

Date de dépôt: 6 mars 2000

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. André November, Robert Cramer, Fabienne Bugnon, Sylvia Leuenberger, Jacques-André Schneider, Max Schneider et Alain Vaissade concernant un plan de redressement financier pour rétablir l'équilibre du budget de fonctionnement du canton

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. David Hiler

Mesdames et

Messieurs les députés,

Le président de la Commission des finances, M. Bernard Lescaze, s'est attelé à une tâche indispensable mais délicate : purger les objets en suspens devant la Commission des finances. Dans cette longue liste figurent en effet plusieurs propositions de projets de loi et de motions qui datent de plusieurs années déjà.

C'est le cas de la proposition de motion 776 déposée par le groupe des Verts le 28 janvier 1992, soit il y a huit ans de cela, que la Commission des finances a traité dans sa séance du 26 janvier 2000. Cette motion avait été rédigée peu après le rejet du projet de budget par le Grand Conseil. L'idée générale de la motion était que le Conseil d'Etat devait présenter dans les trois mois un plan de redressement financier visant à absorber le déficit du

budget de fonctionnement avant amortissement. Il devait s'agir, selon les auteurs de la motion, « d'un plan global et cohérent qui énonce clairement les priorités et les objectifs fixés par le Conseil d'Etat pour les trois années à venir. »

Le plan d'assainissement financier devait répondre aux exigences suivantes :

- maintenir les prestations essentielles de l'Etat ;
- assurer la couverture sociale des personnes les plus démunies ;
- éviter la réduction du personnel « opérationnel » (enseignants travaillant dans les classes, infirmiers et infirmières au chevet du malade) dans les différents services ;
- introduire de nouvelles sources de financement sous forme de taxes d'incitation écologiques affectés à des tâches définies.

Bien de l'eau a coulé sous les ponts depuis le dépôt de la motion. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont bel et bien adopté un plan de redressement (quadriennal) sous la forme d'une suppression linéaire de postes, d'un sérieux coup de frein à l'indexation et aux mécanismes salariaux et d'un blocage des subventions. Le retour à l'équilibre budgétaire est aujourd'hui programmé pour les comptes 1999, en dépit de la réduction des impôts acceptée par le peuple en automne 1999.

Dans ces conditions, l'intérêt de la motion réside uniquement dans les diverses propositions qu'elle contient, prises en tant que telles. La majorité de la commission a jugé qu'une fois expurgée de ses considérants et de trois de ses invites qui n'avaient plus de sens dans le contexte actuel, la motion soulevait des problèmes très actuels malgré son grand âge.

Les taxes écologiques, la transparence fiscale, la gestion des ressources humaines dans le service public ou l'institution de structures participatives sont encore aujourd'hui au cœur du débat politique.

La présidente du Département des finances a d'ailleurs tenu à préciser que le traitement de cette motion serait l'occasion pour le Conseil d'Etat de faire un véritable état des lieux à l'intention du Grand Conseil. Ainsi, la commission a appris qu'un rapport avait été demandé à M^e Oberson sur les possibilités offertes en matière de fiscalité écologique. Un mandat a ensuite été donné à une commission externe de poursuivre l'étude. De même, en ce qui concerne la mobilité, le Conseil d'Etat a fait un petit bout de chemin avec l'institution d'un « fonds mobilité » dont la mise en œuvre reste délicate.

La commission a dès lors décidé d'entrer en matière sur la motion et accepté un certain nombre d'amendements proposés par l'auteur du présent rapport au nom du groupe des Verts.

Pour des raisons évidentes, elle a voté à **l'unanimité** la suppression de **la première invite**. Celle-ci invitait le Conseil d'Etat « à présenter au Grand Conseil, avant fin mars 1992, un plan de redressement financier sur trois ans, permettant de résorber le déficit du budget de fonctionnement (avant amortissement) au plus tard pour le budget de 1995 »

Pour des raisons non moins évidentes et toujours à **l'unanimité**, la commission a entièrement modifié le sens de la **deuxième invite** qui devient « à définir un programme d'actions qui énumère les mesures envisagées par le Conseil d'Etat et fixe un échéancier pour le retour à l'équilibre et à l'amortissement progressif de la dette. » Le retour à l'équilibre annoncé pour les comptes 1999 sera suivi d'une baisse de 7 % des impôts sur le revenu et la fortune. Il convient donc de s'assurer que le Conseil d'Etat a une stratégie pour dans un premier temps consolider le recours à l'équilibre, puis, dans un deuxième temps, amortir progressivement la dette.

Il s'agit là d'une question politique de toute première importance. L'expérience a montré qu'en cas de récession durable, l'équilibre budgétaire ne peut plus être atteint ; que les collectivités publiques sont condamnées à connaître de gros déficits annuels, quelle que soit la rudesse des mesures d'économies qu'elles prennent. La crise entraîne inévitablement des dépenses supplémentaires, alors que les revenus stagnent.

Dans ces conditions, les périodes plus favorables doivent absolument être utilisées pour réduire la dette, de sorte à redonner une marge de manœuvre à l'Etat, si des temps plus difficiles devaient revenir. Cet objectif ne peut être atteint que par une grande modération dans les investissements, dont le montant net ne devrait pas dépasser celui des amortissements. Il exige également une maîtrise constante des dépenses avec un examen extrêmement précautionneux de toute nouvelle création de poste ou de subvention. Il impose également de savoir dire non à tous ceux qui, avec le retour à l'équilibre financier, vont demander une baisse de la fiscalité dans un domaine ou dans l'autre, pour une catégorie sociale ou une autre.

Dans l'idéal, les budgets des bonnes années devraient permettre d'amortir à raison de 200 ou 300 millions la dette, ce qui permettrait d'une part de dégager des ressources (diminution des intérêts passifs) et d'autre part de disposer d'un volant de manœuvre en cas de récession, de sorte à limiter l'ampleur des déficits.

La **troisième invite** a donné lieu à un débat assez vif. La majorité de la commission a finalement adopté le texte suivant par **8 oui** (3 AdG, 3 S, 2 Ve), **5 non** (2 DC, 1 L, 2 R) : «à introduire des taxes d'incitation écologiques affectées à des tâches définies. »

La minorité n'acceptait d'entrer en matière que si la neutralité fiscale de l'opération était garantie. En d'autres termes, l'instauration d'une taxe écologique devrait, pour la minorité, être accompagnée d'une baisse des impôts ou de la diminution d'une autre taxe affectée, pour un montant équivalent.

La majorité a refusé d'entrer dans ces vues. Les taxes écologiques diffèrent des autres taxes dans la mesure où elles ont pour but de pénaliser des consommations dommageables pour l'environnement et non de couvrir les frais d'une prestation de l'Etat. L'expérience montre que la plupart du temps leur produit est affecté à encourager de nouvelles technologies ou de nouveaux comportements permettant de limiter la charge sur l'environnement.

Actuellement, Genève ne connaît aucune véritable taxe écologique. Les taxes sur l'eau permettent seulement de couvrir les frais de pompage, de distribution et d'épuration. La taxe pour l'incinération des déchets est certes supérieure au coût de l'incinération et le surplus de recettes est affecté à la promotion du recyclage, mais ce ne sont pas les particuliers qui sont concernés, mais les communes.

La marge de manœuvre des cantons est en fait très limitée. Les taxes réellement significatives, sur l'énergie en particulier, sont du domaine fédéral. Les taxes écologistes ne représenteront jamais des sommes très considérables et ne seront efficaces que si elles sont redistribuées. Ainsi, si le canton devait établir une taxe sur l'imperméabilisation des sols, celle-ci ne serait efficace que si son produit est affecté à financer des mesures limitant précisément les problèmes liés à l'imperméabilisation des sols : subvention à la végétalisation des toitures, récupération des eaux de pluie, création de parcs publics dans les zones en voie d'urbanisation, etc.

Dans ces conditions, selon la majorité, la neutralité fiscale ne se justifie pas forcément, puisque la taxe est redistribuée et non affectée au financement des tâches usuelles de l'Etat.

La **quatrième invite** de la motion, soit « à améliorer les informations concernant les recettes fiscales, en instaurant notamment la transparence fiscale », est acceptée sans modification, par **8 oui** (3 AdG, 3 S, 2 Ve), **5 non** (2 DC, 1 L, 2 R). C'est évidemment la transparence fiscale, refusée par la minorité, qui explique ce vote partagé.

La **cinquième invite**, soit « à élaborer une politique globale de gestion des ressources humaines portant sur l'ensemble des services publics » est acceptée sans amendement par **11 oui** (2 AdG, 2 DC, 1L, 1 R, 3 S, 2 Ve), **2 abstentions** (1 AdG, 1 R).

La **sixième invite** est acceptée **12 oui** (3 AdG, 2 DC, 1 R, 1 L, 3 S, 2 Ve) et **2 abstentions** (2 R), après avoir été ainsi amendée : « à mettre en place des structures de concertation et de participation interne à tous les niveaux de l'administration ». Dans l'esprit de la commission, il s'agit avant tout de disposer d'une évaluation des structures participatives déjà instaurées (commissions du personnel des départements notamment) et de manifester une volonté principe de développer la participation du personnel au sein de l'Etat.

La **septième invite** est acceptée par **9 oui** (2 DC, 1 L, 1 R, 3 S, 2 Ve), **4 abstentions** (3 AdG, 1 R), après avoir été ainsi amendée : « à stimuler la mobilité (départementale et interdépartementale) des fonctionnaires et à orienter la formation dans ce sens. » Il convient de rappeler que le thème général de la mobilité concerne aussi bien la possibilité de transferts de postes au sens budgétaire, sans transfert de personnel, en jouant sur le *turnover*, que le transfert de personnels d'un service ou d'un département à l'autre.

Enfin la suppression de la **huitième invite**, soit « à proposer des mesures pour améliorer le contrôle financier de l'administration par une instance indépendante de l'Etat dont les constatations seront accessibles au Grand Conseil par l'intermédiaire de sa Commission des finances. », a été acceptée à **l'unanimité**. La création de l'Inspection cantonale des finances, l'accès garanti à ses rapports par les Commissions des finances et de contrôle de gestion, le renforcement du service chargé du contrôle des fondations répondent entièrement aux vœux des auteurs de la proposition

C'est de même à **l'unanimité** qu'a été acceptée la suppression de la neuvième invite, « à organiser un large débat public permettant d'apporter des idées nouvelles sur les tâches de l'Etat, avec la participation des représentants du personnel, des milieux d'usagers des services publics et des partenaires sociaux. » Le débat public a eu lieu ! De la loi instituant des mesures en vue du rétablissement des finances publiques, en 1992 à la récente initiative

libérale pour une réduction des impôts, en 1999, le peuple a été amené à se prononcer à plus d'une dizaine de reprises sur des propositions relatives au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Au vote final, le renvoi du projet de motion 776 au Conseil d'Etat a été accepté par 8 oui (3 AdG, 3 S, 2 Ve), 5 non (2 DC, 2 R, 1 L).

Le texte de la motion telle qu'elle ressort du travail de la commission, et sa numérotation remise à jour, est le suivant :

« Le GRAND CONSEIL

invite le Conseil d'Etat

1. à définir un programme d'actions qui énumère les mesures envisagées par le Conseil d'Etat et fixe un échéancier pour le retour à l'équilibre et à l'amortissement progressif de la dette ;
2. à introduire des taxes d'incitation écologiques affectées à des tâches définies ;
3. à améliorer les informations concernant les recettes fiscales, en instaurant notamment la transparence fiscale ;
4. à élaborer une politique globale de gestion des ressources humaines portant sur l'ensemble des services publics ;
5. à mettre en place des structures de concertation et de participation interne à tous les niveaux de l'administration ;
6. à stimuler la mobilité (départementale et interdépartementale) des fonctionnaires et à orienter la formation dans ce sens.

Conclusion

La motion 776, après les amendements acceptés par la Commission des finances, offre l'intérêt de permettre au Conseil d'Etat de clarifier ses intentions sur quelques aspects essentiels de la politique budgétaire, souvent abordés lors des travaux de la Commission des finances. C'est dans cet esprit que la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à la renvoyer au Conseil d'Etat.

Proposition de motion

(776)

concernant un plan de redressement financier pour rétablir l'équilibre du budget de fonctionnement du canton

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

invite le Conseil d'Etat

1. à définir un programme d'actions qui énumère les mesures envisagées par le Conseil d'Etat et fixe un échéancier pour le retour à l'équilibre et à l'amortissement progressif de la dette ;
2. à introduire des taxes d'incitation écologiques affectées à des tâches définies ;
3. à améliorer les informations concernant les recettes fiscales, en instaurant notamment la transparence fiscale ;
4. à élaborer une politique globale de gestion des ressources humaines portant sur l'ensemble des services publics ;
5. à mettre en place des structures de concertation et de participation interne à tous les niveaux de l'administration ;
6. à stimuler la mobilité (départementale et interdépartementale) des fonctionnaires et à orienter la formation dans ce sens.

Date de dépôt: 29 février 2000

Disquette

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Claude Blanc

Mesdames et
Messieurs les députés,

La majorité parlementaire n'a décidément pas digéré la claque reçue le 26 septembre 1999 lorsque les électeurs ont accepté l'initiative sur la baisse des impôts. Mauvaise perdante, elle rumine sans arrêt les moyens de sa vengeance. Et tous les moyens sont bons, à commencer par l'exhumation d'une proposition de motion écolo du 28 janvier 1992 concernant un plan de redressement financier pour rétablir l'équilibre du budget de fonctionnement du canton. Et que trouve-t-on dans ce projet fossile ?

Tout d'abord cette vieille idée d'inquisition fiscale pudiquement appelée « transparence fiscale ». C'est oublier qu'entre-temps le peuple a sèchement rejeté une initiative de la gauche plurielle poursuivant le même but.

Ensuite le projet écolo tel qu'il ressort des travaux de la commission, invite le Conseil d'Etat « à introduire des taxes d'incitation écologiques affectées à des tâches définies ».

Alors là, il faut être très clair. Qu'une réforme de la fiscalité dans le sens d'un encouragement au développement durable soit souhaitable, personne ne le nie, en tous cas pas le PDC. Mais il ne s'agit pas seulement d'introduire de nouvelles taxes, il s'agit de réformer globalement la fiscalité dans ce sens et le résultat doit être neutre. Pas comme le projet écolo sur l'impôt auto actuellement en commission.

Qu'une révision de cet impôt soit souhaitable pour encourager les moins pollués, d'accord ! Mais il ne faut pas tenter de profiter de l'occasion pour augmenter la charge fiscale globale. La ficelle est trop grosse, mais les écolos sont incorrigibles et l'on en vient à souhaiter que l'initiative sur le référendum fiscal obligatoire soit acceptée par le peuple afin que celui-ci se réserve le dernier mot chaque fois que l'on tentera de mettre la main dans sa poche !

Dans l'intervalle, Mesdames et Messieurs les députés, la minorité de la Commission des finances (L, R et DC) vous invite à rejeter le projet de motion 776.