

Date de dépôt: 18 août 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier:

- a) **PL 9163-B** **Projet de loi M^{me} et MM. Gabriel Barrillier, Marie-Françoise de Tassigny, Jean-Marc Odier, Jacques Follonier, Pierre Froidevaux, Hugues Hiltbold, Thomas Büchi, Bernard Lescaze et Pierre Kunz concernant l'établissement des budgets administratifs 2005 et 2006 de l'Etat de Genève (réduction de l'endettement et frein à l'accroissement des dépenses)**

- b) **PL 9267-B** **Projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05)**

- c) **PL 9319-B** **Projet de loi de MM. Guy Mettan, Patrick Schmied, Pierre-Louis Portier, Jean-Claude Egger et Philippe Glatz modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05)**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et
Messieurs les députés,

Suite au renvoi en commission de ces trois projets de loi par le Grand Conseil lors de sa session du 9 juin dernier, la Commission des finances a réexaminé ces projets, et notamment le projet de loi 9267, lors de sa séance du 29 juin 2005.

Rappel des faits

Lors de sa séance plénière, le Grand Conseil a adopté le projet de loi constitutionnelle garantissant la consultation populaire en cas de déficit persistant sur plus de quatre années consécutives (PL 9392) et qui était associé aux projets de loi susmentionnés. Lors de l'examen du projet de loi destiné à mettre en œuvre le mécanisme de frein au déficit et à l'inscrire dans la loi générale sur l'administration financière de l'Etat (PL 9267), les travaux ont été interrompus par le dépôt impromptu d'une série d'amendements par l'UDC et l'AdG. Les amendements UDC avaient notamment pour but d'obliger l'Etat à dégager des résultats positifs à l'issue de chaque exercice afin de renouveler les investissements sans emprunter et de rembourser la dette. En cas de déficit, le retour à l'équilibre était ramené à deux ans au lieu de quatre. Quant à l'AdG, elle demandait un étalement de la période de redressement sur dix ans.

Ces amendements ont été jugés incompatibles avec l'esprit du projet de loi par une majorité du Grand Conseil, qui, sur proposition de la présidente du Département des finances, a décidé de renvoyer le tout à la Commission des finances pour un nouvel examen.

Discussion de la Commission

Le commissaire rapporteur PDC rappelle la philosophie du projet de loi : il s'agit d'un frein au déficit et non d'un frein à l'endettement comme certains l'appellent à tort. C'est à dire que le projet vise d'abord à réduire le déficit de fonctionnement et à rétablir l'équilibre budgétaire afin, dans un deuxième temps seulement, de limiter le recours à l'emprunt et donc à

l'augmentation de la dette. Le projet réduit donc l'endettement de façon indirecte, en empêchant les déficits qui le génèrent. Seul est autorisé l'endettement lié aux investissements créateurs de richesses.

Il indique que les trois partis de l'Entente et l'UDC ont réexaminé calmement leurs points de vue et sont tombés d'accord pour affirmer que Genève avait un besoin vital d'un frein au déficit efficace et que le projet retenu remplissait parfaitement cette fonction à condition de redonner un peu plus de nervosité à une terminologie alourdie par le jargon juridique cher aux faiseurs de lois genevois.

En conséquence de quoi, il indique que l'UDC retire formellement ses amendements déposés en plénière et se rallie au projet de loi initial amendé de façon à renforcer les contraintes de temps : s'il propose un budget déficitaire, le Conseil d'Etat doit désormais soumettre simultanément un plan de redressement, lequel vise à un retour à l'équilibre en quatre ans au maximum (mais pas forcément quadriennal dans la mesure où il peut être réalisé en deux ans ou en trois ans si les circonstances et la volonté politique le permettent). Seuls les alinéas 3, 4 et 5 sont donc modifiés afin de rajouter l'adverbe *simultanément* et biffer l'adjectif *quadriennal*.

Par leur simplicité, ces amendements ont le double avantage 1) de rassembler tous ceux qui désirent vraiment que Genève mette fin à la spirale infernale des déficits et 2) de mettre au pied du mur ceux qui font seulement semblant de s'attaquer aux déficits en multipliant les manœuvres dilatoires pour empêcher toute application concrète, conclut le commissaire PDC.

Le commissaire UDC confirme que son parti retire ses amendements à la suite de ceux présentés par le rapporteur. Il signale cependant que le projet de loi reste insuffisant et ne constitue qu'un premier pas pour l'UDC, car le texte proposé permet un surcroît d'endettement du canton qui pourrait atteindre le milliard en quatre ans. La commission doit être consciente qu'il ne faut pas seulement considérer le compte d'exploitation mais aussi l'endettement. On peut penser que le projet de loi bloque l'endettement, ce qui est faux. Ce premier projet de loi vise uniquement à bloquer le compte d'exploitation. Il doit être complété par une étude pour réduire l'endettement actuel. Le projet de loi ne fait que ralentir l'endettement, mais ne le stoppe pas. Les amendements de l'UDC étaient basés sur une réflexion monétaire.

Par ailleurs, le commissaire UDC aimerait que l'Etat sache ce que le terme « provision » veut dire. Il y a des provisions pour risques, qui ont une connotation monétaire lorsque le risque est avéré, et des provisions pour dépréciation, qui ne sont que la constitution d'un actif pour lequel les recettes ont déjà été enregistrées. Il y a aussi les provisions pour réserves qui sont tout

à fait différentes. Dans ce projet de loi, le terme provision est utilisé n'importe comment. Cela permet au gouvernement de jouer sur ces réserves. Pour l'UDC, ce projet de loi n'est qu'un petit début, et les gros travaux de refonte sont à venir.

Le commissaire socialiste est d'accord avec la première partie de l'intervention du commissaire UDC : les propositions d'amendement sont de la cosmétique pour se donner bonne conscience. Il rappelle que le renvoi en commission a été voté après une intervention de M^{me} Brunschwig Graf qui souhaitait que le projet de loi reçoive un large soutien. La droite a choisi une logique partisane. Cela est à déplorer. Si ce projet de loi a été refusé au Grand Conseil et que la majorité n'a pas tenu la route, c'est parce que le projet de loi n'était pas mûr. Si les deux lois passaient devant le peuple, elles ne feraient que freiner l'endettement et rien d'autre. Prétendre devant le Parlement ou devant la population que ce projet de loi contribue à diminuer l'endettement est faux. Le parti socialiste était prêt à entrer dans une discussion sur le fond dans le cadre de la loi constitutionnelle. Le débat devant le peuple sera intéressant, car la droite réduit les droits démocratiques, ne résout rien et continue à affirmer qu'il faut diminuer les charges liées aux prestations pour résoudre la crise financière de Genève.

Le commissaire AdG renchérit. Il n'est pas dupe des buts des projets de loi. Il n'y a nulle volonté de réduire la dette, ni de freiner le déficit, estime-t-il. C'est un prétexte pour s'attaquer aux prestations et à l'Etat social alors que c'est la baisse d'impôt dont a profité une minorité de nantis qui est à l'origine des déficits et de l'augmentation de la dette. L'afflux des millionnaires promis ne s'est pas produit. En revanche, il manque dans les caisses de l'Etat 400 millions de francs consécutifs à cette baisse d'impôt et une centaine de millions dus à d'autres baisses d'impôts. Si les charges venaient à être réduites ou si les entrées fiscales augmentaient, la droite repartirait à l'assaut pour faire baisser les impôts en faveur des plus riches. L'Alliance de Gauche n'entre pas dans le jeu qui consiste à promettre de réduire la dette par des projets de loi. C'est une manière pour le Grand Conseil et le Conseil d'Etat de se déresponsabiliser. Le Grand Conseil a déjà la maîtrise du budget et pourrait voter une augmentation d'impôt. Une augmentation d'impôt ne peut concerner que la partie la plus aisée des contribuables. L'AdG refuse d'entrer dans cette comédie.

Un commissaire libéral rétorque qu'il est intéressé à entendre les propositions d'amendement des socialistes ou des Verts. La discussion est ouverte. Il est également à l'écoute des remarques du département sur les amendements. Il souhaite préciser que le titre du projet de loi montre bien qu'il a pour but de freiner le déficit. Des mesures doivent être prises dans ce

sens, avant de faire diminuer la dette. Pour ce faire, le projet de loi propose des solutions sous la forme d'augmentations d'impôts ou de diminutions de charges. Le peuple pourra trancher dans le sens qu'il souhaite. Les droits démocratiques ne sont pas mis en cause comme certains le prétendent.

Le second commissaire PDC confirme que le projet de loi a d'abord pour but de réduire le déficit avant de réduire la dette. La dette provient d'abord du budget de fonctionnement de l'Etat. Celui-ci emprunte pour vivre. Le projet de loi veut supprimer ce type de déficit sans mettre en cause les investissements. Le projet de loi répond très clairement à cette nécessité. Le commissaire reconnaît que le projet de loi devrait mieux faire référence aux autres lois. Il serait acceptable que, dans une première période de quatre ans, le Conseil d'Etat ait une marge de manœuvre pour mettre en œuvre l'équilibre recherché. C'est une première étape. Si celle-ci n'est pas mise en place, rien ne se fera par la suite. Il est donc préférable d'y aller pas à pas plutôt que d'avoir de grandes ambitions qui ne se réalisent pas. La LGAF prévoit l'équilibre des finances cantonales depuis 1993. Aujourd'hui, il s'agit de prendre des mesures concrètes pour que le budget de fonctionnement de l'Etat ne soit plus déficitaire. Le peuple aura la possibilité de dire ce qu'il préfère pour atteindre cet équilibre : baisse des charges ou augmentation des impôts.

Le groupe radical estime quant à lui que ce projet de loi est un début, mais ne répond pas forcément à toutes les ambitions. Il fait remarquer qu'à gauche certains jugent le projet de loi insuffisant alors que d'autres pensent qu'il va trop loin. L'AdG propose ainsi un délai de dix ans pour le retour à l'équilibre, ce qui n'est pas une position responsable.

La commissaire Verte constate que les choses se font dans l'urgence, en changeant quelques mots. Ce projet de loi renforce une spirale de la déresponsabilisation en instituant des contraintes qui ne pourront pas être respectées. Les élus ne prennent pas leurs responsabilités, qui sont de faire des choix. Le projet de loi constitutionnelle débouche sur un déficit démocratique, car il donne une option qui n'en est pas une. Le débat devrait plutôt aller vers une responsabilisation des élus que vers de fausses contraintes.

Le commissaire UDC constate qu'il est beaucoup question de politique, mais peu des conséquences chiffrées. Le projet de loi prétend qu'il n'y aura pas d'augmentation de l'endettement au niveau de l'exploitation. Cela est faux. Il y aura augmentation de l'endettement à hauteur de la totalité des investissements de renouvellement qui sont couverts normalement par les amortissements. Le projet de loi ne permet pas de rattraper en quatre ans la totalité de la perte initiale. Il permet uniquement de revenir à zéro, y compris les amortissements courants du compte d'exploitation. Le fait de ramener à

zéro avant amortissement a pour conséquence une perte d'un milliard de F dans les amortissements sans tenir compte des intérêts. A ce milliard, il faut ajouter la totalité des amortissements autres que ceux des outils de production. C'est pour cette raison que l'amendement UDC allait plus loin, car il demandait de ramener à zéro l'endettement provoqué par la perte à ce niveau-là. L'UDC s'abstiendra sur ce sujet pour l'instant. Le projet de loi est un premier pas, insuffisant, mais qui a malgré tout l'avantage d'ancrer dans le système le fait que le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes doit être équilibré. Ce but doit être atteint en toutes circonstances.

Une commissaire AdG précise que les dérives des finances cantonales sont répandues dans tous les pays occidentaux (!). La réduction de la dette et du déficit est un but honorable, mais dans les pays (!) qui appliquent la politique prônée par l'UDC – diminution des charges, et notamment des charges sociales – l'équilibre budgétaire n'est pas au rendez-vous. Lors de la dernière législature, il n'a pas été utile de créer de tel projet de loi pour que M^{me} Calmy-Rey fasse un travail que tous les spécialistes autour de cette table n'arrivent pas à faire. Elle ne voit pas la pertinence des solutions proposées, car le budget de l'Etat n'est pas comparable au carnet du lait.

Le commissaire UDC ne comprend pas comment les charges ont pu augmenter de 30% en 5 ans alors que dans le même temps les recettes augmentaient de 18% malgré une baisse des impôts de 12%.

Le commissaire socialiste répond à ses contradicteurs en affirmant que les socialistes ont bel et bien fait des propositions. Ils ont proposé un projet de loi constitutionnelle qui a été divisé en deux par la commission. La droite est peut-être passée à côté d'une chance.

Le rapporteur de majorité a une question à poser aux Verts et à la gauche. La droite attendait des propositions de la part des socialistes et des Verts. Il y a six mois que les Verts se plaignent du projet de la droite alors qu'ils ne font aucune proposition. Les socialistes au moins ont fait un projet de loi constitutionnelle. Le fait que l'AdG n'ait rien proposé est plus compréhensible puisqu'elle rejette catégoriquement toute solution au problème du déficit.

Le commissaire AdG rappelle que son mouvement a lancé l'initiative des 12% pour taxer les riches et compenser les effets de l'initiative libérale de réduction des impôts. Elle fait donc des propositions constructives.

La commissaire Verte explique que ce genre de projet de loi ne répond pas à la problématique actuelle. Les responsabilités des élus doivent se prendre au moment de l'adoption du budget et dans la restructuration de l'Etat. Les Verts ont fait des propositions lors du budget, mais ne sont pas favorables à un frein à l'endettement.

Un commissaire AdG propose alors d'auditionner la présidente du département des finances, M^{me} Brunshwig Graf. Cette proposition est refusée par 6 voix contre 6.

En suite de quoi, le président passe au vote des amendements et met aux voix l'alinéa 3 formulé comme suit:

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.*

La commission approuve la formulation ci-dessus de l'alinéa 3, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 6 (2 AdG, 3 S, 1 Ve)
Abstention: 0

Le président met ensuite aux voix l'amendement proposé par l'AdG lors de la séance plénière :

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 au Grand Conseil un plan financier quadriennal démontrant le retour à l'équilibre dans un délai de dix ans au maximum. Le plan financier quadriennal doit prévoir un excédent de charges en diminution régulière chaque année.*

La commission refuse l'amendement AdG par:

Pour: 5 (2 AdG, 2 S, 1 Ve)
Contre: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Abstention: 1 (1 S)

Le président met aux voix l'alinéa 4 avec la formulation suivante:

⁴ [...] *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.*

La commission approuve la formulation de l'alinéa 4 par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)

Contre: 6 (2 AdG, 3 S, 1 Ve)

Abstention: 0

Le président met aux voix l'alinéa 5, avec la formulation suivante:

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 [...].*

La commission approuve la formulation de l'alinéa 5, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)

Contre: 6 (2 AdG, 3 S, 1 Ve)

Abstention: 0

Le président met aux voix l'amendement proposé par l'AdG à l'article 2 souligné :

La présente loi entre en vigueur le lendemain de l'adoption de l'article 53B de la constitution genevoise relatif au référendum obligatoire en matière d'assainissement financier.

La commission refuse l'amendement de l'AdG par:

Pour: 6 (2 AdG, 3 S, 1 Ve)

Contre: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)

Abstention: 0

Le président met ensuite aux voix l'ensemble du projet de loi 9267 tel qu'amendé.

La commission approuve le projet de loi 9267-A sur le mécanisme de frein au déficit par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 6 (2 AdG, 3 S, 1 Ve)
Abstention: 0

Commentaires et recommandations du rapporteur

Ce projet de loi est incontestablement l'un des sujets importants de cette fin de législature. S'il devait être rejeté, ce serait un échec cinglant pour toute la législature, qui se serait montrée incapable de prendre des mesures pour réduire le déficit de l'Etat et se serait contentée de laisser le cadeau empoisonné à ses successeurs. Le fait même qu'il suscite une opposition aussi acharnée de la part des partis qui combattent toute velléité de restaurer la bonne santé de l'Etat montre que l'enjeu est capital.

Sur le fond, les mécanismes qu'il propose sont plutôt simples. Sur la forme toutefois, la formulation retenue est malheureusement complexe et obscure. Contrairement à ce qu'affirment les opposants, celle-ci ne doit rien aux rédacteurs de la majorité mais tout à l'obligation de se conformer à la terminologie imposée par la LGAF et les diverses lois relatives aux finances de notre Etat. Le jargon imposé par des générations de juristes et d'experts fait qu'il est devenu impossible de formuler une loi juridiquement valable dans un langage simple et accessible à toutes les citoyennes et à tous les citoyens. Ce problème d'expression française est d'ailleurs tout aussi préoccupant que celui de la multiplication des anglicismes.

Pour que chacun puisse se faire une idée claire et précise de ce que propose ce projet de loi, les deux commissaires PDC se sont employés à le traduire en français courant. Cela donne la formulation suivante :

Al. 1

Principe de base

Le budget de l'Etat doit être équilibré. *(Lorsqu'on prévoit de gagner 100 francs, on prévoit de dépenser 100 francs et pas 120 francs).*

Al. 2

Exception : déficit autorisé

Le budget de l'Etat peut présenter un déficit équivalent, au maximum, au total des amortissements et des variations de provisions. (*Les amortissements et les variations de provisions correspondent à des écritures comptables et non à des sorties de monnaie sonnante et trébuchante*).

Al. 3

Plan de redressement

Lorsque le budget de l'Etat prévoit un tel déficit, le Conseil d'Etat doit présenter un plan financier assurant le retour à l'équilibre en quatre ans au maximum. Ce plan financier doit prévoir une diminution régulière du déficit chaque année.

Al. 4

Dépassement du déficit autorisé

Si, malgré ces précautions, les comptes de l'Etat affichent un déficit supérieur à celui autorisé, le budget de l'année suivante doit immédiatement inclure le rattrapage du supplément de déficit constaté. Le plan de redressement sur quatre ans est aussi exigé.

Al. 5

Consultation populaire

Si les comptes de l'Etat sont toujours déficitaires au bout de quatre ans, le peuple est obligatoirement consulté. Il doit faire un choix et dire s'il préfère une hausse d'impôts ou une baisse des dépenses de l'Etat.

Pour que le peuple puisse exprimer ses préférences, une loi constitutionnelle a été adoptée par le Grand Conseil.

Voilà qui est plus clair. Par ailleurs, le Département des finances, conformément à sa vocation qui n'est pas de faire de la littérature mais de l'arithmétique, s'est attaché à le traduire en données chiffrables et quantifiables. On trouvera cette démonstration dans l'annexe 1.

Enfin, celles et ceux qui auraient manqué ou oublié la première partie du film et voudraient se replonger dans la lecture complète de l'intrigue, pourront satisfaire leur curiosité en relisant le premier rapport sur cet objet en se reportant à l'annexe 2.

Fort de ces précisions, le commissaire rapporteur vous prie donc, Mesdames et Messieurs les députés, de suivre les recommandations de la majorité de la commission, d'accepter le projet de loi 9267 et de rejeter dans la foulée les projets de lois 9163 et 9319.

Projet de loi (9163)

concernant l'établissement des budgets administratifs 2005 et 2006 de l'Etat de Genève (réduction de l'endettement et frein à l'accroissement des dépenses)

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

Art. 1

Les budgets administratifs 2005 et 2006 de l'Etat de Genève doivent présenter un résultat positif correspondant respectivement à au moins 100 et 150 millions de F. Ce résultat s'entend après amortissement des pertes probables à comptabiliser durant les exercices considérés suite aux ventes effectuées par la Fondation de valorisation.

² Pour les exercices 2005 et 2006, l'accroissement total des charges budgétées ne peut être supérieur au taux d'inflation mesuré pour l'année précédente (septembre à septembre). Les références sont celles de l'indice suisse des prix à la consommation.

Art. 2

Le résultat positif ainsi dégagé chaque année est affecté intégralement à l'amortissement de la dette publique cantonale.

Art. 3

¹ Chacun des projets de budget administratif des deux exercices considérés est soumis au Grand Conseil au plus tard le 15 septembre de l'année précédente.

² Si pour atteindre l'objectif budgétaire fixé à l'article 1 le Conseil d'Etat constate que des modifications légales sont nécessaires, il revient au Conseil d'Etat de préparer les projets de lois en question. Ceux-ci sont soumis au Grand Conseil simultanément à la présentation du projet de budget.

³ Simultanément à la présentation du budget annuel, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil les budgets prévisionnels des trois exercices suivants et la politique qu'il entend mener pour atteindre ses objectifs.

Art. 4

Les articles 54, 56, 80, 81, 82, 83, 96, 97 et 117 de la constitution de la République et canton de Genève du 24 mai 1847 ainsi que la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993 continuent de fixer la procédure d'établissement et le contenu du budget administratif de l'Etat de Genève.

Article 2

Le présent projet de loi est voté au plus tard le jour où le budget 2004 est adopté.

Projet de loi (9267)

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

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

Art. 1 Modifications

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

Art. 7 Équilibre budgétaire (nouvelle teneur)

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.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle, à l'exception de l'alinéa 5 de l'article 7 qui entre en vigueur en même temps que la modification constitutionnelle introduisant le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier.

Projet de loi

(9319)

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 :

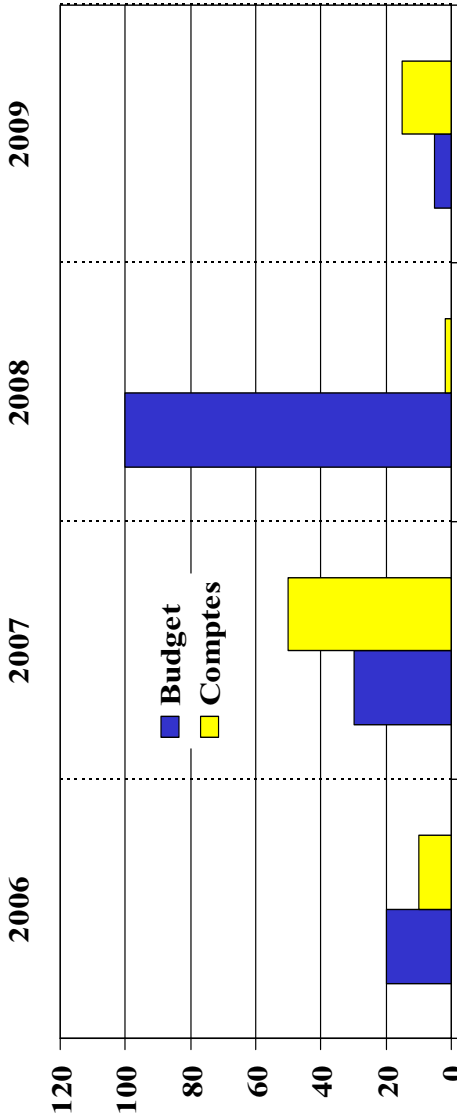
Article unique

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

Art. al. 2 (nouvelle teneur)

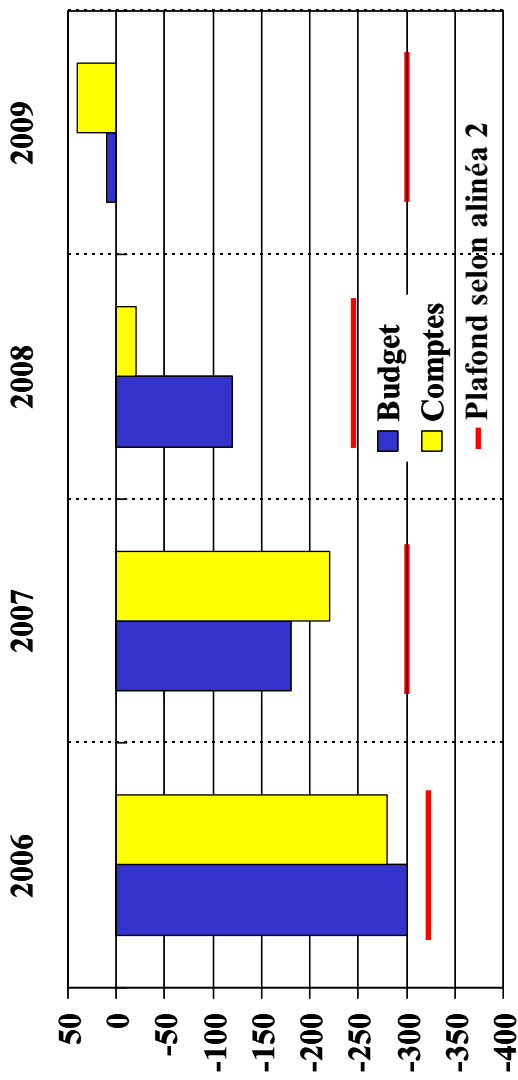
² Les charges comprennent les charges d'exploitation, les charges financières et les transferts. L'augmentation annuelle des charges ne peut pas dépasser un pourcentage fixé, chaque année, par le Conseil d'Etat sur la base de l'inflation et de l'évolution démographique mais en aucun cas, il ne peut dépasser 3 %.

Illustration de l'alinéa 1

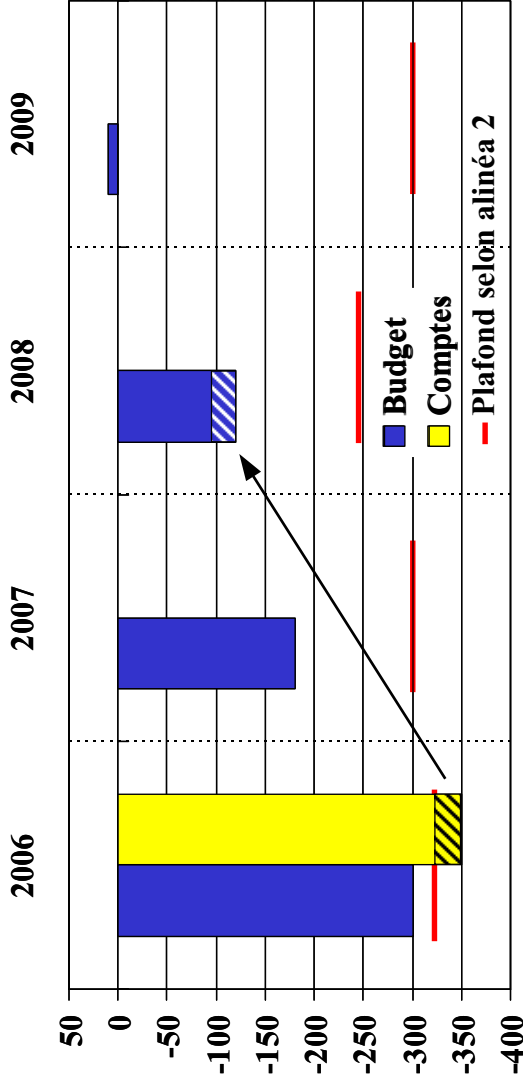


- Principe d'équilibre annuel
- Les budgets et les comptes sont équilibrés année après année

Illustration des alinéas 2 et 3

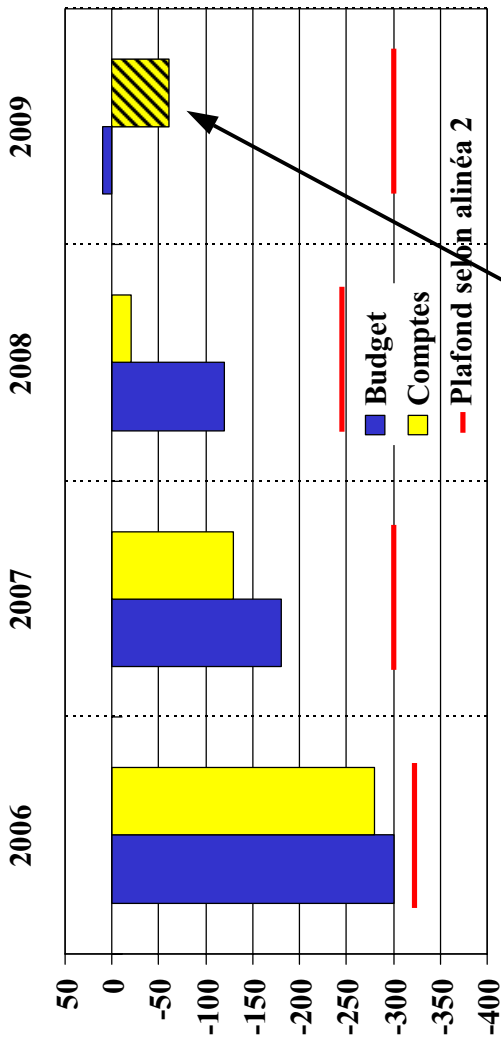


- Pour 2006, la somme des amortissements et de variations nettes de provisions est de 320 millions de francs
- Le plan financier quadriennal prévoit un retour à l'équilibre sur 4 ans
- Les comptes sont en ligne avec plan financier et jamais supérieurs au plafond autorisé selon l'alinéa 2



- Pour 2006, la somme des amortissements et de variations nettes de provisions est de 320 millions de francs
- Les comptes 2006 sont supérieurs au plafond autorisé (écart de 30 millions)
- Un amortissement du découvert de 30 millions doit être intégré dans le budget 2008

Illustration de l'alinéa 5



- Le plan financier quadriennal prévoit un retour à l'équilibre sur 4 ans mais les comptes 2009 ne sont pas équilibrés
- Le Conseil d'Etat propose des mesures au Grand Conseil pour un montant équivalent à 60 millions. En vertu du référendum obligatoire en matière d'assainissement financier, elles sont soumises au Conseil Général et prennent effet au plus vite en 2010

RAPPORT DE LA MAJORITÉ DU PL 9267-A

Rapport de M. Guy Mettan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a examiné ces projets de loi lors de ses séances des 25 août, 29 septembre et 27 octobre 2004. Une sous-commission ad hoc a travaillé durant les séances des 2, 9, 16 et 23 mars 2005 et a rendu ses conclusions qui ont été discutées et votées lors des séances plénières des 6 et 13 avril 2005. MM. David Hiler et Bernard Lescaze se sont partagés la présidence des travaux, qui ont été suivis par M. Raphaël Ferrillo, responsable de la cellule d'expertise financière au Département des finances. Suivant les cas, M^{me} Jacqueline Corboz, juriste au Département des finances, M^{me} Martine Brunschwig Graf, cheffe du Département des finances, M. Jean-Paul Pangallo, directeur du budget et M. Jean-Philippe Sturiale, responsable de l'OPE, ont également assisté aux séances. Le secrétariat scientifique a été assuré par M. Marc Perut puis M. Edouard Martin tandis que les procès-verbaux ont été tenus, avec toute la rigueur nécessaire, par M. Yves Piccino. Que tous soient ici remerciés de leur engagement.

Généalogie et destinée des différents projets de freins à l'endettement et aux dépenses

Entre mars 2000 et octobre 2004, pas moins de huit projets de loi visant à réduire les dépenses ou l'endettement de l'Etat ont été transmis à la Commission des finances. Le retournement de la situation économique dès 2003 et l'impossibilité de boucler le budget 2004 dans les temps ont accéléré la prise de conscience et débouché sur le dépôt de cinq projets de lois en moins de huit mois. Ces initiatives, provenant des partis de l'Entente, ont été complétées en octobre 2004 par un huitième projet de loi, constitutionnel cette fois-ci, déposé par les socialistes. Pour s'y retrouver dans les différents projets et les stratégies proposées, il est indispensable de les résumer en quelques lignes :

1/ En mars 2000, le PDC fait œuvre de précurseur en déposant le **projet de loi 8211**, qui vise à rembourser la dette de fonctionnement grâce à un mécanisme de réduction automatique du découvert du bilan : en gros tous les revenus supplémentaires provenant de l'impôt excédant une augmentation de 3% par rapport à la moyenne des recettes des trois années précédentes sont affectés à l'amortissement obligatoire du découvert du bilan.

Ce projet de loi, dont l'entrée en matière n'a pas été votée, est toujours déposé à la Commission des finances.

2/ En février 2002, les radicaux déposent le **projet de loi 8704**, qui demande que les budgets administratifs 2003, 2004 et 2005 présentent un résultat positif correspondant à 3,5% du total des revenus budgétés.

Ce projet de loi a été retiré.

3/ En novembre 2003, les radicaux renouvellent l'opération pour les budgets 2005 et 2006 avec le **projet de loi 9117**, qui demande non seulement que lesdits budgets présentent un résultat positif respectivement de 100 et de 150 millions de F, mais que l'accroissement des charges soit plafonné en dessous d'une certaine limite. En janvier 2004, ce projet est redéposé avec des buts identiques avec un nouveau chiffre et devient le **projet de loi 9163**.

L'entrée en matière de ce projet de loi a été refusée.

4/ En mars de la même année, libéraux et PDC déposent un nouveau projet co-signé par l'UDC – le **projet de loi 9232** – qui établit que le budget et les compte doivent être équilibrés. Il prévoit une dérogation à cet équilibre pour autant que l'excédent de charges ne dépasse 3% des revenus de fonctionnement et limite ce dépassement à deux exercices au plus. Et surtout, il définit une sanction en obligeant l'Etat à augmenter automatiquement les centimes additionnels afin de compenser l'excédent de charges et restaurer l'équilibre du budget de fonctionnement.

L'entrée en matière de ce projet de loi a été acceptée, mais son vote final suspendu. Il sera retiré en cas d'entrée en vigueur des projets de loi 9267 et 9392.

5/ Le même mois, à trois jours près, le Conseil d'Etat adopte un projet – le **projet de loi 9267** – dont la philosophie est proche du précédent : il pose également le principe de l'équilibre du budget et des comptes, prévoit une dérogation permettant des excédents de charges à concurrence maximale de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions tout en allongeant la période de retour à l'équilibre à quatre ans. Toutefois, le mécanisme de sanction envisagé est apparu plus souple à la majorité des commissaires puisque, en cas de déficits prolongés, le projet se contente d'inviter le Conseil d'Etat à « proposer dans les plus brefs délais au Grand Conseil toutes les mesures nécessaires » visant à restaurer l'équilibre.

Voir ci-dessous.

6/ En juin, le PDC propose une solution différente, avec le **projet de loi 9319**, qui se propose beaucoup plus simplement d'agir sur les dépenses – lesquelles ont crû de 6% par an en moyenne entre 1993 et 2003 – en limitant cette croissance à l'inflation et la démographie, soit 3% par an au maximum.

L'entrée en matière de ce projet de loi a été refusée mais le PDC l'a redéposé en le modifiant légèrement. Il porte désormais le N° 9416.

7/ En octobre, les socialistes déposent le projet de loi constitutionnelle **projet de loi 9392** qui propose d'inscrire dans la Constitution une procédure d'assainissement financier beaucoup moins contraignante que les précédentes – il faut quatre années consécutives de déficit correspondant en moyenne à 5% des charges de l'année et une dette cantonale dépassant 30% du revenu cantonal pour que soit enclenché le mécanisme de retour à l'équilibre budgétaire qui peut s'étaler sur quatre ans – mais, fait nouveau, introduit le vote des mesures législatives de rétablissement de l'équilibre par le peuple en indiquant que ce vote « oppose la modification législative à une augmentation du nombre de centimes additionnels d'effet équivalent ».

Voir ci-dessous.

Séance du 25 août 2004

Prolégomènes

Lors de la séance introductive du 25 août, le Département des finances remet aux commissaires un document qui résume et explicite les différents projets de lois exposés précédemment. Les signataires des projets de loi explicitent leurs points de vue.

Un commissaire libéral reconnaît ainsi que le projet de loi 9232 revêt deux défauts principaux : il ne traite pas de la problématique de l'endettement et il résout uniquement une problématique conjoncturelle. Il rappelle que d'autres mécanismes plus doux existent.

Le mécanisme imaginé, s'appuyant sur une sanction populaire du train de vie de l'Etat, se base sur une série d'analyses d'autres mécanismes cantonaux de freins aux dépenses. Le frein à l'endettement fédéral est assez complexe et semble déployer certains effets. Les freins constitutionnels forcent le Grand Conseil et le Conseil d'Etat à équilibrer les comptes, comme dans les cantons de Vaud et du Valais, le niveau législatif instaurant quant à lui le principe du frein aux dépenses. Passer par la voie populaire n'est pas obligatoire dans la mesure où l'objectif est de garantir un système avec sanction afin de revenir à l'équilibre, en augmentant par exemple les impôts. On suggère d'auditionner le professeur Daflon, spécialiste des mécanismes fribourgeois et fédéral de frein aux dépenses.

Concernant la limite des 3%, on fait remarquer que la limite des 3% de la loi fribourgeoise n'a aucun rapport avec l'un des critères inscrits dans le Traité de Maastricht, dans la mesure où le seuil de déficit public est fixé à 3% du PIB et non des revenus de fonctionnement des Etats membres à l'Euroland.

Considérant le projet de loi 9232, M^{me} Brunschwig Graf estime que le revenu de l'Etat de Genève ne peut être comparé à ceux des autres cantons. Genève a vu et voit encore certaines recettes extraordinaires, dues à des événements particuliers, comme les successions, les liquidations de SI, des remises en ordre et les règlements de litiges. Mais malgré ces éléments spécifiques, la limite de 3% est satisfaisante.

Elle rappelle que les provisions sont décomptées dans la totalité des revenus avant imputations internes. Ainsi le revenu peut-il être très important sur une

année avec un déficit pouvant alors apparaître acceptable alors qu'il ne l'est pas en réalité. Elle note que ce ratio était en relation avec un modèle de compte différent à Fribourg. Celui de Genève est proche de celui de la Confédération, avec l'existence du principe de caisse pour les revenus et de l'intégration des investissements et du fonctionnement (commentaires : cela paraît un peu confus. Pour mémoire, à l'instar de tous les cantons suisses, le canton de Genève enregistre ses revenus de fonctionnement selon le principe d'échéance, c'est-à-dire au moment de l'émission des factures, et pas selon le principe d'encaissement, c'est-à-dire au moment de l'encaissement des factures). Pour cette raison, le Conseil d'Etat a déposé un projet de loi différent, qui vise à cadrer l'évolution avec un indicateur montrant les éventuels dérapages dans la durée. Elle rappelle que le compte de fonctionnement ne représente qu'une partie du problème.

De son côté, M. Ferrillo met en évidence deux grandes familles de mécanismes institutionnels : une première, qui regroupe les mécanismes de frein aux dépenses, et la seconde, les mécanismes de frein à l'endettement. Les mécanismes de frein à l'endettement ont pour objectif de contraindre la procédure budgétaire à respecter des objectifs en matière d'évolution d'endettement public. En d'autres termes, l'établissement des budgets doit respecter des contraintes de trésorerie (encaissement et décaissement). Un exemple de frein à l'endettement est celui mis en place à la Confédération.

Les mécanismes de frein aux dépenses agissent uniquement sur les charges de fonctionnement, en établissant une contrainte fixe exprimée par un taux de variation annuel des charges de fonctionnement. Dans ce but, la procédure d'établissement du budget annuel comporte un objectif chiffré en matière d'évolution des charges de fonctionnement.

Les mécanismes institutionnels exprimant une contrainte en matière de solde du budget de fonctionnement ne sont, à proprement parler, ni des mécanismes de frein aux dépenses, ni des mécanismes de frein à l'endettement. Par rapport aux mécanismes de frein à l'endettement, ils n'agissent pas explicitement sur un objectif quantifié en termes de dette publique. Par rapport aux mécanismes de frein aux dépenses, ils n'agissent pas uniquement sur l'évolution des charges de fonctionnement par un objectif chiffré, mais sur la différence entre les revenus et les charges de fonctionnement. A la lecture des projets de lois examinés en commission, un seul mécanisme respecte l'idée de frein aux dépenses, celui du projet de loi 9319 déposé par le PDC. Mais aucun projet de loi ne peut être considéré comme un mécanisme de frein à l'endettement.

M. Ferrillo relève que le projet de loi 8211 tente de mettre en place un mécanisme régulant le découvert du bilan, sans avoir d'impact mécanique avec l'évolution de la dette. Les projets suivants visent un objectif en terme de solde, différent d'un mécanisme de frein à l'endettement dans la mesure où le financement des investissements n'est pas intégré. Ainsi des situations diverses peuvent-elles apparaître, avec des objectifs atteints en terme du solde du compte de fonctionnement mais sans que le frein souhaité au niveau de la dette ait forcément fonctionné (projets de lois 9163, 9117 et 8704). Le projet du Conseil d'Etat (projet de loi 9267) possède un mécanisme cherchant à exclure tout endettement supplémentaire lié à l'activité de fonctionnement de l'Etat. Cet objectif

peut a priori paraître modeste, mais représente néanmoins un grand changement par rapport aux années antérieures.

Un député démocrate-chrétien rappelle que le projet de loi 8211 a été déposé il y a cinq ans et souhaite qu'il soit distingué des autres car moins ambitieux. Ce projet doit être considéré comme un garde-fou puisqu'il préconise que les recettes supplémentaires ne servent pas à des dépenses supplémentaires, mais contribuent à faire diminuer la dette. En période de vaches grasses, ce projet propose d'utiliser les recettes supplémentaires pour diminuer, en terme de trésorerie, les engagements pris par l'Etat pour ces emprunts. Bien qu'il mélange les notions de trésorerie et de bilan, il a plutôt trait à la trésorerie.

M^{me} Brunschwig Graf estime que les projets sur les dépenses et sur les recettes ne doivent pas être séparés, puisqu'ils sont pour la plupart combinés. Le projet du Conseil d'Etat traite des deux concepts alors que les autres font des références plus ou moins affirmées au déficit ou à d'autres éléments. Elle note que les provisions ne sont pas un instrument qui doit être utilisé comme amortisseur. Or certains projets utilisent la provision ou l'encouragent à certains moments. Le Conseil d'Etat a voulu éviter ce principe. De plus, il prend en considération la dimension temps, qui permet une visibilité et une gestion claires des deniers publics dans la durée.

Revenant au projet de loi 9232, un député libéral admet que ce dernier ne traite de la problématique de la dette que d'une façon indirecte puisque son amortissement est considéré comme une dépense. L'aspect temporel doit être traité, en fixant par exemple des équilibres annuels légaux. La loi actuelle stipule la résorption à moyen terme d'un déficit éventuel. Les libéraux sont partisans d'une approche annuelle des exercices comptables de l'Etat, avec la création d'un mécanisme de rééquilibrage sur quatre à cinq ans. En ce qui concerne la sanction, il trouve pour le moins bizarre que la LGAF indique que les comptes annuels seront rétablis « à moyen terme », une formule bien trop vague pour obtenir le résultat espéré...

Un commissaire socialiste souhaiterait obtenir la composition de la dette, notamment en matière de charges de fonctionnement et d'investissement propre. De plus, il aimerait obtenir une évaluation du patrimoine administratif et financier de l'Etat.

M^{me} Brunschwig Graf répond que la dette décomposée ne peut pas être fournie par les services, puisque sa constitution est faite de différents éléments qui doivent être identifiés au fil des années. Le Département des finances peut néanmoins produire la composition de la dette. La présentation des comptes montre la part non couverte par un financement normal et la part nécessitant un emprunt pour l'investissement, sachant que d'autres éléments entrent dans la composition de la dette. Elle rappelle qu'un tableau avait été réalisé sur l'historique des insuffisances de financement.

M. Pangallo informe que les intérêts de la dette d'investissement représentent environ la moitié des intérêts globaux ; 50% des intérêts de la dette d'investissement sont dévolus aux investissements, l'autre moitié étant destinée au fonctionnement et à quelques opérations de bilan.

Par ailleurs, le département ne possède pas encore de chiffres relatifs à l'évolution du patrimoine. Seuls des indices existent. L'opération d'évaluation formelle des actifs de l'Etat se terminera en octobre 2004, mais il apparaît déjà qu'une valorisation des actifs entraînera des amortissements supplémentaires. Elle rappelle que l'opération d'assainissement de la BCGE entraîne une charge annuelle de 250 à 300 millions de francs et oblige à emprunter. De plus, le remboursement de plus de 700 millions de francs d'impôts sur une année a impliqué la reconstitution sur plusieurs années des montants remboursés. Sur les années 2001, 2002 et 2003 en partie, l'évolution des revenus a obligé à rembourser certains montants et à les charger sur l'année 2003. Si le déficit apparaît sur plusieurs années, une partie de l'endettement se retrouvera au compte de fonctionnement.

Un commissaire écologiste estime que des informations devraient être fournies sur la fortune de l'Etat, dans le but d'évaluer la dette. L'appréciation de la fortune de l'Etat en terme de valorisation n'implique pas un changement de bilan, mais revêt la forme d'une réserve latente. Il souhaiterait connaître la réalité économique en considérant les dépenses en loyers si le patrimoine immobilier était inexistant. Ces éléments doivent être connus de façon décomposée. Il serait aussi intéressé d'obtenir une évaluation du niveau actuel de la dette qui serait considéré comme convenable. De même, il souhaiterait avoir la comparaison de la situation genevoise avec les critères de Maastricht depuis deux ans.

A propos des critères de Maastricht, M^{me} Brunshwig Graf constate que la Confédération ne peut être comparée aux cantons, même si elle ne dirige pas la Banque nationale. De plus, la Confédération est notée triple AAA à situation financière égale alors que les cantons sont pénalisés en matière de taux des emprunts. Enfin, il faut savoir à partir de quel niveau la dette d'un canton conduit à des taux d'intérêt incertains et moins avantageux. La part allouée au paiement des intérêts finit par grignoter la marge de manœuvre pour les tâches essentielles, année après année. Durant les années 1990, les intérêts annuels étaient proches de 400 millions de francs alors que le montant actuel est inférieur à 300 millions. Cela, alors que le montant de la dette s'établit, lui, à 12 milliards et que celui du revenu cantonal s'élève à 22 milliards. Proche de 55%, le rapport atteint une limite. De plus, entre 2001 et 2002, la situation s'est plutôt détériorée qu'améliorée.

Un commissaire UDC relève l'absence d'efforts entrepris par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat pour maîtriser la dette depuis quinze ans et souhaiterait que l'Etat de Genève finisse par avoir des finances en ordre. Il trouve incroyable que l'on doive faire des lois pour obliger un gouvernement à réaliser des économies.

Un commissaire PDC rappelle que le canton de Genève est porteur d'une triple dette, communale, cantonale et fédérale. Il fait part de son inquiétude en cas d'une hausse des taux d'intérêt qui viendrait aggraver le déficit de fonctionnement de l'Etat et par là, la dette. Il se montre heureux de l'évaluation des actifs, qui permettra aux commissaires d'avoir une idée plus claire de ce que l'Etat consent en investissements pour la création de richesses futures. Il rappelle que l'investissement de l'Etat crée des richesses qui sont laissées aux générations futures, comme la construction du pont du Mont-Blanc. Il note que la réévaluation des actifs engendra des amortissements supplémentaires qui viendront

aggraver la situation et pense que les députés doivent rester attentifs aux résultats avant amortissements et provisions. Pourtant, il ne doute pas que cet élément ait une influence positive dans la notation du canton et, par effet de cascade, sur le niveau futur des taux intérêts appliqués.

Un commissaire socialiste souligne que Genève possède un patrimoine cantonal, communal et fédéral. Il rappelle que la notion de revenu cantonal est différente de celle de PIB et désirerait connaître l'existence éventuelle d'une corrélation entre ces deux notions.

M. Ferrillo répond qu'en matière de comptabilité nationale deux concepts sont utilisés. Le premier est celui de produit intérieur, qui mesure l'ensemble des biens et services produits par des agents économiques résidents dans un territoire donné. Le second est le celui de produit national, qui mesure l'ensemble des biens et services produits par des agents économiques résidents dans un territoire donné en incluant les activités des agents résidents employés à l'étranger et en excluant les activités des agents non résidents employés sur le territoire national.

Ces deux concepts donnent naissance à deux variables : d'une part, le revenu national ou le produit national et, d'autre part, le produit intérieur brut. Le revenu cantonal est estimé à partir du revenu national et se décompose en trois parties : le solde des revenus primaires échéant aux ménages, le solde des revenus primaires échéant aux administrations publiques et le solde des revenus primaires échéant aux sociétés financières et non financières. Il existe des équivalences entre le Produit national et le PIB, en retranchant à la fois le solde des balances des revenus de facteurs entre l'étranger et le pays, et l'impact de l'Etat (taxes et subventions).

Un commissaire libéral souligne que certains investissements pour le fonctionnement ne sont pas rentables (investissements de prestige par exemple) et pense que l'application de certaines normes de construction pourrait être différentes. Il relève à ce sujet la responsabilité d'anciens chefs du Département des travaux publics.

Séance du 29 septembre 2005

Choix d'une méthode

Le président rappelle que le projet de loi 8704 devrait être retiré. Il informe que les travaux du jour se dérouleront en deux étapes. On votera d'abord l'entrée en matière des différents projet de lois puis on définira l'ordre d'étude des projets de lois afin de connaître le projet qui servira de fondation aux travaux. Il souhaite que les différents groupes se positionnent sur les quatre objets en discussion.

Les signataires indiquent qu'ils maintiennent chacun leur projet de loi. Du côté de l'UDC et de l'Entente, on souligne toutefois une préférence pour le projet de loi 9232, pour lequel un socialiste manifeste aussi de l'intérêt. Les Verts font connaître leur préférence pour le projet de loi 9319 car les autres projets demandent un retour à l'équilibre beaucoup trop brusque et rapide. L'AdG refuse quant à elle toutes les entrées en matière car elle ne veut pas imposer à l'Etat le port d'un corset d'acier, indépendant des fluctuations économiques et

conjoncturelles. L'AdG considère que la crise des finances publiques est due aux cadeaux accordés aux catégories sociales les plus aisées.

Le président soumet au vote l'entrée en matière du projet de loi 9163

Mise aux voix, l'entrée en matière du projet de loi 9163 est refusée par 8 voix contre (2 Ve, 3 S, 2 AdG, 1 UDC), 5 voix pour (2 R, 2 PDC, 1 L) et 1 abstention (1 L)

Le président soumet au vote l'entrée en matière du projet de loi 9232

Mise aux voix, l'entrée en matière du projet de loi 9232 est acceptée par 8 voix pour (1 S, 2 R, 2 PDC, 2 L, 1 UDC), 4 voix contre (2 Ve, 2 AdG) et 2 abstentions (2 S)

Le président soumet au vote l'entrée en matière du projet de loi 9267

Mise aux voix, l'entrée en matière du projet de loi 9267 est acceptée par 9 voix pour (3 S, 2 R, 2 PDC, 2 L) et 5 voix contre (2 Ve, 2 AdG, 1 UDC)

Le président soumet au vote l'entrée en matière du projet de loi 9319

Mise aux voix, l'entrée en matière du projet de loi 9319 est refusée par 6 voix contre (3 S, 2 AdG, 1 UDC), 6 voix pour (2 Ve, 1 R, 2 PDC, 1 L) et 2 abstentions (1 R, 1 L)

A l'issue des votes, M^{me} Brunshwig Graf rappelle que l'architecture du projet de loi 9267 permet des combinaisons avec le projet de loi 9232, par exemple à travers d'un vote sanction sur les impôts. Le projet de loi 9232 évoque la possibilité d'action sur les dépenses et les recettes, ce qui ne pose aucun problème au Conseil d'Etat. Les éléments relatifs aux provisions devaient être précisés et la LGAF apparaît être très claire sur leur constitution et leur dissolution. Elle est soutenue par un commissaire radical. Tous deux soulignent la compatibilité des deux projets.

Répondant à un commissaire socialiste qui souhaite en savoir davantage sur le degré de parenté de ces deux projets, M^{me} Brunshwig Graf note qu'à 4 millions de francs près, le projet de loi 9267 reprend les bases du plan financier quadriennal, et le budget 2005 en particulier. Le projet de loi 9232 est plus ambitieux car la limite de 3% impose un déficit maximal de 180 millions de francs, proche de celui prévu pour le budget 2006 dans le cadre du plan financier quadriennal. Le Conseil d'Etat est dans la cible avec son dépôt de budget (290 millions de francs). En revanche, le projet de loi 9232 obligerait le Conseil d'Etat à enclencher le mécanisme de frein à partir d'un déficit de 180 millions de francs déjà.

Le président met au vote le principe de débiter les travaux par le projet de loi 9267

Mis aux voix, le principe est accepté par 9 voix pour (3 S, 2 R, 2 PDC, 2 Ve), 4 voix contre (3 L, 1 UDC) et 2 abstentions (2 AdG)

La discussion se poursuit ensuite sur les mérites comparés des projets de lois 9267 et 9232. Un commissaire libéral estime que les projets de lois 9267 et 9232 ne doivent pas être votés l'un derrière l'autre et qu'il serait plus utile d'inclure certains éléments du second dans le premier, en reprenant notamment la sanction prévue dans le projet de loi 9232 consistant à faire intervenir le peuple dans la décision de restaurer l'équilibre budgétaire.

Un de ses collègues estime que l'article 7, alinéas 2 et 3 du projet de loi 9232 introduit la hausse automatique des centimes additionnels et la nécessité de l'équilibre. Si ces deux concepts peuvent être introduits dans le projet de loi 9267, le recours à la sanction en cas d'écart par rapport à la moyenne existerait.

Séance du 27 octobre 2005

Entrée en scène de M. Bernard Daflon

M. Bernard Daflon, professeur de finances publiques à l'Université de Fribourg, présente à la commission son avis sur les projets de loi à l'étude, qui ressemblent à celui qui a été adopté par le canton de Fribourg.

Il distribue un document (cf. annexe). Dans le cadre de ses travaux, il s'est aperçu que les mots utilisés dans les différents projets de lois ne sont pas précis et ne se réfèrent pas à la loi en vigueur. Le début du document correspond donc à une démarche d'économie institutionnelle. Comme les projets de loi ne modifient que quelques articles, M. Daflon est allé voir dans la loi existante les articles qui concernaient déjà le frein aux dépenses. Ce sont les articles 23 à 27 qui constituent le cadre général dans lequel devraient s'insérer les projets de lois. Le fait que la loi n'est pas claire provoquera des problèmes si les députés décident d'appliquer un des deux projets de loi ou une combinaison des deux. De nombreux termes n'étant pas définis dans la loi, il a donc choisi le plan comptable harmonisé comme référence. Ce plan comptable est utilisé par presque tous les cantons, et la Confédération devrait bientôt en créer un sur ce modèle. Il apparaît que 5 ou 6 points posent problème et devraient être modifiés pour garantir le respect de la volonté des projets de loi.

Le document remis analyse ensuite séparément le projet de loi du Conseil d'Etat et le projet de loi 9232 et compare enfin les deux textes, car en prenant le meilleur des deux et en oubliant le moins bon, il est possible d'obtenir un texte cohérent.

Il rappelle que, en tant qu'économiste, il s'occupe uniquement de vérifier la cohérence des propositions qui lui sont soumises. C'est aux députés de décider s'ils veulent vraiment l'équilibre, à quel rythme et avec quelles contraintes. Son rôle se borne à proposer quelques retouches pour la cohérence.

Un commissaire se dit préoccupé par la différence entre le fait de s'endetter pour des investissements et pour le fonctionnement. Dans le cadre de ses

procédures de financement, le canton avait un système d'amortissement dissuasif: l'amortissement sur la valeur résiduelle. Ce système provoque une très forte charge de l'investissement sur le budget de fonctionnement dans les premières années. Le système actuel prévoit un amortissement sur la durée de vie à un taux fixe. L'amortissement pèse donc moins sur le budget de fonctionnement.

M. Daflon estime que l'amortissement sur la valeur résiduelle n'est pas un bon système. Dans le cas d'un EMS, un amortissement sur la valeur résiduelle fait que les premières générations de pensionnaires vont payer la majeure partie de la dette. La répartition entre les générations qui en profitent n'est pas bonne. Les amortissements réalisés sur une base constante ou linéaire sont préférables. Dans le cas de Genève, le vrai problème est que l'amortissement est purement comptable, ce qui n'est pas possible dans le privé. Tant que l'amortissement n'est qu'une manœuvre comptable et ne donne pas lieu à un remboursement de la dette, l'amortissement résiduel ne pose pas problème.

M. Daflon a résumé en page 3 les points qui posent problème. Il faut les aborder pour que les projets de loi soient cohérents. A son article 7, la loi prévoit que le compte de fonctionnement doit être équilibré. Mais la loi ne parle nulle part d'équilibre budgétaire. Le projet de loi 9232 est clair sur ce point, alors que le projet de loi du Conseil d'Etat est plus flou.

Des problèmes de définition apparaissent dans la loi aux articles 25 et 27. Il y a confusion entre dépenses et charges d'une part, recettes et revenus d'autre part. Ces termes ne sont pas définis dans la loi, mais ils le sont dans le plan comptable harmonisé. Les charges additionnent les sorties monétaires et les écritures comptables. Les produits additionnent les recettes monétaires et les entrées comptables. La loi dit que le budget autorise les dépenses et prévoit les recettes. A l'article 27, le budget de fonctionnement est composé de toutes les opérations de consommation sous forme de charges. A l'alinéa 4 de cet article, les amortissements calculés font partie des charges. Cela veut dire que l'amortissement est une écriture strictement comptable qui ne prévoit pas le remboursement de la dette.

A l'article 31, il apparaît que l'amortissement est une charge. L'alinéa suivant consacre l'obligation de couvrir les amortissements par des revenus propres. C'est ici qu'apparaît la confusion, car le revenu est une écriture comptable qui ne prend pas en compte les recettes monétaires. L'article a pour conséquence de couvrir l'amortissement (qui, en vertu de l'article 27, est une écriture purement comptable) par un revenu (qui, en vertu de l'article 31, est également une écriture comptable). Ce flou dans la loi pose problème en cas d'acceptation d'un des projets de loi, car ils sont plus précis. Quand ils parlent de dépenses, ce ne sont pas des charges.

Le troisième problème qui apparaît dans la loi correspond au taux d'amortissement. Les règles concernant l'amortissement sont claires, dans la mesure où il se traduit par un remboursement de la dette. Il existe aujourd'hui un déphasage entre les articles 32 et 34. Le 32 traite de l'amortissement et le 34 du remboursement de la dette. Ces deux articles dissocient l'opération de trésorerie et l'opération comptable. Si cette dissociation perdure, les deux projets de loi ne pourront rien changer. Pour obtenir un changement, il faut créer un lien de cause à effet entre l'amortissement et le remboursement de la dette.

Les projets de lois doivent être précis pour définir s'ils veulent le remboursement de la dette ou du découvert, ce qui est différent. Un découvert est la somme cumulée du déficit annuel du compte de fonctionnement, alors que l'endettement est la contrepartie au passif du financement des investissements. M. Daflon pense que le premier objectif des projets de loi est de freiner le déficit. Ils devraient donc plutôt viser à bloquer et rembourser le découvert. Le canton de Genève n'est aujourd'hui pas dans une position qui lui permet de rembourser sa dette. Ce choix est politique, mais si aucune précision n'est donnée, les articles 32 et 34 continueront à définir l'amortissement comme une écriture comptable et les projets de loi seront inefficaces.

Un commissaire fait remarquer qu'il existe à Genève un système inhabituel qui consiste à utiliser des provisions. Il y en a de nombreuses. Ces provisions sont passées dans les comptes de fonctionnement de l'année où elles ont été créées. Le canton doit ensuite décaisser chaque année quelques centaines de millions, sans toujours les reconstituer au même niveau. Dans ce système, il n'y a plus de rapport immédiat entre déficit et niveau de la dette. La Fondation de valorisation des actifs transférés de la BCGe a ainsi fait l'objet d'une provision de 2,7 milliards dans les comptes en 2000. Par hypothèse, si les comptes 2004 sont équilibrés, il y aura tout de même un important décaissement sur les provisions qui déséquilibrera les comptes sans que cela n'apparaisse sur le compte de fonctionnement puisque l'écriture a déjà été passée préalablement.

M. Daflon précise que, si le système fonctionne uniquement sur la base des comptes de fonctionnement ou d'investissement, lorsque des provisions sont décaissées, il faut soit avoir fait des provisions pour le fonctionnement, ce qui permet de retrouver une écriture, soit faire des provisions pour les investissements, ce qui est plus douteux, et dans ce cas l'écriture apparaît sur le compte d'investissement. Dans tous les cas, il y a endettement, car une provision est une écriture comptable. Le problème est que les provisions ne sont pas définies dans la loi. Le plan comptable harmonisé dit que les provisions ne doivent être utilisées que lorsqu'un montant est dépensé une année, mais que la facture n'arrivera que l'année suivante. Toute autre procédure s'apparente à un bricolage comptable. Les provisions de ce type doivent être constituées en réserve de trésorerie, sinon il s'agit d'une écriture comptable inutile.

Le même commissaire précise que Genève ne respecte plus réellement le plan comptable harmonisé, car il a introduit d'autres normes comme IAS. M. Daflon explique qu'il n'a repris les définitions du plan comptable harmonisé que quand les définitions n'apparaissaient pas dans la loi. Si Genève a une interprétation particulière du mot provision, il faut le définir dans la loi financière. Les projets de loi laissent cependant la question des provisions de côté.

Quelles sont les conséquences concrètes des provisions ? demande-t-on. M. Daflon explique que, concrètement, le canton a la responsabilité de dégager sur les comptes de fonctionnement et d'investissement un montant net positif qui permette d'amortir les provisions. Le Conseil d'Etat précise que son projet de loi ne concerne pas le mécanisme de remboursement de la provision destinée à la Banque cantonale. Les provisions ne sont pas réellement un problème, car les projets de loi veulent bloquer le découvert et les provisions n'ont pas d'influence

sur celui-ci. Il est toujours possible de reporter une écriture comptable, mais il faudra trouver une solution à terme.

Le dernier point problématique concerne les découverts. L'article 62 dit que l'actif se compose du patrimoine financier et administratif, des avances sur financements spéciaux et d'un éventuel découvert. Cela ne tient pas la route car le découvert n'est pas un actif, c'est le solde entre le passif et l'actif. Le découvert n'a pas de sens comptable, sinon qu'il représente le solde des déficits cumulés. Quand il est question d'amortissement de la dette, il s'agit d'amortir les emprunts faits pour des infrastructures déjà réalisées. Quand il est question d'amortissement du découvert, il s'agit de stopper les déficits et de respecter la règle d'or. Pour que cette règle fonctionne, il faut que le compte de fonctionnement permette de payer les intérêts de la dette.

Dans ce cas, la dette subsiste, sauf si la croissance du revenu de l'Etat permet de l'amortir. Il faut cependant savoir que le stock de capital s'use et qu'il faut le renouveler régulièrement. Si la croissance se fait désirer, le fait de ne pas s'occuper de la dette pose problème. Les richesses se déprécient chaque année, le capital se dégrade. En assurant l'équilibre du fonctionnement et sans croissance, un écart se creuse entre la dette et les richesses. S'il y a de la croissance, l'écart est moins important.

Un commissaire socialiste fait remarquer que la croissance est positive pour autant que les impôts ne soient pas baissés.

M. Daflon précise que le taux d'augmentation de l'impôt doit correspondre au taux de croissance. Il faut tenir compte de la correction de la progression à froid et parler en taux réel. Une augmentation du revenu de l'impôt ne peut être due qu'à une augmentation de la base fiscale, lorsque l'économie va bien. Toutes les informations concernant les imprécisions de la loi sont données aux pages 2 et 3 du document. Les articles concernés pourraient être modifiés même si les projets de lois ne sont pas acceptés. Si ceux-ci sont acceptés, il faut vérifier comment ils s'insèrent dans la législation existante.

Un commissaire libéral estime que dans l'absolu, un toilettage de la loi est nécessaire pour que son application soit plus juste. Il faudra que le parlement ou le Conseil d'Etat prenne l'initiative de ce toilettage. M. Daflon précise qu'il ne fait que proposer un toilettage minimal pour s'assurer que l'esprit des projets de lois sera respecté dans leur application. Il ajoute qu'il n'a concentré son analyse que sur les articles concernant l'équilibre. Des imprécisions peuvent certainement être trouvées dans d'autres articles.

Que se passe-t-il si la loi décrète que les comptes doivent être positifs et que la réalité montre le contraire? Si une collectivité publique respecte la règle d'or, c'est déjà très positif, estime M. Daflon. La règle d'or correspond à un équilibre du compte de fonctionnement. Si le compte n'est pas équilibré, c'est au politique de décider s'il veut augmenter les entrées ou diminuer les dépenses.

A un commissaire AdG qui estime la loi inutile si elle n'est pas respectée, M. Daflon répond que la règle d'or n'est pas un corset. Elle prévoit uniquement l'équilibre du compte de fonctionnement, y compris l'amortissement réel. Le compte d'investissement peut être financé par l'emprunt avec un étalement des dépenses sur la durée d'usage. Si l'Etat applique cette règle, les recettes vont

augmenter en forte conjoncture plus vite que les dépenses et il sera possible de constituer un bas de laine. En basse conjoncture, le magot ainsi constitué permettra de dépenser plus. C'est ce que l'on appelle les stabilisateurs automatiques, présentés à la page 11 du document.

Le problème est qu'en haute conjoncture, les politiciens donnent davantage de prestations ou baissent les impôts. Ce comportement asymétrique pose problème si les dépenses sont plus élevées que le socle conjoncturel. Une règle peut être plus ou moins stricte, mais elle doit éviter de reporter sur les générations futures des dépenses dont elles ne profiteront pas. Il faut pouvoir combler le déficit budgétaire quand les choses vont mieux et faire des réserves pour le cycle suivant.

En ce qui concerne Maastricht, si les pays ne parviennent plus à remplir les critères, c'est qu'ils ne les ont jamais remplis. Les pays se sont adonnés à la comptabilité créative pour pouvoir créer la monnaie unique. Aujourd'hui, tous les bijoux de famille ont été vendus et l'équilibre budgétaire ne peut plus être simulé. Les Européens ne sont pas les seuls à faire de la comptabilité créative. Les Suisses le font à tous les échelons. Quand une loi financière est trop stricte, la comptabilité créative se développe.

Un commissaire socialiste aimerait plus d'information sur le patrimoine. M. Daflon précise qu'il faut distinguer le patrimoine financier et administratif. Pour un équilibre à court terme, il faut planifier des dépenses et des recettes équilibrées sans vendre les bijoux de famille. La valeur de marché du patrimoine administratif ne doit pas être prise en compte. Il n'est pas vendable car l'Etat en a besoin pour remplir ses tâches. Le patrimoine financier, par contre, doit être défini et calculé en fonction de la valeur du marché. A la fin d'une période comptable, si la situation est fortement déficitaire, il est possible d'en vendre une partie.

Le problème est que l'Etat a tendance à transformer une vente du capital en recette structurelle. Souvent, les éléments vendus entrent dans les recettes pour être utilisés pour les dépenses courantes, alors que la réalisation d'un patrimoine financier devrait servir à diminuer la dette et ses intérêts. Le bénéfice structurel est la baisse de la dette, voilà ce que dit la règle d'or. Le patrimoine ne peut pas être pris en compte pour financer les dépenses. Le politique peut choisir de dépenser l'argent, mais ce faisant, il fait diminuer le patrimoine et disparaître de la richesse.

Un commissaire Vert rappelle que Genève a appliqué pendant longtemps un amortissement comptable très rapide. Aujourd'hui, la valeur comptable des immeubles est donc très différente de leur valeur réelle. Il y a une valeur latente importante. Le canton a le choix entre réévaluer son patrimoine, et donc payer plus d'amortissement, et conserver ses réserves latentes. Quelle est la meilleure solution?

M. Daflon pense qu'aucune des deux procédures n'est convenable. Le patrimoine administratif ne peut pas être vendu. Il n'a donc pas de valeur de marché. Un bureau possède certes une valeur de marché, mais appliquer une valeur comptable à un objet non réalisable ne sert à rien. Le jour où un élément du patrimoine administratif passe au patrimoine financier, lui attribuer une valeur de marché fait sens. En tant qu'économiste, pour connaître la situation de Genève, il faut regarder la part de l'endettement due au découvert, à l'investissement dans le

patrimoine financier et à l'investissement dans le patrimoine administratif. Pour le patrimoine administratif, il serait également intéressant de distinguer le patrimoine administratif qui permet de prélever des taxes (stations d'épuration, usines d'incinération) de celui qui ne le permet pas. Ces quatre dimensions de la dette ne sont pas interchangeables. Dans une banque, l'autorité responsable d'un prêt ne va prendre en compte que la couverture sur le patrimoine financier. Il est préférable d'anticiper les exigences du marché des capitaux. Aujourd'hui, le bilan de Genève ne permet pas de répondre à des questions simples comme la composition des patrimoines administratifs et financiers. Même avec des règles d'équilibre strictes, le problème du bilan demeure.

Un commissaire AdG se dit conscient que le problème de la définition du bilan est centrale, mais pense qu'elle ne va pas résoudre le problème de l'endettement. Quelle que soit la loi sur l'équilibre budgétaire, il faut viser l'équilibre du compte de fonctionnement. Cependant, même avec une loi parfaite, si le Grand Conseil ne modifie pas les lois qui ont un lien légal obligatoire vers des dépenses, le déficit va perdurer. Les lois qui fixent des dépenses restent un problème non résolu. Comment mettre en place une loi sur le déficit sans tenir compte des lois qui fixent les dépenses? La solution consisterait à inscrire dans la loi une norme qui oblige à adapter les recettes aux dépenses incompressibles.

Un commissaire PDC revient sur l'évaluation du patrimoine administratif. Il relève un paradoxe dans les propos de M. Daflon, qui estime inutile d'évaluer ce patrimoine, mais indispensable de faire de l'ordre dans le bilan. Il est important d'évaluer, car ce n'est pas parce qu'il n'y a pas d'acheteur qu'il n'y a pas de valeur. La valeur de remplacement doit être évaluée, sinon il faudrait investir à nouveau pour pouvoir créer la structure. L'évaluation du patrimoine administratif est importante, car les banquiers se demandent quelle est la part de la dette due au budget de fonctionnement. L'évaluation du patrimoine administratif est également importante pour définir le coût d'utilisation d'une structure. Dans les hôpitaux, par exemple, il faut connaître le patrimoine pour pouvoir justifier le prix de la journée d'hospitalisation. L'évaluation du patrimoine administratif est importante, même si certains objets sont difficiles à évaluer, car elle permet d'avoir une vision de la part de la dette qui produit des richesses. Ce commissaire ne voudrait pas que ses collègues interprètent le début de l'intervention de M. Daflon comme un encouragement à ne pas faire de l'ordre dans le bilan.

M. Daflon précise qu'évaluer la valeur du patrimoine au bilan n'a pas de sens dans la perspective du remboursement de la dette, car ce patrimoine n'est pas réalisable. Une autre règle prévoit que le patrimoine administratif doit être calculé selon sa valeur d'usage. C'est ainsi que les stations d'épuration produisent des redevances d'utilisation qui doivent être prises en compte. Dès qu'une structure produit du revenu, elle obtient une valeur marchande. La valeur d'usage doit être inscrite au bilan pour calculer les intérêts et les amortissements. De nombreux cantons et communes oublient de prendre en compte le remboursement et la reconstitution du capital dans le calcul de la valeur d'usage. Le capital est alors juste consommé.

Le calcul de la valeur de remplacement pose toutefois de gros problèmes. Dans le domaine de l'environnement, la loi demande que la valeur de remplacement soit prise en compte plutôt que la valeur historique. Le problème est

que la génération actuelle a payé les infrastructures sur la valeur historique et doit repasser à la caisse pour la valeur de remplacement. Dans la logique, il faudrait avoir à la fin de la période d'utilisation la possibilité de remplacer la structure à la valeur actuelle. La théorie souligne qu'il est équitable de maintenir le capital, même s'il faut payer plus cher aujourd'hui pour recréer les infrastructures.

Concernant le problème des dépenses liées, une solution consisterait à introduire une marge de manœuvre dans les lois spécifiques avec un socle minimal et une marge. Si le budget n'est qu'une addition d'obligations financières sans marge de manœuvre, il faut modifier chaque loi spécifique pour équilibrer le budget, avec tous les risques de référendum.

Le levier de gestion du parlement est dans l'augmentation des impôts ou la diminution des investissements. Mais ce serait sacrifier le futur. Les investissements peuvent être étalés dans le temps mais pas abandonnés, car les infrastructures s'usent. Le levier de l'impôt est également bloqué en raison du référendum financier.

Un commissaire libéral souhaite avoir une appréciation sur l'efficacité des projets de loi proposés. M. Daflon explique qu'il a structuré sa présentation dans le déroulement des démarches financières. Il commence par le budget et passe ensuite au résultat des comptes. Que se passe-t-il à ce moment s'il y a un déficit?

Sur le point concernant l'équilibre, les deux projets de lois recommandent l'équilibre du budget et des comptes de fonctionnement, mais pas explicitement. Pour l'échéance, le projet du Conseil d'Etat prévoit un terme de quatre ans et l'autre projet un processus d'équilibrage de cinq à six ans. Les deux projets de loi suppriment le moyen terme, ce qui est positif car ce concept n'est pas défini dans la loi.

Le seuil minimal toléré d'excédent de dépenses au budget concerne chaque fois le budget de fonctionnement. Le projet du Conseil d'Etat parle du petit équilibre sans les amortissements du patrimoine administratif ni la variation nette des provisions. Ce qui signifie qu'on n'emprunte pas pour payer les intérêts de la dette. Le second projet propose un seuil inférieur à 3% des revenus avant imputations internes et autres écritures comptables. Dans l'état actuel, la situation proposée par le projet de loi 9232 est moins bonne que celle proposée par le Conseil d'Etat, car les investissements ne sont pas correctement définis dans la loi actuelle. Pour ne pas tenir compte de l'amortissement de la dette, il faut choisir le Conseil d'Etat. Pour faire un peu plus, il faut choisir l'autre projet de loi et préciser dans la loi que l'amortissement n'est pas qu'un processus comptable. La situation est à ce point bloquée que si l'Etat arrive au petit équilibre, ce sera déjà un progrès. Reste à avoir la volonté politique.

Pour le délai de retour à l'équilibre, le projet du Conseil d'Etat fixe un délai de quatre ans contre cinq ans pour l'autre projet de loi, en tenant compte de toutes les démarches. Les sanctions les plus intéressantes concernent l'équilibre des comptes.

Pour les mesures sur le budget, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil un plan financier avec un rééquilibrage en quatre ans. Il serait cependant positif de préciser que le rééquilibrage doit être fait d'un quart chaque année et pas tout entier la quatrième année. Une règle de répartition serait préférable. Le projet de

loi 9232 prévoit que, si le budget est déficitaire, il faut augmenter automatiquement les impôts. L'automaticité est cependant mise à mal par le référendum financier. Si le peuple refuse l'augmentation d'impôt, il faut refaire un projet de budget. Sauf que c'est au Grand Conseil qu'incombe cette tâche. Les projets de lois prévoient des différences de procédures. Il faut se demander si la loi crée un signal adéquat en convoquant le peuple aux urnes. Si le signal n'est pas important, il est possible d'éviter une votation. Si les députés ne veulent pas passer par le peuple, la seule solution est de mettre un frein aux dépenses. A Fribourg, en cas de déficit, les impôts augmentent sans que le Conseil d'Etat, le Parlement et le peuple ne puissent s'y opposer. Ce mécanisme n'est pas possible à Genève.

Un commissaire socialiste se demande s'il ne serait pas possible de proposer une augmentation d'impôt au peuple et de la combiner avec une proposition concurrente visant à supprimer une dépense.

M. Daflon ne peut pas répondre à cette question d'un point de vue juridique. Dans le projet de loi du Conseil d'Etat, le poids du rééquilibrage repose dans les mains de l'exécutif. Dans le projet de loi 9232, le poids est partagé avec le Grand Conseil. Une réflexion sur la possibilité d'inscrire dans la loi le fait que la proposition d'augmentation d'impôt peut être accompagnée d'une proposition de diminution de dépenses vaut la peine d'être abordée.

Il passe à l'analyse des comptes. Que se passera-t-il si les comptes sont déficitaires? Dans le premier projet de loi, l'alarme sonne pour le Conseil d'Etat après quatre ans. Dans l'autre, il suffit de deux années déficitaires pour déclencher l'alerte. Un délai de quatre ans serait intéressant avec un plan financier impératif, mais dans le cas de Genève, un délai de deux ans semble préférable. Il semble logique de donner l'alarme le plus vite possible.

Du point de vue des mesures, le projet de loi du Conseil d'Etat exige une diminution des charges chaque année tandis que le projet de loi 9232 prévoit deux types de mesures. Si le budget est déficitaire de moins de 3%, il doit être immédiatement équilibré et les deux comptes suivants doivent dégager des bénéfices pour rembourser le déficit. Ces mesures sont exigeantes et pourraient s'avérer excessives si les amortissements sont pris en compte. Si le déficit est de plus de 3%, le projet de loi prévoit une augmentation d'impôt obligatoire. En comparant les deux projets de lois, il apparaît qu'une mesure exigeant le remboursement des découverts des années précédentes est plus stricte.

Dans les deux projets de lois, les délais pour adopter des mesures sont immédiats. En cumulant tous les délais, le retour à l'équilibre se fait en sept ans pour le projet de loi du Conseil d'Etat et en cinq ans pour le projet de loi 9232. La différence trouve son origine dans un délai d'alerte différent.

Les mesures mises en place dans le cadre du projet de loi du Conseil d'Etat sont des économies sur les dépenses et les nouvelles recettes. Le projet de loi 9232 prévoit en outre une hausse des centimes additionnels. Le résultat est le même en raison du référendum financier qui aboutira très probablement à un refus d'une augmentation d'impôt. Seul le levier des économies pourra être activé. Toutes ces mesures doivent faire l'objet d'une analyse de cohérence avec l'article 67A de la LGAF actuelle. Si les projets de lois visent le petit équilibre, les

amortissements peuvent être utilisés pour réguler le déficit, mais ils doivent alors être affectés à un remboursement de la dette.

La politique conjoncturelle et les stabilisateurs automatiques sont des concepts intéressants mais qui n'existent pas dans la loi genevoise. Une norme devrait pouvoir empêcher les députés d'augmenter les dépenses ou de diminuer les impôts en période de bonne conjoncture. A l'analyse, il apparaît que les deux projets de lois sont proches et qu'il doit être possible de les combiner pour obtenir un bon projet de loi.

Un commissaire PDC demande à M. Daflon de proposer une formulation d'article de loi pour les stabilisateurs automatiques. Ce dernier explique que, quand la conjoncture est favorable, le parlement ne doit pas créer de dépenses structurelles qui vont perdurer et ne doit pas baisser les impôts. De cette manière un bas de laine se crée. On peut ensuite dépenser ce bas de laine en période de basse conjoncture, quand le revenu baisse et que les dépenses structurelles sont stables.

Séance du 2 mars 2005

La sous-commission se met au travail

Suite à l'audition du professeur Daflon et aux réflexions engagées sur le projet de loi 9232, le Conseil d'Etat revient devant la sous-commission avec des amendements à son propre projet. Un document de travail est distribué aux commissaires.

Le président passe ensuite au projet de loi constitutionnelle socialiste (projet de loi 9392) déposé en octobre 2004. Ce dernier prévoit un mécanisme d'assainissement financier proche de celui du canton de Vaud. Lorsqu'il faut assainir les finances, une modification de loi est proposée avec, dans le même temps, une augmentation des centimes additionnels en cas de refus de la loi. Des seuils plutôt généreux sont fixés à l'alinéa 1 du projet de loi pour déclencher le système. Il faut garder ce projet de loi à l'esprit bien que son mécanisme soit assez différent de la proposition du Conseil d'Etat. Les deux projets peuvent cependant se superposer.

Le commissaire socialiste souhaite que les propositions de son parti soient discutées en même temps que les autres projets de lois. Bien que l'entrée en matière du projet socialiste n'ait pas encore été formellement votée, il part de l'idée que le projet de loi socialiste sera analysé en même temps que le projet du Conseil d'Etat. Ces deux projets ne s'excluent pas forcément, l'un intervenant au niveau de la Constitution et l'autre au niveau de la loi.

Le commissaire radical propose de travailler exclusivement sur le document du Conseil d'Etat. Le projet socialiste est en effet un peu à l'écart, car il amende la Constitution, ce qui est une démarche très différente des projets de lois à l'ordre du jour. Au mieux, ces deux approches se superposent. Il n'est pas possible d'introduire le mécanisme proposé par les socialistes dans la LGAF. Il s'agit d'une modification constitutionnelle qui aura besoin d'une loi d'application, car le Tribunal fédéral a estimé que la Constitution vaudoise qui prévoyait un mécanisme identique n'était pas assez précise. Cela explique pourquoi le Conseil d'Etat

vaudois a perdu son recours au Tribunal fédéral. Il y a un certain nombre de problèmes juridiques complexes mais réalisables.

Ces mises au point terminées, on passe à l'examen des amendements présentés par le Conseil d'Etat à son projet de loi.

Alinéa 1 de l'article 7 de la LGAF

Le président commence sa lecture à l'article 7 de la LGAF, alinéa 1. Il demande quels sont les changements par rapport au texte initial. M. Ferrillo explique que le Conseil d'Etat (commentaires : les amendements au projet de loi 9267 ont été proposés par le Département des finances et ont été adoptés avec amendement par le Conseil d'Etat) a voulu répondre aux critiques de la Commission des finances. La première critique portait sur le fait que le projet de loi ne s'occupait que des budgets et pas des comptes. La deuxième était que le temps de réaction était trop long. La troisième critique signalait que le projet de loi du Conseil d'Etat ne prévoyait pas de mécanisme de sanction mais décrivait une procédure. Le Conseil d'Etat a donc voulu s'inspirer des critiques de la commission et des propositions du projet de loi 9232.

Le premier alinéa est modifié en deux endroits. Le premier amendement inscrit le principe général d'équilibre pour les comptes en plus du budget. La mention « relatif aux opérations courantes » a été biffée, car les opérations liées à la Fondation de valorisation sont toujours neutres en terme de résultat sur les comptes d'Etat. Les pertes liées aux cessions d'actifs sont enregistrées comme charges et les dissolutions de provisions comme produits. Le résultat est donc toujours équilibré. L'amendement permet de ne pas limiter le principe d'équilibre aux opérations courantes mais de l'inscrire sur les comptes et le budget consolidés de l'Etat.

Le commissaire socialiste comprend qu'un budget doit être équilibré et qu'il est possible de faire des coupes ou de l'amender. A l'opposé, comment est-il possible d'équilibrer les comptes? Il est uniquement possible de prendre acte des comptes comme le résultat d'un exercice annuel.

M. Ferrillo reconnaît que les comptes sont une image arrêtée et qu'il est impossible de revenir sur le passé. Le budget est un outil de planification qui doit être accompagné d'un outil de suivi des dépenses et des recettes. Tout cela doit viser l'équilibre. Il n'est pas possible de dire que le budget arrête un montant de dépenses et de produits et de laisser ensuite les choses aller au petit bonheur. Si l'exécution du budget s'écarte du budget voté en cours d'exercice, les départements doivent présenter des dépassements de crédit à la Commission des finances. Tous les mécanismes de frein nécessitent des contraintes qui ne peuvent pas uniquement s'exprimer en terme de prévision, mais aussi en terme d'exécution budgétaire. Le principe général proposé par le Conseil d'Etat veut guider la politique financière. Il s'agit d'un principe général dont les dérogations sont prévues plus loin dans le projet de loi.

Le Conseil d'Etat souhaite donc mettre en place un principe général. Tous les projets de lois prévoient un principe général, des conditions pour y déroger et des sanctions dans les cas où les principes ne sont pas respectés.

Le président relève que le projet du Conseil d'Etat est divisé en budget de fonctionnement, compte de fonctionnement et sanction. Il y a également un mécanisme de vote populaire, mais pas aussi rigide que celui des socialistes. Ce projet sera donc également examiné.

Alinéa 2 de l'article 7 de la LGAF

L'alinéa 2 n'a pas fait l'objet de modification par rapport au projet de loi initial. Le commissaire libéral fait remarquer que la différence essentielle entre les projets 9232 et 9267 se trouve dans cet alinéa. Il y a ici deux possibilités de définir l'excédent acceptable. Celle du Conseil d'Etat, ou un pourcentage par rapport au budget. Le montant proposé par le Conseil d'Etat est variable en fonction des amortissements du patrimoine administratif et des provisions. Pour quelle raison le Conseil d'Etat préfère-t-il ce montant ? Et y a-t-il un risque pour que celui-ci dépasse au cours des années la limite de 3% voulue par les auteurs du projet de loi 9232 ?

M. Ferrillo explique que la solution retenue par le Conseil d'Etat crée un plafond derrière lequel se cache l'idée qu'il n'est pas acceptable de financer les tâches courantes par l'emprunt. Cette idée de base n'est pas forcément respectée par le système fribourgeois. Il n'est pas certain qu'un plafond soit plus strict que l'autre en terme de montant. Le référentiel est différent car le Conseil d'Etat vise à couvrir les dépenses de nature monétaire par des recettes monétaires.

Il évalue le caractère strict d'un mécanisme moins en terme de plafond qu'en terme de correction des déséquilibres. En francs, le plan financier quadriennal 2004-2007 prévu par le projet du Conseil d'Etat donne un plafond maximal entre 275 et 300 millions de F. Le plafond des 3% devrait être aux alentours de 220 millions, bien que cela dépende de la manière de calculer les revenus.

Il insiste sur le fait que les montants dépendent du référentiel. Le projet de loi 9232 pourrait laisser penser que le référentiel est la totalité des revenus de fonctionnement de l'Etat de Genève. Ce total inclut les revenus liés à la Fondation de valorisation, qui sont de 700 millions de F. En utilisant les 3%, on augmente le plafond. A terme, les revenus vont continuer de croître, ce qui n'est pas forcément le cas du total des amortissements et de la variation nette des provisions.

Le commissaire radical ajoute que dans un tel mécanisme le choix du chiffre de 3% peut être mis en doute. Le mécanisme du Conseil d'Etat qui fait intervenir la variable des amortissements du patrimoine administratif sur lesquels les députés ont une influence paraît plus intéressant. S'il y avait eu une énorme différence de chiffres, il aurait été possible de soupçonner que le Conseil d'Etat veuille se donner plus de liberté. Comme les chiffres sont proches, le système semble meilleur du point de vue de la technique administrative. Si les amortissements sont manipulés, cela se verra. Il rappelle que les amortissements annuels sont plus élevés dans les pays voisins et qu'une norme européenne pourrait être créée à cet effet.

Alinéa 3 de l'article 7 de la LGAF

Cet alinéa précise le fonctionnement du mécanisme pour le budget de fonctionnement.

Le commissaire AdG observe que le peuple peut refuser les centimes additionnels. Il faudra alors s'attaquer aux dépenses, ce que le peuple peut également refuser. Que se passera-t-il?

Le président précise que c'est pour cette raison que les socialistes proposent un système plus strict.

M. Ferrillo explique que l'alinéa 3 ne porte que sur la phase budgétaire. Le budget de fonctionnement peut avoir un excédent de charge si un plan financier prévoit un retour à l'équilibre réparti sur une durée de quatre ans. Les comptes viennent ensuite.

Le commissaire libéral constate que le projet de loi 9267 met en place un mécanisme étalé sur quatre ans. Les communes ont également quatre ans pour retourner à l'équilibre des comptes. Le projet socialiste fixe le délai à huit ans, ce qui est très long.

Le commissaire socialiste rappelle que la conjoncture peut changer et qu'un mécanisme qui entre en fonction dès la première année de déficit est trop sévère. Le délai n'est pas une facilité, mais une manière de prendre en compte la conjoncture.

A quoi il lui est répondu que le projet 9232 prévoyait un délai de deux ans et que l'expérience montre que les cycles conjoncturels ont tendance à se raccourcir. Ils sont aujourd'hui plus proches de quatre ans que de huit. L'effet anticyclique d'un mécanisme n'est pas un argument pour choisir un délai de huit ans.

Alinéa 4 de l'article 7 de la LGAF

Le président passe à l'alinéa 4 et constate que le délai est également de quatre ans.

M. Ferrillo explique que le budget peut être dans les limites et les comptes s'avérer hors limites. Si les règles prévues à l'alinéa 3 ne sont pas respectées, le découvert du bilan augmente. Il faut alors l'amortir dans le budget en cours d'élaboration. Ce mécanisme cherche à réagir immédiatement lorsque les comptes présentent un résultat hors des limites acceptées par le projet de loi budgétaire.

Le commissaire socialiste rappelle que les recettes fiscales sont des estimations qui peuvent ne pas se réaliser. L'excédent de charges peut donc s'avérer plus élevé que prévu. A partir d'un certain seuil, il sera très difficile d'intégrer dans l'exercice budgétaire suivant les corrections nécessaires. Ce mécanisme peut être très brutal.

M. Ferrillo pense que lorsque les comptes présentent un déficit supérieur au seuil, cela veut dire que l'Etat s'endette pour couvrir les charges de fonctionnement. Le mécanisme vise à forcer l'Etat de mettre en place une rétention de fonds suffisante pour pouvoir rattraper l'augmentation de dette qui n'est pas tolérable.

Alinéas 5 et 6 de l'article 7 de la LGAF

Le président passe à l'alinéa 5, qui prévoit les sanctions. Répondant à une question, M. Ferrillo explique que si les comptes 2004 ont un déficit supérieur à la limite, un plan financier visant à un retour à l'équilibre sur quatre ans doit être préparé. Il est cependant possible que 2006 prévoie un excédent de charges.

Un commissaire fait remarquer que l'Etat devrait bientôt pouvoir donner des comptes semestriels. Un autre estime qu'il serait également positif de donner à la Commission des finances des informations trimestrielles sur les crédits complémentaires pour voir si les dépenses sont maîtrisées. Un dernier reconnaît qu'il pourrait y avoir moins de crédits complémentaires si les députés avaient de meilleurs tableaux de bord.

Le commissaire socialiste préférerait que le Conseil d'Etat applique les mesures d'économie immédiatement si le peuple refuse les centimes additionnels. Il voudrait qu'on propose au peuple, au moment du vote sur les centimes additionnels, les prestations auxquelles il devra renoncer en cas de refus.

Le commissaire radical propose la formulation suivante: « Les centimes additionnels perçus sur les impôts des personnes physiques et morales sont augmentés pour une durée d'un an de manière à obtenir un résultat équilibré. Le vote oppose l'augmentation du nombre de centimes additionnels aux modifications législatives nécessaires pour atteindre cet équilibre ». Il souhaite que les gens se rendent compte du coût des mesures. Le système du Conseil d'Etat, qui propose de passer devant le Grand Conseil, est une perte de temps. Le système vaudois qui indique où seront faites les économies lors du vote populaire est excellent. Les gens doivent pouvoir choisir où iront les centimes supplémentaires.

M. Ferrillo signale que le Conseil d'Etat a tenté de mettre en place un mécanisme de dissuasion. Sachant qu'il est difficile de faire accepter une augmentation des centimes additionnels, il faut éviter de se retrouver dans une situation où l'équilibre n'est pas atteint au bout de quatre ans.

Le commissaire radical pense qu'il n'y a pas de véritable sanction, même dans l'alinéa 6. Le Conseil d'Etat se décharge de sa responsabilité de respect de l'équilibre en la donnant au Grand Conseil, qui ne prendra pas les décisions nécessaires. Le frein aux dépenses devient donc inefficace.

M. Ferrillo ajoute que cette augmentation d'impôt est limitée à un an. L'augmentation de taux est fortement liée au retour à l'équilibre. Le Conseil d'Etat s'est inspiré du projet de loi 9232.

Le commissaire libéral souligne les différences entre le projet de loi 9232 et celui du Conseil d'Etat, qui donnent à penser que l'augmentation des centimes n'est pas couplée avec le budget et qu'elle pourrait avoir lieu après celui-ci. L'alinéa 5 devrait être précisé dans ce sens. En supposant que le Grand Conseil accepte la formule proposée par le Conseil d'Etat, le peuple pourrait refuser les propositions d'économie. Rien n'est dit au cas où le peuple refuse la première proposition de diminution des charges. La logique voudrait que, par un processus itératif, le peuple finisse par accepter une diminution des charges. S'il y a un dispositif itératif, il faut le dire. Dans le cas du projet socialiste, en supposant qu'il y

ait refus de l'augmentation des recettes, la proposition simultanée de la diminution des charges va-t-elle garantir l'acceptation de cette proposition?

Le commissaire radical reconnaît que c'est tout le problème du projet socialiste. Le vote oppose la modification législative à l'augmentation des centimes additionnels. Le projet de loi omet de mentionner qu'il faut une loi d'application pour préciser que les gens ne peuvent pas voter deux fois non.

M. Ferrillo indique que le texte du Conseil d'Etat est clair quant à la possibilité de faire voter l'augmentation des centimes après le budget, en précisant que l'augmentation des centimes se fait dès l'année suivante. En cas de déficit en mars 2004, il faut prévoir une augmentation des centimes qui s'appliquera durant l'année 2006. Ces centimes seront budgétés dans le projet de budget 2006. L'idée n'est pas de faire adopter un budget et de prévoir l'adoption des centimes par la suite.

Le commissaire radical rappelle qu'il y a un référendum obligatoire qui fait que la proposition du Conseil d'Etat ne répond pas aux garanties qui sont souhaitées. Le mécanisme socialiste est beaucoup plus clair.

M. Ferrillo explique que, comme le Conseil d'Etat a prévu un projet de loi, il ne peut pas proposer un tel mécanisme qui est une norme constitutionnelle.

Le commissaire Vert aimerait revenir sur le caractère dissuasif des votes. Il est étonnant que des magistrats perdent des référendums et soient réélus avec de bons résultats. Il y a une banalisation du vote sur les impôts depuis l'introduction à Genève du référendum obligatoire. Il n'est pas sûr que le refus populaire soit très dissuasif. Le fait même de présenter un déficit représente l'échec d'un gouvernement, mais on s'habitue à tout.

Le représentant de l'AdG est sceptique face à une approche purement comptable du budget. Le budget est un choix politique. Il est toujours confronté à une réalité imprévue. L'Etat n'arrive souvent pas à entrer dans un corset. Ce genre de projet de loi suppose une totale irresponsabilité du Conseil d'Etat et du Grand Conseil. L'alternative entre les centimes additionnels et la diminution des charges est vue comme exclusive, mais la solution pourrait être un partage moitié-moitié. Il y a un flou sur ce point. Il aimerait également savoir si le projet de loi pourrait prévoir une augmentation des centimes additionnels sans passer par le peuple, et cela sans être en contradiction avec le référendum fiscal obligatoire.

M. Ferrillo explique que, contrairement à la loi fribourgeoise, l'augmentation automatique des centimes additionnels n'est pas possible car le peuple doit être consulté. Les propositions du Conseil d'Etat pour revenir à l'équilibre doivent être faites au Grand Conseil, car c'est lui qui a la compétence pour décider des augmentations d'impôts ou des diminutions de charges.

Le commissaire PDC propose un amendement à l'alinéa 6. Il est dit que le Conseil d'Etat propose « toutes les mesures nécessaires ». Cette formule n'est pas très claire et donne l'impression qu'il est possible de faire des manipulations comptables. Il est préférable de parler de « toutes les mesures nécessaires pour réduire les charges destinées à réaliser l'équilibre du budget ». Il est suivi par le commissaire UDC qui propose la formule : « Toutes les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre ».

M. Ferrillo reconnaît que l'idée est de retourner à l'équilibre. Pour retrouver cet équilibre, il faut agir sur les charges et les revenus. La formulation ne faisait pas référence à des procédures comptables telles que la modification des taux d'amortissement.

Le président récapitule les alinéas. L'alinéa 1 pose le principe général autour duquel une majorité des commissaires est d'accord. L'alinéa 2 pose le principe d'une dérogation, car des nécessités peuvent être imprévues. Les alinéas 3 et 4 parlent des mécanismes qui se déploient. Un certain nombre de personnes s'accordent avec ce diagnostic. Les avis diffèrent aux alinéas 5 et 6, car ni la solution ni la sanction ne semblent efficaces. Le mécanisme socialiste paraît donc préférable, même s'il impose une modification de la Constitution. Le peuple ne se prononce qu'une fois et ne peut pas voter deux fois non. Cette contrainte peut être acceptée.

Séance du 8 mars 2005

Suite des travaux de la sous-commission

Le président ouvre la séance en passant à l'alinéa 5 et rappelle que ce texte est inspiré du projet de loi constitutionnelle du parti socialiste. M. Ferrillo annonce qu'une proposition du Département sur la nécessité de modifier la Constitution sera faite lors de la séance suivante. Les premières analyses du Département montrent qu'il faudrait modifier la Constitution. Pour ce faire, le projet de loi socialiste pourrait être repris aux alinéas 2 et 3. L'alinéa 1 va probablement poser plus de problème, car le déclenchement du système paraîtra trop lent à certains membres de la commission.

Le commissaire libéral se demande si les modifications législatives en question ne peuvent pas être du niveau du règlement. Le président rappelle que les modifications réglementaires ne sont pas soumises au référendum et précise que le Grand Conseil ne vote pas sur les modifications réglementaires. Il explique que le Conseil d'Etat peut proposer des mesures d'économies par simple mécanisme réglementaire, dans le budget. Le vote du budget fait alors office d'approbation. En fait, l'idée libérale est une entorse à la séparation des pouvoirs. Les voies réglementaires sont une prérogative du Conseil d'Etat. L'exécutif doit assumer ses responsabilités. Il peut prendre des mesures réglementaires dans sa zone de compétences propres, mais a tendance à proposer des lois, pour se décharger sur le Grand Conseil. Les droits populaires ont été largement ouverts par le référendum. Il n'est pas opportun de les étendre à des décisions réglementaires.

M. Ferrillo signale que, dans le texte initial du Conseil d'Etat, le refus par le Conseil général d'une augmentation d'impôt oblige le Conseil d'Etat à proposer des mesures qui touchent les charges ou les revenus. Cela signifie que pour faire l'ajustement budgétaire, un mélange entre diminution de charges et augmentation de revenus est possible. Le texte socialiste oppose soit une augmentation d'impôt soit une diminution de charge, mais ne laisse pas la possibilité d'un mélange entre augmentation et diminution. L'alinéa 5 modifié pourrait poser problème de ce point de vue.

Le président – qui, rappelons-le, représente le parti radical dans la sous-commission – pense que le Département n'a pas tort. Mais il est possible d'imaginer que les mesures législatives nécessaires proposées contiennent à la fois des mesures d'économies et des propositions financières. Ce panier équilibré pourrait être opposé à une augmentation des centimes qui ferait qu'aucune des mesures du panier n'entre en vigueur. Ce que le Département des finances propose est une nouvelle version du paquet ficelé qui a déjà échoué. Il tient compte de la nécessité de proposer un panier de mesures d'économies, mais si le peuple les refuse, il doit avoir la possibilité de choisir une augmentation d'impôt. Ce système permettra de faire apparaître le prix des choses. Il est cependant indispensable d'interdire le double non lors du vote, afin d'empêcher l'union des conservatismes.

Il veut offrir le choix aux citoyens entre un ensemble de mesures pour arriver à l'assainissement ou, s'ils trouvent que les prestations actuelles sont justifiées, une augmentation des centimes additionnels qui correspond à leur coût. Le système n'offre pas le choix entre hausse d'impôt et baisse de prestation, mais l'occasion de connaître le coût réel de certaines prestations. Le but est de freiner les dépenses et d'atteindre l'assainissement.

Le commissaire libéral ne comprend pas comment il est possible de freiner les dépenses si le panier de mesures opposé à l'augmentation d'impôt contient autre chose que des mesures d'économie. Les mesures liées à un frein aux dépenses ne doivent pas permettre d'avoir plus de recettes. Il ne pense pas que le frein au déficit proposé par le président soit un frein aux dépenses. C'est un frein, mais qui freine peu...

Le président pense que le système libéral qui veut que le frein aux dépenses se réduise à une augmentation d'impôt ou à une baisse des dépenses va produire un vote populaire en faveur de l'augmentation d'impôt. Il n'y aura aucun frein aux dépenses. Il pense qu'entre l'augmentation des centimes et la baisse des prestations, la pyramide fiscale genevoise actuelle fera que la hausse des impôts sera acceptée.

Le commissaire PDC aimerait un éclaircissement sur la formulation proposée. La formule « le vote oppose l'augmentation du nombre de centimes additionnels aux modifications législatives nécessaires » n'est pas parlante.

Le président explique que les mesures législatives nécessaires peuvent être un panachage de différentes propositions. Le peuple devra décider entre l'augmentation des impôts et le panachage. C'est pour cette raison qu'il faut interdire le double non. Il constate que le titre du projet de loi ne fait pas référence à un frein aux dépenses ou aux déficits. Il propose donc de modifier le titre comme suit: « Projet de loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) (mécanisme de frein aux dépenses) ». Le commissaire libéral annonce son opposition aux propositions du président car il préfère le projet 9232 dans sa formulation originale.

Le président pense que le mécanisme prévu par le projet de loi 9232 est insuffisant à son alinéa 5. Le peuple refusera l'augmentation des centimes et le mécanisme n'indique pas les endroits où il faudra faire les modifications législatives qui pourront être soumises au peuple et rejetées. Ce mécanisme

entraîne donc un blocage complet des institutions avec une non-adoption du budget assurée. L'alinéa 5 est impraticable. La Commission des finances a beaucoup de peine à travailler avec le Conseil d'Etat pour obtenir quelques dizaines de millions d'économie. Les propositions faites par les partis ne vont que dans le sens des dépenses. Le mécanisme de l'alinéa 5 prend plusieurs années alors que le peuple peut toujours dire non. L'alinéa 6 est déclamatoire. Les impôts ne sont jamais temporaires. Le but est de faire une loi qui fonctionne. Le mécanisme proposé par le projet de loi 9232 ne fonctionnera pas.

Il explique que si le peuple refuse l'augmentation d'impôt, le Grand Conseil, en collaboration avec le Conseil d'Etat, réduira les dépenses pour atteindre l'équilibre. Pour réduire les dépenses, il faut souvent une modification de loi qui pourra être attaquée par référendum. Ces mesures soumises aux référendum pourront à nouveau être refusées. Il n'y aura donc pas de budget, ni d'économies. Le processus est sans fin, alors qu'avec son système, le Conseil général devra choisir entre une augmentation d'impôt et les modifications législatives. Ce mécanisme de vote doit être inscrit dans la Constitution pour interdire le double non. Le peuple aura donc l'obligation de voter pour une des deux possibilités. Le système libéral permet au Conseil général de voter non de façon répétée.

Le commissaire libéral admet que le président a raison sur un point: le mécanisme de l'alinéa 5 renvoie, en cas de réponse négative du peuple, à d'autres tentatives qui peuvent elles-mêmes être refusées. L'opposition du président au projet de loi est tactique, car il pense que le peuple se prononcera plus facilement pour une augmentation des centimes que pour une baisse des charges.

Le président précise que le fait de mettre au pluriel les modifications législatives permet de proposer un panier de modifications qui sera plus facilement accepté, car il sera plus équilibré. Dans un choix binaire, le peuple se prononcera pour une augmentation d'impôt. Il souhaite donc qu'une majorité se crée autour de l'alinéa 5 tel que proposé par la sous-commission.

Le commissaire libéral propose alors une variante à l'amendement du PDC à la dernière phrase de l'alinéa 5: « Le vote oppose l'augmentation de centimes additionnels aux modifications législatives nécessaires se traduisant par des diminutions de charges ».

Le président persiste à penser que les défauts sont les mêmes dans le projet de loi du Conseil d'Etat et le projet de loi 9232. Le Conseil d'Etat propose des économies au Grand Conseil qui les accepte. Les mesures seront soumises au référendum, ce qui ne résout rien, car le peuple peut refuser.

M. Ferrillo souligne que l'augmentation des centimes a lieu après quatre ans. En cas de déficit, un plan financier sur quatre ans doit permettre le retour à l'équilibre. Si l'équilibre n'est pas atteint à l'issue du plan financier, alors l'augmentation des centimes additionnels devient nécessaire. Cette augmentation des centimes devra être équivalente au déficit de la dernière année. L'augmentation des centimes porte sur les 4 milliards de francs perçus à titre d'impôt sur les personnes physiques (revenus et fortune) et d'impôt sur les personnes morales (capital et bénéfiques).

Devant les réticences du président qui tient à sa version, le commissaire libéral propose d'amender l'alinéa 5 comme suit: « Le vote oppose l'augmentation du nombre de centimes additionnels aux modifications législatives nécessaires pour réduire les charges de manière à atteindre l'équilibre ». Ce qui n'exclut pas de prévoir, à côté des réductions de charges, des augmentations de recettes ponctuelles.

Un certain consensus se dégage et le président propose de supprimer l'alinéa 6 et de faire un vote indicatif sur les propositions de modifications discutées.

Lors du vote, la commission émet un préavis positif sur les propositions d'amendements radicale et libérale, qui sont acceptées par 4 voix pour (1 UDC, 1 DC, 1 L, 1 R) 1 contre (1 AdG) et 1 abstention (1 Ve).

Le président précise alors que M^{me} Corboz rendra au nom du Département des finances un avis sur la nécessité d'inscrire le mécanisme de vote dans la Constitution. Cela ne pose pas de problème, car le projet socialiste prévoit déjà ce mécanisme et il suffira de le modifier légèrement. En revanche, il faudra se pencher sur l'alinéa 1 du projet socialiste, qui fixe le délai de déclenchement du mécanisme et devra être modifié.

Le commissaire Vert constate que la commission propose de mettre en place un système qui interdit de voter deux fois non. Le même problème s'est posé dans le canton de Vaud.

Le président note que le Tribunal fédéral n'a pas écarté la possibilité d'interdire de voter deux fois non, mais cela n'était pas suffisamment explicite dans la Constitution vaudoise. Une loi d'application aurait été nécessaire. De son côté, M. Ferrillo précise que la garantie fédérale a été obtenue pour la Constitution vaudoise. La disposition a été attaquée parce que deux députés ont estimé que le vote ne proposait pas une augmentation et une économie, mais deux augmentations d'impôts. Le Tribunal fédéral n'a pas jugé l'affaire sur ce point mais sur la constitutionnalité du mécanisme. Il a estimé que la population n'avait pas été suffisamment informée lorsqu'elle a accepté cette disposition.

Le président pense que sa formulation est claire en disant que le vote oppose deux solutions. Cela montre bien qu'il n'est pas possible de dire deux fois non.

Le commissaire Vert demande si le fait de proposer un panier de modifications législatives pose des problèmes juridiques. Les citoyens pourraient être pour une ou l'autre des propositions. Il craint qu'une mesure, par exemple, propose de supprimer le service de promotion économique et l'autre de réduire les prestations complémentaires AVS. Ces deux propositions n'ont rien à voir entre elles. L'électeur sera embarrassé au moment du vote s'il doit choisir entre ces deux restrictions et une augmentation d'impôt. Cela impliquerait une restriction de la démocratie semi-directe. L'unité de matière est exigée pour les initiatives et doit également être respectée pour le frein aux dépenses. Il propose de conserver le

système vaudois qui propose individuellement chaque augmentation d'impôt opposée à chaque baisse de prestation, afin d'éviter les problèmes juridiques.

Le président propose la formulation suivante: « Le vote oppose l'augmentation du nombre de centimes additionnels à chaque modification législative nécessaire pour atteindre l'équilibre ». Il s'agirait d'opposer une légère augmentation de centimes additionnels à chaque mesure. Les électeurs pourront par la suite faire une addition des centimes additionnels en fonction de leurs votes.

M. Ferrillo demande comment faire pour obtenir 100 millions en plusieurs petites mesures divisées. Le président estime que le refus d'une mesure par le peuple ne pose pas de problème car elle est liée à une augmentation proportionnelle de centimes. Les économies acceptées, par contre, remplacent l'augmentation de centimes qui leur correspond. En fait, il serait préférable de reprendre le projet socialiste en parlant de plusieurs mesures législatives séparées avec la décomposition des centimes pour chaque mesure.

M. Ferrillo demande s'il est possible d'avoir un plateau rassemblant des mesures affectant les charges et les mesures. Le président répond qu'à l'intérieur de la réduction des charges, il peut y avoir des mesures touchant les revenus. Le système est plus compliqué, mais chaque mesure affectant charges et revenus aura pour corollaire une augmentation des centimes. Il est rejoint par le commissaire Vert qui pense que ce système est acceptable si chaque mesure est votée par tranche et opposée à un impôt. Dans le cas de diverses mesures proposées et votées séparément, il n'est pas possible d'avoir des mesures prévoyant une augmentation de recettes qui seraient elles-mêmes opposées à d'autres augmentations de recettes, fait remarquer le commissaire libéral.

M. Ferrillo explique que dans la mesure où le panachage nécessite un référendum obligatoire, il est possible de proposer une augmentation d'impôt. Cela permet de trouver un équilibre entre les mesures affectant les charges et les revenus. Le FMI le fait quand il propose des plans d'ajustement structurels.

Le commissaire Vert estime alors qu'il n'est pas possible de proposer une augmentation d'impôt contre une autre car cela forcerait les citoyens à accepter, *in fine*, une augmentation d'impôt. Face à ces objections, le président pense qu'il est possible d'opposer une augmentation des centimes contre une mesure législative prévoyant de moduler une augmentation des revenus et une diminution des charges dans le même temps. Il est persuadé que cette mesure est possible pour autant qu'il n'y ait pas une augmentation d'impôt contre une augmentation d'impôt, mais un panachage. C'est possible de le faire en respectant l'unité de la matière. Les augmentations de recettes doivent porter sur le même domaine que les économies.

Il s'interroge par ailleurs sur le début de l'alinéa 5: « Si le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève n'est pas équilibré au bout de la période de quatre ans, les centimes additionnels... ». S'agit-il de l'équilibre sur les quatre ans en fonction d'une moyenne? M. Ferrillo explique que l'équilibre est calculé sur le compte de la dernière année.

Le président s'étonne que le compte puisse être déficitaire trois ans de suite sans qu'il en soit tenu compte. A quoi M. Ferrillo répond que lors de la première année de déficit, par exemple en 2006, un plan financier doit être mis en place qui

prévoit que l'équilibre sera rétabli en 2009. Si le compte 2009 a encore un excédent de charges, le mécanisme de frein se met en route.

Le président ne comprend pas pour quelle raison l'augmentation des centimes additionnels est alors limitée à un an. De son côté, le commissaire libéral constate que cette interprétation pourrait donner la possibilité au gouvernement de diluer l'augmentation dans le temps. Si le budget n'est pas équilibré au bout de quatre ans, dans quel laps de temps les centimes additionnels doivent-ils être augmentés ?

M. Ferrillo rappelle que les amendements du Conseil d'Etat sont inspirés du projet de loi 9232. Il n'est pas possible de rééquilibrer un compte déséquilibré avec une augmentation de centimes. L'augmentation est plutôt un acte symbolique. L'année de l'augmentation d'impôt, il est possible que, selon la conjoncture, l'impôt ne soit pas nécessaire ou au contraire pas suffisant pour équilibrer les comptes. La proposition initiale prévoyait cet aspect, mais au vu des modifications apportées par la sous-commission, cet aspect a peut-être perdu de son sens.

Séance du 16 mars 2005 :

Audition de M^{me} Jacqueline Corboz, juriste au Département des finances

M^{me} Corboz signale aux députés qu'ils ont reçu son avis de droit. Elle a eu beaucoup de peine à mettre la main sur les informations concernant le projet vaudois. Elle disposait d'informations générales et a commencé par demander l'arrêt du Tribunal fédéral. La sous-commission se demande si les projets de lois qu'elle étudie peuvent exister sans modification de la Constitution. Le fait que le canton de Vaud a fait l'objet d'un arrêt du Tribunal fédéral concernant un article de sa Constitution qui a le même contenu que les articles élaborés par la sous-commission genevoise permet d'élaborer des réponses. Il est positif que la commission désire créer un article constitutionnel, mais il est nécessaire d'aller plus loin.

M^{me} Corboz rappelle que Genève dispose du référendum facultatif, ce qui n'est pas le cas de tous les cantons. Les droits populaires peuvent être limités par les constitutions cantonales, à l'exception du référendum obligatoire en cas de modification de la Constitution. A Genève, le référendum obligatoire existe également en matière d'impôt. Le référendum est par contre exclu contre la loi budgétaire et contre la clause d'urgence (sauf référendum financier).

Le projet de loi constitutionnelle socialiste est proche de ce qui a été fait dans le canton de Vaud. Suite à un recours, le Tribunal fédéral a expliqué que les droits populaires peuvent être limités si la Constitution le dit clairement. Dans le cas vaudois, l'article constitutionnel n'est pas suffisamment clair. En vertu de la Constitution fédérale, le peuple a un libre-arbitre total. Dans le projet de la sous-commission, le libre-arbitre du peuple est limité, car il ne peut pas refuser la totalité des propositions qui lui sont faites. Le canton de Vaud a proposé une alternative, tout comme la sous-commission. Le Tribunal fédéral estime que cette disposition viole les droits populaires. Le fait que la Constitution vaudoise a reçu la garantie fédérale n'est pas suffisant. Les droits populaires sont fortement protégés en Suisse. L'article 160F du projet de loi 9392, comme l'article 165 de la

Constitution vaudoise, viole les droits populaires car il empêche le droit de veto populaire. Le canton de Vaud aurait pu respecter le droit si une loi d'application avait explicité très clairement le contenu de l'article 165 de la Constitution. La meilleure solution serait que l'article 165 soit rédigé plus clairement et détaillé dans une loi. La conclusion du Département est que les projets de la sous-commission ne sont pas conformes au droit s'ils n'apparaissent pas dans la Constitution genevoise et s'il n'est pas mentionné expressément que le droit de veto est interdit.

Le commissaire socialiste s'étonne que M^{me} Corboz trouve le projet de loi socialiste peu clair. Le projet de loi explique clairement que le peuple peut dire soit oui soit non.

M^{me} Corboz précise que le projet de loi n'a pas le droit de limiter les droits populaires. Le peuple a le droit de refuser tout ce qui lui est proposé. Si la sous-commission veut créer une limite, il faut le dire très clairement.

Le commissaire socialiste propose d'ajouter un alinéa dans le projet de loi socialiste.

M. Ferrillo propose d'introduire dans la Constitution que les règles en matière de droit populaire évoluent en matière d'assainissement financier et qu'il sera dorénavant interdit d'opposer un double refus lors d'une votation à ce sujet. Si cette restriction des droits est claire au niveau de la Constitution, il est possible de la prévoir également au niveau de la loi.

Le commissaire socialiste demande s'il serait suffisant de prendre le projet de loi constitutionnelle socialiste tel quel et de préciser la restriction des droits populaires dans la loi.

M^{me} Corboz répond que ce n'est pas possible, car la loi est inférieure à la Constitution. La Constitution ne prévoit pas que le référendum puisse être limité en matière d'assainissement.

Le président rappelle qu'il faut donc modifier la Constitution. Le projet de loi socialiste est juste, mais incomplet. Il faudrait ajouter une précision entre les alinéas 2 et 3. Il manque une phrase que M^{me} Corboz propose à la page 5 de son avis de droit: « Le Conseil Général ne peut opposer son droit de veto à l'alternative proposée ». Cette proposition est indispensable, mais n'est cependant pas assez claire et devrait être précisée. Il faudra donc une votation constitutionnelle pour introduire le mécanisme de frein aux déficits.

Le commissaire libéral est frappé par le début de l'alinéa 2 qui dit que « les mesures qui nécessitent des modifications de droit législatif sont soumises au vote du Conseil Général ». Cette phrase suppose qu'il y a des mesures qui ne sont pas de droit législatif et qui n'ont pas à être soumises au peuple. L'alinéa 5 de l'article 7 du projet de loi 9267 oppose une augmentation du nombre de centimes à une modification législative. Il peut cependant y avoir des décisions de l'exécutif pour réduire les charges qui ne nécessitent pas de vote, par exemple des décisions concernant une amélioration du fonctionnement de l'administration. Cette formulation est à la fois incomplète et exclut ce qui est prévu par la première phrase de l'alinéa 2 de l'article 160F.

Le président ne voit pas pourquoi le peuple devrait se prononcer sur des mesures de réorganisation qui induisent des économies alors qu'elles ne sont pas de droit législatif.

Le commissaire libéral reconnaît que le peuple n'a pas à se prononcer sur ces mesures. Il estime cependant que le projet de loi 9392 introduit une différenciation avec les mesures non législatives à laquelle la sous-commission n'a pas pensé.

Le président pense que le sens reste le même, car le texte de la sous-commission dit que le vote oppose les modifications des centimes additionnels aux modifications législatives. L'exclusion des modifications non législatives est sous-entendue, surtout que M^{me} Corboz dit très clairement que les mesures qui nécessitent des modifications législatives sont soumises au Conseil général. Il propose d'ajouter au projet de loi 9267 le texte du projet de loi constitutionnelle socialiste.

Il résume la situation en constatant qu'une modification constitutionnelle est nécessaire et qu'il faut ajouter un alinéa 2A à l'article 160F du projet de loi socialiste ayant la teneur suivante: « Le Conseil général ne peut opposer un double refus à l'alternative proposée. » Le terme alternative montre qu'il y a un choix entre deux éléments et permet d'être conforme au droit fédéral.

Le commissaire socialiste comprend que la phrase proposée vise à empêcher un double refus dans une situation difficile. Mais le peuple souverain pourrait considérer que le statu quo est nécessaire et n'aurait donc pas la possibilité de le faire dans la mesure où il serait contraint soit d'accepter une hausse des centimes soit une économie.

M^{me} Corboz pense que, dans ce cas, le peuple devrait alors refuser l'article constitutionnel. Le peuple a le droit de vouloir la possibilité de choisir le statu quo. Il lui suffit de refuser l'article constitutionnel visant à limiter ce droit.

Le commissaire socialiste pense qu'il pourrait y avoir des propositions spécifiques à propos desquelles le statu quo serait présenté comme une option.

Le président rappelle que la commission a traité ce sujet lors de sa séance précédente. Il estime que les mécanismes de déclenchement aux alinéas 1 et 3 du projet de loi socialiste sont trop lents.

Le commissaire socialiste explique que les signataires ont estimé qu'il ne servait à rien d'aller par à-coups en matière d'équilibre financier et de limiter le constat à une année. Il faut quatre ou cinq ans d'observation pour percevoir les mouvements. En matière de dépenses de l'Etat, il y a des inerties très lentes. Il est impossible d'aller plus vite que quatre ans.

Le président – qui représente toujours le parti radical – constate que le mécanisme de vote doit figurer dans la Constitution mais que le déclenchement de l'assainissement pose problème. La détermination des délais relève d'un débat politique. Ils devraient donc être fixés dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat. Il faudrait donc enlever les alinéas 1 et 3 du projet de loi de la Constitution, car ils sont trop spécifiques et les délais peuvent varier selon les circonstances. Seul, le mécanisme pour interdire le double non en matière d'assainissement financier devrait figurer dans la Constitution. Le choix sera plus

simple pour le peuple. Les délais seront difficiles à comprendre et ne passeront pas facilement en vote populaire.

M. Ferrillo est d'accord avec cette proposition. Il faut inscrire dans la Constitution une règle particulière relative aux droits démocratiques dans le cas particulier de l'assainissement financier. La mécanique pour déclencher l'assainissement est du niveau de la loi et doit pouvoir être modifiée plus facilement.

Le commissaire socialiste pense que le Conseil d'Etat peut décider de déclencher un mécanisme d'assainissement sur la base de ses informations. Les signataires veulent cependant un mécanisme qui ne soit pas un couperet mais qui permette à tous les acteurs de prendre en comptes les indicateurs nécessaires. Un mécanisme plus court serait donc moins acceptable, car la décision deviendrait aléatoire.

Il estime que le système libéral était cohérent en proposant une décision rapide et une mesure simple proposant un centime additionnel que le peuple peut refuser. La nouvelle proposition est différente, car le peuple doit choisir entre l'augmentation du centime et une diminution des prestations. Il faut être certain de la gravité de la situation pour envisager une mesure aussi draconienne.

Le président souhaite un mécanisme général d'assainissement financier quelles que soient les circonstances, car personne ne peut savoir comment sera la situation d'ici vingt ans. La compétence d'utiliser le mécanisme devrait être laissée au Conseil d'Etat. Si l'exécutif estime que la situation l'exige, il doit pouvoir proposer des augmentations d'impôt ou des mesures d'économie. Avec cette compétence, le gouvernement aura ainsi une certaine souplesse. Si le gouvernement n'a pas le courage d'utiliser ce système par anticipation, il faut prévoir dans la LGAF un mécanisme de déclenchement qui l'oblige à prendre des mesures. Le projet socialiste prévoit un délai de huit ans alors que le projet libéral aimerait un déroulement plus rapide. Il serait cependant positif de laisser une marge de manœuvre au gouvernement.

M. Ferrillo constate que la sous-commission est en train d'imaginer un mécanisme pour sortir de l'impasse d'un double non en limitant les droits populaires. Ce mécanisme s'applique dans les conditions prévues dans la LGAF, car c'est à ce stade qu'il y a un constat d'échec et que des mesures sont nécessaires. Ce mécanisme ne peut pas être utilisé indépendamment d'un mécanisme de déclenchement, car cela reviendrait à une limitation de la liberté populaire pour tous les objets financiers et pas uniquement pour le frein à l'endettement. Cela va au-delà de ce que la commission semblait envisager lors des séances précédentes.

Par ailleurs, il reconnaît que les revenus sont issus d'estimations et qu'il y a une part d'incertitude. Mais la qualité de l'estimation est bonne. Le taux d'erreur est très faible. Le mécanisme proposé par les socialistes veut donner plus de temps pour avoir de meilleures informations, en prenant la moyenne des déficits des quatre derniers comptes. Le premier critère du projet de loi socialiste est déjà largement dépassé.

Le commissaire libéral constate que la politique n'est pas une science exacte et que le raccourcissement de la période pour le déclenchement du mécanisme de

frein aux dépenses est de ce fait d'autant plus nécessaire. Il faut tenir compte des cycles économiques et des cycles politiques. Attendre jusqu'à huit ans avant de réagir pourrait faire croire aux citoyens que le char des finances de l'Etat n'est plus maîtrisé.

Le président propose de proposer les deux possibilités à la Commission des finances qui prendra une décision politique en plénière.

Le commissaire AdG constate la grande convergence entre la proposition socialiste et l'Entente. La seule différence est le délai de déclenchement et il ne doute pas qu'un accord sera trouvé sur le délai. L'Alliance de gauche est en total désaccord avec les deux propositions. Il y a une bonne part de décision politique dans la préparation des comptes, ne serait-ce que par l'attribution des provisions. Même M^{me} Brunschwig Graf a un jour avoué qu'elle aurait pu présenter des comptes déficitaires aussi bien que des comptes bénéficiaires. Quand cet instrument sera aux mains d'une majorité qui joue avec les comptes, il servira à tailler dans les prestations, dans le rôle de l'Etat et à s'en prendre au personnel des entités publiques. Si les députés voulaient vraiment créer l'équilibre budgétaire, ils n'auraient pas voté des diminutions de recettes fiscales en faisant des cadeaux à ceux qui en ont le moins besoin. Les buts de la droite sont clairement de démanteler l'Etat social.

Le président rappelle que le canton de Genève ne peut pas dépenser sans compter. L'Alliance de gauche veut résoudre la crise en proposant une initiative populaire pour augmenter les impôts. Il faudra voir la réponse du peuple. En attendant, le mécanisme proposé comme frein au déficit prévoit également une augmentation des impôts.

Il résume rapidement l'avancement des travaux de la commission. M^{me} Corboz a montré par son avis de droit qu'il faut introduire clairement un mécanisme d'interdiction du double refus dans la Constitution. Il faut préciser que le Conseil général ne peut imposer un double refus à l'alternative proposée. Il faut également introduire un mécanisme de déclenchement dans la LGAF. On a le choix entre celui du parti socialiste sur une période de huit ans ou celui du parti libéral sur une période de quatre ans. La sous-commission a soulevé un troisième point. Faut-il permettre au Conseil d'Etat de proposer spontanément une proposition d'assainissement soumise au mécanisme constitutionnel? Le gouvernement peut prévoir une détérioration de la situation et anticiper des mesures. Un gouvernement doit avoir le courage de proposer des mesures anticipées.

Le commissaire Vert a bien compris le propos. Cependant, en admettant que le peuple ne puisse pas voter deux fois non, il est possible que des personnes refusent une proposition et votent blanc à la seconde. Le fait d'interdire le double non n'interdit pas l'abstention sur l'un des deux objets. Cela pourrait poser problème dans le cas où un double non apparaît lors du décompte final.

Le président estime qu'il y aura toujours des électeurs en nombre suffisant pour voter oui ou non et décider du résultat en dépit des abstentionnistes.

Le commissaire Vert pense que la population pourrait voter non à une disposition et s'abstenir sur l'autre de manière assez systématique pour que le résultat devienne négatif pour les deux alternatives.

Le président précise que celui qui s'abstient accepte que la majorité décide pour lui sans tenir compte de sa voix.

Le commissaire Vert demande si le choix sur la même mesure sera rédigé en une phrase ou composé de deux questions.

M. Ferrillo pense que la question sera composée d'une alternative entre augmentation des centimes et diminution des charges. Le citoyen devra choisir l'une ou l'autre.

Le commissaire Vert estime que cela ne correspond pas à la formulation constitutionnelle proposée.

Le président pense qu'une seule réponse n'est pas assez claire. Les gens doivent répondre deux fois à deux questions différentes mettant en opposition l'augmentation des centimes et la diminution des charges.

Le commissaire Vert fait alors remarquer que le double oui est possible. M^{me} Corboz pense que ce serait incohérent. De son côté, le président pense que la majorité tranchera, même si le double oui est possible. Le vote doit être dynamique.

Un débat s'engage alors entre le président et les commissaires libéral et Vert sur le double oui et ses conséquences, au terme duquel il apparaît que le double oui n'aurait pas de sens et n'aurait donc aucune chance de se produire même s'il est théoriquement possible.

Le président prend l'exemple d'une mesure de nature écologique qui pourrait être opposée à une augmentation des impôts sur les 4x4. Deux augmentations des charges sont proposées dans le but de faire baisser les dépenses de santé publique. Il est donc envisageable que des gens particulièrement sensibles aux mesures de santé publique soient d'accord avec les deux mesures proposées. Le double oui doit donc être autorisé. L'interdire serait une trop grande restriction des droits populaires. Le double non sert uniquement à éviter un statu quo conservateur.

Le commissaire socialiste rappelle que l'esprit de la loi est de prendre une mesure dans une situation difficile. Il faut soit augmenter les impôts pour satisfaire les besoins, soit restreindre les prestations. Le double oui ne correspond donc pas à l'esprit de la loi.

Le commissaire AdG constate une erreur de sémantique. Le double oui signifie se priver de la pomme et de la poire, soit un choix entre deux pénalités. Les uns seront pénalisés par la baisse des prestations et les autres par la hausse des impôts.

M^{me} Corboz précise que si les questions soumises au peuple sont peu claires, il y aura risque de recours de droit public. Il faudra être très clair dans les questions.

Le commissaire socialiste explique que le peuple peut voter oui ou non. Il ne peut pas vouloir des augmentations de centimes et une baisse des prestations. Ce n'est pas le but de la loi.

Le président estime que cela provoquerait un assainissement encore plus fort. La question du double oui est politique et juridique.

M^{me} Corboz pense que le problème ne se posera pas si les questions posées au peuple sont claires.

Le commissaire libéral n'a pas eu l'impression que la manière de poser la question du gouvernement vaudois était obscure.

M^{me} Corboz n'est pas convaincue que le double oui soit impossible dans le canton de Vaud. Le Tribunal fédéral ne semble pas y avoir pensé.

Le président précise que l'argumentation des recourants contre le système vaudois concernait l'impossibilité du double non. Ils n'ont pas imaginé la possibilité du double oui.

M. Ferrillo signale qu'il a demandé des instructions à la présidente du Département. Elle a lu l'avis de droit et est satisfaite des propositions faites par la sous-commission. Elle souhaite un mécanisme pour sortir de l'impasse. Le but est que la LGAF fonctionne et soit appliquée, même si le vote populaire de la disposition constitutionnelle peut prendre du temps.

Le commissaire PDC rappelle que si le peuple refuse, il sera très difficile de revenir à nouveau sur la question de l'assainissement des finances.

Le commissaire libéral estime que c'est pour cette raison qu'il faut une solution consensuelle. Le président conclut en précisant que, dans l'article constitutionnel, il faut préciser que le double non s'applique exclusivement à des mesures d'assainissement financier.

Séance du 23 mars 2005

Résumé des travaux à la Commission plénière des finances

Résumant les travaux de la sous-commission ad hoc au plénum de la Commission des finances, le commissaire PDC rappelle que trois projets de lois ont été déposés sur le frein au déficit et retenus par la sous-commission des finances. Un projet de loi libéral-démocrate-chrétien, un projet de loi du Conseil d'Etat et un projet de loi constitutionnelle du parti socialiste. La commission a travaillé sur le projet de loi du Conseil d'Etat en prenant comme principe de base que le compte de fonctionnement de l'Etat doit être équilibré. Celui-ci ne doit pas faire de déficit sur ses opérations courantes. A l'alinéa 2, une exception tolère qu'un excédent de charges apparaisse au budget de fonctionnement jusqu'à concurrence de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions. Il n'y a donc pas de déficit de fonctionnement, ni de recours à l'emprunt, car l'excédent de charge autorisé porte sur les écritures. Le cœur du dispositif fonctionne de manière à éviter l'augmentation de la dette. Comme le déficit suppose un excédent de charges, il faut mettre en place un moyen de le corriger. L'alinéa 3 prévoit donc que lorsque le budget de fonctionnement présente un excédent de charges, le Conseil d'Etat doit soumettre un plan financier quadriennal au Grand Conseil prévoyant un retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans.

Le commissaire PDC signale que le problème se pose à partir de l'alinéa 4. Celui-ci précise le processus technique pour mettre en œuvre les mesures de rétablissement de l'équilibre. La sous-commission a principalement concentré ses travaux sur le mécanisme de sanction nécessaire à ce rétablissement. La

proposition du Conseil d'Etat est apparue comme insuffisante à la majorité de la sous-commission. Ce dernier proposait de renvoyer la charge des économies au Grand Conseil. Cela semblait être un moyen de limiter le mécanisme de sanction prévu dans le projet de loi initial. La sous-commission a donc décidé de ne pas retenir la proposition du Conseil d'Etat et a fait trois suggestions. Celles du commissaire libéral et du président de la sous-commission sont très proches. Ce dernier propose que, lorsque le retour à l'équilibre n'est pas réalisé, un vote oppose une augmentation des centimes additionnels aux modifications législatives nécessaires pour atteindre l'équilibre. De son côté, le commissaire libéral complète cette proposition en précisant que les propositions législatives doivent provoquer une réduction des charges.

Une question juridique s'est alors posée, car il est possible que le peuple vote deux fois oui ou deux fois non au choix qui lui est soumis. Un conseil juridique a été demandé au Département, qui a rendu la sous-commission attentive au fait que l'interdiction d'un double non était une restriction des droits démocratiques qui pouvait poser problème, comme l'a montré l'expérience vaudoise. Les sous-commissaires ont alors fait appel à la proposition de projet de loi constitutionnelle des socialistes. Techniquement, une partie de l'article constitutionnel est repris à l'alinéa 5 du projet de loi. La commission devra donc se déterminer sur la solution qu'elle entend retenir tout en sachant que le projet de loi devra être complété par une modification constitutionnelle reprenant la deuxième partie de la proposition socialiste. La formulation proposée peut être trouvée dans le second triptyque relatif au projet de loi 9392, proposé à la commission. Cet article constitutionnel permet d'éviter un double refus au mécanisme de sanction lorsqu'il est soumis au peuple. Le procédé est légal, car les cantons sont souverains en matière de droits populaires et ils ont la liberté de restreindre ces droits dans la limite fixée par la Constitution fédérale. Ce fait est confirmé par un avis de droit du Département et un arrêté du Tribunal fédéral.

Séance du 6 avril 2005

La commission commence à voter

Suite au résumé du commissaire PDC et compte tenu de l'avis de droit du Département des finances, il apparaît que la commission n'a pas d'autre choix que de passer par un projet de loi constitutionnelle, rappelle en préambule le président.

Un commissaire libéral signale qu'il a étudié la possibilité d'un vote constitutionnel préalable lors de la rédaction du projet de loi libéral. En Valais, l'approbation de l'article constitutionnel par le peuple a permis au parlement de rédiger une loi de frein aux dépenses. Il existe cependant dans certains cantons des mécanismes de frein qui n'ont pas obtenu d'aval constitutionnel. Le problème provient plus d'un mécanisme de vote populaire que du mécanisme de frein à l'endettement lui-même. Ce commissaire met donc en doute la nécessité d'un vote constitutionnel si la commission veut aller vite. Un projet de loi constitutionnel provoquerait un délai pour la mise en place de l'instrument. L'avantage de cette méthode serait d'avoir une assise populaire plus solide. La commission doit donc commencer ses travaux en décidant si elle désire aller vite.

M. Ferrillo explique que les travaux de la sous-commission ont montré que les projets de lois de l'Entente et du Conseil d'Etat avaient une faiblesse dans le domaine de la sanction. Il y a un risque qu'une sanction, sous forme de l'augmentation des centimes additionnels, soit refusée par la population. La sanction du projet de loi du Conseil d'Etat semble, elle, avoir plutôt une force déclamatoire. C'est suite à ces constatations que le projet de loi constitutionnelle des socialistes a été pris en compte. La force du projet de loi constitutionnelle est qu'il exige une modification des droits populaires pour obliger la population à choisir entre une augmentation d'impôt et une diminution de charge. Seul ce mécanisme permet une réelle sanction. Cette loi retarde certes l'entrée en vigueur d'un frein aux dépenses mais elle a l'avantage de créer un instrument efficace.

Un des commissaires Verts se déclare surpris que certains puissent avoir la volonté d'aller vite sur un sujet aussi fondamental. Il serait préférable d'obtenir un large consensus pour asseoir les choses solidement. Il est persuadé qu'il faut construire Genève en collaboration entre tous. Il faut donc choisir des solutions plus lourdes, mais plus puissantes.

Un commissaire socialiste précise que, quel que soit le projet, il faudra passer devant le peuple. Son souci est de trouver une solution à l'endettement de l'Etat. Les soucis de la droite sont différents, mais un accord devrait être possible. Vu les conséquences sur les droits des citoyens, il est préférable de prendre le temps de peser le pour et le contre de ce que fait la commission.

Un des commissaires PDC craint que le fait de prendre du temps soit un prétexte pour ne rien faire. Le projet de loi du Conseil d'Etat ne pose pas de problème constitutionnel. Il va plus loin que le mécanisme actuel de la LGAF. Le fait de faire un premier pas avec le mécanisme du Conseil d'Etat n'empêche pas de continuer à travailler sur un projet de loi prévoyant des mécanismes de sanction plus forts. Le projet de loi du Conseil d'Etat le permet. Il faudrait donc voter le projet du Conseil d'Etat dès aujourd'hui et s'intéresser aux autres projets par la suite en prenant le temps de bien travailler.

Un commissaire AdG constate que les déclarations consensuelles du commissaire Vert n'ont pas de poids dans le contexte actuel. Les forces politiques du Grand Conseil travaillent pour un intérêt particulier. Il faut tenir compte de cette situation. Le consensus n'est pas possible en ce moment pour obtenir une plus grande justice sociale. Il pense donc que la recherche du consensus est illusoire. En ce qui concerne le projet de loi, le but est clair : la droite veut éviter le vote d'une augmentation des centimes additionnels. Le but est de démanteler l'Etat social. Le projet de loi demande un plan quadriennal qui prévoit le retour à l'équilibre. Le plan quadriennal du Conseil d'Etat des années 90 s'est avéré totalement faux. L'Etat ne maîtrise pas ce qui se passe dans la société aujourd'hui. De ce point de vue, les plans quadriennaux ne servent à rien. C'est de la poudre aux yeux. La droite tente de faire croire que des textes peuvent maîtriser la dette alors que son seul objectif est le démantèlement social.

Le commissaire socialiste rappelle que la sanction proposée par le Conseil d'Etat n'aura aucun effet si le peuple refuse à la fois l'augmentation des centimes et les économies. Il propose que le peuple puisse choisir entre l'augmentation des centimes additionnels et les économies dans le même vote, de façon

transparente. Le peuple pourra donc voter en connaissance de cause. Le peuple peut refuser les impôts par intérêt personnel, mais les accepter s'il voit les conséquences en matière d'acquis sociaux. Les socialistes ne soutiendront pas un frein au déficit sous une autre forme.

Le commissaire Vert répond à son collègue de l'AdG qu'il est persuadé qu'un consensus est possible, même si l'affrontement est parfois nécessaire. Il a la volonté de construire quelque chose pour Genève. C'est dans cette optique qu'il espère avancer.

Un commissaire libéral reconnaît que le projet socialiste a le mérite de proposer une solution à étudier. Il n'est pas opposé à passer par un article constitutionnel par la suite. Il rappelle à l'AdG que le fait d'imposer une sanction par une hausse d'impôt n'est pas très libéral et donne au peuple la possibilité de donner un signal clair sur la gestion de l'Etat. Dans les cantons où la population pense qu'il n'y a pas une crise des dépenses mais une crise des recettes, les baisses d'impôts n'ont pas passé. A Genève, la population pourrait penser qu'elle est face à une crise des dépenses. Laissons au souverain l'opportunité de se prononcer.

Le commissaire PDC pense que le projet de loi du Conseil d'Etat sans les modifications de la sous-commission ne permet pas de sanction. Pour introduire un mécanisme de sanction, il faut voter un article constitutionnel. Par ailleurs, la commission doit choisir entre les deux amendements libéral et radical. En qualité de représentant de l'Entente et rapporteur de la sous-commission, il est favorable à la proposition du commissaire libéral qui va un peu plus loin que l'autre. Il est acquis à l'idée de modifier la Constitution, mais accepte un vote en deux temps.

Il répète que tous les débats de la sous-commission ont tourné autour du mécanisme de sanction. Une majorité politique a estimé qu'un réel mécanisme de sanction était nécessaire. La sous-commission, qui a recherché un consensus, souhaite que la commission plénière se prononce sur les trois options à l'article 5 du projet de loi 9267 (triptyque colonne de droite): la socialiste et celles émanant de l'Entente.

Son collègue PDC reconnaît que le projet de la sous-commission nécessite un vote constitutionnel. Certains commissaires demandent du temps pour réfléchir à un mécanisme de sanction. La deuxième solution est de voter rapidement le projet du Conseil d'Etat qui n'a pas une sanction évidente. Cela ne signifie pas que la commission renonce au mécanisme de sanction dans un deuxième temps: il serait prêt à se rallier au projet de loi avec un réel mécanisme de sanction s'il était voté le jour même.

Le président propose de passer au vote d'entrée en matière sur le projet de loi constitutionnelle. Ce vote mettra en évidence la volonté de la commission de travailler sur une réelle sanction ou de se limiter au projet de loi du Conseil d'Etat.

Un commissaire libéral précise que si l'entrée en matière sur l'article constitutionnel socialiste est votée, le projet de loi de la sous-commission sera étudié. Si l'entrée en matière sur l'article constitutionnel est refusée, seul le projet de loi du Conseil d'Etat pourra être voté.

Le commissaire Vert fait alors savoir que si le vote d'entrée en matière était fait aujourd'hui même, il s'y opposerait car il a l'impression de vivre un forcing et pense que l'AdG pourrait avoir raison dans son analyse de la situation.

Le commissaire socialiste le soutient en indiquant que les travaux de la sous-commission doivent donner lieu à un débat de fond de la commission et ne sauraient être réglés en une heure par un vote d'entrée en matière.

Un commissaire PDC constate qu'après avoir joué le jeu, les Verts s'alignent désormais sur l'AdG. Il propose de voter le projet de loi du Conseil d'Etat et de prendre ensuite le temps de travailler sur le mécanisme de sanction. Si un consensus est trouvé pour voter le projet de loi constitutionnelle aujourd'hui même, il s'y pliera. Il souhaite que la commission réfléchisse à la possibilité d'aller en deux temps. Le Conseil d'Etat a besoin d'instruments pour faire son travail.

Les libéraux sont favorables à un vote d'entrée en matière sur l'article constitutionnel, car les mécanismes de frein au déficit ont déjà fait l'objet de longs débats. La commission n'avance donc pas à marche forcée. Les Verts étaient dans un premier temps opposés au mécanisme de frein à l'endettement. Les socialistes ont déposé leur projet de loi et l'AdG a une position de refus claire. Le débat est donc avancé et il faut aujourd'hui passer à des prises de décision. La commission devrait donc continuer son travail par un vote sur le projet de loi constitutionnelle et sur la loi qui en découlera.

Le commissaire AdG pense que l'Entente n'a pas compris l'intervention de son collègue Vert. Ce dernier a utilisé la position de l'AdG comme une menace. Il a proposé sa collaboration à l'Entente tout en demandant qu'elle ralentisse pour qu'il puisse la suivre. L'Entente est en train de commettre une faute car les Verts et les socialistes sont prêts à suivre si elle ralentissait. Il y a là une erreur tactique évidente. Le commissaire socialiste acquiesce.

Les Verts en sont pour l'instant à des positions individuelles. La définition de la position du groupe est en cours. Le fait d'accélérer maintenant montre que l'Entente a la volonté de répondre à des intérêts particuliers et pas d'aller vers le bien commun, estime le commissaire Vert.

Le Commissaire PDC lui répond qu'il n'est pas dupe de la position des Verts qui sont en train de gagner du temps pour ne rien faire. L'Alternative n'a pas pris position sur la proposition PDC mais a recherché le blocage des travaux.

En suite de quoi, le président propose de voter sur la poursuite des travaux de la commission sur le frein aux dépenses. Avant le vote, le commissaire socialiste signale que le projet de loi constitutionnelle rendu par la sous-commission est acceptable pour les socialistes. Si la commission votait le projet de loi du Conseil d'Etat le jour même, les socialistes s'opposeraient au paquet.

Vote

La commission accepte de continuer les travaux sur le frein aux dépenses par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 5 (1 AdG, 3 S, 1 Ve)
Abstention: 0

Le président met alors aux voix l'entrée en matière sur le projet de loi 9392 constitutionnelle pour une gestion saine et démocratique des finances publiques dans la durée.

Vote d'entrée en matière

La commission approuve l'entrée en matière sur le projet de loi 9392 pour une gestion saine et démocratique des finances publiques dans la durée par:

Pour: 10 (2 R, 2 DC, 3 L, 1 UDC, 2 S)
Contre: 2 (1 Ve, 1 AdG)
Abstention: 0

Le président passe à l'article 160 F, alinéa 1, du projet de loi. Il travaille sur le texte issu de la sous-commission. Le représentant Vert aimerait avoir l'avis du Département sur les conséquences de l'alinéa 1.

M. Ferrillo précise que l'avis du Département n'a pas encore été fixé, car ses travaux n'ont pas porté jusqu'à aujourd'hui sur l'étude de l'article constitutionnel. La sous-commission a choisi une partie de l'article 160F pour demander à la population de faire un choix entre une diminution d'impôt et une baisse des prestations.

Le commissaire rapporteur PDC rappelle que l'article constitutionnel a été élaboré sur la base d'un avis juridique du Département des finances. Le cas du canton de Vaud a bien montré qu'il n'était pas possible d'éviter le double non sans le fixer dans la Constitution. Le point important du projet de loi est l'alinéa 2. Le premier alinéa permet de prendre en compte toute une série de remarques juridiques. Sans l'alinéa 2, il ne serait pas utile de modifier la Constitution.

Un commissaire AdG rappelle que le peuple a inscrit dans la Constitution fédérale la possibilité de voter le double oui et le double non. Cette obligation étant inscrite dans la Charte fédérale, elle devrait être respectée par la constitution cantonale. Comment la Constitution fédérale va-t-elle être contournée? Que disent les juristes?

Le commissaire PDC explique que, selon le Département des finances, le peuple peut accepter une petite limitation de ses droits. Le peuple a le droit de

limiter son propre libre-arbitre, surtout dans des cas aussi ponctuels que celui-ci. Si la commission ne modifiait pas la Constitution, la remarque de l'AdG serait justifiée. C'est pour prévenir cette possibilité qu'il faut modifier la Constitution.

Le commissaire Vert se demande si un vote constitutionnel cantonal peut déroger au droit fédéral. Que se passera-t-il si des bulletins de vote contiennent deux oui et deux non ? Les bulletins seront-ils déclarés nuls? Cette méthode semble compliquée.

Le président constate que le débat se fait sur le principe de l'article constitutionnel qui a déjà fait l'objet d'une longue discussion. Un avis de droit dit que le système existe dans le canton de Vaud et serait légal s'il était clarifié. La commission peut continuer à discuter indéfiniment ou se diriger vers un vote.

Un député libéral précise qu'un bulletin de vote peut être considéré comme nul. Si le double refus est interdit, les bulletins contenant un double refus seront considérés comme nuls.

Le commissaire socialiste comprend la position des Verts et estime que ceux-ci doivent avoir le temps consulter leur groupe. Il faut leur laisser la possibilité de le faire et ne pas décider aujourd'hui.

Le président partage ce souci et propose de voter les deux alinéas de l'article 160F sans faire le vote d'ensemble, ce qui permettra un troisième débat. Il met donc aux voix l'alinéa 1 :

¹ Les mesures d'assainissement financier qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du nombre de centimes additionnels cantonaux d'effet équivalent.

Vote

La commission approuve l'alinéa 1 de l'article 160F du projet de loi 9392 pour une gestion saine et démocratique des finances publiques dans la durée, par:

Pour:	10 (2 S, 2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	3 (1 Ve, 2 AdG)
Abstention:	0

Puis il met aux voix l'alinéa 2.

² Le Conseil général ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

Vote

La commission approuve l'alinéa 2 de l'article 160F du projet de loi 9392 pour une gestion saine et démocratique des finances publiques dans la durée, par:

Pour:	10 (2 S, 2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	3 (1 Ve, 2 AdG)
Abstention:	0

Séance du 13 avril 2005**Vote final de la commission**

Reprenant le projet de loi constitutionnel 9392, le président fait remarquer que l'article constitutionnel modifié par le projet de loi 9392 porte le numéro 160F, ce qui le placerait entre un article parlant d'énergie et un autre parlant d'instruction publique. Il serait préférable de placer cet article entre les articles 53 et 56 qui concernent des éléments financiers. Il propose de mettre à jour ce numéro au moment du troisième débat sur le projet de loi constitutionnelle.

M^{me} Corboz pense que l'article constitutionnel pourrait être inscrit sous le numéro 53 B, car ce chapitre de la Constitution traite du référendum cantonal. Le Tribunal fédéral a rappelé, dans son arrêté, que les cantons sont très libres en matière de référendum sauf en ce qui concerne la Constitution. L'article contenu dans le projet de loi introduit un référendum obligatoire nouveau qui trouve sa place logiquement après l'article concernant le référendum obligatoire en matière d'impôt.

Il passe ensuite à l'examen du projet de loi 9267 en proposant de suivre les propositions de la sous-commission, alinéa par alinéa. Il met aux voix l'alinéa 1 de l'article 7.

¹ *Le budget et le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève doivent être équilibrés.*

Vote

La commission approuve l'alinéa 1 de l'article 7, par:

Pour:	10 (2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	4 (2 AdG, 2 S)
Abstentions:	0

Il passe à l'alinéa 2. Un commissaire libéral demande s'il s'agit bien d'une condition cumulative.

M^{me} Brunschwig Graf répond positivement. Il s'agit bien de l'addition entre les amortissements du patrimoine administratif et la variation nette des provisions. Le commissaire insiste pour qu'il soit noté au procès-verbal que le déficit ne doit pas être supérieur à la somme de l'un et de l'autre.

M^{me} Brunschwig Graf précise que la comparaison se fait sur la base de la somme des deux éléments (amortissements du patrimoine administratif + variation nette des provisions). Elle ajoute que cela signifie que ce maximum représente entre 270 et 300 millions de F, ce qui n'est pas une petite somme.

L'alinéa 2, article 7, est mis au voix :

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.

Vote

La commission approuve l'alinéa 2 de l'article 7 par:

Pour:	11 (1 S, 2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	2 (2 AdG)
Abstentions:	0

Le président passe à l'alinéa 3.

Un commissaire libéral demande ce qu'il se passerait si un déficit supplémentaire se répétait moins de quatre ans après un premier déficit, c'est-à-dire pendant la durée de validité du plan quadriennal démontrant le retour à l'équilibre.

Le président rappelle que la loi dit que le budget doit être chaque année moins déficitaire. Le budget étant un acte politique, il devrait être rejeté par le parlement et le Conseil d'Etat ne devrait pas avoir le droit de le présenter.

M^{me} Brunschwig Graf explique qu'une fois le projet de loi accepté, il faudra déposer des budgets qui correspondent à la loi. Il ne sera pas possible de déposer un budget prévoyant un déficit, donc illégal. Le Grand Conseil pourra refuser un budget sous ce prétexte.

Un commissaire socialiste demande si le fait que le plan quadriennal doive prévoir des charges en diminution régulière peut signifier qu'il est possible, la première année, d'anticiper un déficit très grand afin de mieux le faire diminuer par la suite.

M^{me} Brunschwig Graf rappelle que plus le déficit part de haut, plus il sera difficile d'atteindre l'équilibre après quatre ans. C'est une question de responsabilité de chacun. La loi ne peut pas tout prévoir.

Le président met aux voix l'alinéa 3.

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 au Grand Conseil un plan financier quadriennal démontrant le retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans au maximum. Le plan financier quadriennal doit prévoir un excédent de charges en diminution régulière chaque année.*

Vote

La commission approuve l'alinéa 3 de l'article 7, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 5 (2 AdG, 1 S, 2 Ve)
Abstentions: 0

Il passe à l'alinéa 4. Il demande si le terme d' « excédent de charge » est systématiquement utilisé dans les lois à la place du terme « déficit ». Il lui est répondu positivement et il met aux voix l'alinéa 4.

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 au Grand Conseil un plan financier quadriennal démontrant le retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans au maximum tel que prévu à l'alinéa 3.*

Vote

La commission approuve l'alinéa 4 de l'article 7, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 5 (2 AdG, 1 S, 2 Ve)
Abstentions: 0

Le président passe à l'alinéa 5 qui contient trois variantes. Il commence par la proposition radicale. Cette proposition laisse une ambiguïté. Il est difficile de savoir si le vote populaire se fera par morceaux ou globalement. S'agira-t-il de mesures indépendantes ou d'une addition de mesures ? La proposition du commissaire libéral introduit une variante dans la dernière phrase et permet d'éviter que deux augmentations d'impôts soient opposées. Le président se demande ce qu'il se passerait si l'augmentation d'impôt n'était pas un centime additionnel. La loi est très restrictive sur ce point, alors que d'autres impôts que les centimes pourraient être augmentés.

Le commissaire libéral propose de modifier la dernière phrase de sa proposition ainsi: « Le vote oppose l'augmentation du nombre de centimes additionnels ou de tout autre impôt aux modifications législatives... ».

M^{me} Brunschwig Graf propose la formulation suivante pour l'alinéa 5, en introduisant la modification proposée ci-dessus: « Si le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève n'est pas équilibré au bout de la période de quatre ans, des

modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôt 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. »

Le président est opposé à l'idée elle-même, mais trouve la formulation plus élégante.

M^{me} Corboz précise que c'est seulement ainsi que le canton sera conforme à la règle du Tribunal fédéral demandant que le double oui et le double non soient interdits explicitement.

Le commissaire libéral demande qu'il soit précisé que les modifications législatives doivent réduire les charges.

Le commissaire PDC pense que les modifications législatives peuvent être également une augmentation d'impôt.

Le commissaire libéral répond que c'est précisément ce qu'il ne veut pas. Le peuple doit avoir une alternative.

M^{me} Brunschwig Graf propose: « Si le compte de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève n'est pas équilibré au bout de la période 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. »

Le président met aux voix l'alinéa 5 tel que proposé par M^{me} Brunschwig Graf.

⁵ Si le compte de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève n'est pas équilibré au bout de la période 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.

Vote

La commission approuve l'alinéa 5 de l'article 7, tel que modifié, par:

Pour:	8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	5 (2 AdG, 1 S, 2 Ve)
Abstentions:	0

Le président, appuyé par M^{me} Corboz, constate que l'alinéa voté reprend largement l'article constitutionnel, il faudrait que les modifications faites soient reprises dans la Constitution.

M^{me} Brunschwig Graf propose une formulation pour l'article souligné, entrée en vigueur: « La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la feuille d'avis officielle, à l'exception de l'alinéa 5 de l'article 7 qui entre en vigueur en même temps que l'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle introduisant le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier. »

M^{me} Corboz explique que le peuple va voter la modification de la Constitution. Le Conseil d'Etat fixera son entrée en vigueur car il faudra le vote populaire et ensuite la promulgation. Il est compliqué de parler de toutes ces mesures. Il est donc plus simple de dire que la loi entrera en vigueur en même temps que les modifications constitutionnelles.

M^{me} Brunschwig Graf explique que la loi donne un cadre indépendamment du dispositif constitutionnel. Si le vote constitutionnel était refusé, seul l'alinéa 5 du projet de loi tomberait.

Le président comprend donc que les référendaires qui veulent s'attaquer à la loi doivent lancer leur référendum avant la votation de l'article constitutionnel. Les votations pourraient, par conséquent avoir lieu en même temps. Il lui est répondu positivement.

Le commissaire PDC comprend que toute la loi peut entrer en vigueur sauf l'article 5. Si celui-ci était refusé en référendum, la modification constitutionnelle n'aurait plus de raison d'être.

M^{me} Brunschwig Graf explique que c'est pour cette raison qu'il est possible de se demander si l'article constitutionnel doit être mis en votation à partir du moment où la loi est menacée par un référendum.

Le président aurait imaginé que la loi entre en vigueur après l'acceptation de l'article constitutionnel, de manière à n'avoir qu'un vote.

M^{me} Brunschwig Graf craint que l'article constitutionnel soit accepté et la loi refusée. Si la loi est soumise au référendum facultatif, il faut que le vote ait lieu, mais pas de manière simultanée avec l'article constitutionnel.

Le président pense que si le projet de loi était attaqué par un référendum facultatif, le risque d'une votation simultanée serait que l'un soit refusé et l'autre accepté.

Le commissaire PDC ne voit pas de risque à ce que l'un soit accepté et l'autre refusé. Cela signifierait que le projet de loi est imparfait et devrait être retravaillé en fonction de l'article constitutionnel. Si l'article constitutionnel est refusé et la loi acceptée, les quatre premiers articles pourront être appliqués. Il est donc favorable à la formulation qui permet de faire entrer la loi en vigueur rapidement.

Toutefois, si la loi constitutionnelle était acceptée et la loi refusée, le choix du souverain serait difficile à interpréter, fait remarquer le représentant Vert.

Le commissaire AdG se demande alors s'il ne serait pas plus honnête de soumettre les deux projets de lois au référendum afin qu'ils soient votés en même temps.

Un commissaire radical constate que le mécanisme de sanction est dans le cinquième alinéa, qui correspond à la Constitution. La population pourrait

facilement accepter les quatre premiers alinéas. N'est-il pas possible de placer le cinquième alinéa dans le projet de loi 9392, comme modification à une autre loi ?

Le commissaire Vert pense qu'il n'est pas possible de faire une modification légale par le biais de la Constitution.

M^{me} Brunschwig Graf pense qu'il est peu probable d'arriver à un vote croisé. Si cela devait arriver, la solution serait de faire une autre loi d'application pour l'article constitutionnel. Elle pense qu'il serait adéquat de faire les deux votes le même jour. Elle relit sa proposition pour l'entrée en vigueur: « La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle, à l'exception de l'alinéa 5 de l'article 7 qui entre en vigueur en même temps que la modification constitutionnelle introduisant le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier. »

Le président met aux voix l'article 2 d'entrée en vigueur tel que proposé par Mme Brunschwig Graf.

Art.2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle, à l'exception de l'alinéa 5 de l'article 7 qui entre en vigueur en même temps que la modification constitutionnelle introduisant le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier.

Vote

La commission approuve l'article 2 d'entrée en vigueur, par:

Pour:	10 (2 Ve, 2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	3 (2 AdG, 1 S)
Abstentions:	0

Le président passe au troisième débat sur le projet de loi constitutionnelle 9392. Sa formulation doit être modifiée.

M^{me} Brunschwig Graf propose la formulation suivante: « Les mesures d'assainissement financier qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral). »

Le président met aux voix cette modification de forme.

¹ *Les mesures d'assainissement financier qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil Général (corps électoral).*

Vote

La commission approuve la formulation proposée par M^{me} Brunchwitz Graf, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 2 (2 AdG)
Abstentions: 3 (2 Ve, 1 S)

Mme Brunchwitz Graf continue sa proposition: « Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôt d'effet équivalent. »

Le président met aux voix cette partie de la proposition :

¹ [...] *Pour chacune des ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôt d'effet équivalent.*

Vote

La commission approuve la proposition de M^{me} Brunchwitz Graf, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 2 (2 AdG)
Abstentions: 3 (2 Ve, 1 S)

M^{me} Brunchwitz Graf propose la formulation suivante pour l'alinéa 2: « *Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.* » Cette formulation reprend ce qui a été voté dans la loi.

Un commissaire libéral propose que la commission vote sur un principe pour que la formulation de la loi soit reprise.

Le président met aux voix l'harmonisation de l'alinéa 2 du projet de loi 9392 avec ce qui a été voté dans le projet de loi 9267.

² *Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.*

Vote

La commission approuve le principe formulé ci-dessus, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 2 (2 AdG)
Abstentions: 3 (2 Ve, 1 S)

M^{me} Brunschwig Graf rappelle que la commission doit encore voter l'article 2 souligné.

Le président met aux voix l'article d'entrée en matière :

« *Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.* »

Vote

La commission approuve l'article 2 souligné, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 3 (2 AdG, 1 S)
Abstentions: 2 (2 Ve)

Le président passe au vote sur l'article constitutionnel dans son ensemble.

Art.1

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

Article 53B : Référendum obligatoire en matière d'assainissement financier (nouveau)

¹ *Les mesures d'assainissement financier qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises obligatoirement 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.*

² *Le Conseil général doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.*

Art.2 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

Vote d'ensemble

La commission approuve le projet de loi 9392 constitutionnelle pour une gestion saine et démocratique des finances publiques dans la durée, tel que modifié, par:

Pour: 8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre: 5 (2 Ve, 1 S, 2 AdG)
Abstentions: 0

Enfin, le président propose de passer au troisième débat sur le projet de loi amendé, le projet de loi 9267 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05)

Art. 1: Modifications

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 et le compte de fonctionnement de l'Etat de Genève doivent être équilibrés.*

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 au Grand Conseil un plan financier quadriennal démontrant le retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans au maximum. Le plan financier quadriennal 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 au Grand Conseil un plan financier quadriennal 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 de la période 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.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication dans la Feuille d'avis officielle, à l'exception de l'alinéa 5 de l'article 7 qui entre en vigueur en même temps que la modification constitutionnelle introduisant le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier.

Vote d'ensemble

La commission approuve le projet de loi 9267 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05), par:

Pour:	8 (2 R, 2 PDC, 3 L, 1 UDC)
Contre:	5 (2 AdG, 1 S, 2 Ve)
Abstentions:	0

Conclusion

On le voit, les deux projets de lois votés par la Commission des finances ont fait l'objet de discussions très détaillées de la part des commissaires. Toutes les conséquences, fussent-elles les plus improbables, ont été examinées.

Une excellente atmosphère, voire même un certain consensus, ont régné pendant les travaux, tous les partis à l'exception de l'AdG faisant preuve d'intérêt pour la création d'un mécanisme de frein au déficit. La situation s'est toutefois détériorée à l'approche des votes finaux, lors desquels la traditionnelle opposition gauche-droite s'est reformée.

L'opposition finale du parti socialiste, qui avait pourtant pris l'initiative d'inscrire dans la Constitution genevoise un mécanisme de frein, a porté sur le délai de déclenchement dudit mécanisme (huit ans au total) qui est apparu complètement hors de propos à la majorité de la commission, pour qui huit années d'attente avant de déclencher le frein revient à rester les bras croisés.

Celle des Verts, en principe acquis à l'idée d'une gestion rigoureuse des deniers de l'Etat, semble davantage relever de considérations liées à la démocratie directe : la perspective de demander au souverain de limiter aussi peu que ce soit ses prérogatives (interdiction de voter deux fois non en matière d'assainissement financier), a paru excessive.

Il faut le savoir, ces deux types d'opposition marqueront sans doute la campagne de votation de l'article constitutionnel et celui de la LGAF si un référendum est demandé. Au fond, la vraie question posée par ces deux projets de lois est de savoir si une modeste restriction des droits populaires n'est pas préférable à une restriction considérable de la marge de manœuvre des députés et des conseillers d'Etat de demain, qui se trouveront prisonniers d'une dette

colossale et ne pourront donc pleinement répondre aux besoins auxquels ils seront confrontés. La réponse est oui.

Surtout que, de fait, le but véritable de ce mécanisme de frein est de ne jamais servir. C'est une voie de secours, prévue pour les sorties de route et les accidents, par précaution. Mieux, c'est une voie d'ultime recours, qui interviendrait après l'échec de toutes les autres mesures (plan financier). Le simple fait d'inscrire cette possibilité dans la Constitution et dans la loi devrait suffire à engager le gouvernement et les députés à rechercher l'équilibre du budget et à éviter ainsi d'enclencher le mécanisme de frein et la consultation populaire qui s'ensuit. En principe, le peuple ne devrait donc jamais avoir à se prononcer, et la légère limitation des droits introduite par l'article constitutionnel devrait rester tout à fait théorique.

Soucieuse de transparence, la majorité de la commission ne sous-estime pas ce modeste et improbable sacrifice. Mais elle pense qu'il pèse peu face aux immenses avantages apportés par les projets de lois. Des finances saines sont le meilleur garant de la liberté et de la démocratie pour un peuple souverain, qui récupérera ainsi les moyens de sa politique et de ses ambitions. On n'est pas libre quand on est enchaîné par les dettes, et la démocratie n'est pas totale quand elle est cernée par les créanciers. C'est pourquoi la commission vous prie, Mesdames et Messieurs les députés, de la suivre et d'accepter les projets de lois 9267 et 9392 et de refuser les projets de lois 9163 et 9319.

Date de dépôt : 29 août 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Michèle Kunzler

Mesdames et
Messieurs les députés,

Nous nous retrouvons une nouvelle fois confrontés à ces projets de lois qui constituent une grave atteinte à la démocratie, et qui cherchent à déresponsabiliser les élus.

Le Grand Conseil avait, en juin 2005, renvoyé en commission ces projets de lois suite à un vibrant plaidoyer de la conseillère d'Etat chargée des finances.

M^{me} Brunschwig Graf avait alors appelé à un consensus des partis gouvernementaux, excluant nommément l'UDC et l'AdG afin de trouver une solution qui permettrait de juguler les dépenses publiques.

N'était-ce qu'une manœuvre pour pallier aux rangs clairsemés de l'Entente ?

C'est en tout cas l'impression que m'a laissée la séance de la Commission des finances consacrée à cet objet. On y a vu les députés de l'Entente, de concert avec l'UDC, s'empresser pour supprimer un mot redondant. C'était donc le style qui leur tenait lieu de réflexion ! Pas un mot pour revenir sur les éléments que nous avons évoqués en plénière, pas de recherche de solutions différentes, simplement l'assurance d'être majoritaire avant les élections...

Il est évident que la suppression du mot « quadriennal » ne saurait emporter notre adhésion à ces projets de lois.

Ainsi que nous l'avions écrit dans notre précédent rapport, ces projets de lois constituent une atteinte grave à notre démocratie en proposant aux citoyens des alternatives soigneusement sélectionnées qui enfermeraient leur choix sur un objet alors que mille autres possibilités pourraient être ouvertes.

En même temps, les députés pourraient exercer leur mandat dans une joyeuse irresponsabilité puisque les choix difficiles incomberaient au peuple.

Nous refusons de nous laisser ligoter tel Ulysse pour résister aux sirènes des dépenses. Les Verts veulent une démocratie peuplée d'élus responsables et de votations où les citoyens ne sont pas prisonniers d'alternatives impossibles.

Cependant, nous pouvons tomber d'accord au moins sur un constat ; la situation actuelle des finances cantonale est très inquiétante. Il nous paraît évident qu'avec une dette avoisinant les 12,4 milliards de F il est nécessaire d'engager un processus de réduction de la dette, mais les solutions proposées par ces projets sont inadéquates.

Il nous semble primordial de s'attacher plutôt au principe de réalité.

La dette est certes très importante, mais les rentrées le sont aussi. Il doit donc être possible de trouver un équilibre sans saccager ce qui fonctionne. Il faut s'astreindre à un travail sérieux et difficile en évaluant chaque service, chaque prestation. Certaines tâches ne sont peut-être plus aussi nécessaires qu'au moment de leur création, certains processus tatillons pourraient être allégés sans que la République s'effondre. Evidemment cette manière de faire est moins spectaculaire que l'agitation effrénée de l'Entente courant de ci de là avec une grande hache, alors que d'autres du même bord se demandent quels impôts ils pourraient diminuer afin de rendre la situation encore plus critique.

Au fond ces projets de lois sont un constat d'échec de la majorité et une volonté d'abdiquer leur responsabilité. Nous refusons cette démission du politique.

Nous avons été élus pour exercer des responsabilités, la première d'entre elles est le vote du budget. Notre mandat est de trouver ensemble des solutions pour Genève. La population doit pouvoir refuser une proposition, mais c'est de la responsabilité des élus que de trouver des solutions de qualité pour notre canton.

Dans d'autres cantons, il existe un référendum financier, mais il s'applique aux nouveaux investissements ou aux nouvelles dépenses. Dans la proposition qui nous est faite, on choisirait arbitrairement une cible et on obligerait la population à faire un choix, soit une prestation diminuée soit une augmentation d'impôt.

Le Conseil général se verrait contraint de choisir entre la peste et le choléra, le Conseil d'Etat et la majorité refusant de faire le travail.

Ces projets de lois mettraient le citoyen face à des choix cornéliens : il pourrait devoir choisir entre deux propositions inacceptables et être contraint

d'en accepter une. Par exemple : l'abandon de l'Ecole enfantine ou la suppression des déductions fiscales pour les charges de familles. La majorité de ce Parlement a fait de telles propositions récemment. Il se trouve que le peuple ne voulait ni hausses d'impôts antisociales, ni d'économies au détriment des plus faibles. Mais nous pourrions imaginer des hausses d'impôt acceptables et de réelles économies.

De surcroît, face à deux excellentes propositions permettant de redresser les finances de l'Etat, si le peuple est prêt à améliorer le fonctionnement de l'Etat par une législation, et de plus à consentir un effort par l'impôt, pourquoi s'en priver ?

Le Conseil Général doit pouvoir dire à ses élus : Remettez l'ouvrage sur le métier! Nous ne sommes pas satisfaits de la solution proposée.

Les Verts sont opposés à tout plan financier quadriennal dont les objectifs en matière de réduction des déficits ne reposeraient que sur une diminution des prestations sociales et du pouvoir d'achats des salariés des services publics.

En terme de finances publiques il faut utiliser trois leviers:

- améliorer la gestion de l'Etat de Genève
- débureaucratiser l'Etat
- augmenter les recettes fiscales

Il nous semble essentiel que le rythme du retour à l'équilibre n'hypothèque pas le futur de notre canton ; il ne faut pas créer de dégâts irréversibles ou onéreux à long terme.

C'est pourquoi les Verts vous invitent à refuser très fermement ces projets de lois.

Date de dépôt : 15 août 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le groupe socialiste ne votera pas, de nouveau, l'entrée en matière du projet de loi qui vous est soumis alors même que ce projet de loi s'inspire du projet de loi déposé par le groupe socialiste, le PL 9392 « *pour une gestion saine et démocratique des finances publiques dans la durée* ». Ce projet ayant été travesti par les amendements déposés par la droite et le Conseil d'Etat, nous ne pouvons y souscrire.

Néanmoins, il est vrai que le principe proposé par les socialistes consistant à soumettre au souverain, en fonction de certains critères financiers, le choix entre une augmentation d'impôt et une baisse de prestation correspondante, a été retenu. Il l'a été avec un objectif pervers, à savoir que l'on propose au lieu de la baisse de prestation, une baisse des charges que l'on oppose à l'augmentation des impôts. Cette proposition n'est pas si innocente que cela. Par ailleurs, alors que le projet de loi constitutionnel socialiste soumettait au vote du souverain, dans un même projet, le mécanisme de déclenchement et celui des mesures d'assainissement, la majorité (Entente et l'UDC) ont persisté à scinder en deux ce projet, soit de ne soumettre au souverain que le projet constitutionnel contenant les mesures dites de sanction et de l'autre côté faire approuver par le Grand Conseil les mesures qui déclenche la sanction. De tel sorte que le citoyen ne pourra se prononcer en toute transparence.

Lors du retour du projet de loi en commission, à la demande, entre autres, de la présidente du Département des finances, nous avons espéré qu'étant donné l'échec en plénière de faire passer en force ce projet, l'entente accepterait de prendre en considération nos remarques. En réalité, un accord entre « cousins » a scellé le débat et le vote qui s'est déroulé en l'absence de la présidente. Et cela, malgré une demande d'audition de M^{me} Brunshwig Graf de la part de l'alternative. Rien n'y fit, la droite unie (Entente + UDC)

refusa l'audition ! Un accord intervenu la veille ayant limité le débat à l'acceptation de la revendication présentée par l'UDC contenue dans les amendements présentés au Grand Conseil. Ainsi, tel qu'indiqué par la rapporteure de majorité sic. « *Les réflexions amorcées suite au dépôt de ces amendements (UDC), permettent de faire une présentation globale de l'ensemble des amendements qui sont le résultat de la concertation entre les initiateurs du projet de loi et l'UDC* ».

Ces amendements, vont dans le sens contraire de notre projet puisque aux alinéas 3 et 4 de l'article 7, il introduit la simultanéité, en cas de déficit, de devoir présenter un plan financier qui ne sera plus quadriennal (puisque c'est un des amendements négocié avec l'UDC). Ce qui veut dire que le plan pourra être annuel, biennal ou triennal (mais ne pouvant aller au-delà des 4 ans) et que l'on aura toute latitude pour appliquer des coupes financières dont les conséquences pour l'économie du canton et les plus démunis seraient des plus préjudiciables.

Considérations retenues par le groupe socialiste lors du dépôt de leur projet de loi

Conscient de la situation économique que traverse notre canton, le groupe socialiste a déclaré en commission et lors du dépôt de son projet de loi que les finances publiques genevoises nécessitent la recherche de solutions à la fois innovatrices et nuancées. Et que la plus grande erreur serait de recourir à des mesures drastiques et immédiates, sans recul, qui ne font que dramatiser inutilement le débat et conduire à des affrontements.

Lors du dépôt du projet de loi, nous avons indiqué dans l'exposé des motifs qu'il nous semblait indispensable de nous placer dans une optique de **gestion durable des finances publiques**, qui permette de gérer les problèmes du présent en gardant en **ligne de mire l'intérêt général et le maintien des prestations du service public**, tout en évitant d'hypothéquer lourdement l'avenir de la collectivité, notamment avec une dette qui serait trop importante. Les solutions qui ont été adoptées lors de travaux en commission ne s'inscrivent pas dans cette dynamique, car une perspective qui se limite à considérer le volume du déficit public sur une année, ou même sur 4 ans, est beaucoup trop réductrice et génère des contraintes qui peuvent devenir insupportables pour le service public et donc la population, comme en témoigne les difficultés du processus budgétaire depuis quelque temps. Pour garantir cette gestion durable des finances publiques, la méthode avec laquelle on aborde ces enjeux compte au moins autant que le résultat visé.

Cadre général de la discussion proposée par le groupe socialiste

En matière de finances publiques comme dans tout autre domaine, il faut impérativement éviter de mener un débat élitaire, en circuit fermé, sous prétexte que les enjeux seraient complexes. Il faut prendre au sérieux la population, qui est directement concernée, comme citoyens, comme contribuables, comme usagers des services publics, et l'associer aux choix à effectuer.

C'est pourquoi nous nous devons d'insister sur quelques principes très simples que nous avons proposés comme cadre général de la discussion :

- se donner un temps suffisant pour la recherche de solutions qui soient viables et supportables ;
- adopter une approche basée sur la concertation et la transparence ;
- créer une dynamique incitative pour une gestion saine dans la durée des finances publiques ;
- donner l'occasion au souverain de se prononcer sur les choix essentiels.

Projet de loi constitutionnel

Dans ce contexte, notre projet de loi constitutionnel se voulait et se veut une contribution consistant à ancrer dans la Constitution un mécanisme qui se réfère aux principes susmentionnés et qui, notamment, crée un mécanisme par lequel le peuple peut être associé, le cas échéant, aux décisions à prendre.

Le mécanisme contenu dans le projet proposait une démarche raisonnable et équilibrée, dans une approche volontairement pluriannuelle, permettant de faire face à une aggravation trop forte de la situation financière de l'Etat de Genève, notamment sa dette.

Notre diagnostic de la situation actuelle.

La dette cantonale genevoise, qui dépasse les 13 milliards de francs suisses, atteint un niveau qui ne peut pas nous laisser indifférents.

Cette dette représente environ 60 % du revenu cantonal (22 milliards en 2002). Par rapport aux critères de la communauté (EU) ce chiffre est tout à fait acceptable et notre canton figurerait comme étant bon élève, si ce n'est que nous sommes un canton sans aucune prise sur l'environnement économique et sur le degré de notre croissance en terme de création de richesse. En effet, l'économie genevoise se caractérise par sa grande vulnérabilité face aux soubresauts de l'économie mondiale. La reprise de 1999 a été spectaculaire et, de la même manière, la crise des recettes a tout

autant été brutale en 2003. Par ailleurs, des déficits tels que les excédents primaires même s'ils couvrent pas le service de la dette mais s'inscrivent dans un contexte d'un endettement très faible, sont tout à fait admissibles du point de vue économique.

Donc, à priori la dette ne constitue pas un problème en soi. L'emprunt, jusqu'à un certain point, est un instrument pertinent de gestion des affaires publiques lorsqu'il s'agit d'investir pour le futur en termes d'équipements (transports publics, écoles, hôpitaux, EMS, etc.). Nous sommes d'accord, et l'avons déclaré à plusieurs reprises, qu'en principe, l'emprunt n'a pas à couvrir les dépenses courantes de fonctionnement. Toutefois, en période de crise économique, même un déficit de fonctionnement peut être légitime s'il permet de maintenir l'activité de l'Etat, ses prestations, sa capacité d'investissement, son rôle de moteur économique et de soutien social, qui peut compenser partiellement les effets de la crise. Inversement, en période d'embellie économique, il faudrait idéalement faire des réserves et en profiter pour diminuer la dette, donc mener une politique anticyclique.

Composition de la dette

Actuellement, on considère communément qu'environ la moitié de la dette genevoise est due à des investissements, et donc est acceptable, alors que l'autre moitié serait due à des déficits sur le compte de fonctionnement courant de l'Etat (hors amortissements des investissements), ce qui pose problème à terme.

Croissance des dépenses

Les besoins sont en augmentation constante, dus à la croissance démographique et au renforcement très net des disparités sociales. Le nombre de « working poors », des personnes qui ont un emploi précaire et mal payé, et qui n'arrivent pas à joindre les deux bouts, devient préoccupant. L'évolution des charges de fonctionnement, calculée en francs constants, est relativement conforme à l'évolution démographique du canton. Ainsi:

- De 1992 à 1996, les charges de fonctionnement augmentent même sensiblement moins vite que la population. Depuis 1997, la tendance se modifie, avec des charges de fonctionnement qui, cette fois, sont en adéquation avec l'évolution démographique. A cette période, l'Alternative, majoritaire au Parlement, impose au gouvernement un développement des prestations pour faire face à l'accroissement de la population.
- Depuis 1993, les dépenses d'investissement s'effondrent littéralement. Elles demeureront ensuite toujours largement en deçà de l'évolution démographique. Ce sous-investissement chronique démontre l'absence de politique anticyclique pour amortir les effets de la récession économique.

Il constitue une menace importante pour l'avenir du canton, car les équipements publics pourraient ne plus être à la hauteur des besoins.

- Les rentrées fiscales ont nettement augmenté depuis 1997. Cette tendance s'inverse en 2000, suite notamment aux effets de l'entrée en vigueur de l'initiative libérale « Réduisons les impôts ». Pour rappel, cette initiative prévoyait des baisses linéaires du barème fiscal cantonal de 12% pour les personnes physiques. Elle était assortie d'une promesse que cette diminution n'aurait aucun impact sur les finances cantonales. Elle fut acceptée à une majorité relativement courte de 58% par le peuple genevois en septembre 1999. Cette initiative a rapporté 8 francs par année aux 10% de contribuables les plus démunis, contre 5990 francs 50 centimes aux 10% de contribuables les plus aisés. Elle a entraîné une perte fiscale d'environ 330 millions de francs par année.
- La population genevoise a nettement augmenté depuis 1990 (+13,6%), passant de 382 543 à 434 473 habitant-e-s. Cette explosion démographique a provoqué une hausse (contrôlée) des charges de fonctionnement. Le hic, c'est que les rentrées fiscales ont diminué d'environ 400 millions par année, suite notamment à l'acceptation de l'initiative libérale « Réduisons les impôts », phénomène qui va connaître une amplification avec les effets à venir de la suppression de l'impôt sur les successions. Notons que le cumul sur 4 ans des effets de cette initiative dépasse 1,3 milliards de francs entre 2000 et 2003, ce qui explique une bonne partie de l'augmentation de la dette durant cette période. Or, augmentation des charges et baisse des recettes ne peuvent aboutir à des finances saines.
- De 1992 à 1997, le personnel de l'Etat diminue, alors même que la population augmente de manière continue. Depuis 1998, le personnel de l'Etat connaît un accroissement relativement conforme à l'évolution démographique. Enfin, les charges de personnel ont connu une hausse inférieure à celle de la population. Elles augmentent cependant sensiblement dès 2001, suite à l'entrée en vigueur des accords passés avec la fonction publique durant la législature 1997-2001. Il faut relever que selon les chiffres de l'Office du personnel de l'Etat, l'Etat de Genève (tous services confondus, y compris les régies publiques autonomes, au sens de « grand Etat »), comptait environ 25 260 membres de la fonction publique. En 2003, il en comptait environ 25 900, soit une augmentation de 2,75% face à l'augmentation démographique de plus de 13%...
- Une analyse du rapport entre la dette brute et le revenu cantonal montre une aggravation continue de l'endettement de 1989 à 1997. On constate ensuite une phase de stabilisation, voire d'amélioration. La situation

recommence à se détériorer fortement dès 2003. Le Département des finances lui-même admet, dans « DF info », que « la situation se dégrade de manière inquiétante en raison, principalement, d'une croissance moindre des ressources financières de l'Etat ».

Par ailleurs, une analyse spécifique des subventions aboutit à un certain nombre d'enseignements complémentaires:

- La subvention au logement social a nettement diminué ces deux dernières années, alors même que Genève connaît une crise du logement sans précédent. De manière générale, les subventions au Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement ont constamment baissé depuis 1998.
- La part du canton à l'AVS a connu une forte augmentation. Cela est notamment dû à l'accroissement du nombre de retraites anticipées et, de manière plus générale, du nombre de rentiers et rentières AVS. La tendance devrait s'amplifier durant ces prochaines années. Il est important de le souligner : la population pense en effet très souvent que ce sont les personnes à l'assistance qui coûtent cher à l'Etat. Ce genre d'idée est notamment répandue chez les retraité-e-s. Or, la majorité d'entre eux, et pas seulement les plus défavorisés, bénéficient grandement de l'Etat social et n'ont aucun intérêt à son démantèlement.
- On observe une forte hausse de la subvention à l'Hospice général. Ce phénomène s'explique par l'augmentation des personnes à l'assistance et le nombre grandissant de « working poors » qui, faute de salaire suffisant, n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins. Il résulte aussi dans une moindre mesure de l'intégration, dès 1998, de l'AGECAS dans l'Hospice général. Cette tendance ne peut qu'empirer avec le cumul de plusieurs phénomènes pervers, dont notamment la réforme voulue par la droite de la politique chômage, qui va jeter des centaines, voire des milliers de chômeurs en fin de droits dans les bras de l'assistance publique.
- Les subsides d'assurance-maladie aux assuré-e-s à ressources modestes ont augmenté de deux tiers en 8 ans, suite notamment à la hausse des primes d'assurance-maladie.

Conclusions

Les éléments susmentionnés permettent d'aboutir aux conclusions suivantes:

- Contrairement au discours catastrophiste de la droite, les charges de fonctionnement sont globalement sous contrôle, le personnel de l'Etat n'a guère augmenté¹ et, surtout, la détérioration des finances s'explique avant tout par l'accroissement de la population et par la baisse des rentrées fiscales.
- Depuis 10 ans, les dépenses d'investissement ont nettement diminué. Cette politique procyclique a amplifié les effets de la récession et contribué à faire augmenter le nombre de chômeurs. Or, un faible taux de chômage et une politique active d'intégration, notamment dans le marché du travail, constituent le meilleur moyen de limiter les dépenses sociales.
- Le canton de Genève est surtout confronté à une crise des recettes, que l'entrée en vigueur de l'initiative libérale « Réduisons les impôts » a aggravée.

On ne peut pas en permanence promettre au peuple qu'il est possible de réduire les impôts sans que cela fasse mal. Ce discours démagogique a pu convaincre une partie de la population qu'il était possible, par un coup de baguette magique, de s'offrir des « cadeaux fiscaux » tout en maintenant les prestations. Un lien direct entre ces deux discussions a rarement lieu à l'échelle d'une votation populaire, et c'est entre autres sur cet aspect qu'il faut intervenir.

Les raisons qui ont conduit au dépôt de notre projet

Nous pensons qu'un déficit de 300 ou 500 millions de francs sur une année ne pose pas de problème en soit, si cela permet de maintenir les prestations du service public et d'accompagner l'évolution des besoins. Ce qui pose un réel problème, pouvant constituer une bombe à retardement à terme, c'est le volume de la dette.

Etant donné que lors des derniers exercices les comptes non pas dégagés d'excédent primaire, et par conséquent des moyens financiers pour payer le service de la dette, une remontée des taux d'intérêts aurait pour effet immédiat et incompressible d'alourdir la charge en intérêts passifs, actuellement déjà à plus de 300 millions de francs par an. Cette hausse des taux peut intervenir soit en raison des tendances du marché, soit parce que les

¹ Depuis 1990, le nombre d'habitant-e-s par fonctionnaire a augmenté pour passer de 15,3 à 16,8.

prêteurs continueront à prêter à l'Etat de Genève mais avec une « prime de risque » en raison de l'aggravation de la situation. Or une augmentation des taux de 1% alourdit la facture de près de 130 millions de francs par an, au détriment des prestations du service public.

C'est pourquoi nous vous avons proposé un projet qui permette d'inverser cette dynamique mais sans dramatisation excessive. Il se différencie d'autres mécanismes déjà évoqués ou existants de freins à l'endettement par les caractéristiques suivantes :

- il refusait toute approche purement « mécanique » (interdiction stricte de faire du déficit, respectivement mesures automatiques en cas d'un certain niveau de déficit et/ou d'endettement, respectivement interdiction de dépasser un certain taux d'augmentation de charges) ;
- il n'interdisait pas en tant que tel un déficit mais l'inscrit dans un cadre qui permet une certaine marge de manœuvre ;
- il établissait un lien direct entre prestations et fiscalité, afin d'éviter que certains milieux puissent proposer au peuple des « cadeaux fiscaux » sans en montrer les conséquences ;
- il se basait sur une échelle de temps raisonnable :
- il ne se déclenchait que si, **de manière cumulative**, les déficits atteignent un certain niveau sur 4 années consécutives et la dette dépasse un certain pourcentage du revenu cantonal.

Le projet s'inspirait dans son principe du mécanisme que contient la nouvelle Constitution vaudoise, à son article 165, alinéa 2, mais en adoptant une approche plus pragmatique et flexible, inscrite dans la durée.

Le grand mérite de ce mécanisme, sous réserve de la question des délais trop courts et des autres paramètres, est de soumettre au peuple de manière transparente un choix entre mesure d'assainissement et augmentation du barème fiscal cantonal. *A contrario*, de proposer d'abord des hausses d'impôts, pour ensuite, en cas de refus, imposer de manière drastique des économies dans les dépenses, dissocie les deux termes de l'équilibre.

En pratique, si on considère que la tendance au déficit a repris avec les comptes 2003 de l'Etat (l'année 2002 étant encore bénéficiaire), le mécanisme s'appliquerait de la manière suivante :

Si, sur les années 2003 à 2006 incluses, les déficits du compte de fonctionnement atteignent en moyenne 5% des revenus inscrits aux comptes d'Etat de la quatrième année considérée, soit 2006, et qu'à ce moment la dette dépasse 30% du revenu cantonal (actuellement d'environ 22 milliards de francs), les autorités, soit le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, doivent

prendre de suite, soit durant l'année 2007, des mesures qui permettent un retour à l'équilibre budgétaire en 4 ans. Les mesures d'ordre législatif doivent alors être soumises au peuple.

Pour l'année 2003, 5% des charges représentent un montant d'environ 360 millions de francs, et 30% du revenu cantonal correspondent à environ 7,3 milliards de francs, soit l'ordre de grandeur de la dette qui provient de déficits sur les frais courants de fonctionnement de l'Etat.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Le texte amendé et approuvé par notre commission n'est pas acceptable pour le groupe socialiste car il contredit l'esprit dans lequel le groupe socialiste a déposé le projet de loi.

En effet, notre projet, constitué par un seul article était le suivant :

Art. 160F Assainissement financier (nouveau)

¹ Si, sur quatre années consécutives, les comptes de l'Etat comportent un déficit du compte de fonctionnement (avant attribution à la réserve conjoncturelle) correspondant en moyenne à 5% des charges de l'année, et que par ailleurs la dette cantonale dépasse 30% du revenu cantonal à l'issue de cette quatrième année, les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement permettant un retour à l'équilibre budgétaire en 4 ans.

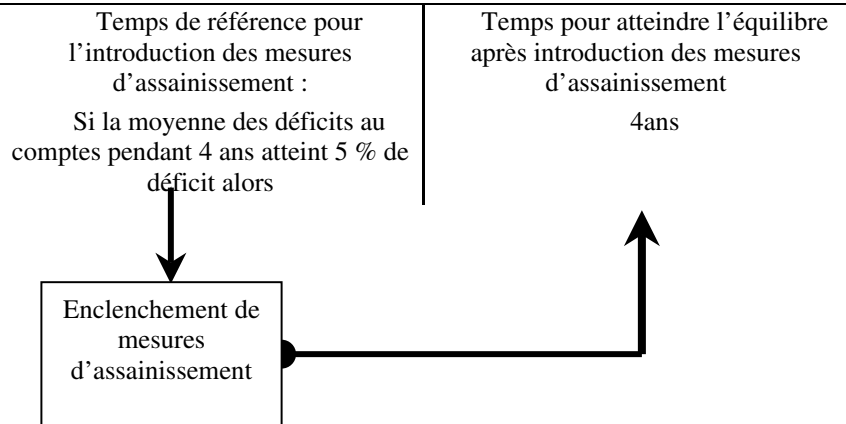
² Les mesures qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du Conseil général. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation de nombre de centimes additionnels cantonaux d'effet équivalent.

³ Les dispositions de l'alinéa 1 entrent en vigueur dès leur adoption par le Conseil général. Le décompte de 4 années prévu à l'alinéa 1 commence avec les comptes de l'Etat pour l'année 2003.

Nous avons donc, selon ce projet un temps d'action qui est le suivant :

Temps d'observation 4 ans

Temps de réaction 4 ans



Le projet qui sort de nos travaux lui indique :

Projet de loi 9232, article 53 B nouveau

- 1) *Les mesures d'assainissement financier qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil Général. Pour chacune de ces mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôt d'effet équivalent.*

Cet article constitutionnel, non seulement ne correspond pas à notre proposition, mais introduit une subtilité de taille proposée lors de nos travaux en commission par un député du groupe libéral. En effet, alors qu'un commissaire propose que « lorsque le retour à l'équilibre n'est pas réalisé, un vote oppose une augmentation des centimes additionnels aux modifications législatives nécessaires pour atteindre l'équilibre. » Le commissaire du groupe libéral, flairant l'occasion de s'attaquer à la structure de l'Etat complète cette proposition en précisant que les propositions législatives doivent provoquer une réduction des charges !

On comprendra aisément qu'à partir du moment où cette proposition a été reprise par le Conseil d'Etat pour amender le projet socialiste qui avait été accepté en deux débats, le groupe socialiste décide de refuser en bloc cette proposition qui évite de d'opposer une baisse de prestation à une augmentation d'impôt, mais plutôt une baisse de charge. Cela pourrait être, par exemple, une baisse des salaires de la fonction publique ! Ou une baisse des subventions. Cet état d'esprit reflète l'insignifiante ouverture de cette droite pour la mise sur pied d'un véritable projet républicain et leur roublardise.

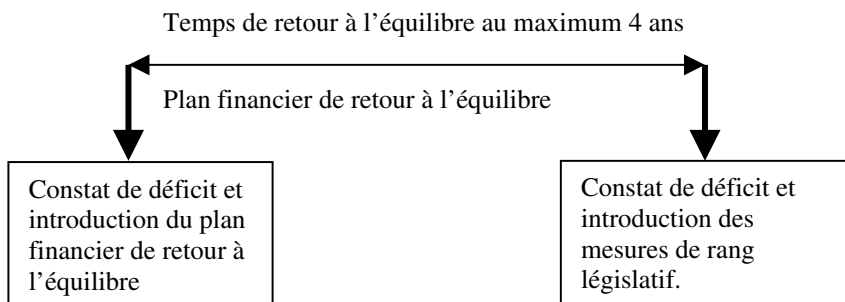
Ce projet constitutionnel s'accompagne du projet de loi du Conseil d'Etat qui lui traite des modalités pour l'introduction des sanctions. C'est le projet de loi 9267, article 7 nouvelle teneur.

Il consacre, en son premier alinéa, le principe de l'équilibre budgétaire comme si c'était un dogme auquel il faut s'y tenir quelles que soient les nécessités de la population et l'environnement économique. Il aurait été plus judicieux d'introduire l'expression « en principe », qui laisse une marge de manœuvre ! Mais non. C'est vrai qu'à l'alinéa 2 on donne une petite marge de manœuvre en indiquant que le déficit (toutefois) peut excéder à concurrence des amortissements du patrimoine administratif. Cette marge, étant donné le niveau d'investissement de ces dernières années, devrait être relativement réduite.

A l'alinéa 3, dès que les conditions de l'alinéa ne sont pas remplies, alors on introduit la politique d'austérité, consistant en un plan financier avec comme condition le retour à l'équilibre en maximum 4 ans et des réductions linéaires de déficit. C'est ce à quoi on assiste à l'heure actuelle.

L'alinéa 5 instaure la sanction de réduction des charges ou augmentation d'impôt, si au bout de 4 ans l'équilibre des charges et des recettes n'était pas atteint.

Nous avons donc, selon le projet du Conseil d'Etat, un temps d'action qui est le suivant :



Contrairement au projet socialiste, le projet du Conseil d'Etat, qui s'inspire du projet libéral introduit une double sanction. Une de rigueur avec des coupes budgétaires et une deuxième de sanction.

Nous estimons, qu'avant d'introduire des mesures correctrices, le constat qui conduit à la décision d'introduction des mesures législatives doit être le résultat de la moyenne de l'évolution des excédents et déficits pendant 4 ans. En effet, les cycles conjoncturels sont de plus en plus rapprochés et il est important de prendre un certain recul à l'heure d'adopter des mesures qui auront un impact sur la vie des citoyens et citoyennes.

CONCLUSION

Pour le groupe socialiste, les propositions d'amendement qui nous ont été faites en commission sont du bouillon pour les morts tellement elles nous semblent inapplicables au point qu'elles s'apparentent à de la cosmétique pour se donner bonne conscience. Nous tenons à rappeler que le renvoi en commission a été voté après une intervention de M^{me} Brunschwig Graf qui souhaitait que le projet de loi reçoive un large soutien. La droite a choisi une logique d'opposition partisane et cela est à déplorer. Si ce projet de loi a été refusé au Grand Conseil et que la majorité n'a pas tenu la route, c'est parce que le projet de loi n'était pas mûr. Par ailleurs, si les deux lois étaient acceptées par le peuple, elles ne feraient que freiner l'endettement et rien d'autre car, prétendre au parlement ou devant la population que ce projet de loi contribue à diminuer l'endettement est faux. Nous tenons à affirmer que le groupe socialiste était prêt à entrer dans une discussion sur le fond englobant la loi constitutionnelle.

Toutefois, nous attendons le débat devant le peuple, car la droite réduit les droits démocratiques et ne résout rien. En effet, elle continue à prétendre que pour résoudre la crise financière de Genève, il faut diminuer les charges liées aux prestations.

Par conséquent, Mesdames et Messieurs les députés, pour les raisons qui vous ont été exposées, le groupe socialiste ne votera pas l'entrée en matière de ce projet de loi et vous recommande son rejet.