

Date de dépôt: 29 février 2008

- a) IN 135-D** **Rapport de la Commission des finances chargée de rédiger un contreprojet à l'initiative populaire 135 « antidette »**
- a) PL 10221** **Projet de loi constitutionnelle de M^{me} et MM. Pierre Kunz, Guy Mettan, Anne-Marie von Arx-Vernon, Christian Bavarel, Eric Bertinat, Claude Jeanneret, Pierre Losio, Eric Leyvraz et Jean-Marc Odier modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) (*Contreprojet à l'IN 135*)**
- b) PL 10222** **Projet de loi de M^{me} et MM. Pierre Kunz, Guy Mettan, Anne-Marie von Arx-Vernon, Christian Bavarel, Eric Bertinat, Claude Jeanneret, Pierre Losio, Eric Leyvraz et Jean-Marc Odier modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)**

Rapport de majorité de M. Pierre Kunz (page 3)

Rapport de minorité de M^{me} Mariane Grobet Wellner (page 20)

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 contreprojet, **au plus tard le** **20 août 2007**
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, **au plus tard le** **20 août 2008**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Pierre Kunz

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 15 juin 2007 le Grand Conseil a décidé de rejeter l'IN 135 « antidette » et de lui opposer un contre-projet. Il a simultanément chargé la Commission des finances de préparer le texte de ce dernier.

La Commission des finances, sous la présidence de M. Guy Mettan, a entrepris cette tâche à l'occasion de sa séance du 9 janvier 2008 et l'a poursuivie lors de ses réunions des 23 janvier, 30 janvier et 6 février derniers. Lors de leurs travaux les commissaires ont bénéficié de l'entière collaboration de M. David Hiler, chef du DF.

Les étapes de l'élaboration du contre-projet

1. Les points d'achoppement

On se souvient que déjà lors des débats du Grand Conseil relatifs au texte de l'initiative il était apparu qu'une forte majorité du parlement reconnaît la nécessité de mettre un terme à la « périlleuse culture des déficits » adoptée par les autorités de notre canton depuis deux décennies. Selon cette majorité il convient de mettre en place un cadre constitutionnel et légal plus contraignant que celui existant actuellement.

Globalement les objectifs de l'IN 135 sont conformes à cet objectif mais, en accord avec le Conseil d'Etat, cette majorité considère que le texte de l'initiative présente deux excès :

- en premier lieu, l'exigence selon laquelle l'adoption d'un budget déficitaire ne puisse intervenir que moyennant une majorité qualifiée des deux tiers du parlement élu, exigence qui, dans le contexte genevois, risque de permettre à une minorité de groupes politiques, unis par des motifs peut-être même contradictoires, d'imposer régulièrement sa volonté à la majorité et de faire vivre notre canton en permanence sans budget ;

- en deuxième lieu, le fait que cette majorité qualifiée est exigée pour l'adoption d'un budget déficitaire dès la première année d'apparition de celui-ci, sans considération d'une part pour le contexte conjoncturel du moment et d'autre part pour les contraintes du processus budgétaire.

Dès les premières discussions de commission relatives à ces questions les représentants du comité d'initiative précisent qu'ils sont prêts à examiner des contre-propositions et, si celles-ci s'avèrent raisonnables, à retirer leur texte.

2. Quelle majorité qualifiée ?

Sur ce point le chef du DF relève que pour le Conseil d'Etat la solution recommandée plus particulièrement par les groupes radicaux et PDC, à savoir une majorité fixée à 51 voix, constitue une formule adéquate. Elle souligne le caractère exceptionnel que doit comporter le vote d'un budget déficitaire sans pour autant entraver le fonctionnement démocratique du parlement.

3. Dans quelles conditions la majorité qualifiée est-elle requise ?

Pour le Conseil d'Etat les exigences de la loi doivent être renforcées. M. Hiler rappelle que dans la rédaction actuelle de la LGAF, lorsqu'il est question d'un travail sur quatre ans, il s'agit en réalité d'une période de cinq ans. C'est trop long et c'est en raison de ce décalage entre les nécessités pratiques et l'objectif de rigueur poursuivi que l'actuel article 7 de la LGAF est, dans les faits, inopérant. D'autres mécanismes s'imposent donc.

Si le chef du DF doute fortement de l'efficacité du système préconisé par l'IN 135, il est en revanche favorable à un système fondé sur une analyse bisannuelle. Il convient, selon M. Hiler, qu'en cas de deux exercices déficitaires consécutifs, le Conseil d'Etat soit contraint de se présenter devant le parlement avec une proposition de rééquilibrage. Mais il constate aussi que cette voie pose un problème de calendrier : lorsque deux exercices se révèlent déficitaires, le budget de la troisième année a déjà été adopté par le Grand Conseil et il déroule ses effets. Or, il se peut que ce budget montre une inversion de tendance et qu'il soit équilibré. Le parlement, pour gérer un tel cas, doit donc conserver un certain pouvoir d'appréciation.

Le contre-projet présenté par le Département des finances

Sur la base des considérations exposées ci-dessus, le chef du DF a élaboré une proposition de contre-projet à l'IN 135. Elle consiste dans deux textes :

- d'une part un nouvel article constitutionnel reprenant largement les idées du comité d'initiative et introduisant l'exigence d'une majorité absolue des membres du Grand Conseil pour l'adoption d'un budget déficitaire;
- d'autre part une réécriture de l'article 7 de la LGAF s'agissant des remèdes à apporter en cas de déficit du compte de fonctionnement.

Le texte constitutionnel

L'article 174 A, tel que rédigé dans l'IN 135, est modifié ainsi :

- al. 1 (inchangé)

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.

- al. 2 (inchangé)

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

- al. 3 (modifié)

L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres du Grand Conseil.

- al. 4 (inchangé)

Toute prestation ou subvention doit reposer sur une base légale.

- al. 5 (inchangé)

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.

La modification de la LGAF

L'amendement proposé par le Département des finances concerne l'article 7 Equilibre budgétaire de la LGAF. Cet amendement se présente ainsi :

al. 1 (inchangé sur le fond)

Le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève doit être équilibré.

al. 2 (inchangé sur le fond)

Toutefois, le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges à concurrence maximale de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions.

al. 3 (modifié)

Lorsque le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève prévoit un excédent de charges dans la limite prévue à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil un plan de mesures visant le retour à l'équilibre pour l'exercice suivant.

al. 4 (supprimé)

al. 5 (modifié)

Si le compte de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève n'est pas équilibré deux années, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune des mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

al. 6 (nouveau)

Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut déroger à la mise en œuvre du mécanisme prévu à l'alinéa 5 s'il apparaît très probable que l'exercice qui suit les deux exercices déficitaires présentera un compte de fonctionnement équilibré.

Les débats au sein de la commission

Ils se sont déroulés de manière très consensuelle et sont demeurés brefs puisque tous les groupes, à l'exception des socialistes, considèrent que le contre-projet élaboré par le Département des finances est pleinement satisfaisant, même si **les députés libéraux** regrettent « un certain affaiblissement » du texte original. Ils doutent en particulier, se fondant sur les chiffres du passé, que la majorité absolue de 51 voix requise pour le vote d'un budget déficitaire constitue réellement un accroissement des exigences.

La position négative du **groupe socialiste** est résumée par l'un de ses représentants de la manière suivante : « Lors du vote du *frein aux déficits* la position des socialistes avait été très clairement négative. Ils s'opposent donc logiquement au contre-projet à l'IN 135, principalement parce que, selon eux, une loi quelle qu'elle soit ne saurait être votée en démocratie autrement qu'à la majorité des personnes présentes. L'espèce de *qualification des lois* introduite par le contre-projet à l'IN 135 constitue un dangereux précédent ». Des déclarations faites par les autres partis, on retiendra

- celle d'un **député des Verts** qui souligne « la nécessité de veiller à une utilisation rationnelle des deniers publics, ciblée dans ses prestations et de poursuivre sur la voie du désendettement public » ;
- celle d'un **député radical** qui considère que les travaux de la commission ont permis à ses membres non seulement de rédiger le contre-projet requis mais aussi de « tester le gouvernement sur sa volonté de rétablir durablement les finances publiques et de se convaincre qu'il poursuivait sérieusement cet objectif » ;
- celle d'une **représentante PDC** qui se dit « déçue par le constat que les représentants d'un parti gouvernemental, les socialistes, restent imperméables à la solution intelligente et pragmatique proposée par le Conseil d'Etat » ;
- celle d'un **représentant UDC** qui, tout en approuvant le contre-projet, indique que son parti « n'est pas convaincu par l'instrument choisi, celui de la majorité absolue des députés élus » ;
- celle du **commissaire MCG** qui voit dans les nouveaux articles « une mesure en phase avec la gravité de la situation relative à l'endettement de Genève ».

Votes de la commission

Le contre-projet se compose de deux volets: une loi constitutionnelle, laquelle constitue formellement le contre-projet à l'IN 135, et une modification de la LGAF. Les deux textes préparés par la Commission des finances sont présentés au parlement par des députés. C'est la raison pour laquelle ils sont munis de la signature des commissaires de tous les groupes les ayant adoptés.

Par ailleurs il faut noter avec le président de la commission que si les auteurs de l'initiative décident de retirer celle-ci, le projet de loi constitutionnel soumis à la votation populaire sera intitulé « Projet de loi constitutionnelle modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00) ». Le terme « antidette » disparaîtrait donc. Dans le cas contraire, le titre de l'IN 135 perdurerait et le projet de loi constitutionnel serait présenté comme le contre-projet à l'IN 135.

Projet de loi constitutionnelle (premier et deuxième débats)

L'entrée en matière est votée ainsi :

Pour :	12 (2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre :	3 (3 S)
Abstentions :	–

En deuxième lecture le texte de l'alinéa 3 présenté par le Département des finances est précisé. L'alinéa adopté se présente ainsi :

L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres composant le Grand Conseil.

Le vote de cet alinéa donne le résultat suivant :

Pour :	7 (2 Ve, 2 R, 2 PDC, 2 UDC, 1 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	6 (3 S, 3 L)

Les autres alinéas, demeurés conformes aux propositions du Département des finances, sont tous adoptés sans opposition.

Dans son ensemble, l'article 174 A (nouveau) est adopté par :

Pour :	12 (2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	3 (3 S)

Projet de loi modifiant l'article 7 de la LGAF (D 1 05)

L'entrée en matière ayant été acquise tacitement, la commission passe au deuxième débat. Il convient de relever qu'entre la séance du 30 janvier 2008 et celle du 6 février 2008, le projet initial du Département des finances a fait l'objet de quelques adaptations terminologiques, sans conséquence sur son contenu.

- al. 1 : *Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève doit être équilibré.*
pas d'opposition, adopté
- al. 2 : *Toutefois, le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges à concurrence maximale de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions*
pas d'opposition, adopté
- al. 3 : la rédaction proposée par le Département des finances est précisée et le texte final se présente ainsi : *Lorsque le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève prévoit un excédent de charges dans la limite prévue à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil les mesures assurant le retour à l'équilibre pour l'exercice suivant.*

L'article 7, alinéa 3 dans cette teneur est adopté par :

Pour : 10 (2 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre : –
Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

- al 4 : suppression adoptée sans opposition (les alinéas 5 et 6 de la proposition du Département des finances deviennent respectivement les alinéas 4 et 5)
- al 5 4 : *Si le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève n'est pas équilibré deux années consécutives, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le Conseil*

général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.
pas d'opposition, adopté

- al 6 5 : le texte présenté par le Département des finances fait l'objet d'une modification destinée à en garantir le parallélisme avec la loi constitutionnelle: *Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité absolue des membres le composant, déroger à la mise en œuvre du mécanisme prévu à l'alinéa 4, s'il apparaît très probable que l'exercice qui suit les deux exercices déficitaires présentera un compte de fonctionnement équilibré.*

L'article 7, alinéa 5 dans cette teneur est adopté par :

Pour : 10 (2 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
 Contre : –
 Abstentions : 5 (3 S, 2 Ve)

Dans son ensemble l'article 7 est adopté grâce au vote suivant :

Pour : 10 (2 R, 2 PDC, 2 UDC, 3 L, 1 MCG)
 Contre : –
 Abstentions : 5 (2 Ve, 3 S)

Quant à l'article fixant l'entrée en vigueur de la loi (Article 2), la commission porte son choix sur le texte suivant : *La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.* En effet, cette modification de la LGAF, même si le peuple refusait la loi constitutionnelle, pourra tout de même entrer en vigueur.

Le vote relatif à cet article donne le résultat suivant :

Pour : 12 (2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
 Contre : 3 (3S)
 Abstentions : –

Votes finaux et recommandations de la commission

En troisième débat,

le vote relatif à la loi constitutionnelle donne le résultat suivant :

Pour : 11 (2 Ve, 2 R, 2 PDC, 1 UDC, 3 L, 1 MCG)

Contre 3 (3 S)

Abstentions : –

le vote concernant la loi modifiant la LGAF donne un résultat identique :

Pour : 11 (2 Ve, 2 R, 2 PDC, 1 UDC, 3 L, 1 MCG)

Contre : 3 (3 S)

Abstentions : –

Adaptations législatives

Dans l'hypothèse de l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle et/ou de la loi modifiant la LGAF, le Bureau du Grand Conseil devra proposer une modification de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01), afin d'y inclure le nouveau type de majorité prévu dans les deux projets de lois (majorité absolue des membres composant le Grand Conseil), encore inconnu à ce jour.

En vertu de ce qui précède la majorité de la Commission des finances vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, en forme de contreprojet à l'IN 135, d'accepter les projets de lois qui vous sont présentés.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 10221**

Projet présenté par les députés:

M^{me} et MM. Pierre Kunz, Guy Mettan, Anne-Marie von Arx-Vernon, Christian Bavarel, Eric Bertinat, Claude Jeanneret, Pierre Losio, Eric Leyvraz et Jean-Marc Odier

Date de dépôt: 29 février 2008

Projet de loi constitutionnelle
modifiant la Constitution de la République et canton de Genève
(A 2 00) (Contreprojet à l'IN 135)

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

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 requiert la majorité
absolue des membres composant le 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.

Secrétariat du Grand Conseil**PL 10222**

Projet présenté par les députés:

M^{me} et MM. Pierre Kunz, Guy Mettan, Anne-Marie von Arx-Vernon, Christian Bavarel, Eric Bertinat, Claude Jeanneret, Pierre Losio, Eric Leyvraz et Jean-Marc Odier

Date de dépôt: 29 février 2008

Projet de loi

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)

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

Article 1

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 7 Equilibre budgétaire (nouvelle teneur)

¹ Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève doit être équilibré.

² Toutefois, le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges à concurrence maximale de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions.

³ Lorsque le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève prévoit un excédent de charges, dans la limite prévue à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil les mesures assurant le retour à l'équilibre pour l'exercice suivant.

⁴ Si le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève n'est pas équilibré deux années consécutives, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

⁵ Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut, à la majorité absolue des membres le composant, déroger à la mise en œuvre du mécanisme, prévu à l'alinéa 4, s'il apparaît très probable que l'exercice qui suit les deux exercices déficitaires présentera un compte de fonctionnement équilibré.

Article 2: Entrée en vigueur

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

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 «antidetete», 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 contreprojet, au plus tard le	20 août 2007
5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le	20 août 2008

Initiative populaire

«Antidette»

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, soit plus de 40 000 F 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 «antidette» 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 antidette»

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF)

D 1 05

Art. 7 Equilibre budgétaire

¹ Le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève doit être équilibré.

² Toutefois, le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges à concurrence maximale de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions.

³ Lorsque le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève prévoit un excédent de charges dans les limites prévues à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat doit soumettre simultanément au Grand Conseil un plan financier démontrant le retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans au maximum. Le plan financier doit prévoir un excédent de charges en diminution régulière chaque année.

⁴ Lorsque le compte de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève affiche un excédent de charges supérieur à la limite prévue à l'alinéa 2, le prochain budget de fonctionnement en cours d'élaboration (année N+1) doit inclure l'amortissement du découvert du bilan correspondant à la différence entre l'excédent de charges observé lors des comptes de l'exercice N-1 et la limite prévue à l'alinéa 2. Par ailleurs, le Conseil d'Etat doit soumettre simultanément au Grand Conseil un plan financier démontrant le retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans au maximum tel que prévu à l'alinéa 3.

⁵ Si le compte de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève n'est pas équilibré au bout d'une période maximale de quatre ans, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

IN 135

Proposition du Département des finances

Art. 174A, al. 3 de la CST.

"L'approbation d'un budget de fonctionnement déficitaire requiert la majorité absolue des membres du Grand Conseil."

Art 174A, al 3 tel que proposé par les initiants

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.

Art. 7 LGAF (Equilibre budgétaire) Nouvelle teneur

¹ Le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat doit être équilibré.

² Toutefois, le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat peut présenter un excédent de charges à concurrence maximale de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions.

³ Lorsque le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève prévoit un excédent de charge dans la limite prévue à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil un plan de mesures visant le retour à l'équilibre pour l'exercice suivant.

⁴ (supprimé)

⁵ Si le compte de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève n'est pas équilibré deux années consécutives, des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune des mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

⁶ Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil d'Etat, peut déroger à la mise en œuvre du mécanisme, prévu à l'alinéa 5, s'il apparaît très probable que l'exercice qui suit les deux exercices déficitaires présentera un compte de fonctionnement équilibré.

Date de dépôt : 8 avril 2008

Messagerie

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Mariane Grobet-Wellner

Mesdames et
Messieurs les députés,

Les socialistes se sont opposés à l'initiative 135, tout comme la majorité des député-e-s qui l'a rejetée par 58 non contre 30 oui et 2 abstentions lors de la séance du Grand Conseil du 15 juin 2007.

L'initiative

Préconisant une majorité qualifiée de deux tiers des membres du Grand Conseil pour l'acceptation d'un budget de fonctionnement déficitaire et même pour un budget bénéficiaire « dont le montant des dépenses dépasse le plafond fixé par la planification financière quadriennale », l'acceptation de l'initiative aura pour conséquence des blocages programmés, privant systématiquement le canton de budgets par la volonté d'une minorité.

Cela est non seulement antidémocratique mais surtout désastreux pour la gestion des finances du canton. Ce qui nous amène à émettre quelques doutes sur les objectifs véritables des initiants. Pourrait-il se cacher un souhait de « moins d'Etat » et d'autres baisses néfastes d'impôts derrière l'argument avancé de « finances saines » ?

Le contreprojet

Nous nous opposons également au contre-projet élaboré par la Commission des finances. Si le nombre de voix nécessaires pour adopter un budget déficitaire a été revu à la baisse (51 députés et non pas les deux tiers prévus dans l'initiative) et les conditions nécessaires précisées, il n'en demeure pas moins que le contreprojet représente un dangereux précédent et qu'il est contraire aux règles démocratiques en vigueur.

La conséquence d'une acceptation du contreprojet sera notamment celle-ci :

Il ne sera plus nécessaire pour les opposants à un budget déficitaire de se manifester par un vote négatif, ni même être présents dans la salle du Grand Conseil lors du vote, pour empêcher l'acceptation d'un budget déficitaire souhaité par une majorité de député-e-s prenant part au vote.

C'est ainsi que, par exemple, une dizaine de député-e-s absent-e-s au moment de vote pourraient rendre impossible l'acceptation d'un budget souhaité par une majorité de 55% des votants. Avec des blocages assurés.

Le contreprojet à l'initiative est complété par une proposition de modifications de la LGAF (D 1 05).

Outre la suppression de la précision « relatif aux opérations courantes » dans les premiers alinéas, le délai pour agir indiqué dans l'alinéa 3 est ramené à « l'exercice suivant » et celui figurant dans l'alinéa 4 à « deux années consécutives ».

L'essentiel des modifications concerne l'exigence d'une majorité qualifiée et figure à l'article 7, alinéa 5 (al. 6 nouveau devenu al. 5 modifié suite à la suppression de l'ancien al. 4). Cette modification implique le même défaut antidémocratique, raison pour laquelle les socialistes refusent le projet de loi.

L'importance du budget dans la gestion des finances de l'Etat

Le budget est un outil de pilotage indispensable à une saine gestion des finances de l'Etat. Il permet le suivi des recettes et dépenses tout au long de l'année et de procéder à des corrections en cas d'écarts constatés. Il s'inscrit dans une planification quadriennale qui sera revue périodiquement à la lumière des constats financiers et conjoncturels. L'absence de budget signifie de naviguer à vue et de se priver volontairement de boussole.

Le parlement établit son budget avec rigueur afin d'assurer les prestations à la population. Il n'est pourtant pas maître de l'évolution de la conjoncture au niveau mondial, ni de l'évolution des besoins de la population qui dépend de la pyramide d'âge, du taux de chômage. Il les estime au mieux de ses connaissances des paramètres pertinents, mais il n'a aucune influence sur le vieillissement de la population ou sur l'évolution de la Bourse à New York, à Shanghai ou ailleurs.

Les dépenses figurant dans les budgets sont pour près de 90% consécutives à des lois votées par le parlement. L'effort du gouvernement

pour contenir les dépenses sans diminuer les prestations dues à la population arrive à terme.

Les recettes sont pour l'essentiel les rentrées fiscales, estimées avec plus ou moins de pessimisme en tenant compte de l'inconnue qu'est l'évolution de la conjoncture de l'année suivante. Nous venons de constater que la débâcle financière liée à la titrisation de « sub-primes » immobilières des Etats-Unis aura des effets importants sur les résultats des comptes des gros contribuables et, en conséquence, sur les recettes fiscales dès 2007.

Conclusion.

L'acceptation de la baisse de l'impôt cantonal des personnes physiques de 12% – sur proposition des mêmes initiants – a privé l'Etat de près de 2 milliards de recettes et eu pour conséquence une augmentation de la dette. Heureusement, la conjoncture favorable constatée ces dernières années ainsi que l'amélioration du fonctionnement de l'administration fiscale ont eu pour effet d'atténuer les dégâts sur nos finances.

Les socialistes estiment que la camisole de force proposée est contreproductive et dangereuse pour l'équilibre des finances de Genève. Les mesures proposées sont source de conflits, de blocages par une minorité, de décisions contraires au bon sens en cas d'événements non prévus, voire non prévisibles.

La fragilité de l'estimation de recettes fiscales aussi bien dans les budgets que dans les comptes est la démonstration de l'absurdité et le côté illusoire de mesures envisagés.

Les socialistes refusent de soutenir ces mesures anti-démocratiques, illusoirs et contreproductives qui risquent de mettre en danger les efforts actuels et réels de retour à l'équilibre de nos finances et vous invitent, Mesdames et Messieurs les député-e-s, à faire de même.