

Projet présenté par les députés:

*M^{me} et MM. Sami Kanaan, Alberto Velasco,
Laurence Fehlmann Rielle, Pierre Guérini et Alain
Charbonnier*

Date de dépôt: 5 octobre 2004

Messagerie

Projet de loi constitutionnelle 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 unique

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

Titre XE Finances de l'Etat (nouveau)

Art. 160F Assainissement financier (nouveau)

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

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

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La situation difficile des finances publiques genevoises nécessite la recherche de solutions à la fois innovatrices et nuancées. 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.

Il nous semble 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.

Une perspective qui se limiterait à considérer le volume du déficit public sur une année, ou même sur 4 ans, est beaucoup trop réductrice et génère des contraintes qui peuvent devenir insupportables pour le service public et donc la population, comme en témoigne les difficultés du processus budgétaire depuis quelque temps.

Pour garantir cette gestion durable des finances publiques, la méthode avec laquelle on aborde ces enjeux compte au moins autant que le résultat visé. Dans une collectivité comme Genève, l'échec est garanti si on aborde cette discussion de manière frontale, en prônant des solutions à la hache, et si on dramatisé les chiffres au point de prétendre qu'il faut régler le problème dans les 3 mois qui suivent. Cette approche est d'autant moins porteuse de succès si on la base sur un diagnostic biaisé et si on propose des mesures non seulement drastiques, mais qui ciblent d'une part les milieux déjà peu favorisés, d'autre part la tranche inférieure de la classe moyenne. Il y a en ce moment une impression persistante que certains milieux demandent des sacrifices surtout à ceux qui doivent déjà se serrer la ceinture, alors que les milieux les plus favorisés bénéficient d'un accroissement de revenus et de richesse notable depuis plusieurs années. La notion d'une certaine symétrie des sacrifices est ici largement battue en brèche.

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 on peut insister sur quelques principes très simples 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.

Ce projet de loi constitutionnel se veut une contribution concrète dans ce contexte. On peut relever à cette occasion que la Constitution genevoise, si détaillée sur certains sujets, ne contient pratiquement aucune disposition marquante concernant les finances publiques, sauf l'obligation de soumettre au peuple toute modification du régime fiscal et le fait que le budget en tant que tel n'est pas soumis à référendum.

Le fil rouge de ce projet consiste 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 ce projet propose 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.

Avant de préciser les termes de ce mécanisme et ses implications, il paraît utile de revenir sur le diagnostic que l'on peut faire de la situation actuelle.

La dette cantonale genevoise, qui s'approche des 13 milliards de francs suisses, atteint un niveau qui ne peut pas nous laisser indifférents. 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.). 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. Il est vrai que dans ces périodes d'embellie il est difficile de freiner les ardeurs dépensières, souvent légitimées par les besoins de rattrapage après les années de vaches maigres.

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.

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. Du côté des dépenses, le canton essaie de couvrir des besoins en augmentation constante, dus à la croissance démographique et au renforcement très net des disparités sociales. Le nombre de « working poor », des personnes qui ont un emploi précaire et mal payé, et qui n'arrivent pas à joindre les deux bouts, devient préoccupant.

Si face aux difficultés on se contente de proposer des baisses d'impôts et des mesures d'économies décidées sans concertation, en ciblant les plus défavorisés ainsi que la classe moyenne, on paralyse tout débat constructif sur le difficile équilibre à trouver entre l'assainissement des finances publiques et le maintien d'un service public de qualité, en permettant à la communauté genevoise de se développer de manière harmonieuse et de relever les nombreux défis qui se posent à elle. L'un des principaux défis provient justement de son expansion annoncée, en étant une des rares régions de Suisse promise à une hausse démographique et à un rajeunissement de la population.

Afin de prendre un peu de recul, il est nécessaire de préciser un certain nombre d'éléments objectifs.

- L'évolution des charges de fonctionnement, calculée en francs constants, est relativement conforme à l'évolution démographique du canton. De 1992 à 1996, les charges de fonctionnement augmentent même sensiblement moins vite que la population. Depuis 1997, la tendance se modifie, avec des charges de fonctionnement qui, cette fois, sont en adéquation avec l'évolution démographique. A cette période, l'Alternative, majoritaire au Parlement, impose au gouvernement un développement des prestations pour faire face à l'accroissement de la population.

- Depuis 1993, les dépenses d'investissement s'effondrent littéralement. Elles demeureront ensuite toujours largement en deçà de l'évolution démographique. Ce sous-investissement chronique démontre l'absence de politique anticyclique pour amortir les effets de la récession économique. Il constitue une menace importante pour l'avenir du canton, car les équipements publics pourraient ne plus être à la hauteur des besoins.
- Les rentrées fiscales ont nettement augmenté depuis 1997. Cette tendance s'inverse en 2000, suite notamment aux effets de l'entrée en vigueur de l'initiative libérale « Réduisons les impôts ». Pour rappel, cette initiative prévoyait des baisses linéaires du barème fiscal cantonal de 12% pour les personnes physiques. Elle était assortie d'une promesse que cette diminution n'aurait aucun impact sur les finances cantonales. Elle fut acceptée à une majorité relativement courte de 58% par le peuple genevois en septembre 1999. Cette initiative a rapporté 8 francs par année aux 10% de contribuables les plus démunis, contre 5990 francs 50 centimes aux 10% de contribuables les plus aisés. Elle a entraîné une perte fiscale d'environ 330 millions de francs par année.
- La population genevoise a nettement augmenté depuis 1990 (+13,6%), passant de 382 543 à 434 473 habitant-e-s. Cette explosion démographique a provoqué une hausse (contrôlée) des charges de fonctionnement. Le hic, c'est que les rentrées fiscales ont diminué d'environ 400 millions par année, suite notamment à l'acceptation de l'initiative libérale « Réduisons les impôts », phénomène qui va connaître une amplification avec les effets à venir de la suppression de l'impôt sur les successions. Notons que le cumul sur 4 ans des effets de cette initiative dépasse 1,3 milliards de francs entre 2000 et 2003, ce qui explique une bonne partie de l'augmentation de la dette durant cette période. Or, augmentation des charges et baisse des recettes ne peuvent aboutir à des finances saines.
- De 1992 à 1997, le personnel de l'Etat diminue, alors même que la population augmente de manière continue. Depuis 1998, le personnel de l'Etat connaît un accroissement relativement conforme à l'évolution démographique. Enfin, les charges de personnel ont connu une hausse inférieure à celle de la population. Elles augmentent cependant sensiblement dès 2001, suite à l'entrée en vigueur des accords passés avec la fonction publique durant la législature 1997-2001. Il faut relever que selon les chiffres de l'Office du personnel de l'Etat, l'Etat de Genève (tous services confondus, y compris les régies publiques autonomes, au sens de « grand Etat »), comptait environ 25 260 membres de la fonction

publique. En 2003, il en comptait environ 25 900, soit une augmentation de 2,75% face à l'augmentation démographique de plus de 13%...

- Une analyse du rapport entre la dette brute et le revenu cantonal montre une aggravation continue de l'endettement de 1989 à 1997. On constate ensuite une phase de stabilisation, voire d'amélioration. La situation recommence à se détériorer fortement dès 2003. Le Département des finances lui-même admet, dans « DF info », que « la situation se dégrade de manière inquiétante en raison, principalement, d'une croissance moindre des ressources financières de l'Etat ».

Une analyse spécifique des subventions aboutit à un certain nombre d'enseignements complémentaires:

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

- Enfin, contrairement aux allégations de la droite, de nouvelles structures publiques comme le Bureau de l'intégration et le Service de la promotion de l'égalité n'ont pas grevé le budget de l'Etat. Le Bureau de l'intégration n'accapare par exemple que 0,016% de l'ensemble des subventions et joue un rôle essentiel pour contribuer à l'intégration dans une société multiculturelle comme la nôtre.

Les éléments susmentionnés permettent d'aboutir aux conclusions suivantes:

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

De plus, sur le plan de la « pédagogie fiscale », soit une explication objective et transparente à la population concernant les liens entre recettes fiscales et service public, un effort considérable devrait être effectué. 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.

Soyons clairs : en tant que tel, un déficit de 300 ou 500 millions de francs sur une année ne pose pas de problème, si cela permet de maintenir les prestations du service public et d'accompagner l'évolution des besoins.

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

Ce qui pose un réel problème, pouvant constituer une bombe à retardement à terme, c'est le volume de la dette. Il est vrai que Genève est à la merci d'une remontée des taux d'intérêts, qui 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 proposons 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 refuse toute approche purement « mécanique » (interdiction stricte du 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'interdit pas en tant que tel un déficit mais l'inscrit dans un cadre qui permet une certaine marge de manœuvre ;
- il établit 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 base sur une échelle de temps raisonnable :
- il ne se déclenche que si, **de manière cumulative**, les déficits atteignent un certain niveau sur 4 années consécutives et la dette dépasse un certain pourcentage du revenu cantonal.

Le projet s'inspire 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. On peut relever que le mécanisme vaudois s'appliquera pour la première fois au mois de novembre 2004. Le grand mérite de ce mécanisme, sous réserve de la question des délais trop courts et des autres paramètres, est de soumettre au peuple de manière transparente un choix entre mesure d'assainissement et augmentation du barème fiscal cantonal. *A contrario*, de proposer d'abord des hausses d'impôts, pour ensuite, en cas de refus, imposer de manière drastique des économies dans les dépenses, dissocie les deux termes de l'équilibre. En effet, au moment du vote, la population ne sera pas encore confrontée concrètement aux conséquences de son refus éventuel.

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

Si, sur les années 2003 à 2006 incluses, les déficits du compte de fonctionnement atteignent en moyenne 5% des revenus inscrits aux comptes d'Etat de la quatrième année considérée, soit 2006, et qu'à ce moment la dette dépasse 30% du revenu cantonal (actuellement d'environ 22 milliards de francs), les autorités, soit le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, doivent prendre de suite, soit durant l'année 2007, des mesures qui permettent un retour à l'équilibre budgétaire en 4 ans. Les mesures d'ordre législatif doivent alors être soumises au peuple.

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

Notons qu'actuellement, suite à la votation populaire du 2 décembre 2001, toute modification de la législation fiscale, même mineure, doit être soumise au peuple selon l'article 53A de la Constitution. Il serait absurde de ne pas associer le peuple à des mesures importantes en matière d'équilibre des finances publiques, qui impliquent des choix majeurs.

Nous insistons sur le fait que ce projet de loi constitue une base de discussion qui peut certainement être améliorée. Mais l'inaction serait dans ce domaine pire que tout.

Il est également évident que ce projet de loi à lui tout seul ne peut résoudre les difficultés budgétaires actuelles. D'autres mesures doivent être prises, par exemple pour rendre l'économie genevoise moins vulnérable aux aléas de la conjoncture ou en veillant à assurer une meilleure intégration de toutes les composantes de la population, notamment sur le marché du travail, afin d'éviter l'explosion des dépenses sociales. De même, il existe certainement des pistes d'économies dans le fonctionnement courant de l'Etat, sans toucher aux prestations ou au volume global des postes, simplement en diminuant les niveaux hiérarchiques, en favorisant les synergies internes et les relations transversales, en développant la mobilité et la formation du personnel, etc. Et en ce qui concerne la dette, force est d'admettre que, pour réussir à baisser réellement son niveau, un effort fiscal particulier devra très probablement être fourni, limité dans le temps.

Cela étant, un mécanisme-cadre, inscrit dans la Constitution, et qui associe le peuple aux choix les plus importants, semble être une condition *sine qua non* d'une approche cohérente et globale de la gestion des finances publiques.

C'est pourquoi nous vous prions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à ce projet de loi constitutionnelle.