

Date de dépôt: 2 mai 2007

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier l'initiative populaire 135 « anti-dette »

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 20 février 2006 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 20 mai 2006 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, au plus tard le | 20 novembre 2006 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contre-projet, au plus tard le | 20 août 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, au plus tard le | 20 août 2008 |

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'IN 135 et le rapport du Conseil d'Etat à son sujet ont été étudiés par la Commission des finances lors de ses réunions des 14 mars, 4 avril et 18 avril 2007 sous la présidence de M^{me} Mariane Grobet-Wellner.

Rapport du Conseil d'Etat

Dans son rapport du 3 mai 2006 le gouvernement genevois reconnaît que l'IN 135 répond aux exigences légales s'agissant de l'unité de matière, de l'unité de forme et de l'unité de genre. Il admet également que le texte des initiants est non seulement conforme au droit supérieur mais qu'il est exécutable.

En revanche, concernant la prise en considération de l'initiative, le Conseil d'Etat exprime clairement son opposition à son adoption en l'état par le Grand Conseil. Pourquoi ?

D'abord, explique-t-il, parce que s'il partage la conviction des initiants qu'il faut gérer rigoureusement les finances publiques, il considère que la stratégie mise en œuvre par lui « déploiera ses effets de manière plus globale et plus en profondeur que ce qui est visé par l'initiative ».

Ensuite, dit-il, parce qu'il n'est « absolument pas judicieux d'ancrer le principe de la planification financière quadriennale dans la constitution ».

Egalement parce qu'il conteste l'appellation « anti-dette » de l'initiative. Selon lui « il n'est pas correct de vouloir lier le niveau de la dette à l'approbation ou au rejet d'un budget de fonctionnement déficitaire ».

Enfin, conclut-il, parce qu'il « ne peut souscrire à la proposition visant à ce que l'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire nécessite la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil ». Il constate en effet qu'au final une telle disposition permettrait à une petite minorité du parlement d'imposer ses vues à la majorité.

Audition des initiants

Les initiants sont représentés par MM. Olivier Jornot et Florian Barro. Ceux-ci ont mis lors de leur audition l'accent sur les points suivants :

- Depuis plusieurs années la tendance pour les cantons suisses révisant leur constitution consiste notamment à y inscrire des dispositions décrivant les objectifs à atteindre en matière de finances publiques. C'est ce que veut l'IN 135 pour Genève.
- Dans ce contexte le PFQ doit devenir un instrument de pilotage privilégié et contraignant. Il doit en particulier fixer le plafond des dépenses budgétisées et permettre d'éviter les dérives dépensières en période conjoncturellement favorable.
- S'agissant de l'exigence des voix des deux tiers des parlementaires élus pour le vote d'un budget déficitaire, les initiants soulignent que ce principe ne saurait être jugé antidémocratique. Il entérine simplement une forme d'autolimitation acceptée par le parlement en la matière. D'ailleurs, soulignent-ils, nombre de cantons ont adopté une constitution qui stipule une majorité qualifiée de ce type. Et de citer notamment les exemples de Neuchâtel (60 % des membres du parlement) et de Bâle-Ville (66 % des députés présents).

Audition de M. David Hiler, conseiller d'Etat

Dans son intervention, le chef du Département des finances a répété les considérations figurant dans le rapport gouvernemental de mai 2006. Il a de surcroît insisté sur les éléments suivants :

- L'article 174 A de l'initiative rappelle le principe de subsidiarité à l'égard des communes. Mais selon M. Hiler cette subsidiarité est sujette à interprétation. Or celle-ci est très différente à Genève de ce qu'elle est ailleurs en Suisse.
- La planification quadriennale voulue par les initiants l'est également par le Conseil d'Etat. Mais selon ce dernier, si elle doit bien porter sur quatre exercices, cette planification doit être dynamique et adaptée annuellement aux événements financiers, sociaux, économiques et conjoncturels.
- S'agissant de la majorité qualifiée des deux tiers du parlement élu, M. Hiler y voit le danger qu'une minorité de groupes, unis par des motifs hétéroclites voire contradictoires, pourrait ainsi imposer régulièrement sa décision à la majorité. Genève risquerait alors de se trouver amenée à vivre en permanence sans budget.

Débats au sein de la commission

A l'exception des représentants du groupe socialiste, qui semble considérer l'IN 135 comme une machine à réduire les prestations de l'Etat à la population et comme une entrave à la démocratie, tous les partis expriment un préavis favorable à l'IN 135. Mais cette position est en général assortie de conditions.

Si les commissaires libéraux et UDC approuvent sans réserve le principe d'une majorité qualifiée des deux tiers des élus au parlement comme condition à l'adoption d'un budget déficitaire, les représentants des autres groupes le contestent.

Ainsi le groupe PDC préférerait une formulation moins contraignante, par exemple : « L'approbation d'un budget déficitaire pour la deuxième année consécutive et dont le montant des dépenses dépasse le plafond fixé par la planification financière quadriennale requière la majorité des trois cinquièmes des votants ou 51 voix. »

Les radicaux sont favorables à l'IN 135 car ils constatent que Genève s'est engagée voici bien des années dans la périlleuse culture des déficits, cela en dépit des exigences légales actuelles pourtant claires. Ils notent que si le gouvernement et le Grand Conseil en place semblent réellement déterminés à sortir Genève de cette dangereuse habitude, rien ne peut laisser supposer qu'il en ira obligatoirement de même avec les exécutifs et les parlements futurs. Les radicaux sont donc favorables à l'élaboration de règles constitutionnelles contraignantes en matière de déficits budgétaires. Mais ils ne veulent pas pour autant que ces règles puissent amener le canton à se priver systématiquement de budget. Aussi demandent-ils que le Grand Conseil prépare un contre-projet fondé sur une majorité qualifiée moins sévère.

Les représentants du MCG et des Verts argumentent dans le même sens, préoccupés qu'ils sont par les blocages qui pourraient résulter dans le fonctionnement de l'Etat du recours systématique aux douzièmes provisionnels.

Votes et recommandations de la commission

Les débats de la commission ont donc mis en évidence une majorité favorable à un renforcement des exigences en matière d'équilibre budgétaire. Mais ils ont également montré que ces exigences, si elles doivent favoriser l'amélioration de la situation financière du canton, ne sauraient péjorer son fonctionnement démocratique et institutionnel.

Les commissaires ont donc décidé à de nettes majorités

- **de recommander au Grand Conseil de rejeter l'IN 135**

Pour : 3 (2 L, 1 UDC)

Contre : 6 (2 S, 2 Ve, 1 R, 1 PDC)

Abstention : –

- **de recommander au Grand Conseil l'élaboration d'un contre-projet à l'IN 135**

Pour : 5 (2 Ve, 1 R, 1 PDC, 1 R)

Contre : –

Abstentions : 4 (2 S, 1 UDC, 1 L)

Pour être complet, on notera encore que le Conseil d'Etat, par la voix de M. Hiler, s'est finalement rallié à l'idée d'un contre-projet fondé sur les propositions radicale et démocrate-chrétienne de réduire les exigences de l'IN 135 s'agissant de la majorité qualifiée requise par le vote d'un budget déficitaire.

Secrétariat du Grand Conseil

IN 135

Lancement d'une initiative

Le Parti libéral a informé le Conseil d'Etat de son intention de lancer une initiative populaire cantonale formulée intitulée «anti-dette», qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

- | | |
|--|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 20 février 2006 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 20 mai 2006 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la Commission législative, au plus tard le | 20 novembre 2006 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contre-projet, au plus tard le | 20 août 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contre-projet, adoption par le Grand Conseil du contre-projet, au plus tard le | 20 août 2008 |

Initiative populaire

«Anti-dette»

Les citoyennes et citoyens soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 65A de la Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 93 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative modifiant la constitution (A 2 00):

Article unique

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est modifiée comme suit:

Art. 174A Gestion de l'Etat (nouveau, l'art. 174A ancien devenant l'art. 174B)

¹ La gestion de l'Etat doit être économe et efficace; elle respecte le principe de subsidiarité, notamment à l'égard des communes et des particuliers.

² L'Etat se dote d'une planification financière quadriennale.

³ L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire ou dont le montant des dépenses dépasse le plafond fixé par la planification financière quadriennale requiert la majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil.

⁴ Toute prestation ou subvention doit reposer sur une base légale.

⁵ L'Etat vérifie périodiquement que les prestations qu'il fournit et les subventions qu'il octroie sont efficaces, nécessaires et supportables financièrement. Il renonce aux prestations et subventions qui ne répondent pas à ces conditions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

La dette de l'Etat de Genève culmine aujourd'hui à quelque 13 milliards de F, soit plus de 40 000 francs par habitant. C'est un héritage empoisonné que nous nous apprêtons à léguer à nos enfants. Un héritage annonciateur de **coupes dans les prestations** et de **hausse d'impôts**. Si nous ne réagissons pas maintenant, c'est l'avenir même de Genève qui est en danger.

Pour mettre un terme à cette dangereuse dérive, il faut des moyens contraignants. L'initiative «anti-dette» propose notamment de :

- mieux gérer l'Etat: la gestion de l'Etat doit être fondée sur les principes d'**économie**, d'**efficacité** et de **subsidiarité** ;
- imposer une règle stricte au Grand Conseil: un budget déficitaire doit recueillir l'**approbation des deux tiers des députés** au moins. En d'autres termes, les forces politiques ne peuvent voter un budget déficitaire que si elles se sont préalablement réunies autour d'un **plan de redressement** ;
- ancrer dans la Constitution le plan financier quadriennal et un examen périodique de l'**efficacité**, de la **nécessité** et du caractère **financièrement supportable** des prestations et subventions.

L'endettement n'est pas une fatalité!

Pour éviter les **hausse d'impôts**

Pour préserver les **prestations**

Pour **mieux gérer** l'Etat

Signez et faites signer «l'initiative anti-dette»

Date de dépôt : 8 mai 2007

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

L'explosion de la dette publique genevoise semble infinie. L'initiative populaire « Anti-dette » (IN 135) lancée par le Parti libéral genevois entend la contenir. Elle mérite d'être soutenue par ce Grand Conseil, malgré la position du Conseil d'Etat. Malgré aussi celle de sa Commission des finances qui entend lui préférer la voie d'un contre-projet, pour plusieurs raisons, n'ayant pas été convaincue par les arguments de poids et de qualité que lui ont présentés les représentants des initiants. Mais tout d'abord, un rappel du contexte qui témoigne de la nécessité de fond de cette initiative.

1. Le contexte

La dette totalisait en effet provisoirement 13 171 millions à la fin de 2006, soit quelque 32 000 F par habitant et plus de 50 000 F par citoyen ; elle est en croissance de près de 2 milliards depuis 2001 (9 204 millions), dans la prolongation d'un doublement depuis 1992 (6 076 millions). L'augmentation est d'ailleurs vouée à se perpétuer jusqu'à la fin de cette législature, pour des raisons qui n'ont pas seulement à voir avec l'épuration des dossiers de la BCGe hérités par la Fondation de valorisation, qui devrait dépasser le milliard. Selon une estimation présentée par un représentant des initiants, la dette genevoise cumulée se situe même au-delà des critères de Maastricht.

Des raisons structurelles s'accroissent en effet pour augmenter les charges de l'Etat, qu'elles soient fédérales (péréquation financière et répartition des tâches – RPT – à hauteur de 140 millions, selon les informations les plus récentes communiquées à la session de mai 2007 par le chef du Département des finances, M. David Hiler ; régime fédéral d'allocations familiales obérant l'Etat de charges salariales pour 30 millions) ou cantonales (reprise des mécanismes salariaux valant 80 millions ;

allocations versées à des personnes âgées ; intégration sociale). Sans exclure la hausse des taux d'intérêt sur lesquels le canton a peu de poids, sinon de rassurer l'agence de notation Standard & Poor's et, avec elle, ses créanciers par la qualité de sa politique de redressement de ses finances¹.

On ne peut donc qu'être d'accord avec le Conseil d'Etat lorsqu'il souligne que 2008 sera « l'année de tous les dangers ». L'encourager aussi à persévérer dans sa politique de rationalisation de l'action étatique dont témoignent ses plans de mesure, à la mise en œuvre encore lente, devant se traduire en économies de l'ordre de 200 millions. Le féliciter pour la maîtrise globale des charges du petit Etat dont a fait preuve l'exercice 2006. Lui rappeler toutefois la nécessité, alors que la moitié de la législature est presque derrière lui, de présenter enfin son plan financier quadriennal (PFQ) dont les chiffres semblent lui causer tant de retenue(s). Et donc, l'inciter à préparer les Genevois à une sortie du « ni-nisme » (ni hausse d'impôts, ni baisse de prestations), qui ne peut plus tenir lieu de doctrine de gouvernement, et encore moins de religion d'Etat.

A cet effet, les instruments dont l'Etat de Genève s'est doté au fil du temps, tels que l'article 81 Cst sur la couverture financière des dépassements budgétaires, un ancêtre du frein aux dépenses moderne consacré par un vote populaire dans la Constitution à son article 53 B, la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF D 1 05) et notamment son article 7 « Equilibre budgétaire », auxquels on peut encore ajouter la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat (D 1 10), la loi sur les indemnités et aides financières (D 1 11) et la Cour des comptes (art. 141 Cst)², demandent à être complétés par un véritable frein à l'accroissement de la dette, tant la dérive des déficits publics fait preuve d'une résistance à disparaître quasiment tectonique, rarement vue en Suisse.

¹ Pour plus de détails sur la politique qu'entend suivre le Conseil d'Etat, voir sa réponse à l'IUE 407, du 3 mai 2007.

² Par devoir de mémoire, on mentionnera encore la loi sur le retour à l'équilibre des finances de l'Etat de Genève (D 1 08), entrée en vigueur le 17 mars 1994 et fixant à 1997 le retour de l'équilibre avant amortissement et à 2000 le retour de l'équilibre après amortissement !

2. Les auteurs de l'initiative « Anti-dette » et le Conseil d'Etat visent le même objectif, mais divergent sur la méthode

C'est pourquoi, conscient de ses responsabilités à œuvrer en faveur d'une saine gestion des finances publiques, le Parti libéral a lancé l'initiative « Anti-dette » dont l'aboutissement a été constaté en février 2006. Outre le rappel des principes d'économie, d'efficacité et de subsidiarité (art. 174 A Cst, al. 1) à mettre en œuvre dans la gestion de l'Etat, et l'ancrage dans la Constitution de la règle du PFQ (art. 174 Cst, al. 2) – dont l'absence a été regrettée supra – ainsi qu'un examen attentif des prestations et subventions à la base légale assurée (art. 174 Cst, al. 4 et 5), il lui a paru nécessaire d'inscrire dans la constitution cantonale une règle stricte, imposée au Grand Conseil, concernant le vote du budget afin de peser enfin efficacement sur l'évolution de la dette. Celle-là, définie à l'article 174 Cst, alinéa 3, impose, rappelons-le, la majorité des deux tiers des députés pour l'approbation d'un budget déficitaire ou dont le montant des dépenses dépasse le plafond fixé par le PFQ. Ce qui revient, dans l'esprit des initiants, à imposer à la majorité du législateur de s'entendre sur un plan de redressement, dans un esprit d'unité visant le bien commun. Or le chemin qui mène à ce but est encore long.

Il l'est d'autant plus que tant le Conseil d'Etat, arguant d'un accord sur le fond, mais d'un désaccord sur la méthode, qu'une majorité de la Commission des finances n'ont pas encore été convaincus des vertus d'une solution qui a inspiré, dans son esprit sinon dans sa lettre, la Confédération ainsi que maints cantons.

Examinant la validité de l'initiative, l'exécutif a considéré que l'IN 135 respectait les diverses dimensions requises de recevabilité formelle, y compris l'unité de la matière ; s'agissant de la recevabilité matérielle, il a admis, là aussi, sa conformité au droit supérieur et son exécutabilité³. L'IN 135 ne serait d'ailleurs pas devant ce conseil s'il en était autrement...

Au sujet de ladite conformité, le Conseil d'Etat a souligné que le texte reprenait partiellement des dispositions déjà en vigueur (al. 1 et 5) ou en cours de mise en œuvre (al. 5).

Mais c'est à la majorité qualifiée que s'adressent ses critiques les plus vives. Il reproche d'abord à la solution choisie le fait qu'« elle pourrait avoir pour conséquence pratique l'absence de vote du budget certaines années, voire l'absence d'adoption du budget plusieurs années de suite, ce qui serait en soi contraire au principe d'annualité du budget ».

³ Cf. Rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 135-A, du 3 mai 2006.

Se rendant toutefois compte du caractère insuffisant de son reproche au regard du droit supérieur, en fait guère plus qu'un risque, « la possibilité de trouver une telle majorité (des deux tiers) de manière systématique ne pouvant être d'emblée exclue », le Conseil d'Etat conclut, à propos de l'exécutabilité, qu'« il n'y a pas d'obstacle d'ordre factuel insurmontable à la réalisation de l'initiative ».

Il a toutefois été d'avis que sa prise en considération devait être refusée. Non parce qu'il la rejette dans son esprit (« Sur le fond, s'agissant de la nécessité impérative de gérer rigoureusement les finances publiques et de juguler la dette, le Conseil d'Etat partage entièrement les préoccupations des initiants »), mais parce qu'il pense être en mesure d'en réaliser les objectifs par la politique qu'il mène (« le Conseil d'Etat estime que la stratégie qu'il a mise en œuvre déploiera ses effets de manière plus globale et plus en profondeur que ce qui est visé par la présente initiative »).

Le gouvernement cite à l'appui de sa position l'existence de GE-Pilote, ses plans de mesure et le PFQ dont il « ne conteste pas la nécessité de doter le canton, ne serait-ce que pour satisfaire aux exigences des organes de notation et conformément aux normes comptables IPSAS », mais qu'il n'entend pas ancrer dans la Constitution ; il conteste enfin le raisonnement comptable⁴, affirmant que les moyens proposés ne permettent pas d'atteindre les buts visés, d'autant que le PFQ « ne peut en aucun cas imposer un plafond aux dépenses de l'Etat ».

Sur tous ces points, on ne peut s'empêcher de noter que l'analyse du gouvernement pêche par optimisme. GE-Pilote est toujours attendu par ses soutiens de la première heure, nombreux par les libéraux ; les plans de mesure connaissent une montée en puissance très progressive (20 millions en 2006 alors que l'objectif d'économies est de 200 millions) ; le PFQ non contesté est annoncé depuis une année et sans cesse retardé pour des raisons exogènes. Quant au raisonnement, il serait préférable que le gouvernement, dès lors qu'il partage les objectifs des initiants, dessine les contours d'un contre-projet exempt des insuffisances de raisonnement qu'ils croient déceler dans l'IN 135.

C'est donc contre le système de vote qu'il met le plus d'énergie, en affirmant que « le gouvernement rejette l'instauration de régimes d'exception de ce type et voit dans cette proposition une grave entorse aux principes démocratiques. Au final, ce nouvel article constitutionnel permettrait en effet à une minorité du parlement d'imposer ses vues et de refuser un budget pourtant approuvé par une large majorité des députés ». Sauf que cette dernière n'atteindrait pas les deux tiers.

⁴ Pour plus de détails, voir le Rapport du Conseil d'Etat sur l'IN 135-A, pp. 10 et ss.

C'est au demeurant le même argument que le chef du Département des finances a développé lors de son audition en Commission des finances, en arguant de l'émiettement des partis au sein du parlement genevois, et de la facilité pour deux d'entre eux à réunir une minorité de blocage. On se contentera de dire de cet argument qu'il est ad hoc et, par là même, qu'il détruit l'argumentation basée sur le côté prétendument antidémocratique de l'initiative. Il y a ajouté la définition du déficit des initiants qui se réfèrent au plafond du PFQ, à savoir à un objectif que le Conseil d'Etat considère comme mouvant, au contraire des initiants. Il a complété son opposition par deux raisons techniques : l'incertitude pesant du côté des taux d'intérêt et l'incidence de la réévaluation des actifs de l'Etat se traduisant par une augmentation des amortissements de quelque 250 millions.

A cette objection, la réponse est empirique et aisée. Les initiants ne s'étaient pas rendu compte, en s'inspirant de systèmes adoptés par le souverain d'un canton proche, Neuchâtel, et loué par son responsable des finances, tout socialiste qu'il est, de leur délit de lèse-démocratie. Aussi auraient-ils été enclins à entrer en matière sur une contre-proposition fixant le seuil d'union cantonale à 60%, comme dans le canton susmentionné. Pour autant, bien entendu, qu'une majorité de la commission le trouvât intéressant. Cette variante n'ayant pas reçu tout l'intérêt qu'elle aurait dû trouver, leurs représentants en commission sont restés fidèles à la lettre du texte déposé.

Une fidélité d'autant plus importante que le dernier argument du Conseil d'Etat à l'appui de sa position est d'ores et déjà contredit par les faits. « Durant cette législature, le niveau de la dette devra demeurer inférieur à 13 milliards de F à la fin de chaque exercice comptable. » A 13,171 milliards, au terme de la deuxième année de vie de ce gouvernement, elle ne respecte déjà plus son engagement. Compte tenu de l'évolution proche de la dette, la nécessité de cette initiative se fait chaque jour plus criante. Et l'on peut comprendre les craintes de certains face à une solution à la fois sérieuse et efficace...

3. Les initiants en faveur d'une solution démocratique, moderne, efficace, éprouvée dans d'autres cantons et d'une responsabilité damoclésienne

C'est ce que sont venus expliquer en Commission des finances l'un des membres du comité d'initiative, M. Olivier Jornot, par ailleurs député (L), ainsi que l'un des vice-présidents du Parti libéral genevois, M. Florian Barro⁵. Le premier n'a pas manqué, d'emblée, de se référer au candidat

⁵ Voir aussi ann. 1, « Résumé de la position des initiants », Comité d'initiative « Anti-dette », 14 mars 2007.

malheureux à la présidence de la République française, François Bayrou, proposant dans *Le Monde* du 3 mars 2007 une disposition constitutionnelle pour interdire au gouvernement français de présenter des budgets déficitaires. Il est vrai qu'un autre homme politique français, mais communiste lui, avait un jour imaginé un projet de loi pour interdire le chômage. Il n'est pas interdit de rêver...

Après avoir présenté la volonté des initiants de moderniser la gestion des finances publiques, il a surtout insisté sur leur souci d'introduire des objectifs budgétaires, à l'instar d'autres cantons, tel Fribourg (art. 82 à 84 Cst). Le PFQ de l'IN 135, avec un plafond de dépenses et une volonté anticyclique, se veut plus contraignant que la version de l'exécutif.

Quant au système de majorité qualifiée, il la compare au mécanisme de frein au déficit en vigueur interdisant le double refus : l'un comme l'autre représentent des déviations d'avec les principes habituels d'adoption de décisions, en ce qu'il s'agit d'une forme d'autolimitation du pouvoir⁶. Au surplus, sur le plan fédéral, l'article 159, alinéa 3, lettre b Cst connaît, lui aussi, un système de majorité qualifiée (majorité absolue des membres des deux conseils) pour le vote de nouvelles dépenses d'une certaine importance.

Quatre exemples cantonaux sont donnés. Le vaudois, requérant la majorité absolue des membres du Grand Conseil (art. 164, al. 2). Le neuchâtelois, prévoyant la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil pour de nouvelles dépenses ou baisses de recettes importantes, au sens qu'en donne la loi, ou pour tout budget « dérogeant aux dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement » (art. 57, al. 3 et 4 Cst). Le bâlois, disposant qu'une majorité des deux tiers est nécessaire pour approuver un budget ne réduisant pas l'endettement cantonal à moins de 7,5% du produit cantonal brut (art. 4 de la loi sur les finances).

Le bernois, enfin, fort proche dans sa rédaction de l'IN 135, approuvé par 79% des citoyens en mars 2002 : **un déficit est possible si trois cinquièmes des membres du parlement le décident** (art. 101a Cst), **la solution genevoise n'en différant que de 6%** (exigence des deux tiers). A noter que la garantie fédérale a été accordée à ce système le 12 mars 2003.

C'est dire combien l'IN 135 s'inscrit dans une tendance reconnue de gestion efficace et responsable des finances publiques. Une tendance qui a permis aux cantons, tel Berne, qui l'ont suivie, d'assainir leur ménage, alors qu'ils connaissaient des difficultés dont le canton de Genève n'est pas sorti.

⁶ Il vaut à cet égard la peine de se replonger dans l'excellent rapport de majorité rédigé par le rapporteur de majorité (PDC) sur le frein au déficit (PL 9163-A).

Une fois adoptée, cette initiative aura surtout l'avantage d'amener le Grand Conseil de ce canton à s'entendre sur des mesures d'assainissement avant le vote de budgets déficitaires uniquement – là est la limite posée aux procédures démocratiques habituelles. A éviter aussi leur adoption par le biais de faibles majorités (51 contre 49, par exemple). Le but de l'opération est de ramener le volume de la dette dans un ratio tel qu'il restitue à l'Etat sa marge de manœuvre.

Le rapporteur de minorité en profite pour citer la FAO vaudoise du 14 mars 2007 où le conseiller d'Etat radical Pascal Broulis insiste pour que la dette ne dépasse pas 80% des recettes de fonctionnement de l'Etat et que ses charges soient inférieures à 3% des recettes de fonctionnement. Des pourcentages largement dépassés dans le cas genevois.

Il ajoute qu'en plus des quatre cantons cités par l'un des représentants des initiants, sept (bientôt huit avec Bâle-Campagne) autres appliquent des dispositifs semblables à celui prévu en son alinéa 3 par l'initiative populaire « Anti-dette »⁷.

Le souci de responsabiliser les députés a donc été présent dans l'esprit des initiants, pour tendre vers le retour aux bénéfices et, partant, vers la réduction de la dette (si budgets et comptes sont positifs), souligne encore le vice-président du PLG.

Au fond, l'IN 135, pour reprendre un argument utilisé lors du vote sur le frein aux dépenses, se veut une épée de Damoclès dont on espère ne jamais devoir se servir.

⁷ Voir ann. 2 pour les dispositions concernant les cantons d'AG, BE, BL (en voie d'adoption), BS, FR, JU, LU, SH, TG, VS, ZH.

Signalons encore le Message sur le frein fédéral à l'endettement, du 5 juillet 2000 <http://www.admin.ch/ch/f/ff/2000/4295.pdf>. Du reste, les exemples des cantons d'AR, GR et SG auraient aussi pu être donnés. Le tout témoigne du génie du fédéralisme helvétique.

Une épée qui risquerait d'autant plus de tomber sur la tête du gouvernement qu'un contre-projet s'éloignant par trop des intentions des initiants serait adopté par ce Grand Conseil. Le peuple, en effet, ne peut continuer à se satisfaire de promesses. Les effets d'annonce n'ont qu'un temps. Les meilleures intentions réformatrices se brisent sur l'inertie du paquebot étatique, dès lors qu'aucune contrainte réelle ne se dresse à l'horizon, comme on le vérifie encore avec le frein aux déficits dont la date de mise en œuvre semble s'éloigner, tel un mirage, au fur et à mesure que passent les années depuis son adoption. C'est précisément pour cette raison, celle d'aider *nolens volens* au retour à la réalité, à la rigueur, au respect du citoyen et du contribuable que cette initiative doit être acceptée par ce Grand Conseil.

Au nom des initiants, au nom aussi de nos descendants, dans un souci de développement durable des finances publiques, je vous remercie donc, Mesdames et Messieurs les députés, de faire meilleur accueil que la Commission des finances à ce rapport et à l'initiative qu'il soutient.

ANNEXE 1

Comité d'Initiative « anti-dette »
C/o Parti Libéral Genevois

**AUDITION DES INITIANTS PAR LA COMMISSION DES FINANCES (14 MARS 2007)
RESUME DE LA POSITION DES INITIANTS**

Le parti libéral genevois, auteur de l'IN 135, a pris connaissance de la partie du rapport du Conseil d'Etat IN 135-A consacré à la prise en considération de l'initiative. Il résume brièvement sa position comme suit.

a) Généralités

L'IN 135 est une initiative constitutionnelle entièrement rédigée, visant à compléter la constitution genevoise en y introduisant un article 174A, intitulé « *Gestion de l'Etat* ».

Cet article vise un double objectif. D'une part, il s'agit d'ancrer dans la constitution divers principes généraux relatifs à la gestion des finances publiques. Tous les cantons qui ont récemment révisé leur constitution cantonale ont introduit une disposition du même type. Tel est notamment le cas de la nouvelle constitution du canton de Fribourg, du 16 mai 2004, qui consacre ses articles 82 à 84 à la gestion financière, dont les initiateurs se sont entre autres inspirés (annexe 1).

Le deuxième but de l'initiative est de renforcer par des mesures concrètes la lutte contre les déficits, et, partant, contre l'endettement de l'Etat.

b) Examen de détail

Comme le relève à juste titre le Conseil d'Etat dans son rapport, l'IN 135 présente une gerbe de 5 propositions, que le Conseil d'Etat décrit comme suit :

- gestion économe et efficace respectant le principe de subsidiarité ;
- introduction d'une planification financière quadriennale ;
- majorité de deux tiers des membres du Parlement pour approuver un budget déficitaire ;
- légalité des prestations et subventions ;
- vérification périodique des prestations et subventions quant à leur caractère efficace, nécessaire et financièrement supportable.

De manière générale, le Conseil d'Etat synthétise le but des initiants en indiquant que les 5 mesures « visent à limiter les déficits de fonctionnement, et à conférer au Grand Conseil un plus grand contrôle sur la gestion des finances publiques ». On ne saurait mieux résumer le but de l'IN 135.

Chacune des propositions de l'initiative mérite les quelques commentaires qui suivent :

1. *Gestion économe et efficace respectant le principe de subsidiarité*

Il s'agit, à la manière de l'article 82 de la constitution fribourgeoise, de décrire un principe général, celui de la gestion économe des finances. S'ajoute en outre le principe de subsidiarité, en vertu duquel l'Etat doit s'abstenir de fournir des prestations qui peuvent aussi bien être fournies par d'autres que lui.

2. *Introduction d'une planification financière quadriennale*

Le Conseil d'Etat relève à juste titre que le principe d'une planification financière est aujourd'hui inscrit dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993. Dans son rapport, le Conseil d'Etat écrivait : « Sur cette base, un plan financier quadriennal conforme à la stratégie définie par le gouvernement est élaboré par les services de l'Etat ». Les péripéties liées au vote du budget 2007 de l'Etat de Genève montrent que l'élaboration systématique du plan financier quadriennal n'est pas encore ancrée dans les mœurs. De surcroît, l'IN 135 ne vise pas une planification qui serait un simple indicateur réactualisé chaque année. Elle a au contraire pour objectif de créer un instrument contraignant, notamment quant au plafond des dépenses autorisées.

3. *Majorité de deux tiers des membres du Parlement pour approuver un budget déficitaire*

L'initiative a pour objectif non seulement d'introduire une majorité qualifiée (deux tiers des membres du Grand Conseil) pour l'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire, mais également l'introduction d'une telle majorité lorsque le montant des dépenses dépasse le plafond fixé par la planification financière quadriennale. Il s'agit – dans la droite ligne des déclarations récentes du Conseil d'Etat – d'éviter que l'Etat, lorsque la conjoncture lui permet d'engranger des recettes généreuses, ait la tentation d'augmenter immédiatement ses dépenses, comme il l'a malheureusement fait lors de l'embellie conjoncturelle de la fin des années 1990.

Le Conseil d'Etat s'oppose farouchement à l'introduction d'une majorité qualifiée, au motif qu'il s'agirait d'une « grave entorse aux principes démocratiques ». Il n'en est rien, parce que par définition, la notion même de frein au déficit implique une forme d'autolimitation du Parlement, qui accepte de déroger à son processus de décision ordinaire.

- Dans notre canton, l'article 81 de la constitution prévoit que lorsqu'il vote le budget annuel de l'Etat, le Grand Conseil ne peut pas dépasser la somme totale des dépenses fixées par le Conseil d'Etat sans prévoir concurrentement la couverture financière de ce dépassement. C'est l'ancêtre d'un frein au déficit. C'est en effet déjà, en soi, une entorse aux principes démocratiques, puisque le Grand Conseil est privé par la

constitution cantonale de la possibilité de décider d'une dépense complémentaire lors du vote du budget, et cela quelle que soit la majorité qui serait favorable à une telle dépense.

- Un frein au déficit proprement dit figure depuis peu à l'article 7 LGAF. A la manière de la disposition constitutionnelle fribourgeoise, le budget doit en principe être équilibré. Un mécanisme complexe est mis en place pour l'hypothèse où le budget ne le serait pas, le Conseil d'Etat devant en toute hypothèse présenter un plan de redressement « *démontrant le retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans au maximum* ». Ce dispositif est complété par l'article 53B de la constitution, qui interdit le double refus lors de la votation populaire portant sur les mesures d'assainissement.

Le dispositif approuvé par le peuple a également pour effet de restreindre l'autonomie du Parlement. L'équilibre budgétaire est inscrit comme principe dans la loi. Lorsqu'il n'est pas atteint, un mécanisme contraignant se met en place, mécanisme susceptible d'aboutir à un vote populaire dans lequel la liberté de choix du peuple lui-même est restreinte. C'est ce mécanisme que l'IN 135 entend, en son alinéa 3, renforcer.

- La Confédération a elle-même mis en place un mécanisme de frein aux dépenses. C'est l'article 159 alinéa 3 lettre b de la constitution fédérale, qui exige que les décisions relatives aux subventions, ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses, s'ils entraînent de nouvelles dépenses uniques de plus de vingt millions de francs ou de nouvelles périodiques de plus de deux millions de francs, soient approuvées par la majorité des membres de chaque conseil, et non pas par la simple majorité des votants. Le mécanisme fédéral peut dès lors aboutir (et il a déjà abouti) à des votes dans lesquels la majorité est favorable à une dépense nouvelle, sans toutefois atteindre le quorum exigé par la constitution. La dépense nouvelle est rejetée, bien qu'elle ait obtenu la majorité des voix.
- Plusieurs cantons ont adopté un mécanisme de frein au déficit proche de celui qui est proposé par l'IN 135. On évoquera à cet égard quatre exemples. Dans le canton de **Vaud**, l'adoption d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres du Grand Conseil, en vertu de l'article 164 de la constitution vaudoise du 14 avril 2003. Comme dans le modèle fédéral, il faut obtenir la majorité des membres du Grand Conseil, et non la simple majorité des votants (annexe 2).

Dans le canton de **Neuchâtel**, l'article 57 de la constitution exige non seulement une majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil pour les lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes. L'article 57 alinéa 4 exige en outre la même majorité pour l'adoption de tout budget annuel dérogeant aux dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement. En d'autres termes, il faut une majorité des trois cinquièmes (60%) des membres du Grand Conseil (et non des seuls votants) pour approuver un budget dont le déficit est supérieur aux critères fixés par le frein au déficit (annexe 3).

Dans le canton de **Bâle-Ville**, l'article 4 de la loi sur les finances exige une majorité des deux tiers des voix exprimées pour l'approbation d'un budget ne parvenant pas à

réduire l'endettement du canton en dessous de 7.5% du produit cantonal brut (annexe 4).

Enfin, dans le canton de **Berne**, l'article 101a de la constitution prévoit le dispositif le plus proche de celui de l'IN 135. Le budget cantonal ne peut présenter d'excédent de charges. Le Grand Conseil peut toutefois déroger à cette règle, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Sous réserve du taux d'approbation (trois cinquièmes à Berne, deux tiers, soit un peu davantage, dans l'IN 135), la norme est identique. On signalera à toutes fins utiles que l'article 101a a été approuvé par le peuple bernois le 3 mars 2002 par une majorité de 79 % ! La garantie fédérale a été accordée par arrêté fédéral du 12 mars 2003 (annexe 5).

En conclusion, l'IN 135 s'inscrit dans une tendance visant à introduire des mécanismes de frein au déficit. Sur le plan fédéral comme dans plusieurs cantons, des majorités qualifiées ont été introduites soit pour rendre plus difficile l'acceptation de dépenses nouvelles, soit pour rendre plus difficile l'adoption d'un budget déficitaire. Dans ce sens, l'argument du Conseil d'Etat selon lequel le mécanisme proposé par l'IN 135 serait étrange, ne résiste pas à l'examen.

Pour le reste, il s'agit d'une analyse d'opportunité politique. Pour les initiants, le retour durable à l'équilibre budgétaire et la réduction de l'endettement de l'Etat qui en découlera sont des objectifs politiques prioritaires, qui justifient une certaine limitation de l'autonomie des autorités.

4. *Légalité des prestations et subventions*

Il s'agit d'ancrer dans la constitution un principe reconnu du droit public, selon lequel les prestations et subventions doivent respecter le principe de légalité. A noter que cet objectif est aujourd'hui rempli, en matière de subventions, par la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005. Adoptée postérieurement au lancement de l'initiative, cette loi constitue en effet elle-même la base légale qui permet, dans certains cas, l'attribution d'une subvention sans loi spécifique.

5. *Vérification périodique des prestations et subventions quant à leur caractère efficace, nécessaire et financièrement supportable*

Sur ce point, l'IN 135 reprend le principe de l'article 82 alinéa 2 de la constitution fribourgeoise. Dans notre canton, le Conseil d'Etat rappelle dans son rapport que le projet GE-Pilote vise à doter le canton des moyens d'opérer une évaluation stratégique des prestations publiques. Lancé par la conseillère d'Etat libérale Martine Brunschwig Graf, GE-Pilote avait en effet pour objectif de permettre une évaluation stratégique des prestations, respectivement leur réexamen périodique.

Depuis lors, GE-Pilote semble s'être perdu dans les limbes. Le projet de loi du Conseil d'Etat qui visait à assurer le financement du projet a été retiré. Quoiqu'il en soit, les initiants entendent ancrer le principe du réexamen périodique des prestations et subventions dans la constitution, pour garantir la mise en œuvre effective du projet GE-Pilote.

c) Conclusion

L'embellie annoncée pour les comptes 2006 ne doit pas faire illusion : comme le Conseiller d'Etat M. David Hiler l'a lui-même affirmé, la bonne tenue des recettes consécutive à l'amélioration de la conjoncture ne doit pas faire oublier que l'Etat de Genève vit une situation de déficit structurel. L'IN 135 constitue pour les initiants un moyen adéquat pour permettre à l'Etat de Genève d'éviter, comme cela a malheureusement été le cas à la fin des années 1990, que la machine à dépenser ne s'emballe à nouveau aussitôt que les recettes augmentent.

En outre, l'adoption d'une majorité qualifiée pour l'adoption de budgets déficitaires aura pour résultat non seulement de rendre cette adoption plus difficile, mais aussi et surtout de contraindre les partis politiques à réaliser l'union sacrée autour de véritables plans d'assainissement des finances.

ARGOVIE**Gesetz
über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF)**

Vom 11. Januar 2005

E. Schuldenbremse**§ 27****Schuldenbremse**

- 1 Bilanzfehlbeträge werden ab dem dem Jahresbericht folgenden übernächsten Budget in gleich bleibenden Raten von 20 % abgeschrieben. Der Grosse Rat kann mit der Abnahme des Jahresberichts bei Vorliegen eines Ertragsüberschusses die Abschreibungsrate erhöhen.
- 2 Ausserordentlicher Aufwand und Ertrag werden bei der Festlegung des abzuschreibenden Bilanzfehlbetrags nicht berücksichtigt.
- 3 Der Grosse Rat legt zusammen mit der Abnahme des Jahresberichts den ausserordentlichen Aufwand und Ertrag fest. Die Festlegung erfordert die absolute Mehrheit aller Mitglieder.
- 4 Der Grosse Rat kann bei einer für das Budgetjahr angenommenen stagnierenden Wirtschaftsentwicklung mit der Festlegung des Budgets die Abschreibungen der Bilanzfehlbeträge bis auf 10 %, bei einer rezessiven bis auf 0 % senken.
- 5 Die Wirtschaftsentwicklung stagniert, wenn die reale Veränderung des Volkseinkommens des Kantons Aargau gegenüber dem Vorjahr zwischen plus 0,5 und minus 0,5 % beträgt; die Wirtschaftsentwicklung ist rezessiv, wenn der Rückgang 0,5 % übersteigt.

BERNE

Constitution

Art. 101a *[Introduit le 3. 3. 2002; la garantie fédérale a été accordée à cet article par arrêté fédéral du 12. 3. 2003; ROB 03-57]*

Frein au déficit

- ¹ Le budget ne peut présenter d'excédent de charges.
- ² L'excédent de charges du compte d'Etat est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre.
- ³ Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 1, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Lors de l'approbation du compte d'Etat, l'alinéa 2 n'est pas applicable au montant de l'excédent de charges fixé dans le budget. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans.
- ⁴ Lors de l'approbation du compte d'Etat, le Grand Conseil peut déroger à l'alinéa 2, dans une mesure à déterminer, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans.

Art. 101b *[Introduit le 3. 3. 2002; la garantie fédérale a été accordée à cet article par arrêté fédéral du 12. 3. 2003; ROB 03-57]*

Frein à l'augmentation des impôts

Toute augmentation de la quotité d'impôt par le Grand Conseil qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales du canton nécessite l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil.

BÂLE-CAMPAGNE

http://www.bl.ch/docs/polit-rechte/vernehml/vern2005/defizitbremse/lrv_defizitbremse.pdf

La commission propose d'entrer en matière

<http://www.baselland.ch/docs/parl-lk/berichte/2005/2005-300.htm>

BÂLE-VILLE

die Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 acceptée en votation le 30 octobre 2005

Schuldenbremse

§ 120. ¹Der Kanton sorgt dafür, dass seine Verschuldung im Verhältnis zu seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit mittelfristig einen vom Gesetzgeber zu definierenden Wert nicht überschreitet. Die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushaltes ist dabei zu gewährleisten.

²Die jährlichen Ausgaben werden unter Berücksichtigung der Finanzlage und des Grundsatzes einer stabilen Ausgabenentwicklung festgelegt.

Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz)

*Haushaltführung*³

§ 4.³ Die Nettoschuldenquote des Kantons, definiert als Nettoschuld des Kantons relativ zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz, darf nicht mehr als 7,5 Promille betragen.

²Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf die Budgetvorgabe für das Folgejahr für den Ordentlichen Nettoaufwand gegenüber der Budgetvorgabe für das laufende Jahr um höchstens die Novemberteuerung des laufenden Jahres wachsen. Ist für das laufende Jahr keine Budgetvorgabe festgelegt, bildet das Budget des laufenden Jahres den Ausgangspunkt für die Budgetvorgabe des Folgejahres.

³Liegt die Nettoschuldenquote im Vorjahr über dem zulässigen Wert gemäss Abs. 1, darf der Grosse Rat bei der Beschlussfassung zum Budget die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 nur mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen überschreiten. Wird diese Mehrheit nicht erreicht, legt der Regierungsrat bis zur nächsten Sitzung des Grossen Rats ein neues Budget vor, das die Budgetvorgabe gemäss Abs. 2 einhält.

⁴Der Regierungsrat sorgt dafür, dass das Ergebnis der Verwaltungsrechnung im Gesamten nicht schlechter ausfällt als das Budget.

³§ 4 samt Titel in der Fassung des GRB vom 7. 12. 2005 (wirksam seit 9. 7. 2006; Ratschlag Nr. 03.0155.01 [9220], Kommissionsbericht Nr. 03.0155.02).

FRIBOURG

Loi sur les finances

Art. 40a c) Principe de l'équilibre budgétaire

- 1 L'Etat équilibre son budget de fonctionnement (art. 83 al. 1 Cst.).
- 2 Des déficits budgétaires sont toutefois admissibles en cas de situation conjoncturelle difficile ou de besoins financiers exceptionnels.
- 3 Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés dans les années suivantes (art. 83 al. 3 Cst.). A défaut d'y parvenir, le Grand Conseil doit décider une augmentation du coefficient des impôts cantonaux directs ou la perception temporaire de centimes additionnels.

Art. 40b d) Situation conjoncturelle difficile

- 1 En cas de situation conjoncturelle difficile, le déficit du budget de fonctionnement peut atteindre 2 % au plus du total des revenus avant imputations internes.
- 2 La situation conjoncturelle peut être considérée comme difficile notamment en cas de récession entraînant une augmentation importante du chômage ou une baisse sensible des revenus estimés de la fiscalité.
- 3 Le Conseil d'Etat détermine, lors de la fixation des objectifs budgétaires annuels, la mesure dans laquelle une situation conjoncturelle difficile peut être prise en considération.
- 4 Le règlement d'exécution fixe les indicateurs permettant d'évaluer la situation conjoncturelle et les limites à partir desquelles il est possible de s'écarter de la règle de l'équilibre.

Art. 40c e) Besoins financiers exceptionnels

- 1 En cas de besoins financiers exceptionnels, par décision du Grand Conseil prise à la majorité de ses membres, le déficit du budget de fonctionnement peut être porté au-delà de la limite fixée à l'article 40b al. 1.
- 2 Sont considérés comme exceptionnels des besoins financiers :
 - a) causés par des catastrophes ou d'autres événements et situations présentant un caractère exceptionnel ;
 - b) dont le coût net total excède 1 % du total des revenus avant imputations internes.

Art. 40d f) Compensation

- 1 Le déficit du compte de fonctionnement, après déduction des recettes extraordinaires, est compensé dans les budgets futurs sur une période de cinq ans au maximum. La compensation débute avec le budget du deuxième exercice suivant.
- 2 Si le déficit du compte de fonctionnement est causé par un besoin financier exceptionnel, le Grand Conseil peut prolonger le délai de deux ans au plus.
- 3 Le règlement d'exécution définit la nature des recettes extraordinaires au sens de l'alinéa 1.

Art. 41 g) Effets sur les impôts cantonaux

- 1 Le coefficient annuel de l'impôt sur le revenu et la fortune des personnes physiques, sur le bénéfice et le capital des personnes morales et de l'impôt minimal est fixé chaque année par le Grand Conseil en fonction du résultat du budget.
- 2 Le Grand Conseil peut majorer ou réduire de 20 % au plus le coefficient annuel des impôts énumérés à l'alinéa 1.
- 3 Lorsque le déficit du budget de fonctionnement dépasse 2 % du total des revenus avant imputations internes, une augmentation du coefficient annuel des impôts est obligatoire. Cette obligation peut être levée si cette limite est dépassée en raison de besoins financiers exceptionnels au sens de l'article 40c. L'augmentation du coefficient annuel des impôts ne s'applique ni à l'impôt communal ni à l'impôt ecclésiastique.
- 4 Le Grand Conseil ne peut dépasser le chiffre de dépenses proposé par le Conseil d'Etat sans prévoir simultanément une réduction de dépenses équivalentes.
- 5 Toute proposition parlementaire de réduire une recette est soumise à un examen préalable du Conseil d'Etat et de la Commission des finances et de gestion. Si le Conseil d'Etat et la Commission des finances et de gestion s'opposent à la réduction de la recette, la proposition est caduque.
- 6 Le Grand Conseil peut décider d'assurer la couverture financière de dépenses très importantes et exceptionnelles par la perception temporaire de centimes additionnels à l'impôt cantonal. Cette décision n'affecte ni l'impôt communal ni l'impôt ecclésiastique.

JURA**JOURNAL
DES DEBATS
DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA
No 20 — 2004
677**

http://rsju.jura.ch/extranet/groups/public/documents/rsju_journal_deb/journal_deb_2004_20.pdf

11. Motion no 754**Pour une instauration d'un frein à l'endettement****Jean-Marc Fridez (PDC)**

Le refus par le peuple jurassien, en mai dernier, du projet «Jura Pays Ouvert» doit notamment être interprété comme étant un NON clair à des dépenses nouvelles. Par sa nonadhésion à ce projet de société, une partie importante des électeurs jurassiens a donné un signe précis à la classe politique: il souhaite vivre dans un canton où les dépenses et l'endettement s'avèrent maîtrisés.

Lors de la votation populaire de décembre 2001 demandant l'instauration dans la Constitution suisse d'un frein à l'endettement, rappelons que les électrices et les électeurs jurassiens ont accepté cette modification à plus de 72%. Durant les années 1990 à 1999, l'endettement du canton du Jura a connu un accroissement beaucoup plus important que ses homologues suisses avec une augmentation de 245% (moyenne suisse 195%). A noter que seul deux cantons (Grisons et Vaud) ont dû constater une hausse de leur endettement plus importante que la nôtre.

A fin 2003, le bilan de la République et Canton du Jura présente une dette brute de 511,6 millions de francs, ce qui représente une dette par habitant de 7'393 francs. Les intérêts passifs s'élèvent à 17 millions de francs générant ainsi une dépense de 46'670 francs par jour.

Dans son programme de législature 2003-2006, le Gouvernement indique qu'il entend «mener une politique financière visant à maintenir des finances cantonales saines, afin de concrétiser ses objectifs prioritaires sans altérer l'aptitude du Jura à investir pour maintenir, renouveler et développer ses infrastructures». Un projet de frein à l'endettement s'inscrit pleinement dans la ligne recherchée par le Gouvernement. Dès lors et compte tenu de ce qui précède, nous demandons au Gouvernement de proposer au Parlement les dispositions législatives permettant la mise en place d'un frein à l'endettement. Ce mécanisme de frein devra permettre, à terme, de maintenir la quote-part de la dette brute figurant au bilan (rubriques 21 et 22 – 511,6 millions en 2003 mais sans les engagements de la Confédération envers le service des crédits agricoles et l'Office des forêts (60,323 millions au 31.12.2003)) à un maximum de 20% du revenu cantonal. Le mécanisme envisagé devra être contraignant; il devra en outre prévoir des sanctions si l'objectif décrit plus haut n'est pas atteint.

Le Gouvernement peut proposer au Parlement un critère différent de celui proposé dans la présente motion (dette brute/revenu cantonal à 20%), toutefois, ce nouvel élément de référence devra, pour le moins, respecter les mêmes objectifs.

Au vote, la motion no 754 est acceptée par 34 voix contre 25.

LUCERNE

Staatsverfassung

§ 52⁸³ *Finanz- und Grundstücksgeschäfte* (en vigueur depuis 01.01.2001)

Der Grosse Rat ist zuständig für die folgenden Finanz- und Grundstücksgeschäfte:

- a. jährliche Festsetzung des Voranschlages und des Steuerfusses;
- b. Bewilligung von freibestimmbaren Ausgaben, welche die vom Gesetz zu bestimmende Ausgabenbefugnis des Regierungsrates übersteigen;
- c. Abnahme der jährlich vorzulegenden Staatsrechnung und der Abrechnungen über Ausgaben für Bauten, die ausserhalb des Voranschlages bewilligt wurden;
- d. Ermächtigung des Regierungsrates zur Aufnahme von Anleihen und Darlehen;
- e. Genehmigung von Bürgschaftserklärungen des Staates, wenn die vom Staat einzugehenden Verpflichtungen einen vom Gesetz zu bestimmenden Betrag übersteigen;
- f. Genehmigung von Rechtsgeschäften über den entgeltlichen Erwerb und die Veräusserung von Grundstücken durch den Staat, wenn der Vertragswert einen durch das Gesetz zu bestimmenden Betrag übersteigt.

Finanzhaushaltsgesetz (al.2 entré en vigueur en 2001)

§ 9²⁰ *Haushaltziele*²¹

Absatz 1²¹

¹Der Aufwandüberschuss im Voranschlag der Laufenden Rechnung darf höchstens 4 Prozent des Bruttoertrags einer Einheit der Staatssteuern betragen. ²² (entré en vigueur en 2001)

¹Der Voranschlag der Investitionsrechnung ist so festzusetzen, dass sich für die Laufende Rechnung aus der Verzinsung und Abschreibung der Nettoinvestitionen eine tragbare Belastung ergibt.

SCHAFFHOUSE

Motion Nr. 9/2006 von Christian Heydecker vom 23. Oktober 2006 betreffend Einführung einer Schuldenbremse

Mit den ausserordentlichen Einnahmen aus dem Teilverkauf der vom Kanton gehaltenen EKS-Aktien und der Veräusserung der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank hat der Kanton Schaffhausen die Verschuldung bzw. die Netto-Last auf Null reduziert. Damit ergibt sich neuer finanzieller Handlungsspielraum für den Kanton (Investitionen in Bildung und Verkehr; weitere steuerliche Entlastungen). Gleichzeitig besteht aber die Gefahr, dass aufgrund dieser komfortablen Ausgangslage die finanzpolitische Disziplin wieder nachlässt und aus allen Ecken neue Begehrlichkeiten mit erheblichen Folgekosten angemeldet werden. Gesunde Staatsfinanzen und eine verlässliche Finanzpolitik sind aber unabdingbare Voraussetzung für Wirtschaftswachstum und damit für allgemeinen Wohlstand.

Um die Kantonsfinanzen auch in Zukunft auf Kurs zu halten, genügen die geltenden Bestimmungen zur Sicherstellung des Haushaltgleichgewichts nicht (Art. 97 KV, Art. 7 kant. FHG); sie greifen zu spät. Es ist daher angezeigt, das kantonale Finanzhaushaltsgesetz um eine wirksame Schuldenbremse zu ergänzen. Als Vorbild könnte beispielsweise die Schuldenbremse des Bundes gemäss den Art. 13 ff. eidg. FHG herangezogen werden.

Mit 35 : 32 wird die Motion Nr. 9/2006 von Christian Heydecker betreffend Einführung einer Schuldenbremse nicht erheblich erklärt. Das Geschäft ist erledigt.

THURGOVIE

DER GROSSE RAT DES KANTONS THURGAU

Protokoll vom 14. August 2002 Nr. 42/1

(ganztägige Sitzung)

<http://www.parlament.tg.ch/documents/14.08.02.pdf>

8. Motion Marcel Schenker betreffend Ausgabenbremse

Wortlaut und Begründung (schriftliche, nicht vorgelesene Ausführungen)

Antrag: Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat eine Vorlage zu unterbreiten, die auf Gesetzes- oder Verfassungsstufe eine "Ausgabenbremse" vorsieht. Damit sollen Beschlüsse des Grossen Rates über neue einmalige oder wiederkehrende Ausgaben nur zustande kommen, wenn sie mit einem qualifizierten Mehr beschlossen werden.

Beschlussfassung

Die Motion Schenker wird mit 91:19 Stimmen nicht erheblich erklärt.

VALAIS

Constitution (Art. 25 entré en vigueur le 01.01.2005)

Art. 25²¹

¹ Le budget de l'Etat doit présenter un excédent de revenus et un excédent de financement assurant des investissements et participations aux investissements de tiers nécessaires au développement harmonieux du canton et permettant de garantir l'amortissement d'un éventuel découvert au bilan, ainsi qu'un amortissement de la dette.

² Si le compte s'écarte du budget et présente un excédent de charges ou une insuffisance de financement, l'amortissement de ces découverts doit être prévu au budget du deuxième exercice suivant.

³ Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil avant la publication du projet de budget les modifications des dispositions légales ne relevant pas de sa propre compétence et qui sont nécessaires au respect de ce principe.

⁴ Ces modifications sont arrêtées par le Grand Conseil, par la voie du décret, dans la même session que celle où il approuve le budget.

⁵ La législation règle l'application des principes posés dans cet article. Elle pourra prévoir des exceptions en fonction de la conjoncture économique ou en cas de catastrophes naturelles ou d'autres événements extraordinaires.

ZURICH

<http://www.zhlex.zh.ch/Erlass.html?Open&Ordnr=611%2C56%2C97>
Modification en vigueur depuis le 01.07.2001

**Finanzaushaltsgesetz und Steuergesetz
(Änderung)**

(vom 15. November 1999)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in einen Antrag des Regierungsrates vom 13. Mai 1998,

beschliesst:

I. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

1. Das **Finanzaushaltsgesetz** vom 2. September 1979

Sparsamkeit

§ 6. Abs. 1 unverändert.

Ist der mittelfristige Ausgleich der Laufenden Rechnung gefährdet, prüft der Regierungsrat die Ausgabenbedürfnisse erneut auf ihre sachliche und zeitliche Dringlichkeit. Er erstattet dem Kantonsrat Bericht und beantragt ihm Massnahmen zur dauerhaften Senkung der Ausgaben, insbesondere die Änderung von gesetzlichen Verpflichtungen.

Abschreibungen des Bilanzfehlbetrags

§ 21. Der Bilanzfehlbetrag wird jährlich zu mindestens 20 Prozent abgeschrieben.

2. Das **Steuergesetz** vom 8. Juni 1997

II. Steuerfuss

§ 2. Abs. 1 unverändert.

Der Kantonsrat setzt für je drei Kalenderjahre den Steuerfuss in Prozenten der einfachen Staatssteuer fest. Der Regierungsrat beantragt innerhalb der Steuerfussperiode Erhöhungen des Steuerfusses zur Deckung höchstens der Hälfte der in seinem Voranschlagsentwurf eingestellten Abschreibungen eines Bilanzfehlbetrags.

Abs. 3 unverändert.

II. Diese Änderung wird der Volksabstimmung unterstellt.

Ein Inkrafttreten dieses Gesetzes setzt die Annahme der Verfassungsbestimmungen über die Ausgabenbremse in der Volksabstimmung voraus.

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht seiner Geschäftsleitung über die Ergebnisse der kantonalen Volksabstimmung vom 12. März 2000

Zahl der Stimmberechtigten	772 448
Eingegangene Stimmzettel 1B	321 786
Annehmende Stimmen	221 280
Verwerfende Stimmen	58 485
Ungültige Stimmen	2 359
Leere Stimmen	39 662

beschliesst:

Die Referendumsvorlage «Ausgabenbremse: Finanzhaushaltsgesetz und Steuergesetz (Änderung)» wird als vom Volke angenommen erklärt.

Zürich, 15. Mai 2000

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident: Der Sekretär:
Hans Rutschmann Hans Peter Frei