt du PB, ne puisse pas dépasser une certaine limite par rapport à l'ancien PB. Il faut prévoir une contrainte, un pourcentage en plus de l'inflation, que le CE ne peut dépasser chaque année. Cette contrainte ne constituant qu'un simple chiffre que le DF proposera, il pourra aisément être modifié par les commissaires en séance, sous forme d'amendement.

Le DF propose de fournir ce tableau le lendemain, de sorte à ce que les commissaires puissent se préparer et aborder les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> débats la semaine prochaine. Il précise que ce PL n'est pas en lien direct avec le PB ; il donne un signal et conditionne les PB suivants. Les commissaires peuvent aujourd'hui poursuivre leurs travaux, avec le PL relatif à la suspension de l'annuité et celui concernant le PB.

Un député (MCG) demande, par rapport à l'audit de la CdC du 22 mars 2010 relatif à la gestion des RH de l'Etat, si toutes les recommandations ont abouti ou si certaines d'entre elles sont encore en chantier. Il y avait notamment une proposition de diminution linéaire de 5%. Il pense que cela a une incidence sur les travaux qui vont occuper les commissaires.

M. Béguet dit qu'il demandera à l'OPE de répondre formellement à cette question et de fournir un tableau d'avancement de la mise en œuvre des recommandations faites dans cet audit.

Un député (S) relève que le coût de la réforme de la fiscalité des entreprises coûtera, selon les chiffres annoncés par la presse, 500 mios de recettes fiscales en moins pour le canton de Genève. C'est un choix et on pourrait dire que l'Etat pourra se rattraper dans le temps. Il aimerait savoir comment le CE envisage RIE III en conjonction avec ce PL supplémentaire. Si l'objectif est de couler complètement la réforme RIE III, alors il faut continuer de la sorte. Il pense qu'il est possible de discuter de tous les PL mais que, si l'on veut résorber la dette, il faut se fixer des priorités et reporter

RIE III. Il aimerait que le CE se prononce sur une mise en œuvre simultanée du PL 11398 et de RIE III.

**M. Béguet annonce qu'il vient d'être interpellé par M. Dal Busco, qui lui a donné des instructions sur la procédure à suivre, après avoir pu en parler avec ses collègues du Conseil d'Etat. Le DF n'est pas autorisé à transmettre des amendements à la commission, mais peut fournir une note technique, qui ne comprendra ainsi pas la position du Conseil d'Etat. Partant, le DF ne rédigera pas d'amendement en vue des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> débats de la semaine prochaine. Cette note technique sera fournie d'ici le lendemain soir.**

## Séance du 10 décembre 2014

### **Deuxième débat**

Les commissaires commentent la « Note Technique » du département relative au PL 11398, demandée par la commission :

*Note « technique » relative au PL 11398 renforçant le frein à l'endettement demandée par votre Commission aux représentants du département des finances, ainsi que sur les amendements MCG présentés lors de la séance du 19.11.14. Ces amendements portent sur les articles 15B et 15C du projet de loi.*

*Conformément à ce que je vous ai indiqué en séance après avoir sollicité l'avis de mon magistrat, le Conseil d'Etat ne présentera pas de contre-amendement sous une forme rédigée. Le département des finances est seulement autorisé à rédiger une brève note mettant uniquement en évidence les points problématiques du point de vue technique.*

*La présente note ne contient aucune appréciation du Conseil d'Etat sur la pertinence des mesures proposées, dans la mesure où le PL 11398 restreint les compétences institutionnelles du Conseil d'Etat en matière de budget et de planification.*

*Les points soulevés ci-dessous reprennent les observations effectuées par les représentants du département des finances lors des différentes auditions intervenues les 26 mars, 4 juin, 18 juin, 25 juin, 27 août et 19 novembre 2014.*

#### *Remarque générale*

*Dans la suite, il est uniquement fait référence aux articles 15B et 15C du PL11398, tels qu'ils sont rédigés dans la demande d'amendement présentée le 19 septembre 2014.*

*La nouvelle rédaction de l'art. 15B de la demande d'amendements tient notamment compte des remarques soulevées par le département dans sa note du 15 septembre à la Commission, concernant la notion d'autorisation de dépense (en francs) et la terminologie initiale de cet article par le PL 11398 (en postes). En conséquence, la rédaction de l'article 15B proposée par la demande d'amendement est devenue très proche de l'article 15C du PL 11398, hormis le pourcentage de la « dérogation » possible.*

*Les articles 15B et 15C devraient en tout cas être intervertis, en application du principe de rédaction législative préconisant d'aller du général au particulier. L'article 15B (personnel), est en effet un cas particulier de l'article 15C (fonctionnement en général). Les charges de personnel sont par ailleurs l'élément le plus important des charges de fonctionnement.*

#### *Types de charges à considérer*

*La nouvelle rédaction de l'article 15B de la demande d'amendements tient partiellement compte de certaines remarques soulevées par le département, à savoir qu'il convient d'exclure de la proposition de frein aux dépenses de personnel des natures de charges qui sont exogènes à la gestion du Conseil d'Etat.*

*Durant les auditions des représentants du département des finances, différents cas de gestion ont été présentés à votre Commission en montrant qu'ils pourraient mener à des impasses. Dans la mesure où l'évolution de certaines charges découle d'obligations légales ou de mécanismes comptables sur lesquels le Conseil d'Etat n'a aucun pouvoir de décision et qu'il doit intégrer dans sa planification quelle que soit sa situation financière, les représentants du département des finances ont conseillé à la Commission des finances de restreindre le champ d'application du « frein aux dépenses » proposé aux charges de personnel (nature 30 MCH2), aux charges de biens et services (nature 31 MCH2), aux subventions à des collectivités et des tiers (nature 363 MCH2) et aux différentes charges de transfert (nature 369 MCH2), en excluant toutefois les charges suivantes :*

- Les charges de personnel liées à l'application des mécanismes salariaux (indexation et annuité, conformément à la demande d'amendements au PL11398), mais également d'autres dispositions légales en matière de prévoyance professionnelle et d'assurances sociales (natures 305 MCH2 et suivantes).*
- Les charges liées à des mécanismes comptables, amortissements (répartis dans les natures 33 et 36 MCH2), intérêts (nature 34 MCH2), provisions (toutes natures de charges depuis l'introduction du plan comptable*

*MCH2) et irrécouvrables. Ces charges résultent de la survenance de risques, de la mise en service d'investissements, etc. et peuvent présenter de fortes variations d'une année à l'autre.*

- Les charges découlant d'accords internationaux ou intercantonaux (natures 360 à 362 MCH2).*
- Les subventions versées sous forme d'allocations à des tiers qui sont régies par des lois formelles spécifiques (nature 3637 MCH2).*
- Les augmentations de charges qui sont couvertes par des revenus versés par une entité tierce (par exemple les charges financées par la Confédération en matière de réinsertion des demandeurs d'emplois).*

*Les 4 dernières remarques valent également pour l'article 15C.*

*Mention de la possibilité de dérogation par le Grand Conseil (15 B al. 2 et 15C al. 2)*

*Il avait également été mentionné dans la note du 15 septembre 2014 que le PL 11398 modifiait la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif. Telle qu'elle est libellée, la compétence donnée au Grand Conseil de déroger à la règle des articles 15B al. 1 et 15C al. 1 ne peut se comprendre que par rapport au projet de budget établi par le Conseil d'Etat. Dans ce cas, l'art. 97 Cst pourrait être applicable, qui prescrit qu'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 concurremment la couverture financière de ce dépassement. Cela introduirait un élément venant compliquer le processus sous l'angle des compétences.*

*Mention de « trois exercices suivants » dans les deux articles en question*

*En sus de ce qui a été dit ci-dessus, cette mention temporelle est de nature à empiéter sur les compétences du Conseil d'Etat d'effectuer la planification financière globale, tâche de l'Etat (art. 152 al. 1 de la constitution - Cst) incombant au Conseil d'Etat (art. 60 lettre a LGAF).*

Un député (PLR) comprend les angoisses exprimées, mais les arguments avancés sont surtout politiques. L'amendement du groupe MCG indique, à l'art. 15 B que les charges de personnel ne peuvent augmenter au-delà du renchérissement annuel ou de 0,5% avec une dérogation, hors des mécanismes salariaux. Il faut savoir que, aujourd'hui, une annuité, sans effet induit sur l'année suivante, représente 1,78% d'augmentation des charges salariales. Il a ainsi été annoncé aux commissaires qu'une annuité, si elle était votée, aurait un impact 41,7 millions de francs sur 2015 et de 10 millions de francs sur 2016.

M. Fornallaz précise que le montant de 41,7 millions de francs concerne les lignes 30 et 36. En fait, cela représente moins de 1%.

Ce député (PLR) constate que l'amendement du MCG permet les mécanismes salariaux, mais pas d'autres augmentations. Et s'il faut augmenter du personnel quelque part, il faudra le réduire ailleurs. Concernant les articles 15C et 15B, le DF dit qu'il faut partir du général pour aller au particulier. Il est donc tout à fait possible d'inverser ces deux articles. Enfin, il estime que le Conseil d'Etat garde sa marge de manœuvre dans le détail, mais dans un cadre qui lui est fixé.

Ce député indique que le groupe PLR propose de voter cet amendement et de soutenir ce projet de loi tel qu'il a été amendé par le MCG. C'est un bon amendement qui permettra de maîtriser l'évolution des effectifs. Concernant les trois ans qui suivent le moment où l'objectif est atteint, ce mécanisme a été prévu pour qu'il n'y ait pas d'effet yoyo. En effet, si l'Etat atteint le seuil de 8 milliards de francs de dettes, il ne faudrait pas qu'il y ait une augmentation de charges de 5% l'année suivante et qu'il faille ensuite refaire des coupes.

Un député (MCG) constate que la synthèse du député (PLR) est juste. L'amendement ne touche pas aux mécanismes salariaux et, tant que l'objectif fixé n'est pas atteint, il revient à l'Etat de faire des réductions ailleurs. Il estime qu'il faut donner un message clair au Conseil d'Etat. Il faut réduire la voilure de l'Etat de Genève. Le groupe MCG ne veut pas de licenciement, ni de budgets déficitaires, mais il faut que l'Etat vive avec les moyens qu'il a. Le groupe MCG invite donc les commissaires à se rallier à son amendement.

Pour un député (S) cet amendement pose des problèmes de mise en œuvre. Il oublie le paramètre des nouvelles recettes. Si l'on veut mettre des mécanismes de frein à l'endettement, on devrait aussi prévoir une dimension de nouvelles recettes. A ce stade, il ne comprend pas pourquoi ce projet de loi est voté avant le vote du budget. En effet, ce débat devrait être fait en dehors du débat budgétaire. Il refusera donc ce projet de loi et il déposera, le cas échéant, des amendements en plénière pour demander de nouvelles recettes, ce qui est aussi un moyen d'atteindre une maîtrise de la dette et les éventuels déficits.

Une députée (Ve) ne soutient pas la philosophie du projet de loi qui induit des rigidités dans la gestion du personnel. Par ailleurs, on voit clairement que, ces prochaines années, il y aura des augmentations de postes massives pour la sécurité et elle ne pense pas que ces engagements pourront se faire avec ce projet de loi. D'autant plus que les départs naturels dans certains départements devront nécessairement être remplacés. Elle trouve que ce

projet de loi est assez étonnant de la part d'une majorité qui plébiscite l'engagement toujours plus important de personnel dans le domaine de la sécurité.

Elle n'est pas vraiment convaincue par la forme des amendements.

Elle se demande comment on peut inscrire dans une loi que c'est le Grand Conseil qui peut déroger à cet article alors que ce n'est pas lui qui prépare le projet de budget. C'est au moment de la préparation du budget que le Conseil d'Etat devra s'il veut déroger ou non à cette règle. Il y a donc un renversement des responsabilités qui n'est pas possible. Si le Grand Conseil déroge à cette règle après le dépôt du projet de budget du Conseil d'Etat, cela veut dire que le Grand Conseil péjore l'exercice, ce qu'il n'a pas le droit de faire.

Un député (PLR) proposera un amendement pour résoudre ce problème.

Une députée (S) relève que le projet de loi et les amendements posent des problèmes de forme et de fond. Un problème de fond est le jeu de yoyo entre de nouveaux postes votés par le Grand Conseil et le nombre de postes nécessaire à la gestion de l'Etat. Si ce projet de loi entre en vigueur, il faudra être conscient qu'il ne sera pas possible d'entrer en matière sur certains projets de loi qui demandent des moyens supplémentaires. Par ailleurs, il faudra en partie oublier les contrôles et les suivis administratifs.

Un député (PLR), suite à la remarque de la députée (Ve), présente un sous-amendement (PLR) à l'art. 15B, al. 2 :

*<sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

*L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.*

Ce député proposera également un sous-amendement similaire à l'art. 15C, al. 2.

*<sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement. L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.*

**La Présidente met aux voix l'article 1.****Les commissaires adoptent l'article 1, par :**

Pour : 8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstentions : 2 (1 PDC, 1 UDC)

**La Présidente met aux voix l'article 15.****Les commissaires adoptent l'article 15, par :**

Pour : 8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstentions : 2 (1 PDC, 1 UDC)

**La Présidente met aux voix l'article 15A.****Les commissaires adoptent l'article 15A, par :**

Pour : 8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstentions : 2 (1 PDC, 1 UDC)

**Article 15 B**

M. Koelliker rappelle l'amendement PLR :

**Sous-amendement (PLR) à l'art. 15B, al. 2 :**

*<sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

*L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.*

Une députée (Ve) fait d'abord une intervention plus générale. Sur un projet de loi avec de telles conséquences pour l'Etat, elle s'étonne que le conseiller d'Etat ne soit pas là pour indiquer la position du Conseil d'Etat. Elle a parcouru les notes du DF, mais elle n'a pas vu de réponse formelle de l'exécutif sur ce projet de loi. Pour ce qui a trait à l'amendement PLR, l'alinéa 2 proposé introduit une nouvelle difficulté puisqu'il exige une majorité des deux tiers du Grand Conseil. Dans l'état actuel du Grand Conseil, cela veut dire que cette dérogation ne sera jamais appliquée.

Elle souhaite que les deux phrases du sous-amendement à l'alinéa 2 puissent être votées séparément. En effet, elle est en faveur de la première partie du sous-amendement, mais pas de la seconde partie.

La présidente rappelle que M. Dal Busco a été auditionné le 27 août 2014 par la Commission des finances sur ce projet de loi. Le Conseil d'Etat évoquait à ce moment l'intention d'aller dans un processus qui avait pour but de renforcer le frein à l'endettement. Maintenant, si cette députée (Ve) souhaite entendre le conseiller d'Etat, elle mettra aux voix sa proposition.

Un député (PLR) considère que la proposition de la députée (Ve) est purement politique. Le groupe PLR s'en tient à l'amendement du MCG et au sous-amendement PLR sur l'alinéa 2 des articles 15B et 15C. Si le groupe des Verts a une autre proposition, il attend que cet amendement soit formulé.

Une députée (Ve) propose de voter en deux étapes l'amendement proposé à l'alinéa 2.

Une députée (S) note que, dans les travaux sur la LGAF l'an dernier, une gradation avait quand même été prévue pour le frein à l'endettement au niveau des investissements. L'amendement discuté maintenant concerne quand même des personnes et des postes de travail et aucune gradation n'est prévue. Elle trouve que la commission ne peut voter un amendement aussi dur alors qu'il faudra une majorité des deux tiers du parlement pour accepter la dérogation.

Elle soutient donc l'amendement (Ve) permettant une gradation de ce mécanisme. Il s'agit de dire à l'alinéa 2 :

<sup>2</sup> *En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

Un nouvel alinéa 3 dirait ensuite :

<sup>3</sup> *En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement. L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.*

M. Koelliker indique qu'il s'agit de deux sous-amendements portant sur le même alinéa, l'un de la députée (Ve) comportant une phrase et l'autre PLR comportant deux phrases. L'amendement le plus éloigné est ainsi celui du PLR. Si l'amendement PLR est refusé, la commission se prononcera sur celui de la députée (Ve) Ensuite la commission se prononcera sur l'amendement proposant un nouvel alinéa 3.

La présidente met aux voix le sous-amendement PLR à l'article 15B, alinéa 2, ainsi formulé :

<sup>2</sup> *En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

*L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.*

**Les commissaires acceptent le sous-amendement présenté par le PLR à l'art. 15B, alinéa 2, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstention : 1 (1 PDC)

M. Koelliker note que les autres amendements tombent puisque l'amendement du PLR a été accepté.

La Présidente met aux voix l'amendement MCG article 15B avec l'alinéa 2 modifié :

<sup>1</sup> *Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut prévoir, hors mécanismes salariaux au sens des articles 12 et 14 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, une augmentation des charges de personnel à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours.*

<sup>2</sup> *En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

*L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.*

**Les commissaires acceptent l'amendement présenté par le groupe MCG à l'art. 15B tel que sous-amendé, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstention : 1 (1 PDC)

## Article 15C

La Présidente met aux voix le sous-amendement PLR à l'article 15C.

<sup>2</sup> *En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

*L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.*

### **Les commissaires acceptent le sous-amendement présenté par le PLR à l'art. 15C, al. 2, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstention : 1 (1 PDC)

La Présidente met aux voix l'amendement MCG à l'art. 15C avec l'alinéa 2 modifié.

<sup>1</sup> *Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut présenter une augmentation des charges de fonctionnement à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours.*

<sup>2</sup> *En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement.*

*L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.*

### **Les commissaires acceptent l'amendement présenté par le groupe MCG à l'art. 15C, tel que modifié à l'alinéa 2, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstention : 1 (1 PDC)

## Art. 15D

Un député (PLR) fait remarquer que l'art. 15D nouveau est un article existant de la LGAF. Il est juste décalé dans l'ordre des dispositions de la loi.

La Présidente met aux voix l'article 15D.

**Les commissaires adoptent l'article 15D, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)  
Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)  
Abstention : 1 (1 PDC)

**Art. 2**

La Présidente met aux voix l'article 2

**Les commissaires adoptent l'article 2, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)  
Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)  
Abstention : 1 (1 PDC)

**Art. 137, al. 9 (LRGC) (nouveau)**

La Présidente met aux voix l'article 137, al.9 (nouveau)

**Les commissaires adoptent l'article 137, al. 9, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)  
Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)  
Abstention : 1 (1 PDC)

**Art. 3**

La Présidente met aux voix l'article 3 souligné

**Les commissaires adoptent l'article 3, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)  
Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)  
Abstention : 1 (1 PDC)

**Troisième débat**

Un député (PLR) propose d'inverser les articles 15B et 15C tel qu'ils ont été adoptés en deuxième débat (l'article 15C devant l'article 15B et l'article 15B devenant l'article 15C) pour une question de hiérarchie des dispositions qui doivent aller du plus général au particulier.

La présidente met aux voix l'amendement consistant à inverser les articles 15B et 15C, l'article 15C devant l'article 15C et l'article 15B devenant l'article 15C.

**Les commissaires acceptent l'amendement présenté par Le PLR :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)  
 Contre : –  
 Abstentions : 6 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC)

La députée (Ve) dépose son amendement consistant à supprimer la phrase : *L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.* à l'alinéa 2 des articles 15B et 15C.

La Présidente met aux voix l'amendement de la députée (Ve) supprimant la phrase : *L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.* à l'article 15B, alinéa 2.

**Les commissaires refusent l'amendement présenté par la députée (Ve) à l'article 15B, alinéa 2, par :**

Pour : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)  
 Contre : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)  
 Abstention : 1 (1 PDC)

La Présidente met aux voix l'amendement d'une députée (Ve) supprimant la phrase : *L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.* à l'article 15C, alinéa 2.

**Les commissaires refusent l'amendement présenté par la députée (Ve) à l'article 15C, alinéa 2, par :**

Pour : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)  
 Contre : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)  
 Abstention : 1 (1 PDC)

**Vote du PL 11398 dans son ensemble**

Un député (S) signale que l'on dit souvent qu'il y a trois blocs au Grand Conseil. On constate, en réalité, que dans les projets importants, il n'y a que deux blocs.

Un député (PLR) se réjouit de l'intervention du député (S) dans le même sens lorsqu'il s'agira de voter l'annuité.

Un député (MCG) voit que la gauche défend parfois le patronat et se retrouve, ainsi, sur la même ligne que le PLR.

Une députée (Ve) aimerait brièvement entendre M. Dal Busco sur ce projet de loi.

La Présidente fait savoir qu'elle s'est abstenue, car, depuis le débat, le groupe PDC a dit qu'il accompagnait le Conseil d'Etat dans ces processus de rigueur et de frein à l'endettement qu'il a annoncé dans le cours de cette législature. Elle tient à exprimer le fait qu'elle a entendu ce que M. Dal Busco a commencé à dire depuis le mois de mars et qu'il a répété plusieurs fois. C'est la raison de l'abstention du groupe PDC.

Une députée (S) note que les commissaires ont pu se positionner sur le projet de loi tout au long des travaux sur celui-ci. Cela étant, elle rappelle que ce n'est pas un projet de loi anodin. Il est même sévère, voire gravissime au niveau du personnel de l'Etat. A maintes reprises, il a été rappelé que Genève a quand même une corrélation particulière en termes de population. Il y a un melting-pot de provenances des gens. Si Genève tient dans toutes ses structures, dans tous ses réseaux et dans toute sa population diverse et multiple, c'est parce qu'il y a un Etat et des prestations données par les agents de l'Etat qui sont fortes. Ici, la commission scie la branche sur laquelle on s'appuyait en termes de cohérence sociale et politique.

D'autre part, structurellement, c'est un projet de loi qui va même au-delà du personnel. Le Grand Conseil dit, par ce projet de loi, que le Conseil d'Etat n'arrive plus à fonctionner et il ne lui alloue plus la possibilité de gérer un minimum son budget. Être défiant par rapport au Conseil d'Etat c'est une chose, mais l'inscrire dans la loi est inadmissible en l'état.

Un député (UDC) estime que l'on peut déplorer que le Conseil d'Etat n'ait pas participé à cette dernière discussion. Mais s'il ne peut voir que c'est un débat important, c'est son problème et pas celui du Grand Conseil.

Un député (PLR) rappelle que l'objectif du projet de loi est de revenir à une dette acceptable. Elle est aujourd'hui de plus de 13 milliards de francs. Un journaliste suisse allemand s'amusait d'ailleurs à dire que les Genevois sont les Grecs de la Suisse. Il faut bien comprendre que, demain, si les taux d'intérêt doublent, ce sont 250 millions de francs de prestations qui passeront à la trappe. Par conséquent, il faut rétablir des finances publiques saines et que la dette soit résorbée à un niveau acceptable. Le jour où le canton de Genève sera dans ce paradigme, on pourra changer les choses.

Un député (S) considère que si l'on baisse régulièrement les impôts, on n'arrivera jamais à résorber la dette quelles que soient les mesures d'économie. En réalité, on sait que le Grand Conseil est à géométrie variable

puisque, lorsqu'il faut par exemple voter une traversée de la rade, il n'y a pas de problème de dépense.

Il constate également que le projet de loi fait fi des changements conjoncturels. On ne peut pas prétendre que l'Etat est une entité abstraite qui ne doit pas faire face à des besoins de la population (le nombre de personnes âgées est par exemple en augmentation). On sait également que si la conjoncture change et que, si le nombre de chômeurs augmente, on peut espérer que l'Etat soit encore assez réactif pour donner des prestations aux gens en difficulté.

Ce député estime qu'il est extrêmement grave d'avoir des mécanismes qui fixent des chiffres dans l'abstrait, sans tenir compte de la nécessité, à un certain moment, d'avoir une politique anticonjoncturelle. Pour autant, cela ne l'étonne pas que cette majorité ne soit pas capable d'assumer les choix qu'elle fait à longueur d'année au Grand Conseil. Elle soutient les projets de dépenses supplémentaires pour la police ou pour les prisons ainsi que les postes qui les accompagnent. Elle refuse les amendements qui veulent freiner cette progression et ensuite elle vient ajouter des mécanismes de frein au personnel. En gros, c'est pour créer des postes de gardiens de prisons et de policiers en supprimant des postes d'enseignants et d'infirmières.

Il trouve qu'il est choquant, dans la société dans laquelle on vit, d'avoir ce genre de projet de société. C'est même une honte.

Un député (EAG) note, concernant la dette, que, depuis 2000, environ 8 milliards de francs sont partis en cadeaux fiscaux. Si la dette était de l'ordre de 4,7 milliards de francs à l'époque, elle dépasse aujourd'hui les 13 milliards de francs. Si ces montants avaient été affectés au remboursement de la dette, elle serait divisée par trois.

Maintenant, le projet de loi 11398 ne s'attaque pas du tout à ce problème. Et c'est de la tartuferie d'estimer que la dette sera remboursée de cette manière.

Le premier signataire (PLR) rappelle que les coupes proposées au sein des HUG ne viennent pas de la majorité dont parle le député (S) mais de ceux qui veulent voter l'annuité, ce qui a un impact direct sur le nombre d'infirmières. Si l'annuité est votée, les HUG devront en effet trouver un certain nombre millions de francs, notamment au sein du personnel. C'est bien le PS, en votant l'annuité, notamment, qui péjore la situation des employés aux HUG.

La députée (Ve) réitère le fait que le groupe des Verts s'oppose à ce projet de loi. Il a un impact majeur sur la gestion de l'Etat et il introduit une rigidité excessive. Pourtant, on sait qu'il y aura une augmentation de la population et des besoins, et ce projet de loi va rendre difficile la réactivité de

l'Etat par rapport à certaines politiques publiques. De plus, le fait de compter sur les départs naturels pour pouvoir engager de nouvelles personnes est utopique et illusoire. Elle aurait voulu entendre M. Dal Busco sur ce projet de loi pour savoir s'il est praticable. En effet, le groupe des Verts ne trouve pas que c'est un moyen efficace – elle ne voit pas comment faire aux demandes en matière de sécurité et dans d'autres domaines – en introduisant une telle rigidité.

Un député (MCG) considère que le message envers l'Etat doit être clair. Il réaffirme la position du MCG qui consiste à dire qu'il ne veut pas de licenciement, mais que l'Etat doit réduire sa voilure. Quand on entend que cela ne sera pas possible, il aimerait que la députée (Ve) trouve l'équivalent sur la planète du canton de Genève en termes de budget et de masse salariale du Petit Etat. Il veut bien que le canton de Genève soit un enfant gâté de l'économie internationale, mais il ne faut jamais oublier que ce que l'on dépense provient des impôts des citoyens, quand on voit ce qu'il se passe dans le privé et la pression sur les salaires qu'il subit vu l'ouverture des frontières et que l'on voit que l'Etat est préservé, ce qui est une bonne chose. Le MCG réaffirme donc sa position vis-à-vis du Conseil d'Etat. Il va mettre des cautions et il ne sortira pas de cette ligne. Il n'y aura pas de licenciement, mais la voilure de l'Etat doit être réduite.

Un député (PLR) indique que, quel que soit le niveau de la fiscalité, le projet de loi doit permettre de réduire le niveau d'endettement de l'Etat. D'ailleurs, si la population devait suivre la proposition d'augmenter la fiscalité, la dette se réduirait d'autant plus vite, ce tout le monde appréciera. Cela étant, il souligne que le projet de loi n'attaque pas les acquis puisque les mécanismes salariaux ne sont pas touchés. Il ne parle pas, non plus, de réduction, mais de maîtrise de l'augmentation, car il faut garantir la qualité des prestations et les investissements futurs de l'Etat.

M. Dal Busco rappelle qu'on lui a demandé à plusieurs reprises la position du Conseil d'Etat sur ce projet de loi. Au printemps, il a indiqué que le Conseil d'Etat viendrait avec des propositions dans la marge de manœuvre qui doit être celle d'un exécutif.

Les commissaires savent quelles propositions ont été faites et lesquelles n'ont pas été retenues.

Cela étant, le Conseil d'Etat estime que c'est dans cette démarche qu'un exécutif doit agir. Il doit faire des propositions, venir avec des mesures et réfléchir à la manière dont il doit, raisonnablement et intelligemment, réduire le coût des prestations et poser des questions sur celles-ci.

La majorité de la commission a une approche qui se base sur un mécanisme empreint d'une grande rigidité. Son effet sera assurément très grand puisqu'il place l'exécutif dans un corset très serré qui réduit considérablement sa marge de manœuvre.

En ce sens, le Conseil d'Etat constate que, compte tenu du système qui prévaut à l'Etat de Genève et de la rigidité du statut de personnel, si on devait s'orienter pour favoriser une politique publique plutôt qu'une autre, on serait fortement entravé par ce projet de loi.

M. Dal Busco répète l'accueil défavorable que le Conseil d'Etat fait à ce projet de loi en raison de l'entrave qu'il implique sur sa marge de manœuvre.

### **La Présidente met aux voix le PL 11398 dans son ensemble.**

**Les commissaires adoptent le PL 11398 dans son ensemble, tel qu'amandé, par :**

Pour : 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstention : 1 (1 PDC)

### **Conclusions**

Mesdames et Messieurs les députés, l'objectif clairement affirmé de ce projet de loi est de vouloir réduire progressivement la dette, de manière lente mais déterminée à un seuil raisonnable.

Il est indispensable de se fixer ce seuil pour limiter l'endettement à un montant **maximal** équivalant au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée.

Cet objectif atteint, les mécanismes et dispositions fixées dans ce projet de loi deviendront caduques.

Pour cet ensemble de raisons, la majorité des députés de la Commission des finances vous recommande d'accepter ce projet de loi.

## **Projet de loi (11398)**

**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat  
(LGAF) (D 1 05) (Renforcement du frein à l'endettement)**

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. 15 Endettement (nouvelle teneur avec modification de la note)**

La moyenne annuelle de la dette financière de l'Etat publiée dans les états  
financiers individuels de l'Etat représente l'endettement de l'Etat.

#### **Art. 15A Objectif (nouveau)**

L'objectif à long terme de l'Etat est de limiter l'endettement à un montant  
maximum équivalant au total des revenus du compte de résultat des états  
financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée.

#### **Art. 15B Charges de fonctionnement en général (nouveau)**

<sup>1</sup> Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les  
trois exercices suivants, le budget peut présenter une augmentation des  
charges de fonctionnement à condition qu'elle soit inférieure ou égale au  
renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours.

<sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une  
augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation  
maximale de 1 % par rapport au dernier budget de fonctionnement.  
L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la  
République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.

#### **Art. 15C Charges de personnel (nouveau)**

<sup>1</sup> Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les  
trois exercices suivants, le budget peut prévoir, hors mécanismes salariaux au  
sens des articles 12 et 14 de la loi concernant le traitement et les diverses  
prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir  
judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, une

augmentation des charges de personnel à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours.

<sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5 % par rapport au dernier budget de fonctionnement. L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.

<sup>3</sup> Le principe de réallocation ne s'applique pas aux postes financés par la Confédération.

### **Art. 15D Crédits d'ouvrage (nouveau)**

Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent aux crédits d'ouvrage, à l'exclusion des crédits d'études et des acquisitions d'immeubles :

- a) si l'endettement annuel moyen dépasse 13,3 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui 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 de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage 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 l'application de l'article 67, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

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

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

#### **Art. 137, al. 9 (nouveau)**

<sup>9</sup> Si le Grand Conseil entend déroger à l'article 15B, alinéa 1, ou à l'article 15C, 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.

# Audition du DF – PL 11398

## Renforcement du frein à l'endettement

Commission des finances – 4 juin 2014



Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 1

## Nouveautés du PL 11398

**Art. 15B** : mesure limitant la création de nouveaux postes

**Art. 15C** : mesure limitant l'augmentation des charges de fonctionnement

Les autres articles (15, 15A et 15D) sont à quelques détails près des alinéas de l'art. 15 LGAF adoptée le 4 octobre 2014



17.04.2013 - Page 2

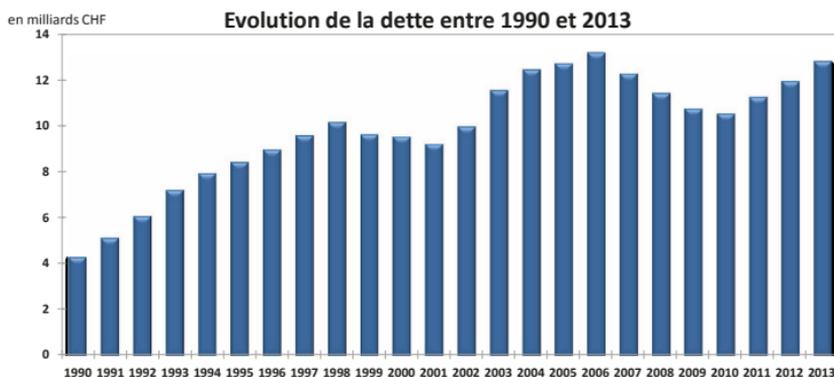
# Origines de la dette

## Explication des variations

# 1

### Origine de la dette de l'Etat

- déficit de fonctionnement années 1990
- survenance de risques : ex. BCGE 2.3 milliards, CIA 0.55 milliard
- variation du besoin en fonds de roulement
- Insuffisance d'autofinancement des investissements par le fonctionnement



## Explication des variations annuelles de la dette

**Au cours d'un exercice :**

- +Revenus monétaires**
  - Charges monétaires**
  - Investissements nets**
  - Variation BFR**
- 
- = Variation dette**



## Explication des variations annuelles de la dette

### Variation du besoin en fonds de roulement (BFR)

- BFR = besoins financiers résultant des décalages des flux de trésorerie

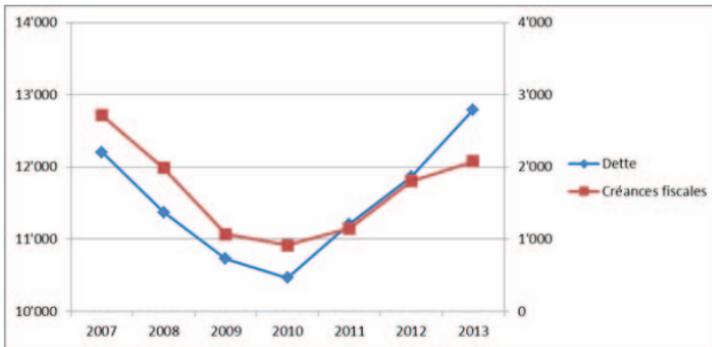
### Variation des créances fiscales

- Principal élément du BFR
- Valeur de ces créances au bilan :
  - + impôts à encaisser (taxations notifiées avant la clôture, en attente de recouvrement)
  - + estimations fiscales couvrant les taxations non notifiées
  - acomptes versés par les contribuables et qui n'ont pas encore fait l'objet d'une taxation
  - estimation de la perte de valeur sur créances résultant de revenus fiscaux



## Explication des variations annuelles de la dette

### Évolution comparée dette et créances fiscales

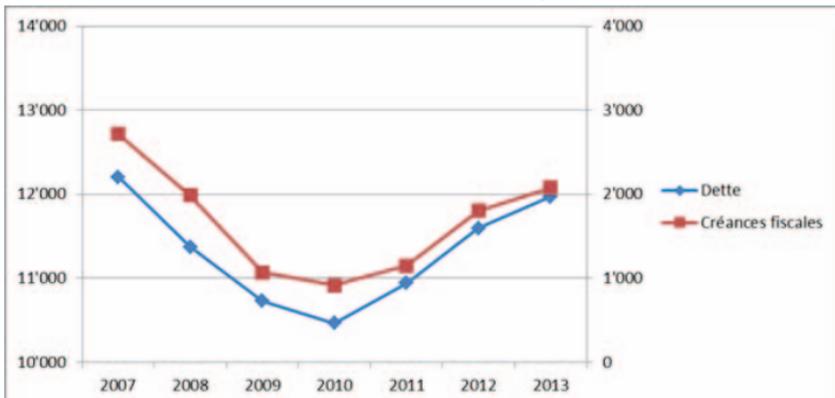


	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Dette</b>	12'205	11'370	10'729	10'463	11'209	11'866	12'790
<b>Créances fiscales</b>	2'714	1'985	1'069	914	1'150	1'804	2'075
<b>Variation dette</b>		-835	-641	-266	746	657	924
<b>Variation créances fiscales</b>		-729	-916	-155	236	654	271

## Explication des variations annuelles de la dette

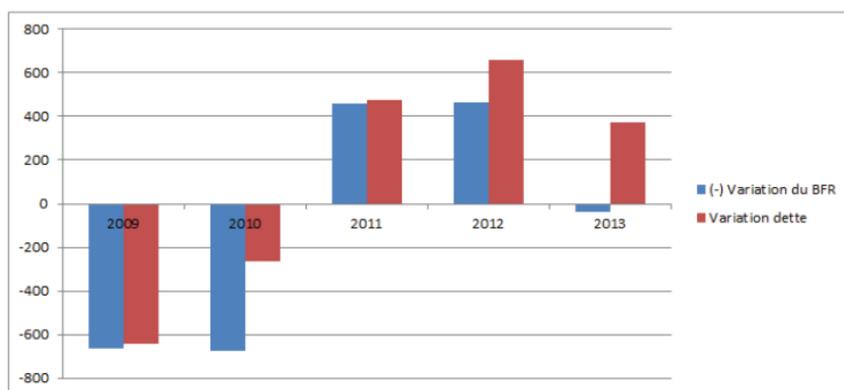
### Évolution comparée dette et créances fiscales, avec retraitement

- 270 millions de remboursement suite à la baisse d'impôt de 2010
- 549 millions de versement en cash suite à la recapitalisation de la CIA



## Explication des variations annuelles de la dette

### Impact de la variation du BFR sur la dette\*



\* Retraité des deux éléments exceptionnels

# Rappel n° 1

## Les différents types de frein

# 2

# Les freins utilisés par les collectivités publiques suisses

## 1. Frein aux dépenses

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

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

**Ex SZ** restriction de l'évolution des dépenses : quorum requis au sein du Parlement pour un accroissement des dépenses supérieur à un certain seuil

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

**Ex 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

Source : enquête CDF freins aux dépenses, aux déficits et l'endettement – 18/12/2012



# Les freins utilisés par les collectivités publiques suisses

## 2. Frein au déficit

Objectif : équilibre du compte de fonctionnement à moyen terme

Grande majorité des cantons en est pourvue

Modalités parfois significativement différentes

Quelques cantons doivent également équilibrer les finances publiques à court terme. Il s'agit de cantons alpins ou ruraux dont les charges et revenus sont moins sujets à des variations conjoncturelles (ex. VS, BE)

**La loi modèle MCH2 adoptée par la CDF recommande ce type de dispositif**



## Les freins utilisés par les collectivités publiques suisses

### 3. Frein à l'endettement

Principe de la loi modèle MCH2 : degré d'autofinancement des investissements doit être supérieur à un certain seuil

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

13 cantons ne disposent pas de règle particulière limitant les investissements ou l'endettement

D'autres cantons disposent d'une règle de plafonnement de la dette sans autres liens

Source : enquête CDF freins aux dépenses, aux déficits et l'endettement – 18/12/2012



# Rappel n° 2

# La LGAF du 4/10/13

# Frein à l'endettement

# 3

## LGAF du 4 octobre 2013 – Frein à l'endettement

Objectif : limiter l'endettement à un montant maximum équivalant au total des revenus du compte de résultat

Tant que cet objectif n'est pas atteint, le Grand Conseil ne peut adopter de nouveaux crédit d'ouvrage :

- à la majorité absolue si l'endettement annuel moyen dépasse 13.3 milliards
- à la majorité des 2/3 si l'endettement annuel moyen dépasse 14.8 milliards



## LGAF du 4 octobre 2013 – Frein à l'endettement

### 3.1 Pourquoi des seuils d'endettements en francs et non pas un frein à l'endettement imposant un degré d'autofinancement des investissements ?

#### ▪ Pour se prémunir de l'effet des cycles conjoncturels

Le DF a convaincu la Commission contrôle de gestion d'adopter des seuils d'endettement car le degré d'autofinancement pourrait avoir tendance à chuter en période de crise (baisse des revenus fiscaux), ce qui amplifierait les contraintes en période de conjoncture défavorable et pourrait présenter indirectement des effets néfastes pour le canton



## LGAF du 4 octobre 2013 – Frein à l'endettement

### 3.2 Pourquoi l'objectif à long terme : endettement moyen inférieur aux revenus annuels ?

#### ▪ Pas de réponse scientifique relative à l'endettement optimal

Voir rapport de la Cour des comptes (rapport no 16), analyse de la littérature économique et financière : il n'est pas possible de définir un niveau d'endettement optimal

#### ▪ MAIS, sur le plan pratique

**Le service de la dette restreint la marge de manœuvre budgétaire**

- Charge d'intérêts 228 millions (3% des charges) charge équivalente à la subvention aux TPG, allocations assistance sociale HG
- Augmentation des charges mécaniques limitant les choix budgétaires
- Service de la dette : 16% des recettes de fonctionnement

**Plus la dette est élevée, plus les risques y relatifs le sont** (risques de taux d'intérêts, de refinancement et de liquidité)



## LGAF du 4 octobre 2013 – Frein à l'endettement

### 3.3 Pourquoi l'endettement moyen annuel au lieu du niveau de la dette au 31/12 ?

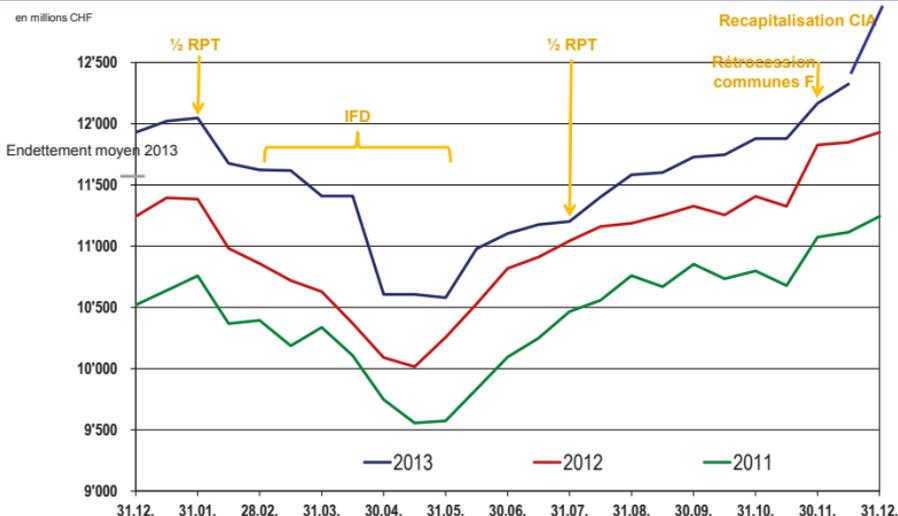
Pour éviter effets ponctuel de la variation du besoin en fonds de roulement en fin d'année

Pour éviter des arbitrages de l'administration : ex. éviter que les fournisseurs ne soient payés avec retard au 31/12

Endettement moyen annuel de l'Etat = moyenne de la dette financière en fin de mois



## Variation annuelle de la dette : endettement moyen et dette de fin d'année



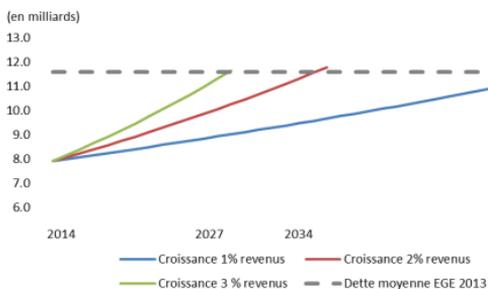
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 19

## LGAF du 4 octobre 2013 – Frein à l'endettement

### 3.4 Pourquoi les seuils d'endettement ne sont-ils pas indexés ?

Ces seuils d'endettement ne sont pas indexés à l'inflation afin de converger à long terme vers l'objectif d'endettement inférieur au total des revenus annuels



En supposant que les charges puissent être adaptées pour que l'endettement moyen reste contenu à son niveau 2013, l'objectif du frein à l'endettement serait atteint en :

- **39 ans** avec 1% de croissance des revenus
- **20 ans** avec 2% de croissance des revenus
- **13 ans** avec 3% de croissance des revenus



17.04.2013 - Page 20

## LGAF du 4 octobre 2013 – Frein à l'endettement

### 3.5 Pourquoi l'endettement de l'Etat et non pas l'endettement consolidé ?

Choix subjectif. Les décisions politiques influencent directement l'endettement de l'Etat et moins directement celui des entités consolidées. L'Etat concentre par ailleurs plus de 80% de la dette du "groupe" dans les comptes consolidés

### 3.6 Pourquoi plusieurs seuils d'endettement ?

Gradation des mesures et ne pas créer un système qui pourrait bloquer arbitrairement des investissements qui ne peuvent être retardés

### 3.7 Pourquoi le premier seuil à 13.3 milliards ?

25% du PIB cantonal, soit un endettement individuel de l'Etat de 13.3 milliards

### 3.8 Crédits d'investissement concernés

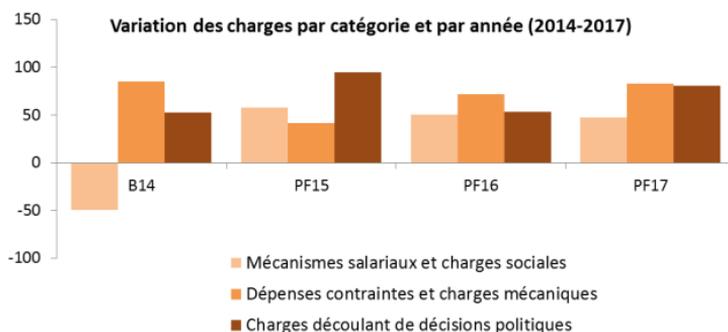
Les crédits d'ouvrage hors crédits d'étude. Les crédits de renouvellement sont exclus pour assurer le maintien du patrimoine



**Croissance  
des charges  
PFQ 2014-2017**

**4**

## Evolution des charges – B2014 et PFQ du 06.11.2013

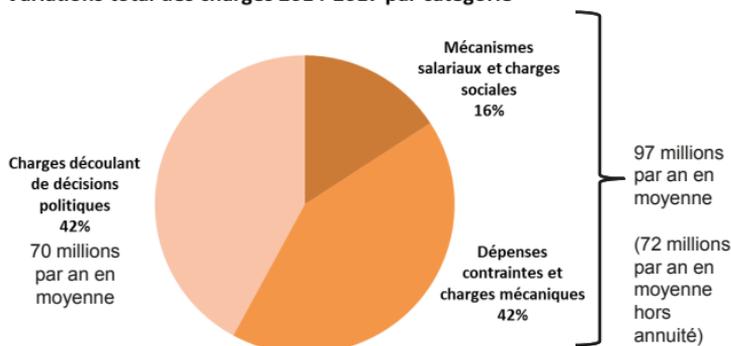


Selon la planification la plus récente, les charges devraient augmenter de 2.1% (167 millions) par année en moyenne, hors indexation des charges de personnel et inflation



## Evolution des charges – B2014 et PFQ du 06.11.2013

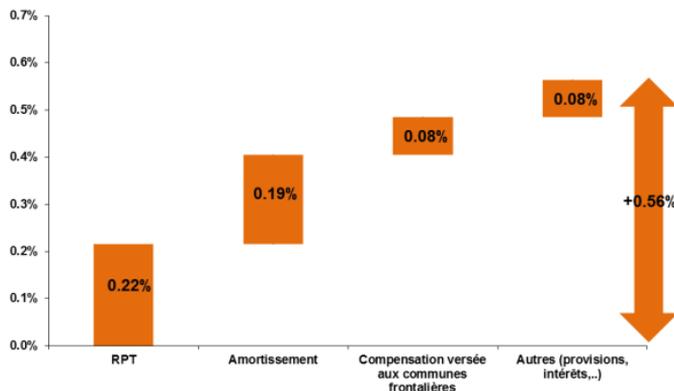
### Variations total des charges 2014-2017 par catégorie



## Evolution des charges – B2014 et PFQ du 06.11.2013

### Charges mécaniques : +45 millions par an en moyenne

Croissance annuelle moyenne des charges mécaniques  
(2014-2017)



Sur une croissance totale de 2.1% (2014 à 2017), les charges mécaniques augmentent de 0.56%.

Augmentations cumulées sur 4 ans

- RPT pour 68 millions
- Amortissements pour 60 millions



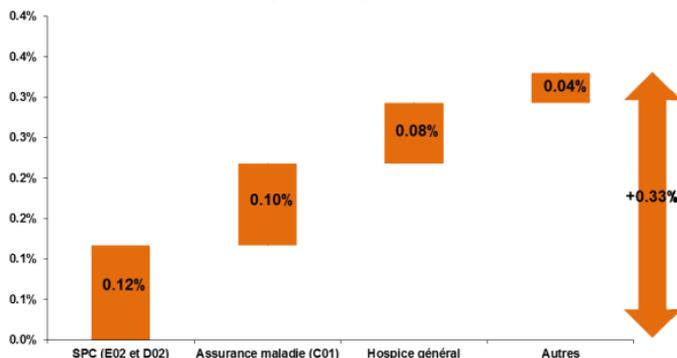
Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 25

## Evolution des charges – B2014 et PFQ du 06.11.2013

### Charges contraintes : +26 millions par an en moyenne

Croissance annuelle moyenne des dépenses contraintes  
(2014-2017)



Sur une croissance totale de 2.1% (2014 à 2017), les dépenses contraintes augmentent de 0.33%.

Augmentations cumulées sur 4 ans

- Prestations complémentaires pour 37 millions
- Subsidés d'assurance maladie pour 32 millions



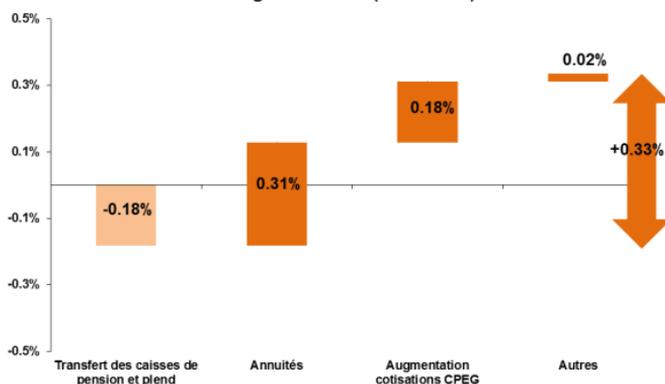
Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 26

## Evolution des charges – B2014 et PFQ du 06.11.2013

### Mécanismes salariaux et charges sociales: +26 millions par an en moyenne

Croissance annuelle moyenne des mécanismes salariaux et charges sociales (2014-2017)



Sur une croissance totale de 2.1% (2014 à 2017), les mécanismes salariaux et charges sociales augmentent de 0.33%.

Augmentations cumulées sur 4 ans

- Annuités pour le personnel pour 97 millions (annuité décalée de 6 mois en 2014 et complète en 2015, 2016 et 2017)
- Cotisations CPEG pour 58 millions

Un taux d'indexation de 0% est retenu pour toute la période.



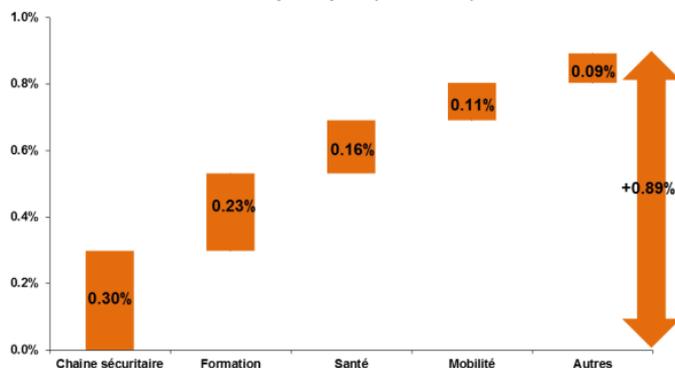
Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 27

## Evolution des charges – B2014 et PFQ du 06.11.2013

### Charges découlant de décisions politiques : +70 millions par an en moyenne

Croissance annuelle moyenne des charges découlant de décisions politiques (2014-2017)



Sur une croissance totale de 2.1% (2014 à 2017), les charges découlant de décisions politiques augmentent de 0.89%.

L'essentiel des ressources est alloué aux politiques publiques prioritaires.

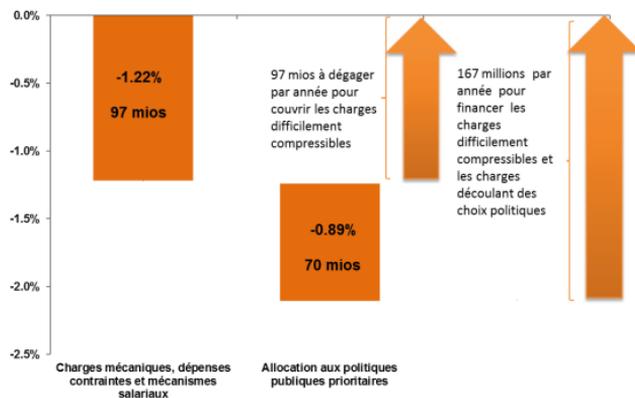


Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 28

## Evolution des charges – B2014 et PFQ du 06.11.2013

En cas de croissance zéro de l'ensemble des charges, il est nécessaire de compenser les charges mécaniques, contraintes, les mécanismes salariaux voire les charges découlant de choix politiques (si ceux-ci sont conservés)



Les charges mécaniques, les dépenses contraintes, les mécanismes salariaux et charges sociales augmentent de **97 millions** par année en moyenne.

Les charges découlant de choix politiques augmentent de **70 millions** par année en moyenne.



# PL 11398

# Art. 15C

# 5

## Le PL 11398 Art. 15C

- Introduction d'un frein aux dépenses, en plus du frein au déficit et du frein à l'endettement
- Limitation de l'augmentation des charges de fonctionnement au renchérissement tel qu'enregistré en novembre de l'année en cours
- Dérogation possible à concurrence d'une augmentation de 1% par rapport au budget précédent par une majorité des deux tiers du Grand Conseil



## Le PL 11398 Art. 15C

- **Contrainte très ambitieuse :**

Nous avons vu selon planification financière la plus récente que la croissance moyenne annuelle prévue des charges de 2014 à 2017 est de 2.1% soit 167 millions en moyenne par an, hors indexation des traitements et inflation des autres types de charges

Une application stricte du PL entrainerait une **compensation** des charges mécaniques, contraintes, des mécanismes salariaux et celles découlant de choix politiques

A titre de comparaison les plans de mesures P1 et P2 (législature 2005-2009) se sont soldés par une économie récurrente de 180 millions par an atteinte au bout de 4 ans; lors de la législature 2009-2013, les mesures non conditionnelles du Conseil d'Etat ont généré un effet positif récurrent sur le résultat d'environ 220 millions par an



## Quelle est la marge de manœuvre ?

+ *Revenus monétaires*

- *Charges monétaires*

Frein au déficit

Frein aux dépenses

- *Variation BFR*

- *Investissements nets*

*Variation de la dette*

Frein à  
l'endettement

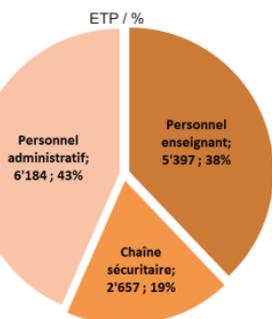


# Evolution des postes

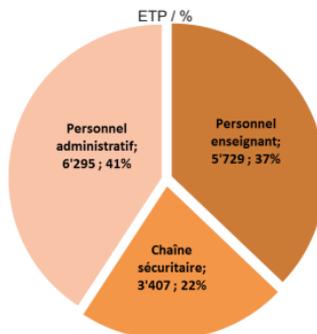
# 6

## Evolution des postes au budget de 2010 à 2014

Répartition des postes au sein du Petit Etat en 2010

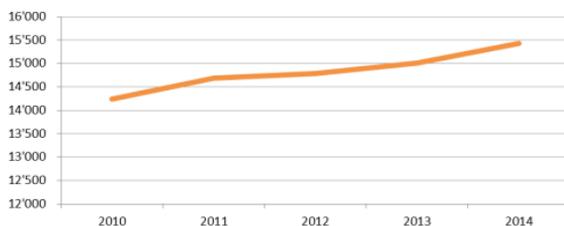


Répartition des postes au sein du Petit Etat en 2014



## Evolution des postes au budget de 2010 à 2014

Croissance du nombre total d'employés (ETP) du Petit Etat de 2010 à 2014



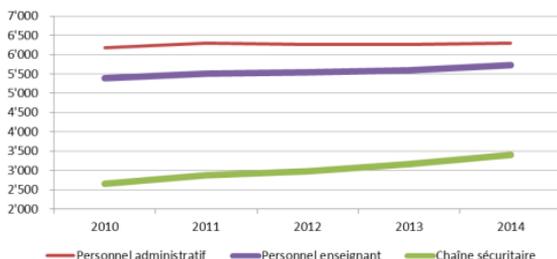
Sur la période 2010-2014, 1'193 postes (équivalent temps plein) ont été créés

En moyenne, la croissance est de 2% (**298 ETP par an en moyenne**)

Croissance des ETP par catégorie	Budget 2010	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014
<b>Total Petit Etat</b>	<b>14'238</b>	<b>14'686</b>	<b>14'791</b>	<b>15'008</b>	<b>15'431</b>
Personnel enseignant	5'397	5'504	5'543	5'586	5'729
Chaîne sécuritaire (H02, H07 et I)	2'657	2'883	2'985	3'156	3'407
Personnel administratif	6'184	6'298	6'263	6'266	6'295

## Evolution des postes au budget de 2010 à 2014

Croissance du nombre d'employés par catégorie et par année (2010 à 2014)



Ces dernières années, les postes ont été alloués à la sécurité et au renforcement de l'éducation.

La croissance du PAT reste limitée.

Croissance des ETP par catégorie en %	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Moyenne 2010-2014
<b>Total Petit Etat</b>	<b>3.1%</b>	<b>0.7%</b>	<b>1.5%</b>	<b>2.8%</b>	<b>2.0%</b>
Personnel enseignant	2.0%	0.7%	0.8%	2.6%	1.5%
Chaîne sécuritaire (H02, H07 et I)	8.5%	3.5%	5.7%	8.0%	6.4%
Personnel administratif	1.8%	-0.6%	0.1%	0.5%	0.4%

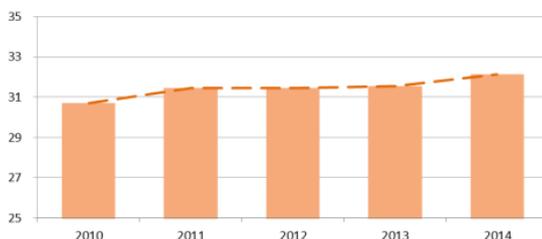


Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 37

## Evolution du nombre de postes au budget pour 1'000 habitants

Nombre d'employés (ETP) pour 1'000 habitants



La croissance de la population est de 0.9% en moyenne sur la période 2010-2014.

Source population: OCSTAT, et estimation 2014 DGFE basée sur taux de croissance moyen observé

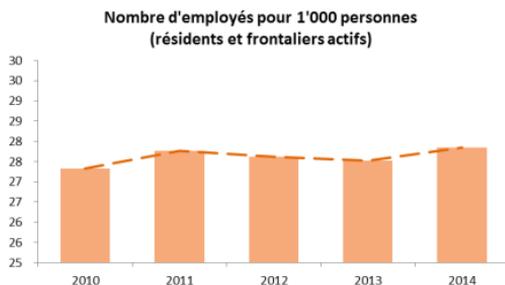
Nombre d'employés (ETP) par catégorie pour 1'000 habitants	Budget 2010	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Moyenne 2010-2014
<b>Total Petit Etat</b>	<b>30.7</b>	<b>31.5</b>	<b>31.4</b>	<b>31.5</b>	<b>32.1</b>	<b>31.4</b>
Personnel enseignant	11.6	11.8	11.8	11.7	11.9	11.8
Chaîne sécuritaire (H02, H07 et I)	5.7	6.2	6.3	6.6	7.1	6.4
Personnel administratif	13.3	13.5	13.3	13.2	13.1	13.3



Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 38

## Evolution du nombre de postes au budget pour 1'000 personnes (habitants et frontaliers actifs)



La croissance de la population (habitants et frontaliers actifs) est de 1.5% en moyenne sur la période 2010-2014.

Le nombre de postes pour 1'000 personnes reste quasi-stable.

Source population: OCSTAT, 2014; estimation DGFGE basée sur taux de croissance moyen observé

Nombre de postes par catégorie pour 1'000 personnes (résidents et frontaliers actifs)	Budget 2010	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014	Moyenne 2010-2014
<b>Total Petit Etat</b>	<b>27.3</b>	<b>27.8</b>	<b>27.6</b>	<b>27.5</b>	<b>27.9</b>	<b>27.6</b>
Personnel enseignant	10.4	10.4	10.3	10.2	10.3	10.3
Chaîne sécuritaire (H02, H07 et I)	5.1	5.5	5.6	5.8	6.1	5.6
Personnel administratif	11.9	11.9	11.7	11.5	11.4	11.7

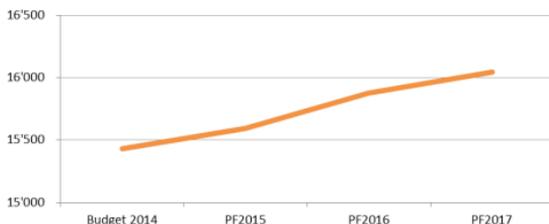


Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 39

## Evolution des postes – B2014 et PFQ du 06.11.2013

Croissance du nombre d'employés (ETP) du Petit Etat de 2014 à 2017



La croissance des postes prévue au PFQ pour les années 2015 à 2017 est de 1%.

Elle est inférieure à la moyenne des 4 dernières années (2%).

Croissance des ETP par catégorie	Budget 2014	PF2015	PF2016	PF2017	Moyenne 14-17
<b>Total Petit Etat</b>	<b>15'431</b>	<b>15'591</b>	<b>15'875</b>	<b>16'043</b>	<b>1.0%</b>
Personnel enseignant	5'729	5'734	5'808	5'894	0.7%
Chaîne sécuritaire (H02, H07 et I)	3'407	3'495	3'637	3'712	2.2%
Personnel administratif	6'295	6'362	6'430	6'437	0.6%



Département des Finances  
Direction générale des finances de l'Etat

17.04.2013 - Page 40

# PL 11398

## Art. 15B

# 7

### Le PL 11398 Art. 15B

- **Visé à ne permettre la création de nouveaux postes qu'à condition qu'une diminution équivalente soit opérée ailleurs**
- **Une majorité des deux tiers du Grand Conseil peut y déroger à concurrence d'une augmentation de 0.5% par rapport au dernier budget de fonctionnement**
- **Sont exclus de cette disposition les postes financés par la Confédération**
- **Cette disposition pose plusieurs problèmes tant sur la forme que sur le fond**

## Le PL 11398 Art. 15B

### ■ Sur la forme :

***"Le budget peut prévoir la création de nouveaux postes".***

Cette affirmation est erronée tant sur le plan juridique que sur le plan de la gestion financière

Art. 28 LGAF Budget de fonctionnement

<sup>1</sup> Le budget de fonctionnement est une loi annuelle qui autorise l'engagement des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques.

<sup>2</sup> Il comprend les charges autorisées et les revenus estimés.

Un budget de fonctionnement n'est pas une autorisation de créer des postes, il est seulement une autorisation de dépenses effectuée sur la base d'une prévision des revenus

La création ou non de postes est un acte de gestion de l'appareil étatique, compétence qui incombe à l'autorité exécutive, par voie de décision, dans la limite des autorisations de dépenses qui lui sont octroyées par le pouvoir législatif



## Le PL 11398 Art. 15B

### ■ Sur la forme :

***"A condition qu'il prévoio une diminution équivalente"***

On ne sait pas ce qui doit être équivalent à quoi : les postes sans tenir compte du niveau de salaire, la masse salariale ou les deux à la fois

Introduction de notions exprimée en nombre de personne et non pas en francs. Le budget utilise la notion de charges de personnel, non celle de nombre de postes (ou alors à titre indicatif). Les charges de personnel sont l'un des éléments des charges de fonctionnement



## Le PL 11398 Art. 15B

### ■ Sur la forme :

**"En application du principe de réallocation des ressources"**

Le principe de réallocation des ressources n'est défini ni dans la LGAF ni dans la loi-modèle MCH2. Cela équivaldrait à l'introduire dans la LGAF une notion dont la définition ainsi que la portée sont inconnues et dont l'interprétation serait par conséquent subjective et variable

Le terme de ressources n'est également pas connu dans la LGAF en matière de budget de fonctionnement, qui utilise le terme de revenus



## Le PL 11398 Art. 15B

### ■ Sur la forme :

**"... inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en novembre de l'année en cours"**

Selon le MCH2 (rec. n° 18), "il est généralement admis qu'une politique des dépenses adaptée à la conjoncture est pratiquement impossible (délais d'ajustement, oppositions aux diminutions des dépenses)"

Si ce critère devait néanmoins être retenu, la référence devrait en tout cas être appliquée à l'année précédente : en raison des délais de préparation et de présentation du projet de budget par le Conseil d'Etat, le CE ne pourra pas connaître ce paramètre et l'intégrer à son analyse



## Le PL 11398 Art. 15B

### ■ Sur le fond :

#### Caractère automatique

Même si le Conseil d'Etat trouvait d'autres moyens de réduire les charges (de personnel ou d'autres charges), il devrait quand même appliquer de manière automatique l'art. 15B.

Le Conseil d'Etat pourrait en effet agir sur d'autres charges, voire sur les revenus. Cette vision n'est pas assez globale.

Par ailleurs, cet article ne se limite pas à "donner un cadre plus précis aux autorités exécutives chargées d'élaborer le budget de l'Etat", mais il restreint véritablement les compétences institutionnelles du Conseil d'Etat, chargé d'établir le projet de budget, en lui indiquant d'emblée quelles sont les priorités dont il peut ou non tenir compte.



## Le PL 11398 Art. 15B

### ■ Sur le fond :

#### "Le Grand Conseil peut y déroger"

C'est en contradiction même avec l'exposé des motifs qui reconnaît au Conseil d'Etat la capacité analytique globale et les moyens techniques d'élaborer un projet de budget

A Genève, l'art. 60 let. b LGAF confère au Conseil d'Etat la compétence d'établir le projet de budget annuel. Il lui confère également la compétence d'élaborer et actualiser le plan financier quadriennal. Cela signifie que la LGAF confère au Conseil d'Etat des compétences propres en matière de planification, que ce soit à court terme (budget) ou à moyen / long terme (planification quadriennale).

Le Grand Conseil est en revanche compétent pour adopter la loi budgétaire annuelle, à savoir celle qui autorisera le Conseil d'Etat à engager des dépenses pour les montants et postes mentionnés au budget.



## Le PL 11398 Art. 15B

### ■ Sur le fond :

#### Mesure très brutale

Baisse massive dans le "back-office" pour pouvoir augmenter le nombre de postes liés aux politiques prioritaires (policiers, gardiens de prisons, enseignants, assistants sociaux, etc.)

Croissance des ETP pour la chaîne sécuritaire et les enseignants prévue pour 2014-2017 = 407 postes Il faudrait donc réduire d'autant dans le PAT alors que 142 nouveaux postes sont prévus



## Le PL 11398 Art. 15B

### ■ Sur le fond :

#### Augmentation des besoins

Que se passerait-il si le Grand Conseil vote une augmentation des prestations ou si une augmentation objectives des besoins devait se faire ressentir dans un domaine ?

#### Effets sur la CPEG

Le "plan d'affaire" de la CPEG a été construit sur une croissance moyenne annuelle des effectifs de 0.6%. Une stabilisation des effectifs aurait pour conséquence de nécessiter un point de cotisation supplémentaire (30 millions par an pour le Grand Etat)





REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département des Finances  
**Direction générale des finances de l'Etat**

## NOTE A LA COMMISSION DES FINANCES

---

De : Pierre Béguet  
A : Mme Anne Marie von Arx-Vernon, Présidente de la commission des finances  
Copie : Serge Dal Busco, Jacques Beuchat, Laura Bertholon, Yves Fornallaz  
Date : 25 novembre 2014  
Objet : **Note "technique" du DF - demande d'amendements au PL 11398 présentée par MM. François Baertschi, Jean Sanchez et Eric Stauffer le 19 novembre 2014**

---

Madame la Présidente,

Je vous prie de trouver ci-après la note « technique » relative au PL 11398 renforçant le frein à l'endettement demandée par votre Commission aux représentants du département des finances.

Les députés F. Baertschi, J. Sanchez et E. Stauffer ont présenté une demande d'amendements au PL 11398 au cours de la séance de la commission des finances du 19 novembre 2014. Ces amendements portent sur les articles 15B et 15C du projet de loi.

Conformément à ce que je vous ai indiqué en séance après avoir sollicité l'avis de mon magistrat, le Conseil d'Etat ne présentera pas de contre-amendement sous une forme rédigée. Le département des finances est seulement autorisé à rédiger une brève note mettant uniquement en évidence les points problématiques du point de vue technique.

La présente note ne contient aucune appréciation du Conseil d'Etat sur la pertinence des mesures proposées, dans la mesure où le PL 11398 restreint les compétences institutionnelles du Conseil d'Etat en matière de budget et de planification.

Les points soulevés ci-dessous reprennent les observations effectuées par les représentants du département des finances lors des différentes auditions intervenues les 26 mars, 4 juin, 18 juin, 25 juin, 27 août et 19 novembre 2014.

### Remarque générale

Dans la suite, il est uniquement fait référence aux articles 15B et 15C du PL11398, tels qu'ils sont rédigés dans la demande d'amendement présentée le 19 septembre 2014.

La nouvelle rédaction de l'art. 15B de la demande d'amendements tient notamment compte des remarques soulevées par le département dans sa note du 15 septembre à la Commission, concernant la notion d'autorisation de dépense (en francs) et la terminologie initiale de cet article par le PL 11398 (en postes). En conséquence, la rédaction de l'article 15B proposée par la demande d'amendement est devenue très proche de l'article 15C du PL 11398, hormis le pourcentage de la « dérogation » possible.

Les articles 15B et 15C devraient en tout cas être intervertis, en application du principe de rédaction législative préconisant d'aller du général au particulier. L'article 15B (personnel), est en effet un cas particulier de l'article 15C (fonctionnement en général). Les charges de personnel sont par ailleurs l'élément le plus important des charges de fonctionnement.

### **Types de charges à considérer**

La nouvelle rédaction de l'article 15B de la demande d'amendements tient partiellement compte de certaines remarques soulevées par le département, à savoir qu'il convient d'exclure de la proposition de frein aux dépenses de personnel des natures de charges qui sont exogènes à la gestion du Conseil d'Etat.

Durant les auditions des représentants du département des finances, différents cas de gestion ont été présentés à votre Commission en montrant qu'ils pourraient mener à des impasses. Dans la mesure où l'évolution de certaines charges découle d'obligations légales ou de mécanismes comptables sur lesquels le Conseil d'Etat n'a aucun pouvoir de décision et qu'il doit intégrer dans sa planification quelle que soit sa situation financière, les représentants du département des finances ont conseillé à la Commission des finances de restreindre le champ d'application du « frein aux dépenses » proposé aux charges de personnel (nature 30 MCH2), aux charges de biens et services (nature 31 MCH2), aux subventions à des collectivités et des tiers (nature 363 MCH2) et aux différentes charges de transfert (nature 369 MCH2), en excluant toutefois les charges suivantes :

- Les charges de personnel liées à l'application des mécanismes salariaux (indexation et annuité, conformément à la demande d'amendements au PL11398), mais également d'autres dispositions légales en matière de prévoyance professionnelle et d'assurances sociales (natures 305 MCH2 et suivantes).
- Les charges liées à des mécanismes comptables, amortissements (répartis dans les natures 33 et 36 MCH2), intérêts (nature 34 MCH2), provisions (toutes natures de charges depuis l'introduction du plan comptable MCH2) et irrécouvrables. Ces charges résultent de la survenance de risques, de la mise en service d'investissements, etc. et peuvent présenter de fortes variations d'une année à l'autre.
- Les charges découlant d'accords internationaux ou intercantonaux (natures 360 à 362 MCH2).
- Les subventions versées sous forme d'allocations à des tiers qui sont régies par des lois formelles spécifiques (nature 3637 MCH2).
- Les augmentations de charges qui sont couvertes par des revenus versés par une entité tierce (par exemple les charges financées par la Confédération en matière de réinsertion des demandeurs d'emplois).

Les 4 dernières remarques valent également pour l'article 15C.

### **Mention de la possibilité de dérogation par le Grand Conseil (15 B al. 2 et 15C al. 2)**

Il avait également été mentionné dans la note du 15 septembre 2014 que le PL 11398 modifiait la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif. Telle qu'elle est libellée, la compétence donnée au Grand Conseil de déroger à la règle des articles 15B al. 1

et 15C al. 1 ne peut se comprendre que par rapport au projet de budget établi par le Conseil d'Etat. Dans ce cas, l'art. 97 Cst pourrait être applicable, qui prescrit qu'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 concurremment la couverture financière de ce dépassement. Cela introduirait un élément venant compliquer le processus sous l'angle des compétences.

#### **Mention de « trois exercices suivants » dans les deux articles en question**

En sus de ce qui a été dit ci-dessus, cette mention temporelle est de nature à empiéter sur les compétences du Conseil d'Etat d'effectuer la planification financière globale, tâche de l'Etat (art. 152 al. 1 de la constitution - Cst) incombant au Conseil d'Etat (art. 60 lettre a LGAF).

En espérant que cette note répond à vos attentes, je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes meilleures salutations.

Loi	Projet de loi 11398	Amendements/Votes
	<p><b>Projet de loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (Renforcement du frein à l'endettement)</b></p> <p>Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :</p> <p><b>Art.1 Modifications</b></p> <p>La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, est modifiée comme suit :</p>	<p><b>Vote d'entrée en matière:</b></p> <p>Pour: 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)</p> <p>Contre: 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)</p> <p>Abst.: 1 (1 PDC)</p> <p><b>Vote en 2<sup>e</sup> débat:</b></p> <p>Pour: 8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)</p> <p>Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1Ve)</p> <p>Abst.: 2 (1 PDC, 1 UDC)</p>
<p><b>Art.15 Maîtrise de l'endettement</b></p> <p><sup>1</sup> La moyenne annuelle de la dette financière de l'Etat publiée dans les états financiers individuels de l'Etat représente l'endettement de l'Etat.</p>	<p><b>Art.15 Endettement (nouvelle teneur avec modification de la note)</b></p> <p>La moyenne annuelle de la dette financière de l'Etat publiée dans les états financiers individuels de l'Etat représente l'endettement de l'Etat.</p>	<p><b>Vote en 2<sup>e</sup> débat:</b></p> <p>Pour: 8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)</p> <p>Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1Ve)</p> <p>Abst.: 2 (1 PDC, 1 UDC)</p>
<p><sup>2</sup> 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><b>Art.15A Objectif (nouveau)</b></p> <p>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><b>Vote en 2<sup>e</sup> débat:</b></p> <p>Pour: 8 (4 PLR, 1 UDC, 3 MCG)</p> <p>Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1Ve)</p> <p>Abst.: 2 (1 PDC, 1 UDC)</p>
	<p><b>Art.15BC Gestion du personnel—Principe de réallocation Charges de personnel (nouveau)</b></p> <p><sup>1</sup> Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut prévoir, hors mécanismes salariaux au sens des articles 12 et 14 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, une augmentation des charges de personnel à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours. La création de nouveaux postes, à condition qu'il prévoie une diminution équivalente, en application du principe de réallocation des ressources.</p> <p><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 maximale du nombre total de postes de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.</p>	<p><b>Amendement MCG</b></p> <p><b>Art.15B Charges de personnel (al.1 et 2 modifiés avec modification de la note)</b></p> <p><sup>1</sup> Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut prévoir, hors mécanismes salariaux au sens des articles 12 et 14 de la loi concernant le traitement et les diverses prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, une augmentation des charges de personnel à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours.</p> <p><sup>2</sup> Le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 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 maximale de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.</p> <p><b>Sous-amendement PLR</b></p> <p><sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois</p>

Loi	Projet de loi 11398	Amendements/Votes
	<p>2 En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5 % par rapport au dernier budget de fonctionnement. L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.</p> <p>3 Le principe de réallocation ne s'applique pas aux postes financés par la Confédération.</p>	<p>d'une augmentation maximale de 0,5 % par rapport au dernier budget de fonctionnement. L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.</p> <p><b>Le sous-amendement PLR est adopté en 2<sup>e</sup> débat par</b>            Pour: 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)            Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1 Ve)            Abst.: 1 (1 PDC)</p> <p><b>L'amendement MCG tel que sous-amendé est adopté en 2<sup>e</sup> débat par:</b>            Pour: 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)            Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1 Ve)            Abst.: 1 (1 PDC)</p> <p><b>Sous-amendement Ve (non voté du fait de l'adoption du sous-amendement PLR)</b>            2 En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5 % par rapport au dernier budget de fonctionnement.</p> <p><b>Sous-amendement S (non voté du fait de l'adoption du sous-amendement PLR)</b>            2 En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 0,5 % par rapport au dernier budget de fonctionnement</p> <p><b>Vote en 3<sup>e</sup> débat d'un amendement (PLR) visant à inverser les articles 15B et 15C:</b>            Pour: 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)            Abst.: 6 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1PDC)</p> <p><b>Amendement (Ve) présenté en 3<sup>e</sup> débat visant à biffer la 2<sup>e</sup> phrase de l'al. 2:</b>            Pour: 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)            Contre: 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)            Abst.: 1 (1 PDC)</p>

Loi	Projet de loi 11398	Amendements/Votes
	<p><b>Art. 15CB</b> <del>Maîtrise des charges de fonctionnement en général (nouveau)</del></p> <p><sup>1</sup> Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut présenter une augmentation des charges de fonctionnement à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en novembre <del>octobre</del> de l'année en cours.</p> <p><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 maximale des charges de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement.</p> <p><sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement. L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.</p>	<p><b>Amendement MCC</b></p> <p><b>Art. 15C</b> Charges de fonctionnement en général (modifié, avec modification de la note)</p> <p><sup>1</sup> Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut présenter une augmentation des charges de fonctionnement à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en octobre de l'année en cours.</p> <p><sup>2</sup> Le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1 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 maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement.</p> <p><b>Sous-amendement PLR</b></p> <p><sup>2</sup> En dérogation à l'alinéa 1, le budget peut exceptionnellement présenter une augmentation supérieure, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement. L'article 137, alinéa 9, de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est applicable.</p> <p><b>Le sous-amendement PLR est adopté en 2<sup>e</sup> débat par</b></p> <p>Pour: 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)</p> <p>Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1 Ve)</p> <p>Abst.: 1 (1 PDC)</p> <p><b>L'amendement MCC tel que sous-amendé est adopté en 2<sup>e</sup> débat par:</b></p> <p>Pour: 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)</p> <p>Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1 Ve)</p> <p>Abst.: 1 (1 PDC)</p> <p><b>Amendement (Ve) présenté en 3e débat visant à biffer la 2<sup>e</sup> phrase de l'al. 2:</b></p> <p>Pour: 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)</p> <p>Contre: 9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)</p> <p>Abst.: 1 (1 PDC)</p> <p><b>Vote en 2<sup>e</sup> débat:</b></p> <p>Pour: 9 (4 PLR, 2UDC, 3 MCG)</p> <p>Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1Ve)</p> <p>Abst.: 1 (1 PDC)</p>
<p><sup>3</sup> Tant que l'objectif visé à l'alinéa 2 n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent aux crédits d'ouvrage spécifiés à l'alinéa 4 :</p> <p>a) si l'endettement annuel moyen dépasse 13,3 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits</p>	<p><b>Art. 15D</b> <b>Crédits d'ouvrage (nouveau)</b></p> <p>Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent aux crédits d'ouvrage, à l'exclusion des crédits d'études et des acquisitions d'immeubles :</p> <p>a) si l'endettement annuel moyen dépasse 13,3 milliards de</p>	

Loi	Projet de loi 11398	Amendements/Votes
<p>d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité absolue de ses membres est requise (51 voix);</p> <p>b) si l'endettement annuel moyen dépasse 14,8 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité des deux tiers de ses membres est requise (67 voix).</p> <p>De plus, le Grand Conseil vote sur l'application de l'article 67, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p> <p><sup>4</sup> Les crédits d'ouvrage visés à l'alinéa 3 excluent les crédits d'études et les acquisitions d'immeubles.</p>	<p>francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent.</p> <p>La majorité absolue de ses membres est requise (51 voix);</p> <p>b) si l'endettement annuel moyen dépasse 14,8 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage 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 l'application de l'article 67, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.</p>	<p><b>Vote en 2<sup>e</sup> débat:</b>            Pour: 9 (4 PLR, 2UDC, 3 MCG)            Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1Ve)            Abst.: 1 (1 PDC)</p>
	<p><b>Art. 2</b> <b>Modification à une autre loi</b>            La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :</p> <p><b>Art. 137, al. 9 (nouveau)</b></p> <p><sup>9</sup> Si le Grand Conseil entend déroger à l'article 15B, alinéa 1, ou à l'article 15C, 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.</p>	<p><b>Vote en 2<sup>e</sup> débat:</b>            Pour: 9 (4 PLR, 2UDC, 3 MCG)            Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1Ve)            Abst.: 1 (1 PDC)</p>
	<p><b>Art. 3</b> <b>Entrée en vigueur</b>            La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.</p>	<p><b>Vote en 2<sup>e</sup> débat:</b>            Pour: 9 (4 PLR, 2UDC, 3 MCG)            Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1Ve)            Abst.: 1 (1 PDC)</p>
		<p><b>Vote d'ensemble du PL 11398:</b>            Pour: 9 (4 PLR, 2UDC, 3 MCG)            Contre: 5 (1 EAG, 3S, 1Ve)            Abst.: 1 (1 PDC)</p> <p>Rapport de majorité: M. Patrick Lussi            Rapport de minorité 1: M. Alberto Velasco            Rapport de minorité 2: Mme Sophie Forster Carbonnier            Rapport de minorité 3: M. Michel Ducommun            Délai: dépôt du 3 février 2015            Catégorie préavisée: 1</p>

*Date de dépôt : 5 janvier 2015*

## RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

### **Rapport de M. Alberto Velasco**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Pour la droite libérale, qui a présenté ce chef-d'œuvre issu du catéchisme de la pensée libérale européenne, avec le concours de l'extrême droite et la droite populiste satellisée, le principal objectif qui régit le bien-être de nos citoyens ce n'est pas la garantie des prestations telles que la formation, la santé ou le logement, mais la réduction de la dette ! Quitte à mettre en question la qualité de celles-ci. Or on sait que ce niveau d'endettement n'est pas structurel, mais tout à fait conjoncturel. D'ailleurs les libéraux n'affirment-ils pas que l'inadéquation de l'assiette fiscale n'est pas le fait de la réduction de l'assiette qui a été opérée puisque celle-ci augmente ! Si l'on suit cette affirmation, il suffit d'attendre gentiment et les recettes continueront à augmenter de telle sorte que nous pourrions ainsi diminuer à terme notre dette !

Il nous faut quand même expliquer d'où vient, à notre avis, le résultat catastrophique de notre endettement. Tout d'abord la catastrophique gestion de la banque cantonale qui nous a coûté au bas mot 2,3 milliards, et ce n'est toujours pas fini. D'ailleurs, cerise sur le gâteau, le président de cette brillante époque et responsable au plus haut titre de sa gestion s'est vu attribuer au titre de dédommagement pour les torts subis et suite au jugement 3 millions ! Rien que cela. En même temps on coupe 150 F de prestation aux plus démunis qui serviront, il est vrai, en partie à payer les torts subis par ce président qui doit être dans la plus grande détresse. Ensuite, Mesdames et Messieurs, le versement d'environ 2,6 milliards qu'il a fallu verser au titre de la capitalisation de la caisse de pension pour passer d'un taux de couverture de 50% à 80%, qui l'a imposé ? La même majorité qui a déposé et soutient ce projet de loi et qui siège à Berne ! Aucune règle économique et financière n'imposait cette mesure puisqu'il y avait la garantie de l'Etat ! Par contre, ces milliards capitalisés des caisses garantissent les fortunés contre le risque de

toute augmentation d'impôt en cas de nécessité et surtout au marché de disposer de sommes importantes à investir.

Ces deux événements ont coûté aux finances de la République et canton de Genève environ 5 milliards ! La dette actuelle étant d'environ 13 milliards, sans ces deux événements nous serions aux environs de 8 milliards. Sans compter la réduction de l'assiette fiscale équivalente ces dix dernières années à 1 milliard. Voilà pour ce qui est de la responsabilité de la situation actuelle héritée de la gestion de la même majorité qui a produit ce chef-d'œuvre d'inéptitude en matière financière, mais exemplaire pour s'attaquer à la réduction de l'Etat et le configurer comme une simple gestion régaliennne.

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit de limiter l'endettement à un montant maximum équivalant au total des revenus du compte de l'année, soit, en ce qui concerne l'année 2013, 9,18 milliards. Eh bien, sans ces événements nous n'aurions pas besoin d'un nouvel objet mettant sous tutelle au moyen d'un corsetage absurde l'Etat et le parlement, effaçant toute possibilité d'une majorité relative et surtout lui amputant les moyens d'exercer son pouvoir en matière de gestion et politique.

Non content d'avoir introduit les mesures d'assainissement obligeant, après deux exercices déficitaires au compte, à revenir à l'équilibre financier, puis le frein à l'endettement pour limiter l'investissement, voilà que manquait la pièce du triptyque, soit le fait de s'attaquer directement aux charges de fonctionnement. La raison est donnée de manière limpide dans l'exposé des motifs à la page 5 §3 : *« Si ces deux mécanismes sont vertueux, ils ne permettent pas, en revanche, de contenir l'augmentation structurelle des charges de fonctionnement de l'Etat, notamment lorsque celle-ci est compensée par une augmentation, aléatoire, des rentrées fiscales. »*

Autrement dit, face à l'irresponsabilité du monde politique et concrètement du Conseil d'Etat, et puisque malgré les drastiques réductions d'impôt que nous avons opérées il subsiste le doute que des rentrées fiscales supplémentaires soient utilisées pour renforcer les prestations de l'Etat, il est impératif de couper toute velléité d'exercer le pouvoir concédé par le peuple en vue de gouverner. Car dans le cas contraire, devant assurer la pérennité de ces nouvelles prestations, on devrait faire appel à une nouvelle augmentation d'impôt qui, irrémédiablement, devrait être assumée en grande partie, du fait du principe républicain, par ceux et celles qui nous font le chantage de devoir partir par solidarité de classe.

Mais il est juste de relever l'honnêteté intellectuelle dont font preuve les auteurs de ce projet en ne cachant pas leur véritable intention, toutefois en

omettant d'indiquer l'idéologie libérale qui sous-tend leur propos. A ce titre, la page 6 de l'exposé des motifs à partir du §3 est démonstrative : « *Les auteurs du présent projet de loi ont conscience que l'adoption du budget par le parlement cantonal permet déjà, dans une certaine mesure, de limiter l'accroissement des charges, en général, et de la masse salariale, en particulier. Le processus parlementaire d'adoption du budget présente toutefois des limites notoires. Il est en particulier difficile de mesurer toute la pertinence des dépenses sur la seule base d'une analyse budgétaire.* »

La cause étant :

« *Il peut être procédé à certains choix, principalement d'ordre politique, mais une réduction des dépenses, d'ordre organique ou liée à la gestion de l'Etat, est le plus souvent très difficile pour les parlementaires, même les plus diligents.* »

Pour pallier cela, ils indiquent :

« *Aussi, l'idée des auteurs du présent projet de loi est de donner un cadre plus précis aux autorités exécutives chargées d'élaborer le budget de l'Etat afin de les inciter à proposer les mesures d'assainissement financières les plus adéquates.*

*En substance, l'objectif consiste à renforcer doublement le frein à l'endettement prévu par la LGAF, tout en respectant les instruments, la cohérence et les objectifs de la loi actuelle. D'une part, il s'agit de consacrer le principe de réallocation des ressources de personnel, en limitant la possibilité de créer de nouveaux postes (emplois) sans compensation équivalente. D'autre part, le projet doit permettre de maîtriser l'augmentation des charges générales de l'Etat.* »

Avec ces dispositions le Conseil d'Etat n'est plus en charge de gouverner la république, mais relégué au rang de simple gestionnaire en charge de veiller à la stricte application des lois. Plus d'options ou de possibilité de proposer des politiques assurant l'avenir de ce canton et devant engager des moyens. Quant au Grand Conseil, s'il venait à voter cette loi, il participerait à sa propre mutilation ou castration (au choix) des compétences et de la confiance que le peuple a déposée en lui.

Quand ils indiquent en commission « *qu'il ne faut donc pas voir, dans ce PL, une attaque de la fonction publique ; au contraire, les auteurs du PL essayent de protéger la fonction publique actuellement présente. Ne pas vouloir augmenter le nombre de fonctionnaires n'est pas synonyme d'une remise en cause de la fonction publique* », soit, mais les députés et le Conseil d'Etat n'ont-ils pas à vos yeux, Mesdames et Messieurs les initiants, suffisamment de sagesse, d'intelligence et de compétences pour juger de

quand et comment exercer leur pouvoir en vue d'appliquer telles ou telles options ? Faut-il faire appel au dictateur éclairé ? En l'occurrence, avec les différents projets se substituant au pouvoir du parlement, et estimant son incapacité en matière de clairvoyance, vous instaurez ce que l'on est en droit d'appeler une dictature éclairée en matière de gestion financière.

Mais n'êtes-vous pas majoritaires au Grand Conseil et au Conseil d'Etat avec vos substituts que sont l'UDC et le MCG ? En tout cas s'agissant des objets fiscaux et financiers. Dans ce cas, qu'est-ce qui vous empêche de mettre en place cette politique sans devoir émasculer les institutions ? A moins que vous ne considériez que ce Conseil d'Etat formé de vos cinq conseillers ne vous représente pas ! Ou alors vous considérez que la gauche risque un jour d'être majoritaire parce que vos alliés vous feraient défaut, et l'on comprend votre article 137, alinéa 9 nouveau, qui requiert les deux tiers du parlement pour déroger à ces oukases. Dieu merci, et qu'il soit loué, jusqu'à nouvel avis le peuple et le parlement pourront abroger les lois à la majorité simple !

Sans vouloir minimiser l'enjeu que représente un endettement tel que nous le connaissons, je crois que nous avons actuellement à disposition des dispositions suffisamment contraignantes pour éviter les soi-disant excès sans devoir en rajouter dans le seul but à terme de réduire l'Etat et par conséquent ses prestations. Le but principal de l'Etat n'est pas par principe de créer des postes et d'augmenter ses charges au simple plaisir de se satisfaire. Son but est de répondre aux différents besoins de notre république que sont la formation, la santé, le logement, l'emploi et la mise en place d'infrastructures capables de répondre aux besoins de l'économie. Pour cela, pour créer, pour répondre aux défis qui nous sont soumis il faut parfois, si la situation l'exige, s'endetter, créer des postes pour créer des richesses qui assurent nos revenus pour amortir nos emprunts. Ce n'est pas en instaurant et en menant une politique restrictive synonyme de provoquer des situations déflationnistes telles que l'Europe pratique et subit que nous allons assurer notre avenir. Cette politique restrictive, qui a comme conséquence l'appauvrissement des classes moyennes et faibles, conduit à la montée du chômage et par là de tous les nationalismes et populismes, dont l'histoire a montré où cela pourrait, à terme, nous mener.

En résumé, ce projet vise non seulement à réduire l'Etat à sa portion congrue, mais aussi à s'attaquer aux mécanismes salariaux, dont la progression ne résulte pas du taux d'inflation, mais d'un mécanisme propre à la fonction publique qui vise à pérenniser les serviteurs de l'Etat en leur garantissant un niveau salarial basé sur un salaire en fin de carrière. Ce mécanisme représente environ une augmentation de 2% de charges et

correspond aux augmentations et progressions décriées dans l'exposé des motifs des auteurs du projet de loi.

Mesdames et Messieurs les députés, eu égard aux considérations développées ci-dessus, le groupe socialiste vous demande de ne pas entrer en matière sur le projet de loi qui nous est proposé.

*Date de dépôt : 3 février 2015*

## RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

### **Rapport de M<sup>me</sup> Sophie Forster Carbonnier**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Ce projet de loi a pour objectif de limiter drastiquement la croissance des charges de fonctionnement de l'Etat, ainsi que celle des charges de personnel. Ainsi, il est proposé que tant que la dette n'aura pas diminué de moitié et n'aura pas été stabilisée à ce montant pendant quatre exercices budgétaires, les charges de fonctionnement et celles de personnel ne pourront augmenter que du montant de l'inflation. Le projet prévoit néanmoins que le Grand Conseil puisse déroger à cette règle (par le vote du  $\frac{2}{3}$  de ses membres), ce qui permettrait d'augmenter les charges de fonctionnement de 1% et celles de personnel de 0,5% par rapport au dernier budget. Cette dérogation s'avère particulièrement importante quand l'inflation est nulle (ce qui est le cas actuellement).

Comme vous pourrez ainsi le constater en lisant ce rapport de minorité, ce PL aurait d'énormes répercussions sur l'Etat de Genève. Ainsi, non seulement les compétences du Conseil d'Etat en matière budgétaire et en matière de planification financière se trouveraient fortement réduites, mais cette loi aurait aussi pour conséquence de démanteler les services publics. Enfin, la question de savoir si ce PL respecte l'article 97 de la constitution genevoise reste ouverte, si bien que cette loi pourrait bien être abrogée si elle était votée par ce parlement. Le groupe des Verts vous invite donc, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce PL, tel que sorti de la Commission des finances pour les raisons énumérées ci-après.

### **Un démantèlement programmé des prestations publiques**

Ce que le PL veut ignorer est qu'une partie importante des charges de l'Etat de Genève est composée **de charges contraignantes sur lesquelles le Conseil d'Etat ne dispose pas ou dispose de peu de marge de manœuvre**. Ainsi, comme le mentionne le RD 1062, Il s'agit notamment des charges suivantes :

- **charges mécaniques** qui découlent de l'application de mécanismes comptables ou financiers et de décisions passées ; leur augmentation atteint **96 millions** (19% des charges cumulées) pour la période 2015-2018 et découle essentiellement de l'augmentation prévue de 65 millions des charges d'amortissements. Ces charges progressent également en raison de la contribution du canton de Genève à la péréquation financière intercantonale (RPT), de la hausse des intérêts versés aux débiteurs fiscaux et de la constitution d'une nouvelle provision de 5 millions de francs en lien avec la caisse de pension CPEG ;
- **charges contraintes** qui sont des obligations légales envers des tiers et dont l'Etat doit s'acquitter quelle que soit sa situation financière ; **l'augmentation de ces charges est estimée à 71,6 millions** de francs (14% des charges cumulées). Il s'agit principalement de dépenses sociales (+62,3 millions), de prestations complémentaires destinées aux personnes âgées et aux personnes handicapées (25,7 millions), de la participation cantonale à la HES-SO et des subventions au logement accordées aux ménages privés ;
- charges résultant de l'application de **mécanismes salariaux**, des cotisations aux caisses de pension et du Plend ; leur augmentation se monte à 177 millions de francs, soit 34% des charges cumulées pour la période 2015-2018.

Le plan financier quadriennal (PFQ) indique ainsi : « Sur toute la période 2015-2018, les charges considérées comme **“obligatoires”** (mécanismes salariaux et cotisations aux caisses de pension, dépenses contraintes et charges mécaniques) devraient croître **d'environ 345 millions**. Cette hausse importante (86 millions en moyenne par an ou **plus de 1% de croissance totale des charges**) ne laisse qu'une marge de manœuvre limitée au Conseil d'Etat pour faire face à ses engagements politiques. » **De fait, les charges résultant de décisions politiques ne représentent que 33% de la croissance totale des charges** pour les années 2015-2018 (169 millions).

Ainsi, malgré une volonté affirmée de maîtrise des charges de l'Etat, le PFQ 2015-2018 déposé par le Conseil d'Etat (RD 1062) prévoit **une croissance annuelle moyenne des charges de 1,6%**. **Cette augmentation prévue dans le PFQ ne serait pas possible avec ce PL**, lequel prévoit une croissance des charges nulle, en francs constants, puisqu'il n'y a pas d'inflation. Seule une augmentation de 1% pourrait être acceptée, si la dérogation était votée (exercice hautement périlleux dans la composition actuelle du Grand Conseil).

A titre informatif, le PFQ prévoit les charges suivantes pour les prochains exercices :

PFQ	B 2015	PF 2016	PF 2017	PF 2018
Charges en millions de francs	7 819,4	7 965,9	8 111,8	8 239,9

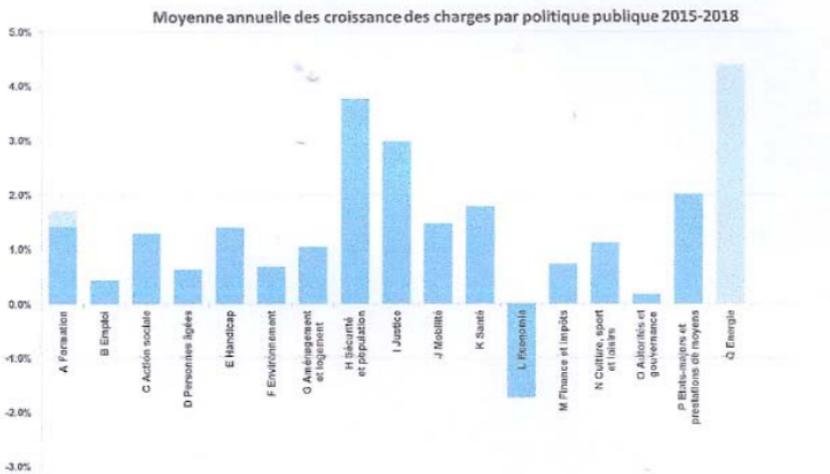
Ainsi, même si le PL exclut en son article 15C les mécanismes salariaux, **l'objectif affiché est vraiment irréaliste et destructeur. En effet, ce n'est pas moins de 42 millions d'économies qui devront être trouvés chaque année pour compenser l'augmentation des charges sur lesquelles le Conseil d'Etat n'a aucune marge de manœuvre... et plus le temps passera, plus il deviendra difficile de trouver ces économies sans toucher aux prestations publiques.**

L'effet cumulé sur quatre ans d'une telle politique est déjà extrêmement important. Imaginons ce que cela donnera sur 30 ou 50 ans, soit le temps de diminuer de moitié la dette de l'Etat de Genève comme exigé par ce PL. **Ce processus n'est tout simplement pas tenable, car il impliquera un démantèlement des prestations de l'Etat.** Des postes seront mécaniquement supprimés à chaque hausse de ces charges obligatoires.

### **Quelles politiques publiques pâtiraient le plus de l'adoption de ce PL ?**

Le PFQ 2015-2018 indique clairement les politiques publiques que le Conseil d'Etat entend privilégier. Le graphique présenté ci-après donne la moyenne annuelle en pourcents de l'augmentation des charges par politique publique. Ainsi, la politique publique A « Formation » augmente de 129,7 millions pour la période 2015 à 2018, la politique H « Sécurité et population » augmente de 92,7 millions. De même, une enveloppe supplémentaire de 19,4 millions est allouée au pouvoir judiciaire. Des charges supplémentaires à hauteur de 80,5 millions sont attribuées à la politique publique K « Santé ».

Quant à la croissance des charges relatives à la politique énergétique Q, elle est exclusivement liée à des réallocations entre politiques publiques. Globalement, à périmètre constant, cette politique publique est en légère diminution et une baisse des charges de 1,5 million serait à constater.



**Ce PL rend tout simplement impossible le développement d'une politique publique.** Lors des discussions en Commission des finances, la minorité a plus d'une fois exprimé son étonnement de voir ainsi une majorité de droite vouloir empêcher le développement de certaines politiques publiques, en particulier les politiques publiques liées à la sécurité (celles qui seront le plus demandeuses de moyens à l'avenir). En effet, malgré les dénégations des partisans de ce PL, c'est bien ce qui va se passer, tant il est illusoire de compter sur les départs naturels pour pouvoir engager tous les policiers et les gardiens de prison demandés par le magistrat de tutelle. Loin d'éprouver de la « *Schadenfreude* », la minorité s'inquiète réellement de se retrouver avec des prisons construites, mais sans gardien ou avec de nouveaux bâtiments hospitaliers sans personnel soignant... ce qui serait alors véritablement un gaspillage de ressources inadmissible.

De manière plus générale, les Verts sont extrêmement inquiets de l'effet qu'aura ce PL sur toutes les politiques publiques. L'impact sera particulièrement important pour les politiques publiques sensibles aux évolutions démographiques, comme par exemple, le vieillissement de la population. L'allongement de l'espérance de vie entraîne inéluctablement une hausse des prestations complémentaires sur lesquelles l'Etat de Genève n'a pas de marge de manœuvre. Or, avec l'adoption de ce PL, toute hausse des coûts devra être compensée par des coupes équivalentes puisqu'il n'y aura

pas d'inflation ces prochaines années. Si l'effet de ces coupes peut être supportable sur une année, **c'est l'effet cumulé de ces coupes qui est intenable** et qui mettra à mal toute la politique « D personnes âgées » de l'Etat de Genève.

### **Si ce PL avait été appliqué, quel en aurait été l'impact sur le budget 2015 ?**

Si le PB2015 avait dû intégrer cette limitation à la croissance de 0,5% des charges de personnel, seuls 75 postes auraient pu être créés au lieu des 305 ETP. Et cela uniquement, si une majorité des deux tiers avait été trouvée au Grand Conseil !

A noter que ces trois dernières années, la croissance des charges n'a pas été de 1%<sup>1</sup>, comme préconisé dans le PL, mais de 2%. Le PB2015 soumis en septembre dernier était basé sur 1,4% de croissance des charges.

### **Rigidité excessive**

Un autre problème lié à ce PL est son caractère très rigide et le lien qu'il établit entre l'augmentation des charges de fonctionnement et de personnel et le renchérissement. Si l'objectif de réduire la dette de l'Etat est louable, la méthode choisie n'est pas la bonne. C'est ce que la minorité a vainement tenté de faire comprendre à la majorité en Commission des finances. La démonstration que cette corrélation n'est pas la bonne est désormais malheureusement évidente suite à l'abandon par la BNS du taux plancher du franc suisse par rapport à l'euro. En effet, depuis cette annonce, les prévisions conjoncturelles du KOF, le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPF Zurich, prévoient désormais un recul du PIB en 2015 et une stagnation en 2016, ainsi que des **taux négatifs de renchérissement de -1,5 et -0,4** pour ces mêmes années. Par ailleurs, une hausse du chômage est malheureusement attendue.

Dans ce contexte difficile, où l'économie et la population genevoises risquent de se trouver fragilisées, l'introduction d'un mécanisme si rigide tel que proposé n'est pas réaliste. En effet, si les charges liées à l'augmentation du chômage et de la précarité à Genève venaient à augmenter, ce PL briderait de façon excessive le budget de l'Etat et empêcherait tout développement d'une autre politique publique.

---

<sup>1</sup> 1% de croissance des charges représente 79 millions de francs.

De plus, le PL ne répond pas à la question de savoir ce qui se passerait si le Grand Conseil votait une augmentation des prestations ou si une augmentation objective des besoins devait se faire sentir dans un domaine. Ainsi, ce PL va **rendre plus difficile la réactivité de l'Etat** face à une situation nouvelle ou face à un changement démographique (comme le vieillissement de la population qui va exiger davantage de moyens), sachant que les transferts de charges de personnel ne peuvent pas s'effectuer d'une politique publique à une autre aussi facilement et rapidement que semblent le penser les auteurs de ce PL.

Dans ce contexte et plus largement, la question qu'il conviendrait de se poser et que la Commission des finances n'a pas abordé est de savoir si ce PL ne réduit pas trop drastiquement la possibilité de l'Etat de mener des **politiques anticycliques**. En effet, lorsque l'économie est en récession, il pourrait être intéressant que l'Etat puisse développer certaines politiques publiques, afin de pouvoir atténuer les effets négatifs de la récession sur la population. Au contraire, lorsque l'économie connaît des périodes de surchauffe, souvent accompagnées par une inflation plus élevée, on pourrait alors attendre de l'Etat qu'il modère ses dépenses. Or, ce sera justement dans ces périodes que les dépenses de l'Etat pourront le plus croître, si la méthode proposée par ce PL était adoptée.

### **Types de charges à considérer**

Si le PL exclut les mécanismes salariaux du champ d'application de ces nouvelles règles, il n'exclut cependant pas du frein aux dépenses des natures de charges qui sont **exogènes au Conseil d'Etat**. Cela avait été indiqué dans une note du 24 novembre 2014 rédigée par la DGFE à la Commission des finances (voir annexe). Ainsi, malgré les suggestions faites par le département des finances, le PL inclut notamment dans le mécanisme de frein aux dépenses les charges suivantes :

- les charges découlant des accords internationaux ou intercantonaux (nature 360 à 362 MCH2) ;
- les augmentations de charges qui sont couvertes par des revenus versés par une entité tierce (par exemple les charges financées par la Confédération en matière de demandeurs d'emplois ou de politique d'intégration).

**Il est ainsi regrettable que le PL n'épargne pas les postes financés par la Confédération, alors qu'il faudrait éviter qu'une application stricte de cette loi ne supprime ces postes.** Malheureusement, tel que rédigé actuellement, ce PL inclut ces postes.

La note mentionne encore d'autres types de charges qu'il conviendrait d'exclure du mécanisme de frein aux dépenses. Devant la pertinence des propos tenus par la DGFE, on ne peut que s'étonner que la majorité de la Commission des finances n'ait pas daigné amender son PL en conséquence.

De plus, comme cela a été démontré ci-dessus, sachant qu'il y a des charges sur lesquelles il n'est pas possible d'agir (la question se pose de savoir pourquoi ce PL ne **restreindrait pas son champ aux charges sous contrôle de lois cantonales ou de décisions du Conseil d'Etat**. De même, on peut également s'interroger sur la pertinence de réduire les charges qui sont couvertes par l'existence d'une taxe causale.

### **Limitation de la marge de manœuvre du Conseil d'Etat**

Le nouveau frein aux dépenses introduit sur les charges monétaires par le biais de ce PL, représenterait beaucoup de contraintes et laisserait une marge de manœuvre limitée au Conseil d'Etat pour préparer un budget. La question qui se pose désormais est de savoir pourquoi cette majorité du Grand Conseil, constituée notamment d'un parti ayant deux représentants au Conseil d'Etat veut à ce point contraindre le Conseil d'Etat ? Quel est le sens de cette démarche ? Est-ce la démonstration d'une défiance d'une partie du législatif vis-à-vis de l'exécutif ?

L'existence de freins à l'endettement n'est en aucune manière une garantie que l'Etat est bien géré. Ainsi, même si les budgets présentés appliquaient la croissance nulle des charges, telle que demandée par ce PL, cela n'empêcherait pas les départements de présenter des crédits supplémentaires et la Commission des finances de les voter. Les mesures prévues dans le PL ne s'appliquent qu'au budget et il serait possible de s'écarter de ces objectifs par des demandes de crédits supplémentaires subséquentes.

Ainsi, ce PL manque de vision en termes de bonne gestion des finances publiques en ne proposant qu'un stop aux dépenses. Imposer une telle contrainte au Conseil d'Etat, sachant qu'il aura de la difficulté à l'appliquer est pour le moins surprenant. Enfin, ce PL semble ignorer que le véritable instrument de pilotage de l'Etat est le PFQ, non le budget.

Enfin, ce PL semble sous-estimer certains effets pervers : lorsque l'on vote des investissements, cela génère des charges et il est alors difficile d'avoir une croissance des charges nulle. Il aurait donc été plus intéressant de travailler sur le degré d'autofinancement des investissements.

## **De la responsabilité du Grand Conseil qui vote des lois**

Un paradoxe important à souligner est le fait que la création de nouveaux postes est surtout le fait de quelques politiques publiques, à savoir la santé, la sécurité et l'enseignement, ce qui répondait à des priorités exprimées par le CE et à des lois qui ont été votées par le Grand Conseil. Or, les auteurs de ce PL évacuent cette problématique qui est pourtant à la base de l'augmentation des charges de l'Etat. C'est peut-être davantage en amont, soit au moment du vote des lois, qu'il faudrait agir, plutôt qu'au moment de l'établissement du budget, car ce dernier est en grande partie une mise en œuvre des lois qui ont déjà été préalablement votées par le Grand Conseil.

En outre, certains choix voulus et encouragés par la Commission des finances seraient désormais affectés, voire rendus impossibles par l'adoption de ce PL. Ainsi, par exemple au niveau de la DGSI, le PFQ prévoit une réduction des charges, par l'internalisation de 120 ETP précédemment en externe. Cette opération serait désormais impossible une fois ce PL adopté.

## **Ce PL respecte-il la constitution genevoise et la LGAF ?**

Du point de vue de la technique législative choisie, ce PL ne va pas sans poser quelques problèmes. Ainsi, en inscrivant dans la LRGF un nouvel alinéa à l'article 137, la majorité de la Commission des finances confie au Grand Conseil la possibilité de déroger aux mécanismes de frein à l'endettement proposés.

Ainsi, en l'état, le PL semble inapplicable. En effet, si le Conseil d'Etat est chargé d'établir le budget, il n'aurait pas la compétence de déroger aux nouveaux articles 15C et 15D. Il devrait donc établir un budget sans dérogation, celle-ci ne pouvant survenir qu'après coup de la part du Grand Conseil. Or, la constitution interdit au Grand Conseil de péjorer le budget de fonctionnement de l'Etat, comme l'indique son article 97 à propos du 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 concurremment la couverture financière de ce dépassement. L'emprunt ne peut être considéré comme une couverture financière. »*

Il semble donc bel et bien que ce PL, en tentant de modifier la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif attribue au Grand Conseil une compétence que la constitution lui refuse explicitement.

Ensuite, un autre point est à soulever<sup>2</sup>. Les articles 15C et 15D mentionnent tous deux « trois exercices suivants » portant ainsi la durée du « personal-stop » et de limitation de la hausse des charges de fonctionnement sur quatre exercices budgétaires, même si l'objectif contenu dans l'article 15A est atteint. Cette temporalité ne va pas sans poser un certain nombre de questions, tant elle est de nature à empiéter sur les compétences du Conseil d'Etat d'effectuer une planification financière globale, telle que mentionnée à l'article 60 de la LGAF : « *Le Conseil d'Etat a notamment les compétences suivantes : a) élaborer et actualiser le plan financier quadriennal;* », ainsi qu'à l'article 152 de la Constitution : « *L'Etat établit une planification financière globale.* »

Pour éviter tout risque juridique, il faudrait transmettre la compétence au Conseil d'Etat de déposer un projet de budget dont la croissance des charges par rapport au dernier budget ne pourrait dépasser le renchérissement plus un certain pourcentage.

## Conclusions

Mesdames et Messieurs les députés, le groupe de Verts vous invite à refuser ce PL pour les raisons suivantes :

- Ce PL est destructeur ; la majorité des augmentations de charges de l'Etat de Genève est due à des obligations légales ou des accords intercantonaux. Pour compenser la hausse mécanique de ces charges, l'Etat devrait économiser cette législature 42 millions par an (si la situation économique ne se dégrade pas trop). L'effet cumulé d'une telle mesure est totalement irréaliste et impliquerait un démantèlement des services publics.
- Ce PL empêche tout développement des politiques publiques, tel que proposé dans le PFQ 2015-2018.
- Même les idées de coupes avancées par la majorité pour atteindre une croissance nulle des charges de l'Etat ne suffiraient pas (suppression de l'annuité, uniquement des investissements privés dans les LUP, passage de  $\frac{2}{3}$  à  $\frac{1}{2}$ , s'agissant de la part de cotisation à la caisse de pension payée par l'Etat employeur).
- Ce PL empêche le développement de politiques anticycliques.

---

<sup>2</sup> Ce point est également mentionné dans la note de la DGFE à la Commission des finances, datée du 24 novembre 2014 (en annexe).

- Ce PL entrave l'action de l'Etat et empêche toute réactivité face à des situations nouvelles ; en ce sens, il promeut l'immobilisme.
- Ce PL pourrait s'avérer anticonstitutionnel en tentant de réformer la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif.
- Ce PL n'empêchera pas le Grand Conseil de continuer à voter des lois induisant des augmentations de charges, alors que c'est peut-être davantage à ce niveau qu'il conviendrait de mieux évaluer l'impact des lois votées.
- Ce PL est proposé alors que l'on vient de modifier la LGAF en y introduisant un frein à l'endettement via les investissements. Il aurait été préférable de travailler sur le degré d'autofinancement des investissements, plutôt que de proposer un instrument aussi drastique.
- Ce PL inclut dans son champ d'application des charges qui ne devraient pourtant pas être prises en considération (comme les charges couvertes par la Confédération).

*Annexe :*

*Note de la DGFE du 24 novembre 2014 à la Commission des finances*



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE  
Département des Finances  
**Direction générale des finances de l'Etat**

#### NOTE A LA COMMISSION DES FINANCES

---

De : Pierre Béguet  
A : Mme Anne Marie von Arx-Vernon, Présidente de la commission des finances  
Copie : Serge Dal Busco, Jacques Beuchat, Laura Bertholon, Yves Fornallaz  
Date : 25 novembre 2014  
Objet : **Note "technique" du DF - demande d'amendements au PL 11398 présentée par MM. François Baertschi, Jean Sanchez et Eric Stauffer le 19 novembre 2014**

---

Madame la Présidente,

Je vous prie de trouver ci-après la note « technique » relative au PL 11398 renforçant le frein à l'endettement demandée par votre Commission aux représentants du département des finances.

Les députés F. Baertschi, J. Sanchez et E. Stauffer ont présenté une demande d'amendements au PL 11398 au cours de la séance de la commission des finances du 19 novembre 2014. Ces amendements portent sur les articles 15B et 15C du projet de loi.

Conformément à ce que je vous ai indiqué en séance après avoir sollicité l'avis de mon magistrat, le Conseil d'Etat ne présentera pas de contre-amendement sous une forme rédigée. Le département des finances est seulement autorisé à rédiger une brève note mettant uniquement en évidence les points problématiques du point de vue technique.

La présente note ne contient aucune appréciation du Conseil d'Etat sur la pertinence des mesures proposées, dans la mesure où le PL 11398 restreint les compétences institutionnelles du Conseil d'Etat en matière de budget et de planification.

Les points soulevés ci-dessous reprennent les observations effectuées par les représentants du département des finances lors des différentes auditions intervenues les 26 mars, 4 juin, 18 juin, 25 juin, 27 août et 19 novembre 2014.

#### Remarque générale

Dans la suite, il est uniquement fait référence aux articles 15B et 15C du PL11398, tels qu'ils sont rédigés dans la demande d'amendement présentée le 19 septembre 2014.

La nouvelle rédaction de l'art. 15B de la demande d'amendements tient notamment compte des remarques soulevées par le département dans sa note du 15 septembre à la Commission, concernant la notion d'autorisation de dépense (en francs) et la terminologie initiale de cet article par le PL 11398 (en postes). En conséquence, la rédaction de l'article 15B proposée par la demande d'amendement est devenue très proche de l'article 15C du PL 11398, hormis le pourcentage de la « dérogation » possible.

Les articles 15B et 15C devraient en tout cas être intervertis, en application du principe de rédaction législative préconisant d'aller du général au particulier. L'article 15B (personnel), est en effet un cas particulier de l'article 15C (fonctionnement en général). Les charges de personnel sont par ailleurs l'élément le plus important des charges de fonctionnement.

### **Types de charges à considérer**

La nouvelle rédaction de l'article 15B de la demande d'amendements tient partiellement compte de certaines remarques soulevées par le département, à savoir qu'il convient d'exclure de la proposition de frein aux dépenses de personnel des natures de charges qui sont exogènes à la gestion du Conseil d'Etat.

Durant les auditions des représentants du département des finances, différents cas de gestion ont été présentés à votre Commission en montrant qu'ils pourraient mener à des impasses. Dans la mesure où l'évolution de certaines charges découle d'obligations légales ou de mécanismes comptables sur lesquels le Conseil d'Etat n'a aucun pouvoir de décision et qu'il doit intégrer dans sa planification quelle que soit sa situation financière, les représentants du département des finances ont conseillé à la Commission des finances de restreindre le champ d'application du « frein aux dépenses » proposé aux charges de personnel (nature 30 MCH2), aux charges de biens et services (nature 31 MCH2), aux subventions à des collectivités et des tiers (nature 363 MCH2) et aux différentes charges de transfert (nature 369 MCH2), en excluant toutefois les charges suivantes :

- Les charges de personnel liées à l'application des mécanismes salariaux (indexation et annuité, conformément à la demande d'amendements au PL11398), mais également d'autres dispositions légales en matière de prévoyance professionnelle et d'assurances sociales (natures 305 MCH2 et suivantes).
- Les charges liées à des mécanismes comptables, amortissements (répartis dans les natures 33 et 36 MCH2), intérêts (nature 34 MCH2), provisions (toutes natures de charges depuis l'introduction du plan comptable MCH2) et irrécouvrables. Ces charges résultent de la survenance de risques, de la mise en service d'investissements, etc. et peuvent présenter de fortes variations d'une année à l'autre.
- Les charges découlant d'accords internationaux ou intercantonaux (natures 360 à 362 MCH2).
- Les subventions versées sous forme d'allocations à des tiers qui sont régies par des lois formelles spécifiques (nature 3637 MCH2).
- Les augmentations de charges qui sont couvertes par des revenus versés par une entité tierce (par exemple les charges financées par la Confédération en matière de réinsertion des demandeurs d'emplois).

Les 4 dernières remarques valent également pour l'article 15C.

### **Mention de la possibilité de dérogation par le Grand Conseil (15 B al. 2 et 15C al. 2)**

Il avait également été mentionné dans la note du 15 septembre 2014 que le PL 11398 modifiait la répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif. Telle qu'elle est libellée, la compétence donnée au Grand Conseil de déroger à la règle des articles 15B al. 1

et 15C al. 1 ne peut se comprendre que par rapport au projet de budget établi par le Conseil d'Etat. Dans ce cas, l'art. 97 Cst pourrait être applicable, qui prescrit qu'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 concurremment la couverture financière de ce dépassement. Cela introduirait un élément venant compliquer le processus sous l'angle des compétences.

#### **Mention de « trois exercices suivants » dans les deux articles en question**

En sus de ce qui a été dit ci-dessus, cette mention temporelle est de nature à empiéter sur les compétences du Conseil d'Etat d'effectuer la planification financière globale, tâche de l'Etat (art. 152 al. 1 de la constitution - Cst) incombant au Conseil d'Etat (art. 60 lettre a LGAF).

En espérant que cette note répond à vos attentes, je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes meilleures salutations.