

*Date de dépôt : 7 janvier 2022*

## **Rapport**

**de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M<sup>mes</sup> et MM. Romain de Sainte Marie, Sylvain Thévoz, Nicole Valiquer Grecuccio, Léna Strasser, Emmanuel Deonna, Amanda Gavilanes, Glenna Baillon-Lopez, Badia Luthi, Diego Esteban, Jean-Charles Rielle modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (Pour la suspension des freins au déficit et à l'endettement)**

*Rapport de majorité de M. Murat-Julian Alder (page 1)*

*Rapport de minorité de M. Alberto Velasco (page 9)*

### **RAPPORT DE MAJORITÉ**

#### **Rapport de M. Murat-Julian Alder**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La commission des finances (« la commission ») a traité ce projet de loi (« PL ») lors de ses séances des mercredis 8 septembre et 8 décembre 2021 sous la présidence de M. Eric Leyvraz, respectivement de M. Jacques Béné. Les procès-verbaux ont été pris par M. Gérard Riedi. La commission a été assistée dans ses travaux par son secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria. Qu'ils soient tous remerciés de leur contribution aux travaux.

#### **Remarque préalable du rapporteur de majorité**

A titre liminaire, il est précisé que, dans la mesure où les questions aux personnes auditionnées et les discussions ont porté essentiellement sur le projet de budget 2022 (PB22) et ses projets de lois annexes, et non pas sur la

suspension des mécanismes des freins au déficit et à l'endettement en tant que tels, c'est à dessein que le rapporteur se bornera ici à défendre la position de la majorité, en faisant sienne celle exprimée par le Conseil d'Etat.

De surcroît, il est rappelé que le sort du projet de budget 2022 et de ses projets de lois annexes a d'ores et déjà été scellé par le Grand Conseil le 9 décembre 2021.

### **Audition de M. Romain de Sainte Marie, 1<sup>er</sup> signataire (08.09.2021)**

Le 8 septembre 2021, la commission a reçu et auditionné M. Romain de Sainte Marie, 1<sup>er</sup> signataire du PL.

Afin d'éviter d'inutiles redites, le rapporteur de majorité prie respectueusement le lecteur de bien vouloir se référer à l'exposé des motifs du PL 12853<sup>1</sup>.

### **Audition du DF (08.12.2021)**

*Le 8 décembre 2021, la commission a reçu et auditionné :*

- *M<sup>me</sup> Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat chargée du département des finances et des ressources humaines (DF) ;*
- *M. Pierre Béguet, directeur des finances, DF ;*
- *M. Olivier Fiumelli, secrétaire général adjoint, DF.*

Afin d'éviter d'inutiles redites, le rapporteur de majorité prie respectueusement le lecteur de bien vouloir se référer à la présentation du DF à la commission (cf. annexe).

### **Discussion et votes (08.12.2021)**

Les commissaires des différents groupes n'ont pas pris formellement position sur le PL en tant que tel avant le vote d'entrée en matière.

La position de la majorité sera donc résumée comme suit.

Malgré la crise sanitaire, économique et sociale que nous traversons depuis bientôt deux ans, l'Etat de Genève a rapidement pris ses responsabilités et pleinement assumé son rôle en soutenant tant la population que l'économie genevoises.

---

<sup>1</sup> <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL12853.pdf>

Les mesures prises tant par le canton que par la Confédération ont permis de sauvegarder la quasi-totalité des emplois à Genève, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir.

De plus, la crise n'a eu des impacts négatifs que très limités sur les recettes fiscales du canton. En effet, les prévisions inscrites à ce titre au PB22 – dont le déficit était pratiquement deux fois plus bas que celui du budget 2021 – ont pu être revues à la hausse postérieurement au dépôt du PB22 et de ses lois annexes.

En d'autres termes, en dépit des circonstances, l'économie genevoise s'est montrée particulièrement résiliente, de sorte que la situation financière du canton – malgré une dette d'environ 13 milliards de francs et des dépenses publiques par habitant beaucoup plus élevées que dans les autres cantons suisses – n'exige nullement de procéder à des mesures aussi drastiques que la suspension du frein au déficit et celle du frein à l'endettement, même pour deux ans.

De surcroît, le rapporteur de majorité rappelle que les partis favorables au PL sont notoirement hostiles, par principe, à ces mécanismes financiers.

Enfin, dans la mesure où le PL a été déposé en janvier 2021, que les budgets cantonaux 2021 et 2022 ont d'ores et déjà été traités par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, force est de constater que ce PL est devenu sans objet. Le rapporteur de majorité invite dès lors respectueusement les auteurs du PL à examiner la question de l'opportunité de son maintien à l'ordre du jour du Grand Conseil.

**Mise aux voix par le président, l'entrée en matière du PL 12853 est refusée par :**

Oui : 6 (1 EAG, 3 S, 2 Ve)  
Non : 9 (2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 2 MCG)  
Abstentions : –

*Préavis pour la catégorie de débat : II (30 minutes).*

La position de la minorité figure ci-après.

Au vu de ce qui précède, la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser ce projet de loi.

## **Projet de loi (12853-A)**

**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05)** *(Pour la suspension des freins au déficit et 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 (LGAF), du 1<sup>er</sup> janvier 2014, est modifiée comme suit :

### **Art. 70      Dispositions transitoires relatives à la crise sanitaire de 2020 et à ses conséquences économiques et sociales**

<sup>1</sup> Les articles 12, 14 et 68 ne sont pas applicables aux budgets 2021 et 2022.

<sup>2</sup> les articles 12, 14 et 68 ne sont pas applicables aux comptes de résultats individuels de l'Etat 2020, 2021 et 2022.

<sup>3</sup> L'article 15 ne s'applique pas jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

<sup>4</sup> Pour les années 2022 et 2023, le Conseil d'Etat présente un budget anticyclique destiné à accompagner la reprise de l'activité économique du canton.

### **Art. 2      Entrée en vigueur**

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

# Projet de loi 12853 modifiant la LGAF

*"Pour la suspension des freins au déficit et à l'endettement"*

Commission des finances du 8 décembre 2021

→ Le point de vue du DF

Nathalie Fontanet, conseillère d'Etat



REPUBLIQUE  
ET CANTON  
DE GENÈVE

Département des finances et des ressources humaines

Page 1

1. **PL12853 : Contexte et propositions**
2. **Le mécanisme du frein au déficit**
3. **Le mécanisme du frein à l'endettement**
4. **Des budgets anticycliques ?**
5. **Conclusion**

# 1. PL12853 : Contexte et propositions

- Dépôt du PL12853 en janvier 2021 alors qu'aucune information fiable sur les comptes 2020 n'avait encore été communiquée
- Part du principe que la crise sanitaire allait provoquer une diminution des recettes fiscales et une augmentation des charges à court et long terme, ainsi qu'une augmentation de la dette (exposé des motifs du PL12583)
- Propose de suspendre le frein au déficit et le frein à l'endettement en 2021 et 2022
- Préconise pour 2022 et 2023 des budgets anticycliques destiné à accompagner la reprise de l'activité économique du canton.

## 2. Le mécanisme du frein au déficit

- Principe de base : le budget est équilibré
- Mais possibilité de dépassement si solde positif de la réserve conjoncturelle.
- Art 68 LGAF (RFFA) : déficit budgétaire autorisé.
  - 2020 : 372 mios, 2021 : 349 mios, 2022 : 326 mios, 2023 : 302 mios, 2024 : 279 mios, 2025 : 256 mios, 2026 : 233 mios, 2027 : 209 mios, 2028 : 0
- Si le déficit budgétaire autorisé est dépassé et que le solde de la réserve est insuffisant, des mesures d'assainissement doivent être présentées.
- Etat au 31.12.2020 de la réserve : 772 millions
- Utilisation de la réserve prévue suite au vote du B2021 : 498 mios
- Utilisation de la réserve prévue suite au PB2022 amendé : 0

### 3. Le mécanisme du frein à l'endettement

- Art. 15 LGAF Maitrise de l'endettement :
  - 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)
  - 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).
- Dette financière de l'Etat au 31.12.2020 : 12.8 milliards. Augmentation par rapport à 2019 de 1 milliard, correspond au versement à la CPEG
- Endettement moyen 2020 : 12.1 milliards
- Selon les hypothèses présentées en septembre 2021 (PFQ2022-2025 et PDI), le 1<sup>er</sup> seuil devait être atteint à fin 2022 et le 2<sup>ème</sup> seuil à fin 2025.

### 4. Des budgets anticycliques ?

- Dès 2020, les collectivités publiques ont rapidement et fortement réagi pour soutenir les secteurs économiques et culturels impactés par la crise (soutiens directs, APG, RHT, loyers, prêts, etc.), les personnes précarisées, les institutions publiques (HUG, TPG, imad, etc.)
- Dépenses 2020 supplémentaires en lien avec la crise pour le canton : 378 mios
- Budget 2021 et PB2022 : maintien d'un haut niveau de dépenses
- Crédits supplémentaires en 2021 en lien avec la crise, plusieurs centaines de millions
- Adoption d'un plan décennal des investissements (PDI) 2022-2031 de 11.1 mias
- Augmentation des versements de la BNS

## 5. Conclusion

- L'Etat a pris toutes ses responsabilités pour soutenir l'économie et la population dès que cela a été nécessaire
- Les mesures prises par la Confédération et le canton ont permis de sauvegarder la quasi intégralité des emplois à Genève
- La crise sanitaire n'a jusqu'à présent eu que très peu d'impacts négatifs sur les recettes fiscales du canton
- Aucun besoin de modifier le mécanisme du frein au déficit
- Pas de besoin immédiat de modifier le mécanisme du frein à l'endettement



*Date de dépôt : 7 février 2022*

## RAPPORT DE MINORITÉ

### **Rapport de M. Alberto Velasco**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

#### **Introduction**

Ce projet de loi a été déposé dans un contexte de crise économique et sociale provoquée par une pandémie, où les mesures sanitaires nécessaires à la lutte contre la propagation du COVID ont eu comme conséquence une baisse de l'activité économique et par conséquent des baisses d'emploi et une augmentation du chômage.

Dès lors, l'impact financier pour l'Etat de Genève a été une diminution des recettes fiscales et une augmentation des charges. Bien qu'à l'orée du dépôt du budget 2022 les conséquences économiques et sociales restaient encore difficilement appréhendables, à cette occasion, le Conseil d'Etat relevait que l'importante croissance des revenus fiscaux estimés, notamment grâce à la part aux bénéficiaires de la BNS +117,3 millions, semblait néanmoins démontrer la résilience de l'économie genevoise, notamment grâce à la politique de soutien aux entreprises du Conseil d'Etat. Si la crise économique ne semble pas affecter les recettes fiscales en l'état, il n'en demeure pas moins que la crise sociale entraîne une forte augmentation des besoins de la population, à laquelle le Conseil d'Etat se doit de répondre.

Enfin, la crise sociale, consécutive à cette crise, entraînant une paupérisation de la population, elle entraînera également et inévitablement des charges nouvelles essentielles afin de ne pas abandonner les personnes les plus précaires et celles qui ont perdu leur travail.

De telles circonstances sont à même de provoquer des déficits synonymes d'augmentation de la dette. Augmenter la dette ne doit pas être perçu comme un épouvantail. Bien au contraire, en période de crise, il s'agit du meilleur moyen de mener une politique anticyclique de relance économique. Ne pas agir au moyen de l'endettement de l'Etat revient à renforcer le risque d'une

crise économique et sociale durable qui détruira les emplois, anéantira nos PME et aggravera la situation des plus fragiles.

### **Outil financier**

C'est un outil financier qui permet à l'Etat de poursuivre une politique d'intérêt public quitte à se financer au moyen de l'emprunt ou de la fiscalité de manière transitoire.

A ce titre, comme l'indique l'auteur du projet de loi, l'Etat n'a pas hésité à s'endetter de près de 3 milliards pour sauver la Banque cantonale genevoise alors que les taux d'intérêt avoisinaient les 4% dans les années 2000.

Aujourd'hui, alors que les taux d'intérêt sont devenus nuls ou négatifs, avoir une politique anticyclique en programmant des investissements nécessaires à la collectivité relève de la bonne gestion et d'une vision du futur. Il arrive, dans ce cadre, que l'excédent aux comptes ou le déficit ne permette pas de financer la totalité des investissements programmés liés à un projet politique répondant aux besoins des générations futures et que l'on doive faire appel à l'emprunt afin d'éviter un déficit qui, il est vrai, augmentera l'endettement.

Selon Cédric Tille, professeur d'économie à l'Institut des hautes études internationales et du développement de Genève : « La Suisse dispose d'une importante marge de manœuvre et peut facilement absorber le coût d'un relèvement marqué de la dette. D'autant plus que l'emprunt est aujourd'hui totalement indolore et qu'il rapporte même de l'argent à l'Etat avec des taux d'intérêt négatifs à 30 ans ». D'un point de vue strictement économique, le professeur genevois juge le niveau actuel de la dette en Suisse trop faible. Constat partagé par le FMI : la Suisse est parmi les plus radins avec les aides aux PME durant cette crise.

Donc, on constate que des décisions qui sont du ressort d'un parlement, du politique, sont émasculées par une disposition que l'on intitule sagement Frein au déficit et à l'endettement. Disposition qui pourrait être contournée par une fiscalité adéquate ! Mais les multiples tentatives au moyen d'initiatives parlementaires ou populaires ont chaque fois été balayées.

En fait, non seulement on déresponsabilise le monde politique, mais on le dépolitise puisqu'il n'a plus les moyens de mener à bien un projet politique. Les moyens financiers étant le nerf de la guerre, fermer le robinet, cela vous crée des déficits et avec les dispositions émasculatrices financièrement parlant toute votre politique est bloquée.

Et fait, cette politique libérale, en incrustant dans le marbre ces dispositions, a lobotomisé la politique financière et corseté toute initiative budgétaire.

Et l'on ne peut pas taxer des institutions telles que le FMI qui relève : *« De nombreux pays profiteront de coûts d'emprunt qui se situent à leurs plus bas niveaux historiques et devraient s'y maintenir pendant longtemps sachant que la crise provoque une augmentation de l'épargne de précaution et freine la demande d'investissement. En outre, comme les pays devraient opérer en deçà de leur potentiel pendant un moment, les tensions inflationnistes resteront modérées, tout comme la nécessité pour les banques centrales de relever leurs taux d'intérêt. Il faudra continuer à mener une politique budgétaire de soutien souple en attendant qu'une sortie de crise sûre et durable soit trouvée. Alors que la dette publique pourrait s'accroître davantage dans un scénario défavorable, un rééquilibrage des finances publiques plus précoce que la situation ne le justifie comporte un risque encore plus grand de faire capoter la reprise, avec à la clé une hausse des futurs coûts budgétaires. »*

En nous référant à la situation de notre république devant faire face à une crise telle que l'humanité n'en a pas connu depuis 1945, les dispositifs que nous avons de frein à l'endettement et de frein au déficit sont un obstacle à toute politique économique de relance. En effet, la dette du canton dépasse 11,8 milliards de francs, le premier plafond du frein à l'endettement étant à 13,3 milliards de francs, le déficit lié à la crise ayant été déjà estimé à 1 milliard par la ministre chargée des finances, Nathalie Fontanet.

C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi vise à suspendre durant une période déterminée de 2 ans ces mécanismes et invite le Conseil d'Etat à présenter un budget anticyclique destiné à accompagner la reprise de l'activité économique du canton. Il s'agit de suspendre ces mécanismes au sein de la LGAF, afin de retrouver une croissance économique grâce au rôle d'investissement de l'Etat. Il en va de notre responsabilité de ne pas mettre en péril les entreprises, les emplois et le filet social !

## **Conclusion**

Ce projet de loi propose des dispositions transitoires relatives à la crise sanitaire de 2020 et à ses conséquences économiques et sociales afin que les dispositions du frein à l'endettement et au déficit ne soient pas applicables aux budgets 2021 et 2022, aux comptes de résultat individuels de l'Etat jusqu'en 2022 et autres dispositions jusqu'à janvier 2023. Ainsi que la présentation d'un budget anticyclique jusqu'en 2023, destiné à accompagner

la reprise de l'activité économique du canton. Par conséquent, il est toujours d'actualité et nous vous invitons, eu égard aux éléments qui vous ont été exposés, à lui faire bon accueil.