

Projet présenté par les députés:

M^{mes} et MM. Nelly Guichard, Philippe Glatz, Stéphanie Ruegsegger, Claude Blanc, Michel Parrat, Pierre Marti, Bénédicte Fontanet, Henri Duvillard, Catherine Passaplan, Pierre-Louis Portier, Luc Barthassat et Hubert Dethurens

Date de dépôt: 28 mars 2000

Disquette

Projet de loi

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

(affectation des recettes supplémentaires à la réduction du découvert du bilan de l'Etat)

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, du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 8A Affectation des recettes supplémentaires (nouveau)

1 Les recettes supplémentaires sont exclusivement affectées à la réduction du découvert du bilan de l'Etat :

² Sont des recettes supplémentaires :

- a) en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, les recettes annuelles y relatives excédant une augmentation de 3 % par rapport à la moyenne desdites recettes calculée sur la base des trois exercices précédents, sans prendre en considération les recettes supplémentaires de ces exercices ;

- b) en matière d'impôts sur le bénéfice et le capital, les recettes annuelles y relatives excédant une augmentation de 3 % par rapport à la moyenne desdites recettes calculée sur la base des trois exercices précédents, sans prendre en considération les recettes supplémentaires de ces exercices ;
- c) en matière d'impôts fonciers, les recettes annuelles y relatives excédant une augmentation de 3 % par rapport à la moyenne desdites recettes calculée sur la base des trois exercices précédents, sans prendre en considération les recettes supplémentaires de ces exercices ;
- d) en matière d'impôts spéciaux, les recettes annuelles y relatives excédant une augmentation de 2 % par rapport à la moyenne desdites recettes calculée sur la base des trois exercices précédents, sans prendre en considération les recettes supplémentaires de ces exercices ;
- e) en matière de droit d'enregistrement et de timbre, les recettes annuelles y relatives excédant une augmentation de 2 % par rapport à la moyenne desdites recettes calculée sur la base des trois exercices précédents, sans prendre en considération les recettes supplémentaires de ces exercices ;
- f) en matière de droit des successions, les recettes annuelles y relatives excédant une augmentation de 2 % par rapport à la moyenne desdites recettes calculée sur la base des trois exercices précédents, sans prendre en considération les recettes supplémentaires de ces exercices ;
- g) en matière d'autres impôts cantonaux, les recettes annuelles y relatives excédant une augmentation de 3 % par rapport à la moyenne desdites recettes calculée sur la base des trois exercices précédents, sans prendre en considération les recettes supplémentaires de ces exercices.

Art. 33 Amortissements supplémentaires (nouvelle teneur)

Les amortissements supplémentaires s'effectuent annuellement à hauteur des recettes supplémentaires réalisées.

Article 2 Dispositions transitoires

¹ L'année de référence sur laquelle repose le début du calcul des recettes supplémentaires est 1995, de sorte que :

- a) les recettes supplémentaires de 1996 sont calculées sur la base unique de l'exercice de 1995, et selon la quotité fixée à l'article 1 pour chaque catégorie d'impôts ;
- b) les recettes supplémentaires de 1997 sont calculées sur la base de la moyenne des recettes des exercices de 1995 et 1996 sans prendre en considération les recettes supplémentaires de 1996, et selon la quotité fixée à l'article 1 pour chaque catégorie d'impôts ;

- c) les recettes supplémentaires de 1998 sont calculées sur la base de la moyenne des recettes des exercices de 1995, 1996 et 1997 sans prendre en considération les recettes supplémentaires de 1996 et 1997, et selon la quotité fixée à l'article 1 pour chaque catégorie d'impôts ;
- d) les recettes supplémentaires de 1999 et des années suivantes sont calculées selon les termes de l'article 8A (nouveau) de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat.

² Les premières recettes supplémentaires affectées à la réduction du découvert du bilan de l'Etat (conformément à l'article 8A) sont celles calculées pour l'année de l'entrée en vigueur de la loi.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi poursuit divers objectifs qui, s'ils devaient se résumer en un seul, constituerait celui de l'assainissement des finances de notre canton. A de maintes reprises avons-nous déjà entendu les diverses sensibilités politiques s'exprimer sur le sujet, et pouvons affirmer que, d'une manière générale, la tendance qui se dessine reconnaît la nécessité (voire l'urgence) de diminuer la dette de fonctionnement de l'Etat. Les raisons de cette nécessité étant connues de tous, rappelons simplement les principales d'entre elles, qui sont, d'une part, le coût beaucoup trop élevé de la dette (plus de 1,3 millions de francs par jour !) et, d'autre part, la difficulté croissante pour l'Etat de se voir accorder des crédits (sa solvabilité pouvant être mise en doute de plus en plus sérieusement sur le long terme), au risque de devoir faire face, à terme, à des problèmes de liquidités. Autrement dit, nous avons d'un côté une charge qui, inévitablement, se répercute négativement d'une manière ou d'une autre sur la collectivité, et d'un autre le risque de voir un Etat qui ne peut plus assurer ni assumer le rôle qui est le sien, notamment du point de vue social.

Partant, il importe aujourd'hui que notre canton démontre clairement qu'il veut véritablement remédier à cette situation, tout en sachant qu'il ne dispose pas d'une très grande marge de manœuvre, au vu notamment de la volonté manifeste de la population genevoise de refuser toute augmentation d'impôts. Dans cette optique, l'Etat doit s'imposer une rigueur exemplaire dans sa gestion des deniers publics et dans l'établissement de son budget annuel, mais également saisir l'opportunité de réduire sa dette lorsqu'il bénéficie de rentrées fiscales supplémentaires par rapport aux années précédentes ; l'exemple le plus connu (et le plus parlant) de ce type de recettes supplémentaires est sans doute la perception, ces deux dernières années, d'un produit des successions qui a dépassé (de loin) toute attente en la matière, suite au décès de personnes particulièrement fortunées sur notre canton. A l'image d'une famille endettée qui affecte naturellement ses revenus supplémentaires (héritage, revenus plus importants, etc.) à des amortissements supplémentaires (ne serait-ce que pour s'épargner le coût futur des intérêts de la somme correspondant à ces amortissements), l'Etat doit lui aussi adopter ce comportement réfléchi et responsable, comportement dont la mise en œuvre ne doit pas dépendre de la sagesse du gouvernement en

place, mais doit être systématique ; d'où l'intérêt d'inscrire formellement dans la loi l'obligation, pour l'Etat, d'effectuer annuellement des amortissements supplémentaires à hauteur des recettes supplémentaires réalisées.

Tel est donc l'objet de ce projet de loi : définir ce que peuvent être des recettes supplémentaires, dans le but de les affecter systématiquement au remboursement de la dette de fonctionnement, autrement dit à la réduction du découvert figurant au bilan de l'Etat.

Pour ce faire, les auteurs de ce projet ont raisonnablement choisi de se limiter aux revenus de fonctionnement réalisés grâce aux impôts (étant donné le but énoncé ci-dessus). S'agissant de la définition en soi des recettes supplémentaires, celles-ci sont constituées lorsqu'une année présente une augmentation substantielle des revenus issus d'une ou plusieurs catégories d'impôts, par rapport à la moyenne y relative des trois années antérieures. Le choix de se baser sur la moyenne des trois années précédant celle qui fait l'objet de la constitution de recettes supplémentaires répond au souci légitime de relativiser la portée d'une année particulièrement fluctuante (par rapport aux autres années) dans le calcul de la variation des revenus. Par ailleurs, l'augmentation d'un revenu est considérée comme substantielle du moment qu'elle dépasse les 2 % ou 3 % d'augmentation (selon les types de revenus, cf. paragraphe suivant) par rapport à la moyenne évoquée ci-dessus ; ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'un revenu annuel présente une augmentation de 10 % par rapport à la moyenne dudit revenu sur les trois dernières années, sont alors des recettes supplémentaires les 7 ou 8 % d'augmentation qui restent (soit respectivement : $10\% - 3\% = 7\%$ et $10\% - 2\% = 8\%$). Par conséquent, les augmentations jusqu'à concurrence de 2 ou 3 % (par rapport à la moyenne des trois années précédentes) restent à la libre disposition de l'Etat, ne constituant pas des recettes supplémentaires.

Encore faut-il expliquer trois petites subtilités qui ressortent de ce projet, la première touchant aux seuils à partir desquels il faut considérer les recettes comme étant supplémentaires, seuils qui sont variables selon le type de revenu. Deux grandes catégories de revenus doivent être distingués : les revenus issus d'impôts « périodiques », c'est-à-dire prévisibles quant à leur terme, et ceux issus d'impôts « apériodiques », imprévisibles quant à leur terme. Nous retrouvons dans la première catégorie les impôts sur le revenu et la fortune, sur le bénéfice et le capital, les impôts fonciers et les « autres » impôts cantonaux, et, dans la deuxième, les impôts spéciaux ainsi que les droits d'enregistrement, de timbre et de successions. Les revenus issus d'impôts périodiques étant naturellement plus stables d'une année à l'autre, et donc plus ordinaires que les autres, il est logique et raisonnable de laisser à la

libre disposition de l'Etat une marge d'augmentation des revenus plus importante (soit 3 %) que celle prévue pour les revenus de type apériodique (2 %).

Par ailleurs, concernant le calcul de la moyenne des trois années précédentes (cf. ci-dessus), il est prévu de soustraire les recettes supplémentaires de ces trois années, de manière à préserver une base de calcul stable qui ne subit pas les aléas d'un ou plusieurs exercices successifs particulièrement fluctuants.

Par conséquent, le calcul des recettes supplémentaires relatives à l'un des impôts retenus dans la liste de l'article 8A (nouveau), et ce pour l'année « D », s'effectue de la manière suivante :

1. Pour chaque impôt, calculer le revenu moyen des trois années précédentes =

$$\frac{\text{rev.A (-recet.sup.A)} + \text{rev.B (-recet.sup.B)} + \text{rev.C (-recet.sup.C)}}{3}$$

2. Pour chaque impôt, calculer la variation (ou différence) entre le revenu de l'année « D » et le revenu moyen calculé sous 1.) =

$$D - \text{revenu moyen}$$

3. Pour chaque impôt, calculer la variation en pour-cent entre le revenu de l'année « D » et le revenu moyen calculé sous 1.) =

$$\frac{D - \text{revenu moyen}}{\text{revenu moyen}} \times 100$$

4. Recettes supplémentaires pour le revenu en question lors de l'année « D » =

$$(\text{variation en \%} - 2 \%) \times \text{revenu moyen}$$

$$\underline{\text{OU}} \text{ (si l'impôt est de type périodique) =}$$

$$(\text{variation en \%} - 3 \%) \times \text{revenu moyen}$$

(A noter, bien entendu, que si le résultat final est inférieur ou égal à 0, il n'y a pas de recettes supplémentaires pour l'impôt en question lors de l'année « D » !)

Comme nous l'avons vu ci-dessus, il est nécessaire, pour calculer les recettes extraordinaires, de faire une « manœuvre » de rétroactivité du point de vue des calculs, étant donné que, selon le projet, les recettes supplémentaires annuelles sont déterminées en fonction de la moyenne des recettes des trois exercices antérieurs à l'année qui fait l'objet du calcul, et ceci sans prendre en compte les recettes supplémentaires desdits exercices. Partant, il faut décider quelle doit être l'année de référence à partir de laquelle nous devons commencer nos calculs (sans quoi nous sommes logiquement amenés à remonter indéfiniment dans le temps, sans pour autant trouver une solution).

Logiquement et idéalement, cette année devrait présenter la caractéristique d'être la plus neutre possible du point de vue des variations des revenus par rapport aux années précédentes et suivantes. Cette neutralité constitue en effet le meilleur indice de la stabilité des recettes pour l'année en question, c'est-à-dire le meilleur indice d'inexistence de recettes supplémentaires telles qu'elles sont définies dans ce projet, ce qui permet de calculer le plus objectivement possible les recettes supplémentaires des années suivantes.

Telle est donc la raison de l'article 2 de ce projet de loi, qui fixe comme année de référence l'année 1995, celle-ci présentant, du point de vue des revenus de fonctionnement pris en considération par le projet, une relative stabilité par rapport aux années périphériques. Logiquement, cet article énonce également la manière de calculer les recettes supplémentaires des années qui suivent directement l'année de référence, étant donné que chacune d'elles ne dispose évidemment pas des trois années antérieures et de leurs recettes supplémentaires respectives pour le calcul, tel que celui-ci est prévu à l'article 8A (nouveau). Plus concrètement, l'annexe 2 relate les formules respectives du calcul des recettes supplémentaires des années 1996, 1997 et 1998, ainsi que les résultats de ces calculs sous forme de tableaux (à noter que les chiffres à la base des calculs sont reproduits dans l'annexe 1, et tirés des documents officiels relatant les comptes de l'Etat).

Pour conclure, rappelons simplement que ce projet de loi répond au souci commun de ne pas laisser aux générations futures une ardoise monumentale dont les conséquences peuvent être désastreuses, comme nous le savons tous. Dans cette optique, il met en place un système de politique anticyclique qui fait aujourd'hui encore cruellement défaut.

Nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un accueil favorable à ce projet de loi.

**Comparaison par nature des revenus de fonctionnement
1995-96-97-98**

Libellés	Comptes 1995	Comptes 1996	Comptes 1997	Comptes 1998
Impôts	3'328'686'339	3'292'863'265	3'300'308'467	3'562'404'542
Impôts sur le revenu et la fortune	2'294'051'499	2'256'794'157	2'310'042'822	2'459'447'350
Impôts sur le bénéfice et le capital	600'482'587	620'784'530	573'537'184	645'499'064
Impôts fonciers	89'221'582	87'597'762	87'342'708	87'411'816
Impôts spéciaux	12'556'902	12'487'531	9'414'645	12'312'716
Produit de l'enreg. et du timbre	93'399'763	112'627'060	138'746'059	147'746'981
Produit des successions	156'544'925	121'686'975	97'574'085	125'102'644
Autres impôts cantonaux	82'429'078	80'885'246	83'650'961	84'883'969

