

Date de dépôt: 24 mai 2005

Messagerie

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier:

- a) PL 9163-A** **Projet de loi M^{me} et MM. Gabriel Barrillier, Marie-Françoise de Tassigny, Jean-Marc Odier, Jacques Follonier, Pierre Froidevaux, Hugues Hiltpold, 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-A** **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-A** **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)**

- d) PL 9392-A** **Projet de loi constitutionnelle de M^{me} et MM. Sami Kanaan, Alberto Velasco, Laurence Fehlmann Rielle, Pierre Guérini et Alain Charbonnier pour une gestion saine et démocratique des finances publiques dans la durée**

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

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} Brunshawig 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} Brunshwig 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} Brunshwig 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, indépendamment 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 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 (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 arrêté 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} Brunschwigg 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} Brunshawig 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} Brunshawig 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} Brunshawig 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} Brunchwitz 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} Brunchwitz 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} Brunchwitz 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} Brunschwig Graf, par:

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

Mme Brunschwig 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} Brunschwig Graf, 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 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} Brunshwig 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.

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 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.

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 %.

Projet de loi constitutionnelle (9392)

pour une gestion saine et démocratique des finances publiques dans la durée

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

Article 1

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

Art. 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 (corps électoral). 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.

Article 2 Entrée en vigueur

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

**Notes et réflexions
à l'intention de la****Commission des finances du Grand Conseil
de la République et canton de Genève
concernant****les projets de loi sur les freins à l'endettement et aux dépenses**

Bernard Dafflon
Université de Fribourg
Département d'économie politique
Chaire de finances publiques

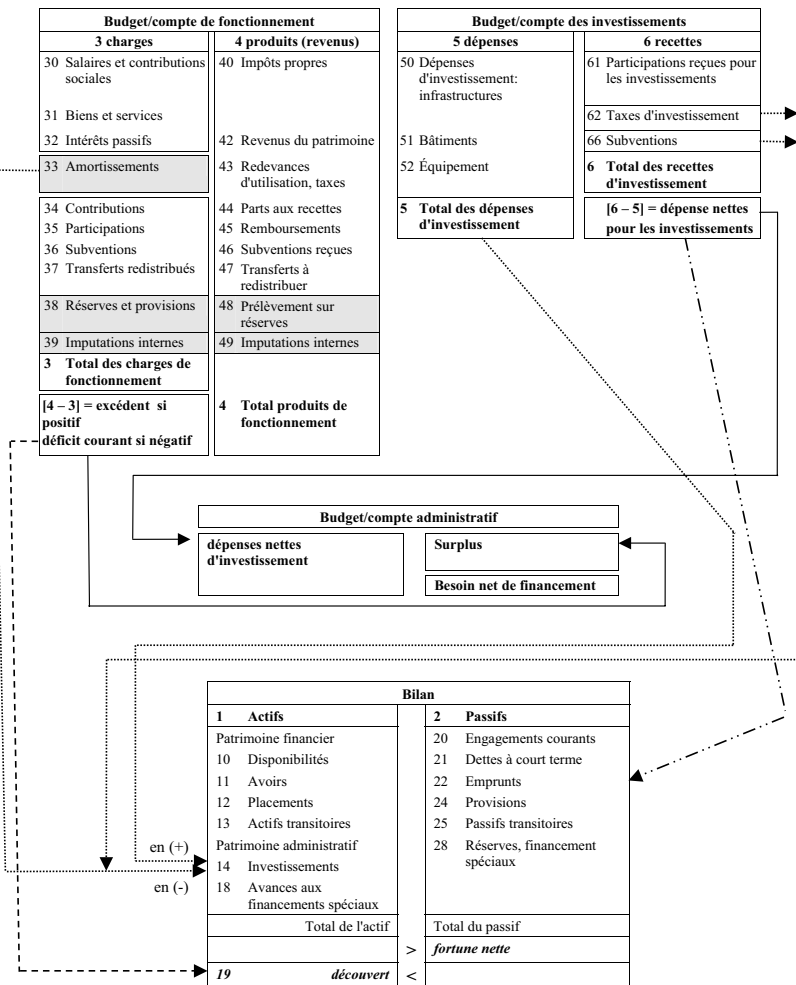
À la demande de la Présidence de la Commission des finances, nous avons examiné les sept projets suivants: PL 8211 du 28 mars 2000, PL 8704 du 27 février 2002, PL 9163 du 23 janvier 2004, PL 9267 du 23 avril 2004 (projet du Conseil d'État), PL 9232 du 27 avril 2004 (Parti Libéral, PDC et UDC) et PL 9319 du 8 juin 2004.

Nous avons établi des notes manuscrites pour cinq d'entre eux et présentons ci-dessous celles concernant le projet du Conseil d'État et le projet conjoint du PL, PDC et UDC. Toutefois, à la lecture des divers projets, il nous est rapidement apparu que les termes utilisés n'avaient pas toujours la précision requise et que les propositions ne retenaient pas forcément la terminologie de la LAGF du 7 octobre 1993, qu'elles contenaient des incohérences ou des contradictions internes. C'est pourquoi il s'est avéré indispensable de fixer d'abord un cadre d'analyse. Il est, en effet, inutile de modifier une loi si les termes de celle-ci ne sont pas référencés correctement ou si les projets utilisent une autre terminologie. L'examen référencé des articles de la LAGF concernant l'équilibre du budget et l'endettement s'est fait sur la base du Plan Comptable Harmonisé pour les collectivités suisses à l'échelon cantonal et communal.

Plan:

- 1 Cadre analytique des budgets et comptes publics: le plan comptable harmonisé suisse
- 2 Lecture référencée de la LAGF du 7 octobre 1993 (D 1 05)
- 3 Projet du Conseil d'État PL 9267
- 4 Projet PL 9232
- 5 Comparaison

1 Cadre analytique des budgets et comptes publics: le plan comptable harmonisé suisse



2 Lecture référencée de la LAGF du 7 octobre 1993 (D 1 05)

| | |
|---------------------|--|
| Art. 7 | Le compte est équilibré (3 = 4) à moyen terme [non défini dans la loi: il devait être de 4 à 5 ans selon le commentaire à la loi: voir Projet PL 9267, page 4, note de bas de page 1]. Il y a une confusion entre le titre "équilibre budgétaire" et le texte qui se réfère au seul "compte". Nulle part il est question d'équilibre budgétaire (voir par exemple le chapitre II sur le budget). |
| Art. 25 | Dans le budget de fonctionnement figurent les charges (3) et les revenus (4) [les "produits" dans le plan comptable harmonisé]; dans le budget des investissements, on trouve les dépenses (5) et les recettes (6) d'équipement. |
| Art. 27 | Les amortissements (33) font partie des charges de fonctionnement (3). |
| Art. 28 | Budget des investissements (5) et (6). |
| Art. 29 | Prévoit les imputations internes (39) et (49). |
| Art. 31 | L'obligation de couvrir les amortissements par les revenus propres signifie que l'amortissement n'est pas seulement comptable (de 33 vers 14), mais qu'il se double d'une opération financière consistant à reconstituer les capitaux qui auraient servis au préfinancement (11 ou 12). Or, il y a visiblement un problème, puisque l'alinéa suivant attribue l'amortissement « financier » à une autre affectation. L'autofinancement comprend ici une "reprise" des amortissements, et additionne le surplus du compte de fonctionnement (4-3)>0 avec l'amortissement (33). On a donc ici une règle financière qui découple l'amortissement comptable de l'amortissement financier. L'actif au bilan est amorti en valeur (33 vers 14), mais la dette équivalente n'est pas remboursée: la liquidité dégagée par l'amortissement (obligation de couverture "par des revenus propres") compte dans l'autofinancement. Cette séparation de la gestion des investissements et de la gestion de trésorerie est discutable. |
| Art. 32 | Avec l'article 31 al. 1, cet article définit la règle d'amortissement selon la dépréciation d'un investissement consécutive à son utilisation: cela revient à enregistrer la consommation du capital de production. D'où la flèche allant de 33 vers 14, en moins (-). |
| Art. 34 | Cet article prévoit le remboursement des dettes (21 et 22) dans la mesure où la situation financière et la conjoncture le permettent. Cet article confirme le découplage entre amortissement comptable (art. 31) et financier. La situation financière ne peut que se référer à un état où (4-3)>0, faute de quoi il n'y a pas de moyens. La conjoncture n'est pas définie. |
| Art. 46 | Les charges courantes (3) et les charges financières en intérêts (32) en amortissements (33) doivent être couvertes par des recettes propres (40, 42, 43, 44, 45 et 46). On a là une nouvelle ambiguïté (et une contradiction) avec l'article 31: <ul style="list-style-type: none"> - on ne parle plus ici de revenus (produits), mais de "recettes". Dans le plan comptable, les recettes sont les encaissements monétaires effectifs. Les ressources provenant des écritures comptables (48 et 49) ne sont pas des "recettes", selon l'équation "revenus = recettes + produits comptables". - on a bien donc ici la constitution de trésorerie à hauteur des amortissements. - cette trésorerie doit donc être constituée: elle devient disponible soit pour des remboursements de la dette (art. 33), soit pour l'autofinancement (art. 32). |
| Art. 51 et suivants | Ces articles régissent les investissements. Il n'est rien dit sur l'affectation des recettes propres des investissements individuels (61, 62, 66). Dans le plan comptable harmonisé, les recettes d'investissement acquise sur une période "t" vont en diminution des besoins de financement des investissements de la même période, d'où une situation de dépense "nettes" d'investissement (5-6). En réalité, la plupart des recettes d'investissement sont liées à des investissements particuliers et ne sont pas disponibles en trésorerie générale. Ainsi, une taxe de raccordement pour un investissement précis doit, selon la jurisprudence du TF, et dans l'esprit des articles 9, 10 et 30 de la LGAF, aller en diminution de la valeur de cet investissement (d'où la flèche allant de 62 et 66, par exemple, à 14 en moins) et en remboursement de l'emprunt qui a servi à le financer (ou en reconstitution des capitaux propres avancés pour cet équipement). |
| Art. 62 | Le découvert est la différence entre le passif (2) et l'actif (1). Ce n'est pas un élément de l'actif. Ici il y a contradiction entre l'alinéa 1 ("ainsi que") et l'alinéa 4 (excédent des engagements sur les actifs) – bien que le terme "engagements" ne soit pas correct au sens du plan comptable harmonisé (20, 21, 22 et 25 sont des engagements au sens propre, c-à-d envers des tiers externes; 24 et 28 sont internes). |
| Art. 63 | Même remarque entre les alinéas 1 et 4. |

Art. 64 On constate ici que, pour les financements spéciaux, la coïncidence des écritures comptables et de trésorerie est requise: ce sont les charges *financières* en intérêts et amortissements qui sont prises en comptes. Voir l'autre manière de procéder dans les articles 31 et 46, pour les amortissements "hors financements spéciaux"

Art. 67 Si le bilan présente un découvert, il doit être amorti selon un programme à moyen terme.

Cet article inspire deux remarques:

- Dans le plan comptable harmonisé, l'endettement d'une collectivité et le découvert du bilan n'ont pas la même signification. Si tous les écritures (charges et produits de fonctionnement + dépenses et recettes d'investissement), y compris les valeurs des transferts entre patrimoines administratif et financier, inclus les ré- ou dévaluations d'actifs passent par les deux comptes, le découvert est la somme des excédents de dépenses du compte de fonctionnement. En clair: les déficits cumulés de fonctionnement. L'endettement concerne les engagements envers des tiers prêteurs externes: en l'absence de déficit cumulé, la contrepartie se trouve dans le patrimoine financier et administratif.
- Dire que le découvert du bilan doit être amorti, signifie que les déficits cumulés seulement sont concernés (on a donc trois types d'amortissement: ordinaires (art. 27 et 31), supplémentaires (art. 33) et particuliers (art. 67).
- Le moyen terme n'est pas défini (voir également art. 7).

Art. 67A Selon cet article, si les revenus de fonctionnement (4) dépassent les charges de fonctionnement (3), la moitié de l'excédent (4-3) doit servir à créer une réserve conjoncturelle – qui servira, le cas échéant, à réduire les éventuels déficits de fonctionnement.

Problèmes:

- en parlant de "revenus" on inclut les écritures comptables. On a donc une situation où l'excédent de revenu pourrait n'être que comptable, sans trésorerie constituée. Quid ?
- pris à la lettre, cet article signifie que s'il y a un découvert du bilan (déficits accumulés), ils ne peuvent pas être amortis (art. 67) par la totalité de l'excédent, mais seulement par la moitié (cet art.), le reste étant mis en attente de déficits futurs à réduire. N'a-t-on pas ici un raisonnement circulaire ?
- l'exposé des motifs qui accompagnait le projet de loi disait qu'un déficit passager est possible s'il est, dans une période de quatre à cinq ans, compensé par des bénéfices (Mémorial des séances du Grand Conseil, séance du 24 juin 1993, p. 3480, cité in PL 9232, p. 3)

D 1 08 La loi sur le retour à l'équilibre des finances de l'Etat de Genève (D 1 08) veut le retour à l'équilibre du compte de fonctionnement avant amortissement au plus tard à fin 1997.

Le retour à l'équilibre compte tenu des amortissements doit intervenir 3 ans après, soit 2000.

Note:

- la première mesure correspond à la notion de "petit équilibre": le résultat de fonctionnement couvre toujours le paiement des intérêts passifs (ce qui évite l'effet "boule de neige" et l'insolvabilité du canton, définie comme "emprunter pour payer des intérêts"), mais cela ne rembourse pas la dette. Cela signifie que les investissements nouveaux sont entièrement financés par l'emprunt (le "petit équilibre" ne dégage pas d'autofinancement), ce qui augmente ultérieurement à la fois les dépenses courantes (liées à l'exploitation des investissements nouveaux) et la charge d'intérêt (liée à l'augmentation de la dette jamais amortie). D'où réduction de la marge de manœuvre financière du gouvernement – sauf hausse des impôts ou économie sur d'autres tâches publiques.

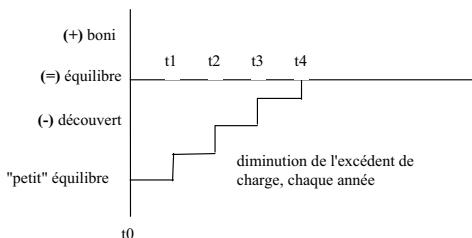
- quelle est le lien avec l'art. 7 LGAF: les deux lois sont de la même date, laquelle prime ? Voulait-on dire que le "petit équilibre" doit être atteint en 1997, l'équilibre normal de fonctionnement retrouvé une première fois au plus tard en 2000, puis on vogue sur l'équilibre "à moyen terme" – qui reste non défini ?

3 Projet du Conseil d'État PL 9267

- Art. 7 al. 1
- Par rapport à la loi, c'est le "budget" de fonctionnement qui doit être équilibré. C'est aussi le compte – on déduit cette exigence de l'alinéa 4: pourquoi ne pas le dire ici ?
 - Que signifie la qualification "relatif aux opérations courantes" ? Cette précision ne peut qu'être restrictive par rapport à l'art. 7 actuel, qui parle du "budget de fonctionnement" et définit son contenu à l'art. 27. Comme l'article 27 n'est pas touché par le projet, quelle est la portée de l'ajout ?
- Dans le plan comptable harmonisé, on a
- dépense courantes (ou d'exploitation)
 - + dépenses financières (intérêt et amortissement)
 - + écritures comptables (réserves, provisions, financements spéciaux, imputations)
 - = charges de fonctionnement
- Suppression de l'expression "moyen terme" du texte actuel, qui n'a jamais été précisé (voir l'analyse ci-dessus).

- Art. 7 al. 2
- C'est alinéa n'est pas nouveau. Il correspond à un retour au "petit équilibre" déjà défini dans la loi D 1 08 mentionnée ci-dessus, avec échéance fin 1997.
- En effet, en admettant un excédent des charges (3) à concurrence des amortissements (33) et de la variation nette des provisions (48-38), on a une exigence de dégager des revenus permettant la couverture des dépenses courantes + les intérêts passifs. (Dans le plan comptable, les rubriques 39 et 49 ont le même total et se neutralise dans le compte final; il en va de même, en situation normale, pour les rubriques 37 et 47).
- Toutefois, cet alinéa parle de la variation nette des "provisions". Ce terme n'est pas défini dans la LGAF actuelle qui définit le contenu du budget de fonctionnement (art. 27), les imputations internes (art. 29), les amortissements (art. 31 à 34 + 67), les subventions (section 3), les financements spéciaux (art. 64). Sans précision, le terme "provision" devrait donc être celui du plan comptable harmonisé, c-à-d l'évaluation monétaire d'engagements déjà pris, sans que des factures soient parvenues au moment du bouclage des comptes pour ces engagements. Est-ce bien cela que l'on entend ici ? (Pour les définitions des provisions, réserves et financements spéciaux selon le plan comptable harmonisé, voir Dafflon, La Gestion des finances publiques locales, Economica, 1998, pp. 102-109)

- Art. 7 al. 3
- Alors que les alinéa 1 et 2 définissent le contenu de l'équilibre, cet alinéa est un alinéa de procédure lorsque l'alinéa 2 se vérifie. En ce sens, il relève du chapitre II qui traite des modalités d'établissement du budget.
- Lorsque la situation de l'alinéa 2 se vérifie, le projet prévoit la nécessité d'un plan financier sur quatre ans au maximum visant le retour à l'équilibre du compte de fonctionnement, y compris les amortissements. L'échelonnement est prévu ainsi:



- On a donc ici un mécanisme de frein au déficit, dans la mesure où l'exercice déficitaire en t0 reste unique et que le rattrapage en t4 est définitif, sans retour à des déséquilibres – voir cependant l'alinéa 4.
- Ce mécanisme de rééquilibrage, de 4 ans, est plus long que celui qui valait dans dispositif de D 1 08, qui prévoyait le retour à l'équilibre en 3 ans (1998-2000).

Art. 4 al. 4 Alors que les alinéas 2 et 3 correspondent en fait à la loi D 1 08 – qui visiblement n'a pas rencontré le succès escompté puisqu'un nouveau projet est nécessaire, l'alinéa 4 proposé implique une démarche supplémentaire. La démarche prévue à l'al. 3 est fondée sur la prévision budgétaire. Mais, à l'évidence, il n'est pas certain que ces prévisions se réalisent. L'alinéa 4 se fonde, lui, sur les comptes:

Si le compte n'est pas équilibré au bout de quatre ans, le Conseil d'Etat propose dans les plus brefs délais toutes les mesures nécessaires affectant les charges et les revenus de fonctionnement.

On peut formuler sur cette disposition les remarques suivantes:

- le mécanisme de rééquilibrage prévu à l'alinéa 3 pourrait ne pas fonctionner. Mais on ne précise pas quelles en seraient les circonstances. On peut donc avoir des écarts dus à de "mauvaises" prévisions, à l'incertitude conjoncturelle, à des stratégies politiques (la règle étant "en diminution chaque année", ce qui ne dit rien d'une réduction de l'excédent à hauteur de ¼ par an comme dans le graphique: on peut avoir une très petite diminution dans les trois premières années, laissant à la quatrième le poids du rééquilibrage).
- les comptes de la période t4 étant bouclés au printemps de la cinquième année, et le budget t5 déjà engagé, le plus bref délai serait au mieux la seconde moitié de l'année t5, mais plus vraisemblablement l'année le budget de l'année t6.
- l'objectif n'est pas fixé expressément: "les mesures nécessaires affectant ..." n'étant pas explicites: on reste entre petite équilibre et équilibre. Si le retour à l'équilibre est visé, ici par sous-entendu, il vaudrait mieux le dire.
- Les mesures portent sur les "charges" et les "revenus": compte tenu que ces termes englobent les écritures purement comptable, l'utilisation des termes "dépenses" et "recettes", visant les déboursements et les encaissements monétaires, serait plus appropriée.

Avec ces précisions, le mécanisme est celui d'un retour à l'équilibre sur une échéance de 6 ans.

Exposé des motifs

page 3

L'exposé des motifs mentionne trois axes, le dernier étant des "sanctions". Ce terme n'est pas approprié. Les alinéas 3 et 4 ne prévoient pas de sanction, mais une démarche de retour à l'équilibre par un plan financier quadriennal si la constatation porte sur le quatrième budget, et un catalogue de mesures affectant les charges et les revenus si la constatation porte sur le compte de la quatrième année. On ne peut pas parler de "sanctions" puisque l'état normal est l'équilibre (=), selon l'alinéa 1, et qu'il s'agit de compenser une situation négative (-) pour aboutir à la situation normale, voulue.

page 4

Le mécanisme est présenté comme un frein à l'endettement. Cela n'est pas exact. Si le retour à l'équilibre (=) est réussi, on est en présence d'un frein au déficit, qui abolit l'augmentation du découvert au bilan (accumulation des déficits de fonctionnement). On n'est pas encore dans un frein à l'endettement. Le canton pourrait emprunter pour financer de nouveaux investissements (dans la mesure où les intérêts et l'amortissement supplémentaire sont supportables une fois intégrés dans le compte de fonctionnement + les frais courants d'exploitation du nouvel équipement).

Page 5

Le message laisse entendre que l'exigence de l'équilibre annuel du budget de fonctionnement doit être envisagée avec retenue en tenant compte des "conditions économiques", faisant référence à la conjoncture économique. Les ouvertures envisagées aux alinéas 2 (plafond autorisé de l'excédent) et 3 (retour à l'équilibre en 4 ans) seraient la conséquence ("c'est pourquoi") et offrirait une possibilité de politique anti-cyclique.

Nos observations sont les suivantes:

- L'art. 7 ne contient aucune référence explicite à la situation conjoncturelle. Ce serait donc ici l'art. 67A qui s'appliquerait. Il faut donc examiner la compatibilité entre cet article et la procédure visée à l'art. 7 nouveau proposé.
- La dérogation au principe général de l'équilibre annuel du budget de fonctionnement est-elle répétitive "en raison de fluctuations conjoncturelles" ? Tel que décrit, le processus semble plutôt unique: avec un déficit au budget, il y a un plan de rattrapage sur 4 ans; si à l'échéance, le compte n'aboutit pas à un équilibre, les propositions affectant les recettes et les dépenses devront "déployer leur effets immédiatement". Nulle part on trouve une réédition de l'opération. Comment se déroulerait le processus illustré à l'alinéa 3 de l'art. 7 s'il y avait répétition ?
- Le retour à l'équilibre se fait en quatre ans. Il n'y a aucun argument objectif permettant de déclarer ex ante que le cycle conjoncturel négatif serait de cette durée. La seule marge de

manceuvre existante est alors la hauteur du rattrapage annuel sur quatre ans (la hauteur des marches dans le graphique de l'al. 3).

- L'alinéa 4 est prescriptif, hors situation conjoncturelle.

Facit: les dispositions de l'alinéa 3 ne laisse qu'une faible marge de manœuvre dans l'ajustement annuel des réductions de déficits – avec le risque de reporter la charge totale du rééquilibrage sur la quatrième année. L'alinéa 4 ne donne pas de marge de manœuvre. En conséquence, les explications "conjoncturelles" du message ne collent pas au texte proposé.

Page 5

Le deuxième alinéa de la page 5 contient deux phrases sibyllines. En autorisant le "petit équilibre", le Conseil d'Etat "*entend limiter les déséquilibres budgétaires et concentrer son action sur l'évolution des charges monétaires et des revenus monétaires*". On est bien dans le domaine des "dépenses" (rubriques 30 à 32 et 34 à 37 du plan comptable harmonisé) et des "recettes" (rubriques 40 à 47 du plan comptable harmonisé). D'où l'affirmation que le "*mécanisme institutionnel s'apparente à un frein aux dépenses*"... mais pas tout à fait puisqu'il "*agit sur le solde du budget*" et non pas sur les rubriques individuelles des dépenses.

En fait, le mécanisme a pour effet de fixer le seuil de solvabilité en première urgence (en terme technique: le solde primaire du budget de fonctionnement doit dégager une épargne brute permettant de payer la totalité des intérêts passifs, ce qui empêche l'effet boule de neige à taux d'intérêt constant; en terme plus simple, le "petit équilibre" est la limite inférieure à ne pas franchir). En deuxième étape, la règle est simplement un frein au déficit.

4 *Projet PL 9232*

| | |
|---------------|--|
| Art. 7 | <p>Par rapport à la situation actuelle, l'exigence de l'équilibre porte sur le budget et le compte de fonctionnement. Le délai "à moyen terme" est supprimé.</p> <p>On a ici une situation sans marge de manœuvre due à la situation conjoncturelle, sauf celle laissée à l'art. 67A resté inchangé. Toutefois, la double contrainte de l'article 7 portant sur le budget et le compte de la même année a pour effet de fixer la séquence prévue à l'article 67A dans un ordre qui respecte le principe du "bas de laine" (en anglais: rainy-day fund): on ne peut pas avoir un excédent de dépenses, pour des raisons conjoncturelles, qui serait rattrapé ensuite par des excédents; on a une situation avec d'abord la constitution d'un fonds (en trésorerie réelle) en période de boom ou de haute conjoncture, et l'appel à ce fonds en période de basse conjoncture. Cela signifie aussi, en période de forte conjoncture, pas d'investissements publics dit "de rattrapage", ni de remises d'impôts: la "cagnotte" budgétaire est thésaurisée pour les mauvais jours.</p> |
| Art. 7A | <p>La rédaction de cet article pourrait-elle être améliorée par une autre distribution ?</p> <p>Les alinéas 1, 2 et 3 concernent le budget.</p> <p>Les alinéas 3 et 4 concernent les comptes.</p> <p>Les alinéas 5 et 6 concernent budget et compte.</p> <p>Dans la loi, le principe de l'équilibre, avec les seuils, devrait être inscrit au Titre II chapitre I, la procédure budgétaire au titre III chapitre II, celle des comptes au titre IV chapitre 1.</p> |
| Art. 7A al. 1 | <p>La règle est posée sur les dépenses (non pas les charges) et les recettes (non pas les revenus ou produits), les écritures comptables étant exclue. Le ratio "déficit \leq 3 % du total des revenus" dans le compte de fonctionnement joue le rôle de seuil minimal et de cote d'alerte.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une première question est de préciser la nature des amortissements: s'agit-il simplement d'une écriture comptable (diminution de la valeur du capital de production selon l'usure et la dépréciation) ou d'une exigence doublée de l'amortissement financier, au sens de remboursement de la dette. En effet, les art. 32 et 34 LGAF séparent l'un et l'autre. A notre sens, il faudrait mentionner alors "le déficit du budget de fonctionnement, amortissement ordinaire compris, ..." pour éviter tout malentendu – si telle est l'esprit de cette proposition. - La deuxième question ici est de savoir si le seuil de 3 % se situe avant ou au-dessous du "petit équilibre". Cela dépend du volume des écritures comptables et de l'interprétation donnée à la comptabilisation des amortissements. Avec la précision ci-dessus incluant les amortissements, on a techniquement la garantie d'une situation en deçà du petit équilibre. |
| Art. 7A al. 2 | <p>La limite à l'al.1 fonctionne comme cote d'alerte. Si ce seuil est dépassé, il y a hausse des centimes additionnels pour restaurer l'équilibre budgétaire. Le mot "automatiquement" ne peut être compris ici que dans le sens de la procédure, mais pas du résultat, puisque le peuple doit voter (voir art. 5). Si le vote est négatif, la démarche passe par une réduction des dépenses.</p> |
| Art. 7A al. 3 | <p>Selon cet alinéa, tout déficit du compte, s'il se reproduit sur deux années d'affilée (en t0 et t1), entraîne une obligation d'équilibre du prochain budget (celui de l'année t3, puisque le budget de l'année t2 est déjà engagé lorsque le résultat du compte t1 est connu). En outre, les budgets et les comptes des années t4 et t5 devront dégager des bénéfices pour compenser les déficits.</p> <p>La démarche correspond à une application néo-classique de la règle d'or sur le budget/compte de fonctionnement. Elle inverse la séquence de l'article 67A et se fait sans égard à une politique conjoncturelle anti-cyclique. La séquence devient "déficit t0, déficit t1, budget t2 pas concerné, budget t3 équilibré, budgets et comptes t4 et t5 avec un surplus = aux déficits t0 + t1".</p> |
| Art. 7A al. 4 | <p>Cet alinéa prévoit un "deuxième étage" dans la contrainte d'un budget / compte de fonctionnement équilibré, si le déficit constaté ex post est supérieur à 3 % dans deux comptes successifs. Mais la démarche et la sanction résultant ne diffèrent pas: hausse des centimes additionnels pour retrouver l'équilibre.</p> |

Art. 7A al. 5 La sanction sous forme de hausse des coefficients d'impôt devant passer devant le peuple au vote, on a ainsi un filtre institutionnel (coûteux puisqu'il faut organiser le vote) qui lui donne une légitimité démocratique. Un refus de la vox populi signifie que le Parlement doit ajuster budgets et comptes par des réductions de dépenses pour retrouver l'équilibre.

Art. 7A al. 6 Cet alinéa fixe la portée et la limite de la sanction, si elle prend la forme d'impôt: la hausse est strictement limitée en temps et en volume au retour à l'équilibre.

Art. 24 Ce projet ajoute une modification concernant la planification financière.
Les différences, par rapport à l'article actuel, sont les suivantes:

Quant au contenu:

- pas de changement sur le fond; se réfère au compte de fonctionnement et des investissements, en demandant une évaluation des besoins et des moyens financiers;
- ajoute un volet fortune et endettement (qui n'existe pas dans la version actuelle);
- sert de cadre au budget (formulé différemment, mais cela revient au même).

Quant à la procédure:

- précise que le Conseil d'Etat établit le plan financier (ce que le texte actuel ne dit pas; mais cela semble implicite);
- que la planification est continue (contre "actualisée tous les deux ans");
- présentée au Grand Conseil chaque année (l'article actuel ne dit rien);

La question à se poser est dans quelle mesure la nouvelle procédure (car il n'y a pas grand changement sur le fonds) contribue mieux au but recherché, qui est l'équilibre budgétaire ?

Exposé des motifs

Page 3

L'introduction de l'exposé des motifs met l'accent sur la discipline budgétaire et la maîtrise du solde budgétaire. Il n'y pas de référence à la situation économique ou conjoncturelle. D'où une première exigence: donner à l'article 67A un interprétation qui soit cohérente avec les articles nouveaux proposés. Quelle est la justification (comportement politique asymétrique face au budget; effet de débordement parce qu'on se trouve en petite économie ouverte; position par rapport aux stabilisateurs automatiques).

La mention aux cantons de Fribourg et de St-Gall dans le message, laisse entrevoir que la cote d'alerte devrait jouer un rôle préventif d'auto-discipline budgétaire, le Parlement ne prenant pas le risque d'un déficit supérieur à 3 %. Cela fonctionnera-t-il ?

Page 4

Sachant également qu'une augmentation des coefficients d'impôt a relativement peu de chance de succès en votation populaire, le poids du rééquilibrage va se faire par une réduction des dépenses. Le contrôle du solde budgétaire, énoncé comme objectif, ne dit rien sur les catégories de dépenses visées (en terme de classification comptable: nature des dépenses, ou en terme de classification fonctionnelle: quelles tâches).

Un rééquilibrage par les recettes ne pourrait se faire que par une augmentation des redevances d'utilisation (mais jusqu'à couverture des coûts pour les tâches de référence (art. 9 et 10 LGAF) ou par des reports de charge sur les communes (politiquement acceptables ?).

Page 7

La séquence d'équilibre porte sur 5 ans, soit Déficit t0 et t1, budget t2 pas concerné, budget t3 équilibré, excédent des comptes t4 et t5 permettant de rembourser les déficits t0 et t1 (éventuellement t2 et t3).

5 Comparaison

| caractéristique | PL 9267 Conseil d'Etat | PL 9232 | commentaire |
|---|---|---|---|
| équilibre | budget des "opérations courantes" (al. 1) et compte de fonctionnement après un délai de 4 ans (al. 4) | budget et compte de fonctionnement (art. 7) | Exigence comparable; mais le délai PL 9267 est reporté de 4 ans; la mention de l'équilibre du compte devrait être explicite dans le projet PL 9267, et non déduite de l'al. 4, qui concerne une procédure de rattrapage. |
| échéance | suppression du "moyen terme" (al. 1) | suppression du "moyen terme" (art. 7) | dans les deux cas, l'équilibre demandé est annuel pour le budget de fonctionnement; toutefois, si l'équilibre n'est pas respecté, l'horizon temporel du retour à l'équilibre n'est pas le même: voir ci-dessous. |
| seuil minimal toléré d'excédent de dépenses au budget | "petit équilibre" à savoir les recettes couvrent les dépenses sans les amortissements du patrimoine administratif ni la variation nette des provisions (al. 2) | déficit du compte de fonctionnement $\leq 3\%$ des revenus avant imputations internes et autres écritures comptables = recettes (art. 7A al. 1) avant imputations internes et autre écritures comptables (al. 1) | La proposition PL 9232 est plus restrictive à condition que les dépenses incluent l'amortissement ordinaire – ce qui ne ressort pas clairement du texte du projet et devrait être dit. Les concepts de "provisions" dans PL 9267 et la position des amortissements dans PL 9232 doivent être précisés. |
| délai de retour à l'équilibre | sur la base d'un budget en t0 dans les limites du seuil minimal toléré, retour à l'équilibre en 4 ans (al. 3). | sur la base du budget t0 ne dépassant pas la cote d'alerte: pas de mesure (al. 2); sur la base d'un budget en t0 dépassant la cote d'alerte, équilibre immédiat sur le budget t0 (al. 2) | Le projet PL 9267 demande une action dès que l'équilibre n'est pas respecté; le projet PL 9232 ne propose pas d'action avant le seuil des 3 % |
| mesure | Plan financier du Conseil d'Etat soumis au Grand Conseil, avec une diminution de l'excédent des charges chaque année (al. 3) | hausse des centimes additionnels, sous réserve du vote populaire, autrement réduction des dépenses (al. 2 et 5). | PL 9267 propose une procédure, PL 9232 fixe une sanction. |
| compte déficitaire | Compte "de fonctionnement relatif aux opérations courantes" n'est pas équilibré au terme de 4 ans (al. 4) | Distingue deux situations: A) Deux comptes déficitaires consécutifs (al. 3) B) le déficit moyen des deux derniers comptes dépasse 3 % (al. 4) | Dans les deux situations, on se réfère à l'équilibre du compte, compte tenu des amortissements ordinaires. La logique est la même, mais les délais diffèrent: 4 ans dans le projet PL 9267, deux ans dans PL9232. Ce dernier |

| | | | |
|-----------------------------|---|--|--|
| | | | est donc plus strict. Il est aussi plus compliqué, avec deux options selon que le seuil de -3 % est dépassé ou non. |
| mesure | Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil toutes les mesures affectant les charges et les revenus de fonctionnement (al. 4). | A) Prochain budget doit être équilibré. Les deux comptes suivants doivent compenser les déficits ainsi accumulés (al. 3) B) augmentation automatique des centimes additionnels pour obtenir l'équilibre (al. 4) | Le projet A) est plus ambitieux: non seulement des mesure de retour à l'équilibre doivent être prise, mais il faut compenser les déficits cumulés, ce que ne demande pas le projet PL 9267. Le projet B) a une sanction guillotine automatique. |
| délaï | Mesures adoptés dans l'année suivante et déployant leur effets immédiatement (al. 4) | Au moment du constat du déficit moyen | Pas de différence: le constat se fait toujours après le bouclement des comptes, lorsque le budget de l'année suivante est déjà entamé. |
| Retour à l'équilibre | Déficit du budget en t0, mesure de retour à l'équilibre en 4 ans au maximum, soit t4. Si le compte en t4 n'est pas équilibré (ce que l'on constatera au milieu de t5), les mesures proposées doivent être appliquée l'année suivante; donc adoptée en t5 et appliquée en t6 au plus tard. Cela fait 7 ans entre le budget en t0 et le retour à l'équilibre en t6. | A) avec deux comptes déficitaires, soit t0 et t1, que l'on constatera au milieu de t2, le prochain budget t3 doit être équilibré et le bénéfice des deux comptes suivants t4 et t5 doit compenser les déficits cumulés. Délai 6 ans. B) déficit moyen de deux comptes t0 et t1, constaté au milieu de t2 > 3% des revenus | Avec le projet PL 9267, le délai de retour est de 7ans au maximum; Dans le projet PL 9232, il est de 6 ans pour la voie A) et de 3 ans pour la voie B). |
| mesure | Economies sur les dépenses, nouvelles recettes | A) économie sur les dépenses, nouvelles recettes; B) impôt d'abord; économie sur les dépenses si la hausse des centimes additionnels est refusée. | Dans la mesure où l'on peut prévoir que le peuple refuserait une hausse des centimes additionnels, la solution passe par des économies de dépenses dans les deux projets. |
| Politique conjoncturelle | Aucune disposition dans le projet de loi; mention dans l'exposé des motifs | Aucune disposition dans le projet de loi; pas de mention dans le texte | Pas de différence. La cohérence de la proposition avec l'art. 67A n'est pas abordée. |
| Stabilisateurs automatiques | Pas pris en compte | Pas pris en compte | La portée pro- ou contra-cyclique des mesures proposées n'est pas abordée. |



République et Canton de Genève

Département des finances



La Secrétaire adjointe

DF-Présidence
Rue du Stand 26
Correspondance :
Case postale 3937
1211 Genève 3

N^{réf}
V^{réf}.

| | |
|-------------------|---------------------------|
| GRAND CONSEIL | |
| Expédié le: | 16.03.05 |
| Visa: | en |
| Président | X |
| Commissaires | X |
| Secrétaire | X |
| Commission | X |
| Archives | X |
| Procès-verbaliste | Sous le faux aux dépenses |
| Copie à: | |
| Divers: | |

Note à Madame Brunschwig Graf
Présidente
à l'intention de la Commission des finances

Genève, le 15 mars 2005

Concerné : Remarques juridiques relative au PL 9392, notamment art. 160F al. 2 et au PL 9267, al. 5

Question posée

L'alinéa 2 de l'art. 160 F du PL 9392 ou l'al. 5 de l'art. 7 du PL 9267 pourraient-ils figurer dans une loi, telle l'art. 7 du PL 9237 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05), sans qu'il soit nécessaire de proposer aussi un projet constitutionnel.

1. Préambule

Il sera étudié ci-dessous la réponse à la questions susvisée, particulièrement à la lumière de l'arrêt du 10 décembre 2004 de la Première Cour de droit public du Tribunal fédéral relatif notamment au contenu de l'art. 165 de la Constitution vaudoise dont l'alinéa 2 a exactement le même contenu que l'art. 160F al. 2 du PL 9392 et est proche des propositions de l'al. 5 du PL 9267.

2. Contenus de l'art. 160F du PL 9392 et de l'art. 7 al. 5 du PL 9267

Art. 160 F : Assainissement financier

¹Si, 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.

²Les 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.

³Les 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.

Art. 7, al. 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 perçus sur les impôts des personnes physiques et morales sont augmentés de manière à obtenir un résultat équilibré. Le vote opposé à l'augmentation du nombre de centimes additionnels aux modifications législatives nécessaires pour atteindre cet équilibre."

3. Référendum obligatoire en droit genevois

Le droit genevois connaît le référendum facultatif, traité par l'art. 53 Cst qui dit :

Art. 53⁽⁷⁹⁾ Généralités

Les lois votées par le Grand Conseil sont soumises à la sanction du peuple lorsque le référendum est demandé par 7 000 électeurs au moins dans le cours des 40 jours qui suivent celui de la publication de ces lois et sous les réserves ci-après.

La Constitution prévoit le référendum financier à l'art. 56 qui dit :

Art. 56⁽⁵²⁾ Référendum financier

¹ Sont soumises obligatoirement au référendum facultatif toutes les lois entraînant, pour le canton et pour un même objet, une dépense unique de plus de 125 000 F ou une dépense annuelle de plus de 60 000 F.⁽⁸⁹⁾

² En cas de référendum, ces lois sont soumises au vote populaire concurremment avec leur couverture financière.

La constitution mentionne aussi depuis le 1^{er} janvier 2002, le référendum obligatoire en matière d'impôt qui dit

Art. 53A⁽¹¹⁰⁾ Référendum obligatoire en matière d'impôt

Les lois qui ont pour objet un nouvel impôt ou la modification du taux ou de l'assiette d'un impôt sont soumises obligatoirement à l'approbation du Conseil général (corps électoral).

En droit public genevois, on connaît le référendum facultatif comme clause générale prévue à l'art. 53 précité. Font exception à cette clause, le référendum obligatoire en matière d'impôt selon l'art. 53A cst précité, l'exclusion du référendum lorsque la loi prévoit la clause d'urgence à l'art. 55 Cst. complété par l'art. 56 qui précise et limite le recours à la clause d'urgence.

En raison du principe de la hiérarchie des normes juridiques, soit qu'une règle de rang inférieur ne peut déroger à une règle de rang supérieur, une loi genevoise ne peut déroger à la constitution genevoise. Les exceptions à la constitution doivent donc être prévues par la constitution elle-même.

Si une autre catégorie de référendum obligatoire est imaginée pour résoudre des problèmes, par ex. celui de l'assainissement des finances de l'Etat, celle-ci doit être prévue par la constitution.

La loi sur la gestion administrative et financière ne peut donc prévoir un référendum obligatoire, tel le contenu de l'art. 160F al. 2, du PL 9392 ou l'art. 7 al. 5 du PL 9227 sans introduire cette catégorie dans la constitution elle-même.

4. Examen de la portée de l'art. 160F al. 2 à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral

L'art. 160F al. 2 du PL 9302 a le même contenu que l'art. 165 al. 2 de la Cst vaudoise qui dit

Assainissement financier Art. 165. – Si, dans les derniers comptes, les recettes ne couvrent pas les charges avant amortissements, les autorités cantonales prennent sans délai des mesures d'assainissement portant sur le montant du dépassement.

Les mesures qui nécessitent des modifications de rang législatif sont soumises au vote du corps électoral. Pour chacune de ces mesures, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation du coefficient de l'impôt cantonal direct d'effet équivalent.

Les électeurs du canton de Vaud ont été convoqués afin de se prononcer sur les modifications, législatives liées aux mesures d'assainissement prises suite au résultat des comptes 2003. Il leur était proposé un catalogue de mesures, soit une réduction des prestations octroyées ou de charges prévues par des lois ou une augmentation d'impôt correspondante. Un certain nombre d'électeurs ont déposé un recours de droit public contre le contenu de cette consultation pour violation de leurs droits politiques. Le Tribunal fédéral a admis le recours et annulé le contenu de la consultation.

En raison de la similitude des dispositions de l'art. 160F al. 2 genevois et 165 al. 2 Cst vaudoise, il est d'un intérêt évident que notre canton comprenne en quoi ces dispositions ne respectent pas les droits politiques des citoyens. Le Tribunal fédéral étant la dernière instance à dire le droit en Suisse, cet arrêt doit guider les travaux législatifs des autorités genevoises.

4.1. Présentation des dispositions de mise en pratique du dispositif prévu par l'art. 165al. 2 Cst vaudoise

Le corps électoral vaudois devait choisir dans un catalogue de mesures de réduction ou transfert de charges et d'augmentations de revenus, l'acceptation de celles-ci ou l'augmentation d'impôts y correspondant. Ci-après quelques exemples : (voir ATF p.4)

- art. 12 de la loi sur l'exercice de la religion catholique dans le canton de Vaud (réduction de 5% du soutien financier aux églises); augmentation de 1,16 point;

- art. 3, 4a, 10, 20, 22, 52a, 54-58 de la loi sur les routes (définition restrictive des routes cantonales, transfert aux communes des tronçons moins importants, transfert au canton des tronçons de routes cantonales en traversées de localités); augmentation de 0,41point ;

- adoption d'un décret relatif à la perception d'un impôt extraordinaire sur la fortune de 5%; augmentation de 0,93 point;

Ce système interdisait le double non.

4.2 Violation des droits politiques du citoyen par l'art. 165al.2 Cst vaudoise

Les droits politiques du citoyens sont garantis par l'art. 34 Cst. féd. qui dit :

Art. 34 Droits politiques

¹ Les droits politiques sont garantis.

² La garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyens et des citoyennes et l'expression fidèle et sûre de leur volonté.

L'al. 2 de cet article protège la libre formation de l'opinion des citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. A ce sujet le Tribunal fédéral s'est exprimé comme suit : "Chaque électeur doit pouvoir se former une opinion de façon la plus libre possible, et exprimer son choix en conséquence... Obligatoire ou facultatif, le référendum s'analyse en premier lieu comme un droit de veto..... Le droit d'exiger le statu quo apparaît comme une évidence inhérente au système. La faculté de préférer la situation actuelle par rapport aux dispositions qui lui sont proposées constitue en effet un élément fondamental de la liberté de choix qui doit être reconnue au citoyen. Dans cette perspective, l'interdiction du "double non" implique pour les électeurs vaudois, la renonciation à une faculté essentielle, soit celle d'opter pour le statu quo lors d'une votation sur les mesures d'assainissement alternatives qui leur sont proposées" (op. cit. 5.1. et 6 p. 10 et 11).

Le Tribunal fédéral rappelle aussi la doctrine à ce sujet qui permettrait aux cantons "de définir les titulaires, l'étendue et les modalités de l'exercice des droits politiques, sous réserve des exigences posées à l'art. 52 al. 1 Cst féd., en particulier quant au mode de révision de la constitution cantonale. Pour le surplus, les cantons déterminent eux-mêmes les compétences de leur corps électoral... et disposent pour ce faire d'une autonomie quasi complète : ils peuvent ainsi décider quels actes seront ou non soumis au référendum, obligatoire ou facultatif." (voir op. cit. 5. p. 9 et 10)

Le Tribunal a ainsi démontré que le choix d'une alternative, soit l'interdiction du double non est contraire à l'art. 34 al. 2 Cst, soit à la formation de la libre volonté du corps électoral. Nous verrons ci-après que le peuple pourrait devoir accepter de renoncer au double non, s'il a lui-même, préalablement accepté le système soumis en votation populaire. Dans ce cas, son choix de renoncer à un droit est une volonté exprimée librement.

Dans le cas d'espèce, même si le peuple vaudois avait accepté la constitution vaudoise du 14 avril 2003, le 22 septembre 2002, il n'avait pas pour autant accepté de renoncer à une partie de ses droits populaires, comme celui du double non sur la base de l'art. 165, parce que cet article, ainsi libellé n'était pas suffisamment clair, pour qu'il puisse limiter de façon si importante le libre choix dans le cadre de droits politiques

L'art. 160F al. 2 du PL 9392 et l'art. 7 al. 5 du PL 9267 empêchant le double non ou droit de veto populaire semblable ou proche de l'art. 165 al. 2 Cst vaudoise sont contraires au droit fédéral, soit violent le droit du citoyen à se former une libre opinion au sens de l'art. 34 al. 2 Cst féd.

4.3 Possibilités de rendre l'art. 160F al. 2 du PL 9392 ou 7 al. 5 du PL 9237 conformes au droit fédéral

Dans cet avis sous chiffre 2 (voir p. 1 chiffre 2), il a été établi que toute disposition concernant une modification relative au droit de référendum prévu par les articles 53 et ss de la constitution genevoise devait avoir une base constitutionnelle.

Le Tribunal fédéral a rappelé aussi la doctrine qui permettrait aux cantons "de définir les titulaires, l'étendue et les modalités de l'exercice des droits politiques, sous réserve des exigences posées à l'art. 52 al. 1 Cst féd., en particulier quant au mode de révision de la constitution cantonale. Pour le surplus, les cantons déterminent eux-mêmes les compétences de leur corps électoral... et disposent pour ce faire d'une autonomie quasi complète : ils peuvent ainsi décider quels actes seront ou non soumis au référendum, obligatoire ou facultatif." (voir op. cit. 5. p. 9 et 10).

Ainsi donc seule la constitution genevoise peut prévoir un type supplémentaire de référendum obligatoire dans le cadre cette fois de dispositions concernant l'assainissement des finances, et pas la modification de l'impôt de l'article 53A, qui comporte le contenu de l'art. 160F al. 2 du PL 9392 ou de l'art. 7 al. 5 du PL 9267. Cette disposition serait complétée par

exemple d'une phrase "Le Conseil général ne peut opposer son droit de veto à l'alternative proposée".

Selon le processus de modification de la constitution cantonale qui doit être approuvée par le peuple (voir art. 52 al. 2 Cst féd.) le Conseil général votera sur cette modification constitutionnelle qui limite ses droits et s'il l'accepte, il a lui même exprimé son libre arbitre; la disposition est donc conforme à l'art. 34 al. 2 Cst féd et pas contraire non plus à l'art. 51 al. 2 Cst féd..

On pourrait aussi imaginer une disposition constitutionnelle prévoyant le référendum obligatoire en matière d'assainissement des finances cantonales qui serait le contenu de l'art. 160F al. 2 du PL 9392 ou de l'art. 7 al. 5 du PL 9267, mais en réservant le droit de veto du Conseil Général sur l'alternative qui lui est proposée. Avec une telle disposition, le résultat de la votation s'il est le statu quo, ne résout rien en matière d'assainissement des finances.

Jacqueline CORBOZ



Date de dépôt : 24 mai 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Alberto Velasco

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le groupe socialiste ne votera pas l'entrée en matière des projets de lois qui vous sont soumis alors même que le projet de loi retenu, le projet de loi 9392 est celui qui correspond au projet de loi déposé par le groupe socialiste, du moins son numéro et son intitulé « *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 proposer au souverain, en fonction de certains critères financiers, le choix entre une augmentation d'impôts et une baisse de prestations correspondante, a été retenu. Il l'a été avec un objectif pervers, à savoir que l'on propose au lieu de la baisse de prestations, une des charges que l'on oppose à l'augmentation des impôts. Cette proposition n'est pas si innocente que cela.

Conscient de la situation économique que traverse notre canton, le groupe socialiste a déclaré en commission et lors 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 quatre ans, est beaucoup trop réductrice et génère des contraintes qui peuvent devenir insupportables pour le service public et donc la population, comme en témoignent 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 de F en 2002). Par rapport aux critères de l'Union européenne, 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 ne 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, *a 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 5990,5 francs 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 quatre ans des effets de cette initiative dépasse 1,3 milliard de F 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 huit 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 dix 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 soi, si cela permet de maintenir les

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

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 n'ont pas dégagé 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 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 quatre 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 mesures 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 quatre 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 approuvé par notre commission n'est pas acceptable pour le groupe 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 quatre 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 quatre 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 de retour à l'équilibre huit ans

quatre ans de référence moy. = quatre ans pour retour à

5 % de déficit l'équilibre

Le projet qui sort de nos travaux, lui, indique :

Projet de loi 9232 art. 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, lui, en deux débats, le groupe socialiste décide de refuser en bloc cette proposition qui évite d'opposer une baisse de prestations à une augmentation d'impôts, 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 se 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. Il 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, on introduit la politique d'austérité, consistant en plan quadriennal avec comme condition le retour à l'équilibre en 4 ans et des réductions linéaires de déficit. C'est ce à quoi on assiste à l'heure actuelle.

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

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

Temps de retour à l'équilibre quatre ans

Plan quadriennal de retour à l'équilibre

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 des déficits pendant quatre 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.

Mesdames et Messieurs les députés, pour les raisons qui vous ont été exposées, le groupe socialiste ne votera pas l'entrée en matière de ces deux projets de lois et vous recommande de suivre son avis.

Rapport sur les projets de lois 9319 et 9163.

PL 9319

Article proposé

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 %.

Ce projet est d'une absurdité effroyable. On nous dit que les charges de l'Etat ne peuvent croître au-delà du chiffre de 3% ! Ce chiffre se base sur la croissance démographique et l'inflation de ces dernières années, dont les deux chiffres additionnés arrivent, selon les auteurs, à la somme de 2,2 %. Et si l'inflation venait à augmenter au-delà de ces trois 3 % ? Ou la démographie ? Dans ce cas, les dépenses de l'Etat entreraient dans une tendance dite déflationniste. Les auteurs oublient que les dépenses de l'Etat sont liées à des obligations législatives et obéissent à des décisions politiques que l'exécutif ou le législatif sont amenées à prendre.

Mais ils oublient que l'augmentation de l'inflation et de la démographie a en principe un effet sur les recettes, en principe à la hausse, et donc l'outil logique de gestion est plutôt d'observer l'excédent primaire des comptes qui permet de savoir si l'on arrive à financer la mission de l'Etat.

Tel que proposée, cette mesure a comme conséquence de limiter l'Etat et le restreindre dans ces tâches.

Par ailleurs, il semble, à lire l'exposé des motifs, que la motivation des auteurs du présent projet de loi est de s'attaquer à la racine du mal ! L'explosion incontrôlée des réponses. Rien n'est moins vrai, les chiffres

démontrent que les dépenses en francs constants et population relative ont été pratiquement constantes et dans certains domaines ont eu tendance à baisser. Il est vrai que les auteurs prennent comme référence les conditions de vie des années 30 ! Ah ! Ou est cette belle époque où l'Etat n'avait pas à s'occuper des problèmes de santé, d'AVS, d'accession aux études supérieures, où l'on travaillait dix heures par jour pour survivre ! Quelle belle époque où l'impôt proportionnel et progressif n'existait pas ! Cette époque où l'Etat vivait du fait du prince.

Ce qu'oublient les auteurs, c'est que les dépenses de l'Etat, reflet des recettes et de l'impôt républicain, ont contribué à la redistribution des richesses après les années 30 et a été source de progrès. Limitez les dépenses de l'Etat de manière absurde et vous aurez à affronter une augmentation des dépenses de police pour protéger les classes aisées, et d'assistance sociale pour pallier la misère des sans-emploi. Enfin, lors de nos travaux en commission, le professeur en finances publiques, Bernard Dafflon, nous a dit tout le mal qu'il pensait de ce projet.

Mesdames et Messieurs les députés, le groupe socialiste refusera l'entrée en matière ce projet de loi, confirmant la position adoptée en Commission des finances.

PL 9163

Article proposé

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.*

Ce projet mérite les mêmes considérations que le projet de loi 9319 du PDC. Il oblige l'Etat à présenter un résultat positif en ignorant totalement les missions d'intérêt général auxquelles il est astreint ! Il fait fi des conséquences que ces mesures auraient pour les citoyens et citoyennes de ce canton. Concernant l'accroissement des charges il est, par rapport au projet de loi du groupe PDC, démentiel. Ce projet ignore tout simplement que l'on est dans un Etat de droit.

Il ignore, peut-être volontairement, l'objectif que l'être humain doit poursuivre dans ce bas-monde, qui est le bien-être commun et non un équilibre financier ou égalité de chiffres sans aucun sens et consistance.

Lors de nos travaux en commission, et alors que l'on interrogeait le professeur en finances publiques Bernard Dafflon sur la qualité de l'ouvrage, il n'a pu que nous conseiller l'ignorance de l'œuvre proposée.

Mesdames et Messieurs les députés, le groupe socialiste refusera l'entrée en matière de ce projet de loi, confirmant la position adoptée en Commission des finances.

Date de dépôt : 24 mai 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA DEUXIÈME MINORITÉ

Rapport de M. Souhail Mouhanna

Mesdames et
Messieurs les députés,

Depuis le début des années 1990, l'offensive néo-libérale contre les conquêtes sociales réalisées par les travailleurs et par la population durant le demi-siècle précédent est montée en puissance aussi bien en Suisse que dans le reste du monde, en Europe notamment. Les gouvernements de droite, sociaux-démocrates ou panachés, se sont faits les instruments de la politique de démantèlement social. Les objectifs de cette politique se résument ainsi : plus de liberté, de pouvoir et de profit pour le capital, plus de contraintes, de précarité et de régression sociale pour les travailleurs et pour la population. Pour réaliser ces objectifs, les stratégies mises en place comportent plusieurs volets, notamment :

- affaiblir les Etats vis-à-vis des puissances économiques (OMC, Maastricht, Constitution européenne, etc.) ;
- assécher les finances publiques par le biais de cadeaux fiscaux offerts aux plus fortunés et aux entreprises fortement bénéficiaires ;
- déréglementer les rapports de travail au détriment des salariés et démanteler les services publics pour en privatiser les plus rentables.

Sur le plan fédéral, cette politique antisociale s'est concrétisée à travers les cadeaux fiscaux (suppression de la cotisation chômage de solidarité sur les hauts revenus, baisse de 1% sur les entreprises, paquet fiscal fédéral... et dernièrement suppression du droit de timbre, notamment). Parallèlement, les attaques contre les prestations AVS-AI, les rentes 2^e pilier et les assurances maladie ont redoublé de violence, les chômeurs n'ont pas été oubliés (diminution de 520 à 400 jours d'indemnités journalières par exemple), le personnel fédéral s'est vu abolir son statut, l'administration fédérale supprime des milliers d'emplois et le personnel restant subit une dégradation des conditions de travail et de salaires. Plus généralement, la politique du

Conseil fédéral favorise la précarisation des travailleurs et le dumping salarial.

A Genève, depuis le début des années 1990, la politique des gouvernements successifs, impulsée par une droite résolument antisociale, relève de la même stratégie :

- tentative de privatisation du service des automobiles et de la navigation et de fermeture de la clinique de Montana ;
- suppression de milliers d'emplois dans la fonction publique, blocage des salaires et dégradation des conditions de travail du personnel et des prestations à la population. La diminution, en francs constants et par élève, de près de 20% des « dépenses » et le manque de personnel dans de nombreux secteurs tels que la santé, le social et la sécurité engagent des prestations essentielles à la population dans un processus de grave régression ;
- cadeaux fiscaux substantiels, essentiellement au profit des plus riches du canton et des entreprises réalisant de gros bénéfices (diminution de 12% de l'impôt cantonal sur le revenu, taux unique sur les bénéfices des entreprises, suppression de l'impôt sur les successions en ligne directe, droit des pauvres). Cette politique fiscale prive l'Etat de plus de 500 millions de recettes annuelles avec pour conséquences des déficits et une dette énormes qui font la joie des forces antisociales en leur fournissant les prétextes, tant recherchés, pour amplifier leur politique de démantèlement social ;
- et que dire des milliards de pertes pour l'Etat, générés par la gestion désastreuse de la Banque cantonale par des dirigeants bénéficiant de larges soutiens dans certains milieux politiques très influents ?;
- c'est ainsi que le Conseil d'Etat s'en prend une fois de plus aux effectifs et aux salaires du personnel et s'attaque aux bénéficiaires de l'aide sociale (personnes âgées, handicapés, chômeurs en fin de droits, prestations assurance maladie des jeunes...) ;
- c'est ainsi que la majorité de droite, Entente-UDC, taille sévèrement dans les projets de budget du Conseil d'Etat, déjà en-dessous des besoins, et tente d'abolir le statut de la fonction publique ;
- c'est ainsi que la droite et le Conseil d'Etat ont imaginé la mise en place d'un processus législatif contraignant l'Etat à pratiquer une politique aggravée d'austérité budgétaire (« frein aux dépenses ») . Il en est ainsi de plusieurs projets de lois déposés par les partis de droite et par le Conseil d'Etat. De leur côté, les socialistes ont déposé un projet de loi

constitutionnelle, allant dans le même sens, au nom d'un « réalisme politique » dont ils ont le secret.

Disons-le d'emblée, ces projets de lois, dont notre Grand Conseil est saisi, relèvent de la pure tartufferie ! En effet :

- les déficits et la dette sont l'œuvre d'une droite majoritaire au parlement et au Conseil d'Etat depuis plus d'un demi-siècle, à l'exception de la législature parlementaire 1997-2001 ;
- depuis 1991 et malgré la suppression de milliers de postes durant les années 90 et les innombrables attaques contre les salaires du personnel de la fonction publique, les déficits annuels ont été supérieurs à 400 millions en moyenne annuelle durant toute la période de majorité de droite au Grand Conseil et au Conseil d'Etat ;
- les signataires de ces projets de lois savent mieux que quiconque que les baisses d'impôts successives, dont la droite est responsable, sont aujourd'hui les causes des déficits et de l'alourdissement de la dette. Ces mêmes milieux, forts de leur expérience dans le domaine du populisme anti-impôts et des expériences faites aux niveaux fédéral et cantonal prétendent, dans leurs projets de loi, donner au peuple le choix « démocratique » dans une alternative entre la baisse des prestations et l'augmentation des impôts. Dans aucun de ces projets de lois on ne trouve, par exemple, une contribution supplémentaire des seuls contribuables du haut de l'échelle fiscale ;
- ces mêmes projets excluent toute possibilité de refus de l'ensemble des mesures proposées ou l'acceptation partielle de certaines de ces mesures. Ainsi, aux déficits budgétaires s'ajoute un grave déficit démocratique ;
- en procédant de la sorte, la droite met tous les atouts de son côté pour forcer les citoyennes et les citoyens de notre canton à « préférer démocratiquement » la régression sociale aux mesures fiscales proposées dans les projets de lois ;
- faut-il encore ajouter que les comptes de l'Etat ne sont que des approximations basées sur des estimations dont la fiabilité laisse sérieusement à désirer ? Il suffit pour s'en convaincre de prendre les comptes 2004 (on pourrait aussi prendre beaucoup d'autres exercices) : impôts pp l'écart budget-comptes est de 162,3 millions, impôts pm l'écart est de 132,9 millions, impôts sur les successions l'écart est de 115,7 millions. De telles imprécisions rendraient fantaisistes les conditions du déclenchement des mécanismes prévus dans les projets de loi ;

- faut-il encore rappeler que rien n'empêche le Conseil d'Etat et le Grand Conseil de décider, année après année, dans le cadre des débats budgétaires ordinaires notamment, de prendre toutes les mesures qu'ils jugeraient utiles, sans qu'il y ait besoin de passer par les projets de lois objets du présent rapport ?

En réalité, l'objectif de la droite est d'utiliser les « freins aux dépenses » comme instrument de démantèlement social et d'affaiblissement de l'Etat face aux forces de l'argent. C'est pourquoi la minorité regrette que les socialistes et les Verts soient entrés dans le jeu de la droite en l'invitant à « ralentir le train » pour qu'ils puissent y monter. Autrement dit, ils auraient voulu que les mesures envisagées soient adoucies pour être acceptées.

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour la minorité, s'exprimant à travers le présent rapport, le rétablissement des finances publiques passe inmanquablement par une plus grande justice fiscale et sociale. Les avancées dans la lutte contre le chômage, les précarités et la baisse du pouvoir d'achat sont des facteurs essentiels de croissance économique. La défense des services publics et de l'Etat social est la priorité de l'Alliance de Gauche. Les projets de loi proposés vont en sens inverse, c'est la raison pour laquelle la minorité les refusera et vous invite à faire de même.

Date de dépôt : 24 mai 2005

Messagerie

RAPPORT DE LA TROISIÈME MINORITÉ

Rapport de M. Christian Bavarel

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ces projets de lois constituent une atteinte grave à notre démocratie semi-directe, et diminuent singulièrement le pouvoir du parlement et la responsabilité des élus. Les Verts sont attachés à une saine gestion des finances cantonales mais aussi à notre démocratie. C'est pourquoi, ils ont tenu à réaliser ce rapport de minorité.

La situation actuelle des finances cantonale est très inquiétante

La dette de 12,4 milliards équivant quasiment à deux années de budget de fonctionnement. Il faut engager un processus de réduction de la dette, mais les solutions proposées par ce projet sont inadéquates.

D'accord sur ce constat, nous devons trouver des solutions. Mais nous souhaitons que le remède n'achève pas le malade. Dans des situations de crise l'attachement à des valeurs fondant notre démocratie semble un garde-fou de première importance. Réduire les droits démocratiques du peuple prétextant plus d'efficacité nous inquiète.

La responsabilité des élus

Nous avons été élus pour exercer des responsabilités, la première d'entre elles est le vote du budget. La population attend de nous que nous trouvions ensemble des solutions pour Genève. Par ses différents votes, elle nous indique les pistes à explorer, mais c'est de la responsabilité des élus que de trouver des solutions de qualité pour notre canton.

Aussi, si nous voulons réduire les pouvoirs du parlement, il nous faut de bonnes raisons.

Faire choisir le peuple entre payer plus et avoir moins

La modification constitutionnelle est la suivante :

« 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. »

Choisir entre la peste ou le choléra

Le défaut principal de ce texte est de mettre le citoyen face à une alternative impossible ; si une majorité propose deux solutions inacceptables pour le peuple, celui-ci se voit contraint d'en accepter une. (Par exemple : elle pourrait proposer l'abandon de l'Ecole enfantine ou une hausse du droit des pauvres pour un montant équivalent.). Le Conseil général se voit contraint de choisir entre la peste et le choléra, même si une solution autre est possible. Le Conseil d'Etat et la majorité refusant de faire le travail.

Le Conseil général doit pouvoir dire à ses élus : « Au boulot ! Nous ne sommes pas satisfaits de la solution proposée. »

L'autre inconvénient de ce projet de loi est d'obliger le peuple de se priver de solutions de qualité. Face à deux excellentes propositions permettant de redresser les finances de l'Etat, le peuple peut être prêt à améliorer le fonctionnement de l'Etat par une législation, et de plus, consentir un effort par l'impôt, pourquoi s'en priver ?

Il nous semble que de telles solutions ont été proposées par la majorité de ce parlement récemment. Il se trouve que le peuple ne voulait ni hausses d'impôts antisociales, ni économies au détriment des plus faibles. Mais nous pourrions imaginer des hausses d'impôts sociales et de réelles économies.

D'autres solutions existent

Les Verts sont opposés au 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'achat des salariés des services publics. Il faut jouer sur 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.