

Projet présenté par les députés:

M^{me} et MM. Jean Rémy Roulet, Pierre Weiss, Mark Muller, Stéphanie Ruegsegger, Patrick Schmied, Renaud Gautier et Gilbert Catelain

Date de dépôt: 27 avril 2004

Messagerie

Projet de loi **modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de** **l'Etat de Genève (D 1 05) (*Frein aux dépenses*)**

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

Article 1

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

Art. 7 Equilibre budgétaire (nouvelle teneur)

Le budget et le compte de fonctionnement doivent être équilibrés.

Art. 7A Déficit de fonctionnement et mesures de correction (nouveau)

¹ Le déficit du budget de fonctionnement ne doit pas dépasser 3 % du total
des revenus avant imputations internes et autres écritures comptables.

² En cas de dépassement de la limite prescrite à l'alinéa précédent, les
centimes additionnels perçus sur les impôts sont automatiquement augmentés
de manière à obtenir un résultat équilibré.

³ Après deux comptes déficitaires consécutifs au plus, le budget du prochain
exercice doit être équilibré. Le bénéfice des deux comptes suivants doit
compenser les déficits ainsi accumulés.

⁴ Si le déficit moyen des deux derniers comptes de fonctionnement dépasse de 3 % la moyenne des revenus avant imputations internes et autres écritures comptables des deux mêmes comptes de fonctionnement, les centimes additionnels perçus sur les impôts sont automatiquement augmentés de manière à obtenir un résultat équilibré.

⁵ En cas de refus par le peuple de l'augmentation des centimes additionnels perçus sur les impôts ou d'autres recettes fiscales présentées simultanément au budget, le Grand Conseil, de concert avec le Conseil d'Etat, réduit les dépenses de manière à obtenir l'équilibre du budget et du compte de fonctionnement.

⁶ Toute augmentation des centimes additionnels perçus sur les impôts est temporaire et strictement affectée au rattrapage des déficits constatés.

Art. 24 Définition (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat établit un plan financier au début de chaque législature. Il est actualisé périodiquement, selon le principe de la planification financière continue.

² Le plan financier comprend notamment une estimation :

- a) des charges et des revenus du compte de fonctionnement ;
- b) des dépenses et des recettes du compte des investissements ;
- c) des besoins financiers et des moyens de les couvrir ;
- d) de l'évolution de la fortune et de l'endettement.

³ Le Conseil d'Etat présente le plan financier au Grand Conseil qui en prend acte. Chaque année, lors de la présentation du budget, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil des modifications importantes apportées au plan financier, ainsi que les incidences de ces modifications sur le budget présenté.

Article 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le niveau d'endettement de l'Etat de Genève ne cesse de croître. Entre le début des années 90 et 1997 le rapport entre la dette brute et le revenu cantonal genevois est passé de 20 % à plus de 50 %.

A fin 2002, la dette de l'Etat a fortement progressé puisqu'elle atteint 9,95 milliards de francs. Entre le 31 décembre 2001 et le 31 décembre 2002 la dette s'est accrue de 753,4 millions de francs.

Les résultats des comptes 2003, présentés aux citoyens le mardi 23 mars 2004, sont alarmants: le déficit annoncé est de plus de 430 millions de francs. Rappelons que le projet de budget 2004 refusé par le Grand Conseil à la fin 2003 annonçait un déficit du même ordre.

Un bref examen de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève du 7 octobre 1993 (ci-après : loi sur les finances), suffit pour conclure à l'absence de véritables règles contraignantes en matière budgétaire.

Le système légal genevois est, tout bien pesé, assez laxiste dans la réglementation du processus budgétaire. En comparaison d'autres cantons comme Saint-Gall ou Fribourg, on constate que la loi genevoise ne dispose guère de mécanisme institutionnel capable de donner un cadre efficace et contraignant au processus budgétaire afin d'assurer une certaine discipline budgétaire (système de cote d'alerte, assorti d'une augmentation automatique du coefficient de l'impôt ; report impératif de l'excédent de charge du compte de fonctionnement sur le budget suivant pour assurer une maîtrise de l'évolution de la dette, etc.).

La loi genevoise ne prévoit que de manière timide l'équilibre du compte de fonctionnement, puisqu'il est exigé sur le moyen terme (article 7 de la loi actuelle sur les finances), sans que cette période soit définie. Tout au plus, l'exposé des motifs du 24 juin 1993 précise que l'équilibre du compte n'est qu'un objectif et *qu'il est donc possible qu'un déficit passager existe s'il est, dans une période de quatre à cinq ans, compensé par des bénéfiques* (p. 3480, Mémorial du Grand Conseil, séance du 24 juin 1993). C'est là une maigre déclaration d'intention, qui ne trouve pas sa concrétisation dans la loi. Autrement dit, la loi actuelle ne prévoit pas de règle de procédure budgétaire contraignante, visant et permettant d'assurer un contrôle du solde budgétaire de manière satisfaisante.

Ce projet de loi ne propose pas de grande réforme, pas de refonte totale de la loi sur les finances, mais simplement des modifications ponctuelles du texte pour donner forme et assise légale à Genève à une véritable discipline budgétaire.

On ajoutera encore qu'une partie de la solution proposée, assurer la couverture du solde budgétaire par une augmentation des centimes additionnels, avait déjà fait l'objet d'un projet de loi discuté par le parlement en décembre 1991. Ironie du sort, ce projet a été retiré par ses auteurs en 1993 au profit de l'actuelle loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, qui devait, disait-on, permettre d'assurer la maîtrise des finances de l'Etat. Ne faisons pas deux fois la même erreur.

Les modifications en général

C'est tout d'abord l'article 7 de la loi qui est modifié. Il prévoit désormais une double exigence, à savoir l'équilibre du budget et du compte de fonctionnement sur l'année.

La règle est bien plus contraignante que sous l'ancienne formulation. L'équilibre budgétaire du compte de fonctionnement n'est plus un simple objectif dont on ignore quand il sera réalisé. L'exigence est concrète : pas de déficit du compte de fonctionnement à la fin de chaque exercice annuel. Selon ce principe, il ne devrait, donc, pas y avoir de déficit au compte de fonctionnement.

Le système proposé tient cependant compte de la probabilité que les exigences d'équilibre du budget comme du compte de fonctionnement ne pourront pas être atteintes lors de chaque exercice futur. Pour cette raison, la modification de l'article 7 s'accompagne d'un mécanisme institutionnel de contrôle de type « cote d'alerte », mis en place par le nouvel article 7a, lequel combine des exigences en fonction du budget et du résultat du compte de fonctionnement.

En cas de déficit du budget comme du compte de fonctionnement, la loi prévoit, à certaines conditions, soit d'équilibrer impérativement le budget de fonctionnement, soit d'augmenter automatiquement et temporairement les centimes additionnels pour couvrir le déficit annoncé au budget ou constaté au compte, c'est selon.

Comme l'article 53A de la Constitution prescrit le référendum obligatoire en matière d'impôt, le système nouveau prévoit le cas où le peuple refuserait d'augmenter de manière temporaire les centimes additionnels pour couvrir les excédents de dépenses. Un tel résultat impliquerait immédiatement l'obligation pour le Grand Conseil et le Conseil d'Etat de procéder à la

réduction des dépenses dans le compte de fonctionnement du ménage financier de l'Etat pour rétablir immédiatement l'équilibre budgétaire. En dernier lieu, le mécanisme d'alerte et de sanction, en cas de déficit, aura les effets d'un frein aux dépenses de l'Etat.

Enfin, l'article 24 est revu entièrement. La formulation proposée est nouvelle pour Genève et s'inspire pour l'essentiel des principes fondamentaux d'une planification financière publique qu'appliquent déjà plusieurs cantons. Le texte reproduit, en partie, celui de Fribourg, dont le fonctionnement donne satisfaction. Deux points méritent attention. L'un concerne la notion de continuité dans la planification. L'autre est l'obligation faite au Conseil d'Etat de mettre en rapport annuellement budget et plan financier chaque année lors de la présentation du budget et d'informer le Grand Conseil des divergences entre l'un et l'autre ou des modifications importantes apportées à la planification.

Bref commentaire article par article

Article 7

Cet article prescrit impérativement l'équilibre budgétaire dans la loi tant pour le budget que pour le compte de fonctionnement, afin de donner au système un effet contraignant et capable de renforcer la discipline budgétaire. On quitte ainsi la souplesse de l'ancien système où seul l'équilibre du compte de fonctionnement était exigé.

Pour renforcer encore la règle, l'intervalle temporel de l'équilibre du budget et du compte de fonctionnement doit être annuel. Ainsi, cet article augmente les contraintes budgétaires tant au niveau de la prévision qu'au niveau du résultat financier du ménage de l'Etat.

Le but est d'empêcher l'Etat de s'inscrire durablement dans la spirale du déficit. Si le budget ou les comptes devaient présenter un ou des déficits successifs, le système prévoit des mesures de correction, qui touchent, dans un premier temps, l'élaboration du budget, c'est l'objet de l'article 7a nouveau, puis secondement les centimes additionnels et enfin contraint le parlement à réduire les dépenses en cas de refus par le peuple de recourir à une augmentation des centimes additionnels.

Article 7A

Cet article combine des exigences en matière d'équilibre budgétaire qui relèvent tant du budget que du compte de fonctionnement. On rappelle que le principe cardinal du système est le respect de l'équilibre budgétaire. En cas de non-respect de ce principe, cet article prévoit comme sanction une augmentation des centimes additionnels pour couvrir les excédents de dépenses mis en exergue par le budget ou constatés au compte de fonctionnement et dans tous les cas l'obligation minimale d'équilibrer le budget suivant.

Mesures de correction en rapport avec le budget de fonctionnement :

Les deux premiers alinéas forment le système dit de la « cote d'alerte ». Ce système complète le principe cardinal de l'équilibre budgétaire fixé à l'article 7. Il rend obligatoire une augmentation des centimes additionnels à certaines conditions (clause guillotine). Selon l'alinéa premier le déficit du budget de fonctionnement ne doit pas excéder les 3% du total des revenus avant imputations internes et autres écritures comptables (cote d'alerte).

Passé cette limite, la sanction est immédiate et, selon l'alinéa 2, les centimes additionnels doivent être augmentés immédiatement afin de couvrir le déficit annoncé pour assurer sur l'exercice concerné un résultat équilibré.

Au sens des alinéas 3 et 6, l'augmentation des centimes additionnels est temporaire et ne doit affecter qu'un seul exercice budgétaire de manière à rétablir l'équilibre.

A Genève cette augmentation d'impôt fait l'objet d'un référendum obligatoire. Il reviendra donc au peuple de décider de recourir à une augmentation temporaire des rentrées fiscales pour couvrir les dépenses excédentaires de fonctionnement. Si le peuple devait refuser cette augmentation affectée des centimes additionnels, cela signifierait concrètement qu'il n'entend pas couvrir cet excédent par des recettes nouvelles et qu'il enjoint donc au parlement de procéder aux réductions de dépenses adéquates au maintien de l'équilibre budgétaire, immédiatement, selon les réquisits du 5^e alinéa.

Ce système renforce donc, non seulement la discipline budgétaire par la menace d'augmentation d'impôt qu'il incorpore, mais donne également un sens et une représentation concrète de la notion de responsabilité budgétaire puisque aussi bien l'exécutif, que le peuple, puis le parlement doivent s'atteler à décider des priorités financières de l'Etat en tenant compte de la situation concrète des finances.

Mesures de correction en rapport avec le résultat du compte de fonctionnement :

Au terme de l'alinéa 3, si le résultat du compte de fonctionnement affiche deux déficits consécutifs, alors le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont l'obligation d'équilibrer le prochain budget.

Cette règle est très contraignante. Comme le 4^e budget doit impérativement être équilibré, cela signifie que le but de l'équilibre recherché est de rattraper les déficits constatés. En conséquence, comme le bénéfice des deux comptes suivants doit servir à compenser les déficits accumulés, le 4^e budget doit dégager un excédent de recettes.

Pratiquement, cela signifie qu'il faudra procéder en deux temps, d'abord établir un 4^e budget équilibré, comme s'il n'y avait pas eu de déficit puis ensuite tenir compte des déficits constatés, comme des dépenses à intégrer dans le quatrième budget. Au final ce budget de fonctionnement devra donc être excédentaire pour respecter les exigences légales d'équilibre financier.

Le système contraint, dans ce cas de figure, à agir sur le budget directement, sans qu'il soit déjà nécessaire de recourir à une augmentation des centimes additionnels ou à des mesures d'assainissement financier, soit de limiter les dépenses du ménage étatique. Le but est d'empêcher l'Etat de s'installer dans la spirale du déficit, tout en conservant une certaine souplesse.

La règle va toutefois plus loin, puisqu'elle prescrit impérativement que les résultats des deux comptes suivants compensent les excédents de charges constatés.

En d'autres termes, sur une période de cinq ans, cela signifie que si le résultat des comptes des deux premières années est déficitaire, alors le 4^e budget doit impérativement être équilibré, soit comme on l'a vu comprendre dans les dépenses prévues les déficits constatés précédemment ou encore prévoir de nouvelles recettes compensant les excédents de dépenses passés.

Par conséquent, dans ce cas l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas et la règle devient très contraignante, puisque les 4^e et 5^e comptes de fonctionnement doivent, dans les faits, couvrir les excédents de charges enregistrés précédemment de façon à rétablir l'équilibre.

Cet alinéa ne mentionne ni le budget, ni le compte de fonctionnement de la 3^e année. La raison en est simple. Il est en effet difficilement soutenable d'exiger impérativement l'équilibre du budget de fonctionnement de la 3^e année alors qu'au moment de la présentation de ce dernier les comptes de la 2^e année du cycle d'années considérées ne sont pas encore connus.

En somme, la 3^e année du cycle laisse une certaine marge de manœuvre à l'exécutif et au parlement. Cependant, on ne perdra pas de vue que le 3^e alinéa exige que « le bénéfice des deux comptes suivants doit compenser les déficits ainsi accumulés ».

Relativement au 3^e budget de fonctionnement, le système est également contraignant puisque, si le 3^e budget peut être déficitaire (dans les limites de l'alinéa 1^{er}), les déficits constatés au compte de fonctionnement de la 3^e année viennent s'additionner aux déficits des deux premières années et devront donc être rattrapés sur les résultats des exercices de la 4^e et de la 5^e année. Il faudra donc rattraper le déficit de trois années consécutives sur deux exercices.

D'un autre côté, la règle peut se révéler favorable et permettre de rattraper les déficits des deux premières années sur les années 3, 4 et 5 du cycle, à la condition de faire preuve d'anticipation et d'une grande rigueur dès l'établissement du 3^e budget de fonctionnement. Le système pousse ainsi exécutif et parlement à démontrer une grande discipline budgétaire.

Le 4^e alinéa vient renforcer le système et prévoit comme le 2^e alinéa une augmentation automatique des centimes additionnels si la moyenne des deux déficits consécutifs constatés aux comptes des deux premières années dépasse de 3 % la moyenne des revenus des comptes des deux mêmes exercices.

Il s'agit là également d'une clause guillotine qui devrait avoir un effet dissuasif au vu de la sanction prévue. On notera que, ce qui a été exposé plus haut au sujet de l'augmentation des centimes additionnels et des conséquences d'un refus de recourir une augmentation d'impôts par le peuple, vaut ici *mutatis mutandis*.

Ainsi, pour le cas où le peuple viendrait à refuser d'augmenter temporairement les centimes additionnels, cet alinéa prévoit l'obligation pour le Grand Conseil de réduire les dépenses dans des proportions qui permettent de ramener immédiatement l'équilibre des finances de l'Etat.

Article 24

Cette disposition reprend le principe de la planification financière figurant déjà à l'ancien article.

Le but de cette modification est d'améliorer discipline et responsabilité budgétaire et de permettre au Grand Conseil de suivre précisément l'évolution des finances cantonales sur une période plus large que celle d'un exercice budgétaire. La loi donne ainsi l'opportunité aux députés d'avoir une

idée des finances de l'Etat de qui ne soit pas limitée à l'adoption d'un budget isolé d'année en année.

On précisera que cette disposition vise également à améliorer les relations et la communication entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat en matière de politique budgétaire et à mieux définir la notion de planification financière. En effet, en comparaison de l'ancien article, la nouvelle formulation permet d'appréhender avec plus de clarté cette notion.

Selon cet article la planification financière doit permettre principalement :

- de présenter le coût global des projets s'étendant sur plusieurs exercices comptables ;
- d'informer préalablement le Grand Conseil sur les intentions du Conseil d'Etat et sur la vision qu'il a de l'état des finances du ménage étatique à moyenne échéance ;
- de servir de cadre de référence à l'établissement du budget ;
- de dégager à temps les tendances en matière d'évolution des recettes et des dépenses et d'en informer impérativement les députés au début de chaque année lors de la présentation du budget ;
- de faciliter la fixation d'un ordre de priorités en tenant compte des moyens disponibles.

Cette disposition crée une nouvelle obligation pour le Conseil d'Etat qui doit donc impérativement présenter un plan financier de la législature en cours ainsi que toute modification à l'occasion de la présentation du budget, pour chaque année.

Ces nouvelles exigences ont pour but de renforcer la transparence dans la planification et la gestion des finances de l'Etat en informant obligatoirement les députés de l'évolution de la planification financière à chaque présentation du budget, en leur expliquant les incidences de toute modification sur le budget qui leur est présenté.

Ce type de règle renforce le contrôle du législatif sur l'exécutif et par conséquent participe à l'amélioration de la discipline et de la rigueur dans le processus budgétaire de l'étape des prévisions (budget de fonctionnement) à l'étape des résultats (compte de fonctionnement).

Au bénéfice des explications qui précèdent, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable au présent projet.