



Commission 5

« Rôle et tâches de l'Etat, finances »

Rapport sectoriel 509

Finances

Rapporteur : Michel Ducommun

30 avril 2010

Table des matières

Introduction.....	5
509.1 Principes généraux	6
509.2 Ressources, principes et buts	8
509.3 Endettement et assainissement.....	11
509.4 Transparence, fraude et contrôle	15
509.5 Grand Conseil.....	16
509.6 Frein aux dépenses.....	18
509.7 Référendum	24
509.8 Forfaits fiscaux.....	25
509.9 Garantie de l'Etat pour les caisses de pension publiques	30
Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante)	33
Table des thèses.....	35

Introduction

Dès sa deuxième séance, le 23 avril 2009, la commission 5 a décidé la création d'un groupe devant analyser la partie factuelle des finances¹. Le 30 avril une sous-commission est créée à cet effet, dont les membres sont : M^{me} Françoise Saudan, M. Richard Barbey, M. Beat Bürgenmeier (remplacé par M. Alberto Velasco suite à sa démission), M. Michel Ducommun (président), M. Souhaïl Mouhanna et M. Stéphane Tanner (remplacé par M. Jean-Marc Guinchard suite à sa démission). Le but initial de cette sous-commission était de préparer des données factuelles comme support des discussions des thèses concernant les finances. Dans ce cadre, la sous-commission a auditionné M. Charles Pict, directeur de l'inspection cantonale des finances, accompagné de M. Dimitri Moatti, afin de clarifier des éléments techniques. Ce travail a abouti à la rédaction de 3 rapports : Revenus, Dépenses, Dette et Patrimoine. Ces données sont disponibles dans les annexes.

Par la suite, cette sous-commission a naturellement préparé les thèses sur les finances pour leur débat en commission 5. Autant que possible un consensus a été recherché, mais la question des finances est un sujet qui laisse une place aux divergences politiques ! Aussi la sous-commission a présenté certaines propositions de thèses opposées en 2, voire 3 colonnes, avec chacune les justifications de leur auteur. Des thèses supplémentaires émanant de constituants faisant usage de leur droit de proposition ont également été débattues, suite à une audition du chef du département des finances, M. David Hiler.

¹ La sous-commission a siégé les 8 et 13 octobre 2009 ainsi que le 18 février 2010. La commission 5 a traité des rapports factuels le 26 novembre 2009 et le 14 janvier 2010. Les thèses elles-mêmes ont été traitées les 14, 19 et 28 janvier et les 2, 4 et 18 mars 2010.

509.1 Principes généraux

509.11 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

509.11.a

La gestion des finances de l'Etat est économe et efficace.

Unanimité

509.11.b

En règle générale, l'Etat équilibre son budget de fonctionnement.

15 oui, 2 non

509.11.c

L'Etat tient compte de la situation conjoncturelle et peut créer ou utiliser des réserves anticycliques.

Unanimité

509.11.d

Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés à moyen terme.

16 oui, 1 abstention

509.11.e

L'Etat établit une planification financière globale.

Unanimité

509.11.f

Il incombe à l'Etat de veiller à administrer, protéger, développer et conserver le patrimoine de la République.

15 oui, 1 non, 1 abstention

Argumentaire

Les thèses « 509.11 a » à « 509.11.e » sont largement inspirées de la Constitution fédérale et des récentes constitutions des cantons de Fribourg, Vaud, Bâle Ville et Berne. Comme les votes le montrent, elles n'ont guère suscité des oppositions,

l'essentiel de la discussion concernant plutôt l'ordre dans lequel ces thèses doivent être émises. La nouveauté réside dans la possibilité de créer ou utiliser des réserves anticycliques. Pour la thèse « 509.11.d », il a été spécifié que le « moyen terme » correspond à une période d'environ 3 à 5 ans qui devrait être respectée.

La thèse « 509.11.f » résulte d'un amendement proposé par un membre de la commission, suite au constat de la dégradation du patrimoine administratif de notre canton.

509.2 Ressources, principes et buts

509.21 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

509.21.a

Les ressources financières de l'Etat sont :

- les impôts et autres contributions qu'il prélève ;
- le revenu de sa fortune ;
- les prestations de la Confédération et de tiers ;
- les donations et legs.

Unanimité (16)

509.21.b

L'Etat peut recourir à l'emprunt.

15 oui, 1 abstention

509.21.c

L'Etat et les communes perçoivent les impôts et autres contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches.

16 oui, 1 abstention

509.21.d

Le patrimoine et les ressources de l'Etat, quels qu'en soient les détenteurs, sont soumis à l'intérêt général.

9 oui, 8 non

509.21.e

Les principes de taxation sont ceux de la légalité, de l'universalité, de l'égalité et de la capacité économique.

7 oui, 5 non

509.21.f

Les impôts des personnes physiques sont calculés de manière à ménager les personnes économiquement faibles, à maintenir la volonté du particulier d'exercer une activité lucrative et à encourager la prévoyance individuelle.

9 oui, 7 non

Argumentaire

Les thèses concernant les ressources financières de l'Etat, dont les premiers alinéas sont repris de la Constitution de Bâle-Ville, a recueilli la quasi-unanimité. Le besoin constitutionnel d'évoquer les ressources financières de l'Etat a semblé une évidence. Il semble plus correct de mentionner le revenu plutôt que le rendement de sa fortune. Des précisions concernant les prestations de tiers sont apparues comme nécessaires, mais dans les commentaires, dans la mesure où la mention de tous les tiers possibles alourdirait trop le texte constitutionnel. On peut citer comme tiers :

- Des dédommagements résultant d'accords intercantonaux comme, par exemple, lorsque les élèves du canton de Vaud viennent à Genève.
- Les subventions et remboursements de la Confédération, qui diffèrent des prestations.
- Les amendes, patentes et concessions.

En cours de discussion, il a semblé utile de rajouter un alinéa concernant les donations et les legs. Enfin, si un emprunt n'est pas un revenu mais bien une ressource, sa possibilité doit être mentionnée dans la constitution.

La thèse « 509.21.c » est reprise de la Constitution fribourgeoise. Elle apparaît comme nécessaire et consensuelle. La thèse « 509.21.d » est reprise des constitutions jurassiennes et fribourgeoises, a été plus controversée au niveau du vote, bien qu'il n'ait pas fait l'objet d'un long débat dans la commission. La partie « *quels qu'en soient les détenteurs* » fait référence aux entités de droit public qui doivent aussi servir l'intérêt général.

Les thèses « 509.21.e » et « 509.21.f », opposées à une autre proposition qui donne la priorité au rôle de redistribution afin de satisfaire les besoins sociaux, ont donné lieu à un large débat entre des visions assez divergentes du rôle de la fiscalité. La majorité de la commission a opté pour des données constitutionnelles, essentiellement reprises de la Constitution bernoise, se basant sur la nature, la fonction et les principes qui doivent régir la fiscalité, (universalité, capacité économique, ménager les personnes économiquement faibles, maintenir la volonté du particulier d'exercer une activité lucrative, encourager la prévoyance individuelle). L'impôt de même que la capacité contributive ne sont pas considérés comme une fin en soi. Ce sont des moyens de réaliser le contrat social que les citoyens doivent pouvoir, librement et à tout moment, remettre en cause. Les thèses doivent traduire la conception que les commissaires ont de l'Etat, des citoyens, de la responsabilité et des devoirs des citoyens envers l'Etat. Il faut enfin relever qu'une partie des arguments de la majorité résident dans la critique de la thèse qui était opposée à cette proposition, qui donnerait l'image d'un arrosoir, se limiterait à la question des besoins et reviendrait sur les tâches de l'Etat qui ont été définies dans d'autres chapitres.

Thèses ou amendements qui ont été refusés

« Les impôts des personnes morales sont calculés de manière à préserver leur compétitivité et en prenant en considération les prestations sociales qu'elles versent et les efforts qu'elles entreprennent pour garantir le plein emploi ». Cette thèse qui aurait complété la « 509.21.f » a été rejetée (9 non, 8 oui). Les arguments pour cette

suppression se fondaient sur l'ambiguïté des bases de calcul de ces impôts (compétitivité, prestations sociales et efforts pour garantir le plein emploi).

« Ces ressources, et particulièrement les impôts, doivent viser une redistribution sociale liée au principe de la capacité financière, afin de permettre la satisfaction des besoins en termes de santé, d'éducation, de prévoyance sociale, de logement, de culture et de mobilité ». Cette thèse a été refusée (9 non, 7 oui).

Les partisans de cette thèse, opposée à celle devenue majoritaire, estiment qu'une partie des tâches de l'Etat (santé, éducation, prévoyance sociale, logement, culture et mobilité) ne peuvent être « offertes » à prix coûtant mais doivent être partiellement ou totalement financées par l'impôt, que ceci fait partie de l'intérêt général et doit être mentionné lorsque l'on parle finances ! Dans cette vision, l'impôt est considéré du point de vue des besoins qui doivent être satisfaits, devant pour cela être progressif et donc redistributeur, alors que l'autre vision met l'accent sur la protection des contribuables contre le trop d'impôt : maintenir la volonté d'une activité lucrative, préserver la compétitivité. Enfin certains ne sont pas convaincus des efforts que mènent toutes les entreprises pour garantir le plein emploi, soulignant que l'objectif essentiel des entreprises est bien de faire du profit plutôt que du social.

« Le régime fiscal est aménagé sur la base des principes de l'universalité et de l'égalité de droit et vise à la redistribution sociale liée au principe de la capacité financière ».

Cet amendement a été refusé (9 non, 8 oui).

Supprimer « à maintenir la volonté du particulier d'exercer une activité lucrative et à encourager la prévoyance individuelle ».

Cet amendement a été refusé (9 non, 7 oui).

Ces deux dernières thèses ont été présentées comme amendements qui visaient à se rapprocher d'un possible compromis, partant des thèses majoritaires mais en y incluant le concept de redistribution sociale ou en y supprimant un argument pouvant mener à une vision minimaliste de l'impôt.

509.3 Endettement et assainissement

509.31 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

509.31.a

L'Etat veille à maîtriser l'endettement et à le maintenir à un niveau qui ne menace pas les prestations futures que peut attendre la population.

9 oui, 3 non, 3 abstentions

Argumentaire

La dette a donné lieu à un débat animé, avec 2 thèses très différentes proposées, bien que toutes deux introduisent un plafond à la dette, plafond qui est absent dans la plupart des autres constitutions cantonales. Les divergences portaient sur la hauteur de ce plafond (35 % du PIB cantonal pour l'une, 12 % du revenu cantonal brut pour l'autre) et également sur l'arsenal de mesures qui l'accompagnait ou non.

Les partisans d'un contrôle strict de la dette ont argumenté sur l'importance inquiétante et insupportable de la dette genevoise, sa tendance à croître de manière presque continue, et évaluent à 5 milliards son montant maximum, ce qui correspond à moins de la moitié de la dette actuelle. Ils s'inquiètent d'une possible hausse des taux d'intérêts suite à l'injection massive des liquidités pour sauver les secteurs financiers, de la fragilité résultant de la disparition, en cas d'adhésion à l'Union Européenne, des revenus taxant les frontaliers. Ils estiment devoir tenir compte dans l'évaluation de la dette des fonds propres de l'Etat, qui se montent à 2,6 milliards fin 2008. Enfin il faudrait distinguer ce qui provient des investissements et des dépenses de fonctionnement pour évaluer cette dette. Pour parvenir à cette diminution de la dette, une série de mesures de frein à l'endettement, reprises de la Constitution bernoise, (budget sans excédent de charge sauf si trois cinquièmes des membres du parlement l'acceptent, découverts reportés dans les budgets suivants...) doivent être inscrits dans notre constitution. En toute logique, ils s'opposent à l'autre thèse qui permet une dette maximale plus grande (35 % du PIB) et un objectif fixé à 25 % du PIB, remettant en cause à la fois le montant et le principe du rapport au PIB cantonal.

S'ils sont conscients qu'il faut maîtriser la dette, les commissaires divergent sur son montant acceptable, et ce pour 2 raisons : premièrement, les thèses pour une dette limitée à Fr. 5 milliards bloqueraient complètement le fonctionnement de l'Etat, le mettraient sous tutelle, dans un moment de crise grave comme nous le vivons aujourd'hui, et sont en contradiction avec notre première thèse, dans la mesure où serait interdit pendant une longue période une politique réellement conjoncturelle de l'Etat. Deuxièmement, en comparaison internationale, si les dettes suisses et genevoises sont porteuses de gros dangers, que dire de nos voisins (66,4 % du PIB pour l'Union européenne comparé à 43,6 % pour la Suisse, et ce en 2007 !), alors que les situations réelles empêchent souvent le respect par ces pays de leurs propres normes ? Enfin certains s'étonnent que les partisans d'une réduction drastique de la dette soient les mêmes à l'origine d'une réduction importante des impôts. Dans ce sens, la proposition d'un prélèvement d'un impôt exceptionnel dès que la dette dé-

passer un maximum admis semble logique et donne des garanties. Enfin le rapport au PIB, même si le canton de Genève n'est pas un Etat, a l'avantage de lier la dette aux richesses produites, ce qui n'est pas illogique.

Dans la discussion, indépendamment des divergences, apparaissent des questions sur notre compétence à définir des nombres précis (12 %, 25 % ou 35 %), et la recherche d'un consensus ou d'un compromis en termes de principes. Une proposition dans ce sens, qui ne met pas l'Etat sous tutelle, est finalement adoptée par une majorité, suite au retrait de la proposition des « 35 % » au profit de cette thèse du compromis.

Thèses ou amendements refusés ou retirés

La thèse « La dette de l'Etat doit rester inférieure au 35 % du PIB de la République et canton de Genève. Au cas où cet objectif ne serait pas respecté, le Conseil d'Etat doit proposer soit une augmentation des impôts, soit une diminution de prestations, proposition qui est soumise au référendum obligatoire » a été retirée. L'amendement y relatif « Au cas où le montant de dette excéderait 35 % du PIB cantonal, il est perçu un impôt, dit exceptionnel, affecté à l'amortissement de celle-ci dont la durée est limitée jusqu'à atteindre l'endettement minimal » a été retiré.

La thèse « Tant que la dette est supérieure à 25 % du PIB cantonal, toute diminution des impôts est prohibée » a été retirée.

L'article « Frein à l'endettement : Fonctionnement et Investissement » a été refusé (9 non, 3 oui et 3 abstentions). Il était proposé comme suit :

Fonctionnement :

- a) Le budget ne peut présenter d'excédent de charges.
- b) L'excédent de charges du rapport de gestion (du compte de fonctionnement approuvé en fin d'exercice) est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre.
- c) Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil peut déroger à l'al. « a », si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Lors de l'approbation du rapport de gestion (ou des comptes), l'al. « b » n'est pas applicable au montant de l'excédent de charges fixé dans le budget. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans.
- d) Lors de l'approbation du rapport de gestion (ou des comptes), le Grand Conseil peut déroger à l'al. « b », dans une mesure à déterminer, si trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans.
- e) Les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements du patrimoine financier ne sont pas pris en compte lors de l'application des al. « a » et « b ».

Investissement :

- a) Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme.
- b) Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré « mission-financement ».
- c) Un découvert figurant dans le rapport de gestion (ou dans les comptes) doit être compensé dans le budget de la deuxième année qui suit ainsi que les trois années suivantes.
- d) Le Grand Conseil peut décider à la majorité de trois cinquièmes de ses membres de prolonger à huit ans le délai de compensation du découvert ou de renoncer entièrement à la compensation.
- e) Les al. « a » à « d » s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut (de l'Etat), qui se définit comme le rapport entre l'endettement brut et le revenu cantonal, excède un taux de 12 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année qui précède. »

509.32 Thèse et argumentaire de la minorité

Auteurs : Françoise Saudan, Marie-Thérèse Engelberts, Béatrice Gisiger, Simone de Montmollin, Jean-Marc Guinchard, Thomas Bläsi, Bénédicte Hentsch, Richard Barbey

Thèses, articles et résultats des votes

509.32.a

L'Etat veille à maîtriser l'endettement et à le maintenir à un niveau qui ne menace pas les intérêts des générations futures.

Argumentaire

Cette proposition de minorité vise à remplacer la notion de « prestations futures que peut attendre la population » par les « intérêts de des générations futures ».

Lors de sa séance du 26 mars 2009, l'Assemblée plénière a adopté la résolution « *Objectif développement équilibré et durable* ». Cette résolution retenait deux éléments : la recherche d'un équilibre entre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux et le principe d'équité intergénérationnelle et de solidarité intragénérationnelle. Cette préoccupation a été présente dès l'origine dans les débats de notre commission. Lors de notre troisième séance du 30 avril 2009, nous nous sommes longuement penchés sur la manière dont devraient être examinés les différents thèmes retenus par les commissaires à travers une « grille de lecture » comportant quatre principes généraux (durabilité, efficience, solidarité, participation). Dans ce contexte, la « financiabilité » n'a pas été retenue en tant que telle car d'une part, elle doit sous-tendre les réflexions concernant la durabilité, l'efficience, la participation et d'autre part, elle relève de la conception et du rôle de l'Etat.

Une Constitution a parmi ses tâches essentielles de garantir les libertés fondamentales des citoyens et de définir le rôle et les tâches de l'Etat. Garantir les libertés fondamentales, c'est garantir avant tout la liberté de choix des citoyens. C'est la pierre angulaire de la démocratie. Doit-on la limiter aux générations présentes ? Peut-on dès lors également ne parler que de prestations futures sans tenir compte des autres désirs que pourraient avoir ces générations ? La notion nous paraît trop restrictive et nous reviendrons sur ce point. Comment préserver la liberté de choix des générations futures est un défi majeur. Il faut une analyse des conséquences de nos choix en matière de transfert de charge et de richesse entre les générations.

Le bilan intergénérationnel est à l'heure actuelle l'un des outils qui permet cette mise en évidence, au contraire des comptes d'Etat traditionnels, des bilans des assurances sociales et des calculs conventionnels en fonction du PIB. Mis au point aux Etats-Unis au début des années nonante, il est depuis lors mis en œuvre dans divers pays européens. La commission européenne chargée de ces questions effectue des études pilote afin de déterminer les exigences en matières de statistiques. Il s'agit d'instaurer une pratique régulière et de permettre les comparaisons. La Suisse a établi son premier bilan intergénérationnel en 1997 et le second en 2001. Comme tout outil d'analyse, il comporte ses limites mais il permet de dégager les grandes tendances. En ce sens, il est une aide à la décision qui permet de mettre en œuvre une politique budgétaire et sociale durable.

Malheureusement cette approche bien que mentionnée dans la résolution du 26 mars 2009 est difficile à mettre en œuvre au plan cantonal. La distinction entre déficit de fonctionnement et déficit d'investissement, comme il a été relevé au sein de la commission, semble dès lors la plus accessible, la plus pertinente et la plus efficace.

La notion d'intérêt englobe celle de prestation. L'inverse est discutable. Peut-on parler d'une prestation de l'Etat garantissant la liberté de choix ? Les libertés appartiennent aux droits fondamentaux des citoyens. Elles ont pour but de protéger ce dernier contre l'Etat alors que les prestations appartiennent aux droits sociaux. Les discussions portant sur les ressources, les prestations et l'endettement ne pouvaient éviter ce débat de fond. Les impôts sont-ils une fin en soi ou un moyen à disposition de l'Etat pour réaliser le vivre ensemble tel que l'ont déterminé librement les citoyens ? Le rôle de l'Etat n'est-il de n'être qu'un redistributeur afin de permettre la satisfaction des besoins sociaux ou doit-il tenir compte des désirs de liberté, de responsabilité, de volonté de créer ?

La disposition majoritaire est le résultat d'un compromis intervenu en fin de séance. Or la mention des besoins a fait l'objet de réserves de la part de plusieurs commissaires et avait été refusée lors des discussions portant sur les ressources financières. Mais cet aspect n'est qu'un élément d'une problématique bien plus fondamentale puisqu'elle touche à la conception et au rôle de l'Etat mais surtout à la préservation la plus large possible de la liberté de choix des générations futures.

509.4 **Transparence, fraude et contrôle**

509.41 **Thèses et argumentaire de la majorité**

Thèses, articles et résultats des votes

509.41.a Transparence

Le budget et les comptes de l'Etat, ceux des communes et de leurs établissements et institutions, sont publics.

Unanimité (16)

509.41.b Fraude

L'Etat lutte contre la fraude, la soustraction et l'escroquerie fiscale.
--

Unanimité (16)

509.41.c Contrôle

La surveillance des finances de l'Etat, des communes et de leurs établissements et institutions est assurée par un organe public dont l'indépendance est garantie.
--

11 oui, 4 non, 1 abstention

Argumentaire

Ces thèses, essentiellement reprises des constitutions de Vaud, Fribourg, Jura et Bâle-Ville, ont obtenu un consensus assez général dans la commission. Deux éléments ont fait débat :

Dans la thèse « 509.41.b », qui concerne l'évasion fiscale et donc des pays tiers, la commission constate, sans se prononcer sur le fond, que le secret bancaire et l'évasion fiscale de citoyens résidents à l'étranger n'est pas du ressort de notre constitution cantonale.

Dans la thèse « 509.41.c », la question s'est posée de savoir si l'organe de contrôle est unique, si ce doit être la Cour des comptes ou s'il peut être privé, si ces éléments doivent être précisés dans la constitution. Il y a consensus sur le fait que l'organe ne doit pas être nommé, dans la mesure où il n'est pas forcément unique et n'exige pas une modification constitutionnelle en cas de changement. La thèse initialement proposée a ainsi été acceptée à l'unanimité. Un amendement ajoutant que cet organe est public a été ensuite accepté.

509.5 Grand Conseil

509.51 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

509.51.a

Le Grand Conseil examine, amende et adopte le budget général élaboré par le Conseil d'Etat. Il adopte les comptes annuels de l'Etat.

Unanimité (16)

509.51.b

Si la loi financière n'est pas adoptée le premier jour de l'exercice budgétaire correspondant, on considère que le budget de l'année précédente est automatiquement prorogé sous forme de douzièmes provisionnels jusqu'à l'adoption du nouveau budget.

15 oui, 1 abstention

509.51.c

Le Grand Conseil fixe les impôts cantonaux. Les avantages fiscaux reposent sur une base légale.

11 oui, 4 non, 1 abstention

509.51.d

L'aliénation des immeubles qui sont propriété privée de l'Etat, de collectivités publiques, d'établissements publics, ou de fondations de droit public à des personnes morales ou physiques autres que des collectivités publiques, des établissements publics ou des fondations de droit public est soumise à l'approbation du Grand Conseil.

Restent toutefois réservés à la compétence du Conseil d'Etat l'approbation de l'aliénation d'immeubles propriété des Services industriels, d'une commune ou d'une fondation de droit public communale, ainsi que les échanges et les transferts effectués dans le cadre d'opérations d'aménagement du territoire, de remboursement foncier et de projets routiers ou de projets déclarés d'utilité publique.

Reste réservée à la compétence de la Banque cantonale de Genève l'aliénation des immeubles dont elle est propriétaire.

12 voix pour, 1 contre, 3 abstentions

Argumentaire

La thèse « 509.51.a » donne la compétence au Grand Conseil non seulement d'adopter le budget, ce qui se retrouve dans toutes les constitutions, mais en plus de l'examiner et de l'amender, ce qui est souvent implicite.

La thèse « 509.51.b » introduit dans la constitution la pratique des douzièmes provisionnels, ce qui semble justifié.

La thèse « 509.51.c » est un amendement à la proposition initiale qui impose que les avantages fiscaux reposent sur une base légale, afin que des arrangements fiscaux pouvant atteindre des dizaines de millions ne soient pas de la seule compétence du Conseil d'Etat. Ce n'est pas chaque arrangement qui doit dépendre d'une loi spécifique, dans ce sens il est fait mention d'une base légale. Dans la mesure où les forfaits fiscaux font déjà l'objet d'une loi, ils ne sont pas concernés par cet amendement. Ils sont abordés dans un autre chapitre.

La thèse « 509.51.d », reprise de la constitution actuelle, est critiquée par certains du fait qu'elle entre dans trop de détails, qu'elle empêche une certaine souplesse, que sa pertinence constitutionnelle peut être remise en cause. Il est remarqué qu'elle n'existe que dans la constitution genevoise. Pour une majorité cependant, il est nécessaire que la Constitution permette un contrôle démocratique des aliénations du patrimoine public, en particulier en lien avec une politique et une planification de l'aménagement du territoire.

509.6 Frein aux dépenses

509.61 Thèses et argumentaire de la majorité

Par 7 voix pour, 5 voix contre et 4 abstentions, la commission a renoncé à élaborer une thèse sur la question du frein aux dépenses.

Argumentaire

Le débat s'engage dans 2 directions : ces thèses correspondent-elles aux freins aux dépenses, ou s'engagent-elles trop sur l'opérationnel, en d'autres termes sont-elles constitutionnellement nécessaires ? Cela amène les proposant à retirer certains alinéas et à n'en conserver que trois. Le débat se porte alors essentiellement sur deux aspects :

Faut-il qu'un emprunt public soit autorisé par une loi ? Cette exigence semble en contradiction avec la thèse déjà votée : « *l'Etat peut recourir à l'emprunt* » ne semble pas nécessaire pour une majorité.

Faut-il introduire une majorité différente pour qu'une augmentation d'impôts soit acceptée par le Grand Conseil ? Certains le justifient en constatant que de telles clauses, essentiellement sur les questions des finances, existent dans d'autres constitutions cantonales. Une majorité estime qu'il est problématique, d'un point de vue démocratique, d'exiger des majorités différentes selon les sujets abordés.

Thèses qui n'ont pas obtenu de majorité, ont été retirées ou traitées dans un autre rapport

L'administration publique ne peut contracter des obligations financières et engager des dépenses qu'en application de la loi.

Le Conseil d'Etat doit être autorisé par une loi pour émettre un emprunt public ou pour contracter un crédit.

Toute proposition qui suppose une augmentation des crédits ou une diminution des recettes budgétaires exige le dépôt d'une loi d'amendement auprès du Grand Conseil.

La loi financière ne peut créer d'impôts et ne peut les modifier que lorsqu'une loi fiscale spécifique le prévoit ainsi.

Les alinéas « a », « c », et « d » ont été retirés.

- a) Toute augmentation de la quotité d'impôt par le Grand Conseil, qui induit globalement un accroissement des recettes fiscales du canton (ou de l'Etat), nécessite l'approbation de la majorité des membres du Grand Conseil.
- b) Avant d'assumer une nouvelle tâche, l'Etat examinera comment la financer.
- c) Chaque tâche de même que l'effectif de la fonction publique seront périodiquement contrôlés, afin de vérifier s'ils sont encore nécessaires et utiles et si la charge financière qu'ils engendrent reste supportable.
- d) Toute dépense présuppose une base juridique, un crédit budgétaire et une décision de l'organe financièrement compétent.

Les alinéas « b » et « c » ont été transférés dans le rapport 510 « Principes ». Les alinéas « a » et « d » n'ont pas été votés, vu la majorité pour l'absence de thèse.

509.62 Thèse et argumentaire de la minorité

Auteurs : Richard Barbey, Bénédikt Hentsch, Simone de Montmollin, Françoise Saudan, Thomas Bläsi, Jean-Marc Guinchard

Thèses, articles et résultats des votes

509.62.a

Lorsque l'endettement du canton excède 12 % du produit cantonal brut, un budget de fonctionnement déficitaire ne peut être adopté par le Grand Conseil que si les trois cinquièmes de ses membres le décident.

Argumentaire

1. Selon les statistiques fédérales², Genève détient depuis 1995 le triste privilège du canton suisse le plus endetté en termes absolus, c'est-à-dire exprimé en francs. A la fin de 2007, la dette publique genevoise (avec les découverts des caisses publiques de prévoyance) s'élevait ainsi à Fr. 15,4 milliards, en comparaison de Fr. 8 milliards pour Zurich, de Fr. 6,5 milliards pour Berne et de Fr. 6,5 milliards (4,3 + 2,2 milliards) pour les deux demi-cantons de Bâle pris conjointement.

Entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2008, le canton de Vaud a par ailleurs réduit sa dette publique de Fr. 8,6 milliards à Fr. 2,9 milliards, soit de 66 %, alors que, dans le même temps et malgré les efforts de M. David Hiler et de ses collègues, celle de l'Etat de Genève (sans les découverts des caisses de pension publiques) a diminué de Fr. 12,4 milliards à Fr. 11,4 milliards ou de 8 %³, indépendamment d'une réserve conjoncturelle constituée à hauteur de Fr. 744 millions. Les comptes de l'Etat au 31 décembre 2009, dont le soussigné a eu connaissance par le biais de la presse⁴, n'ont guère modifié la situation; la dette du canton a encore diminué de Fr. 322 millions en se situant donc à Fr. 11,1 ou 11 milliards et la réserve conjoncturelle a été portée à Fr. 905 millions, mais les investissements ont progressé et l'ensemble de la classe politique redoute les résultats de 2010 qui se traduiront vraisemblablement par de nouveaux découverts. La chronologie démontre en outre que la dette cantonale genevoise a augmenté en permanence de 1985 à 1998, en passant durant cette période de Fr. 2,8 milliards à Fr. 10 milliards, qu'elle a diminué de quelques centaines de millions de francs (0,5 milliard environ) entre 1998 et 2001, qu'elle a à nouveau augmenté de Fr. 9,2 milliards à plus de Fr. 13 milliards en 2006,

² Tenues à jour, avec un décalage d'environ 2 ans, par le Département fédéral des finances.

³ Chiffres communiqués par les directions des départements vaudois et genevois des finances.

⁴ Articles publiés dans la *Tribune de Genève* du 15.04.2010 (p. 9, M^{me} Elisabeth Eckert) et dans *le Temps* du 16.04.2010 p. 9, (M^{me} Sandra Moro).

puis qu'elle a baissé de Fr. 2 milliards ou un peu plus avec la réserve jusqu'au 31 décembre 2008.

A l'heure actuelle et même si les taux d'intérêts pratiqués sur les marchés internationaux sont particulièrement bas, le canton de Genève consacre chaque jour environ Fr. 1 million pour le service de sa dette, sans les amortissements. L'Etat doit ainsi distraire une part importante de ses ressources pour faire face à ce passif, plutôt que la consacrer à l'accomplissement de ses tâches. De surcroît, toute future augmentation de 1 % des taux d'intérêt sur le marché se traduira par une charge annuelle supplémentaire de Fr. 110 millions.

On relèvera encore que Genève applique présentement le taux d'imposition sans doute le plus élevé en Suisse – excédant de 60 % la moyenne - pour la taxation de fortunes égales à Fr. 5 millions ou plus⁵, de même qu'un taux d'imposition supérieur de 13 % à la moyenne suisse pour les revenus annuels de plus de Fr. 500'000⁶.

2. La commission 5 a écarté deux thèses proposées par le rapporteur minoritaire, inspirées des art. 101a et 101b Cst BE, pour limiter l'endettement actuel de notre canton. La thèse de remplacement adoptée par la commission, prévoyant que « l'Etat veille à maîtriser l'endettement et à le maintenir à un niveau qui ne menace pas les prestations futures que peut attendre la population », se limite à des considérations générales dépourvues d'effet contraignant.

3. L'endettement public à l'évidence excessif accumulé à Genève trouve en grande partie son origine dans un déséquilibre du compte de fonctionnement durant les dernières décennies.

A cet égard, une attention particulière devrait être prêtée aux dépenses liées au personnel de l'Etat et des établissements publics subventionnés. L'effectif de la fonction publique cantonale intégré dans le « Grand Etat » selon la dénomination habituellement utilisée – mais sans les TPG, les Services industriels et l'Aéroport -, comportait selon le budget 2008 30'633 postes à plein temps (ou EPT pour équivalents plein temps), en faisant abstraction d'une information non fiable concernant les employés de la Cour des comptes et du personnel temporaire de l'Assemblée constituante⁷. Les communes genevoises occupaient quant à elles 4'729 EPT en septembre 2008,

⁵ Impôt de Fr. 44'000 pour une fortune de Fr. 5 millions, comparé à la moyenne suisse de Fr. 27'500, soit une différence de Fr. 16'500 ou 60 %.

⁶ Imposition du produit du travail de personnes dépendantes mariées avec 2 enfants disposant d'un revenu annuel global de Fr. 500'000 : taxation de Fr. 158'000 comparée à la moyenne suisse de Fr. 139'000, soit une différence de Fr. 19'000 ou de 13,7 %. Les chiffres mentionnés sous notes 3 et 4 sont tirés du rapport 16 (p. 7-8) de la Cour des comptes du 24.02.2009 concernant l'audit de gestion relatif à la trésorerie de l'Etat, disponible sur le site www.ge.ch/cdc

⁷ Donnée budgétée selon un tableau communiqué par l'office du personnel de l'Etat.

dont 3'102 EPT pour la Ville de Genève⁸, d'où un total canton/communes de 35'362 EPT.

Une comparaison peut être opérée à ce stade entre Genève et les deux demi-cantons de Bâle pris conjointement, compte tenu de leurs similitudes géographiques et démographiques (438'177 habitants à GE et 454'372 habitants à Bâle). Par ailleurs, si Genève, ville internationale, doit engager quelques fonctionnaires supplémentaires, tel est aussi le cas à Bâle en raison de l'existence de deux demi-cantons qui implique nécessairement des doublons.

A la fin de 2008, Bâle-Ville, demi-canton et commune⁹, occupait 11'723 EPT sans les SI et les transports publics (total de 13'344 EPT sous déduction de 689 EPT pour les Industrielle Werke Basel et de 932 EPT pour les Basler Verkehrsbetriebe), plus 422 EPT pour les soins à domicile (Spitex), ainsi que 158 EPT et 7 EPT correspondant aux effectifs des employés communaux de Riehen et Bettingen¹⁰. Le demi-canton de Bâle-Campagne occupait quant à lui 7'046 EPT¹¹ et les communes de Bâle-Campagne 3'317 EPT, auxquels on ajoutera par prudence 400 EPT correspondant à l'effectif global du Spitex de ce demi-canton, même si les soins à domicile semblent y être presque entièrement assurés par des organisations privées¹². Doit enfin être pris en considération le personnel de l'Université de Bâle, représentant avec le corps enseignant et les employés subalternes 1'340 EPT, dont les frais sont répartis par moitiés entre Bâle-Ville et Bâle-Campagne.¹³ Le total bâlois, demi-cantons et communes, représente ainsi 24'413 EPT (11'723 EPT + 422 EPT + 158 EPT + 7 EPT + 7'046 EPT + 3'317 EPT + 400 EPT + 1'340 EPT), en comparaison de 35'362 EPT (30'633 EPT + 4'729 EPT) pour Genève, d'où une différence de 10'949 EPT ou 44,8 %, respectivement de 31 % en prenant comme base de calcul le total genevois plus élevé.

On relèvera également que le personnel des communes bâloises, totalisant 3'482 EPT (158 EPT + 7 EPT + 3'317 EPT), reste inférieur à celui des communes genevoises de 4'729 EPT. L'essentiel de la différence se situe donc au niveau de la fonction publique cantonale, soit 20'931 EPT (24'413 EPT – 3'482 EPT) pour Bâle comparés à 30'633 EPT pour Genève, d'où un écart de 9'702 EPT correspondant à 46,3 % ou à 31,7 % en prenant comme référence le total genevois.

⁸ Données communiquées par l'office cantonal de la statistique (M. Yannic Fornay).

⁹ Le personnel du canton de Bâle-Ville intègre celui de la commune du même nom (information confirmée par M. Ritter, cf. note 10 ci-après).

¹⁰ Relevé communiqué par le service du personnel de Bâle-Ville (M. Sandro Sutter) – 13'344 EPT moins 689 EPT pour les SI, soit 12'655 EPT -, complété par des informations recueillies lors du déplacement des Constituants à Bâle, puis émanant de M. Markus Ritter, adjoint de M. Guy Morin, président du Conseil d'Etat de Bâle-Ville.

¹¹ Relevé communiqué par M^{me} Mirjam Zimmermann du service du personnel de Bâle-Campagne.

¹² Relevé et informations transmises par M^{me} Corinne Huegli du Service de la statistique de Bâle-Campagne.

¹³ Renseignement communiqué par M. Ritter (cf. note 10).

Les données bâloises ne permettent toutefois pas de discerner si les effectifs des deux demi-cantons intègrent le personnel des EMS. En faisant abstraction de cette donnée dans la statistique genevoise, soit 3'135 EPT, le personnel du «Grand Etat» se réduit à 27'498 EPT (30'633 EPT – 3'135 EPT) et la différence par rapport à l'effectif bâlois représente alors 6'567 EPT (9'702 EPT – 3'135 EPT), respectivement de 31,4 % ou 23,9 % en se fondant sur le chiffre le plus élevé.

Les comptes de l'Etat de Genève pour 2008 font d'autre part ressortir que la charge financière d'un EPT correspond annuellement en moyenne à Fr. 148'574 (Fr. 1'990,6 millions divisés par 13'398 EPT)¹⁴. L'évaluation concerne certes le personnel du «Petit Etat» de Genève, mais rien ne permet de supposer que la moyenne serait très différente pour les employés du «Grand Etat». Quoi qu'il en soit, une estimation prudente du coût d'un EPT à Fr. 140'000 par an, permet de constater qu'une différence arrondie de 6'560 EPT entre Bâle et Genève équivaut à une charge annuelle supplémentaire de Fr. 918 millions. Même si la différence d'effectifs entre les deux Bâle et Genève devait se réduire à seulement 4'000 ETP, la charge supplémentaire représenterait encore chaque année Fr. 560 millions.

L'analyse qui précède n'a pas la prétention de cerner toutes les causes des difficultés financières de notre canton, mais l'effectif de la fonction publique, dépendant en particulier des budgets de fonctionnement votés annuellement par le Grand Conseil, constitue sans doute l'un des problèmes importants à résoudre.

4. La présente thèse minoritaire tend à éviter autant que possible l'adoption de budgets de fonctionnement déficitaires, qui sont à l'origine de l'endettement déraisonnable de notre canton. Pour fixer les conditions d'application du mécanisme de sauvegarde proposé, la logique commande de se fonder sur le rapport existant entre l'endettement de l'Etat et le produit cantonal brut, donnée économique qui apparaît à cet égard la plus pertinente. Plusieurs instituts publient des informations sur le produit intérieur brut cantonal. Pour garantir une certaine objectivité, **il conviendra à ce stade de se fonder sur les données publiées par le service cantonal de la statistique**. La proportion de 12 % entre l'endettement de l'Etat et le produit intérieur brut, subordonnant l'application du frein à l'endettement proposé, se retrouve à l'art. 101b al. 5 Cst. BE, étant toutefois rappelé que cette dernière disposition institue un frein à l'endettement pour le compte des investissements¹⁵, tandis que la présente

¹⁴ Données reprises du rapport sur les comptes 2008 de l'Etat, Vol. 1, Exposé des motifs du Conseil d'Etat et états financiers, p. 20 et 55.

¹⁵ Art. 101b Cst. BE : «Le degré d'autofinancement de l'investissement net doit être de 100 pour cent au moins à moyen terme (al. 1). Si le degré d'autofinancement de l'investissement net inscrit dans le budget est inférieur à 100 pour cent, il doit être compensé dans le plan intégré «mission-financement» (al. 2). Un découvert figurant dans le rapport de gestion doit être compensé dans le budget de la deuxième année qui suit ainsi que dans les trois années suivantes (al. 3). Le Grand Conseil peut décider à la majorité de trois cinquièmes de ses membres de prolonger à huit ans le délai de compensation du découvert ou de renoncer entièrement à la compensation (al. 4). Les al. 1 à 4 s'appliquent uniquement lorsque la quote-part de l'endettement brut, qui se définit comme le rapport entre l'endettement et le produit intérieur brut, est supérieure à 100 %».

thèse minoritaire, moins incisive, se concentre sur les budgets cantonaux de fonctionnement déficitaires¹⁶.

A titre informatif, le produit annuel intérieur brut genevois équivaut actuellement à environ Fr. 41 milliards par an, de sorte que le rapport de 12 % prévu dans la thèse minoritaire correspond à un endettement d'approximativement Fr. 5 milliards.

En dernier lieu, le mécanisme de sauvegarde proposé n'interdit pas l'adoption d'un budget de fonctionnement déficitaire, mais requiert que celui-ci soit approuvé par une majorité de 3/5^{èmes} des membres du Grand Conseil aussi longtemps que l'endettement cantonal dépasse Fr. 5 milliards. La même majorité de 3/5^{èmes} des membres du Grand Conseil se retrouve aux art. 101a et 101b Cst. BE, ainsi qu'à l'art. 57 al. 3 et 4 Cst. NE qui prévoit pour sa part un frein spécifique pour l'engagement des dépenses et l'adoption de budgets entraînant une augmentation de l'endettement cantonal sortant du cadre défini par la loi neuchâteloise¹⁷.

brut et le revenu cantonal, excède un taux de 12 pour cent. La valeur déterminante est la quote-part à la fin de l'année civile qui précède (al. 5). »

¹⁶ Le frein à l'endettement appliqué au compte de fonctionnement est régi à Berne par l'art. 101a Cst. BE, qui institue un régime plus rigoureux : « Le budget ne peut présenter d'excédent de charges (al. 1). L'excédent de charges du rapport de gestion est reporté au budget du deuxième exercice suivant, dans la mesure où il ne peut pas être couvert par le capital propre (al. 2). Lors de l'adoption du budget, le Grand Conseil peut déroger à l'al. 1 si les trois cinquièmes de ses membres le décident. Lors de l'approbation du rapport de gestion, l'al. 2 n'est pas applicable au montant de l'excédent de charges fixé dans le budget. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans (al. 3). Lors de l'approbation du rapport de gestion, le Grand Conseil peut déroger à l'al. 2 dans une mesure à déterminer, si les trois cinquièmes au moins de ses membres le décident. Le découvert doit être amorti dans les quatre ans (al. 4). Les gains comptables et les amortissements réalisés sur les placements ne sont pas pris en compte dans l'application des al. 1 et 2 (al. 4) ».

¹⁷ Art. 57 Cst. NE : « Doivent être votés à la majorité des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes pour le canton, une diminution ou une augmentation importante de ses recettes fiscales. La loi définit les notions de dépenses nouvelles importantes, de diminution et d'augmentation importante des recettes fiscales (al. 3). La même majorité est requise pour l'adoption de tout budget annuel dérogeant aux dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement (al. 4). » Cf. à ce propos l'article de Tendon et Mizel publié dans la *Revue suisse de jurisprudence* 2008 p. 455-459.

509.7 Référendum

509.71 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèses, articles et résultats des votes

509.71.a Budget

Le référendum ne peut s'exercer contre la loi annuelle sur les dépenses et les recettes prises dans son ensemble.

Unanimité (16)

Argumentaire

Cette thèse, reprise de la constitution actuelle, a fait l'unanimité, un référendum contre le budget ayant pour conséquence que l'Etat devrait fonctionner plusieurs mois sans budget. Cet élément n'interdit pas un référendum contre un poste particulier du budget.

Thèses renvoyées à la commission 2 :

Clause d'urgence :

- Le référendum ne peut également pas s'exercer contre les lois ayant un caractère d'urgence exceptionnelle.
- La décision constatant le caractère d'urgence est de la compétence exclusive du Grand Conseil.

Référendum obligatoire :

- 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).

Le débat a abouti au constat que les alinéas présentés, repris de la constitution actuelle, étaient de la compétence de la commission 2, dans la mesure où cette dernière abordait de manière générale la question des référendums obligatoires, que ce soit pour le logement ou les finances, et que la clause d'urgence n'est pas, du point de vue constitutionnel, limitée aux questions de finance.

509.8 Forfaits fiscaux

509.81 Thèses et argumentaire de la majorité

Thèse qui n'a pas obtenu de majorité

La thèse « Les forfaits fiscaux sont interdits » a été refusée par 7 non, 5 oui et 3 abstentions.

Argumentaire

Suite à la proposition de 5 membres de la Constituante (Soli Pardo, Albert Velasco, Christian Grobet, Souhaïl Mouhanna, Nils de Dardel), notre commission a mis ce sujet à l'ordre du jour, et a voulu auditionner le chef du département des finances, M. David Hiler, avant de prendre position.

M. Hiler ne pense pas que les forfaits fiscaux soient défendables du point de vue des principes, mais il estime qu'une décision de suppression prise isolément par Genève serait problématique pour les raisons suivantes :

Il ne faut pas négliger les quelques dizaines de millions que rapportent chaque année ces forfaits, auxquels se rajoutent les impôts de successions qui peuvent être du même ordre de grandeur ou même nettement supérieurs.

Une suppression unilatérale augmenterait l'inégalité fiscale entre cantons, sans oublier qu'une négociation au niveau international devrait être envisagée, la Suisse étant loin d'être la seule à offrir de tels avantages fiscaux pour attirer de riches résidents. La suppression des forfaits peut être envisagée, mais elle doit être préparée, négociée et résulter d'une harmonisation au niveau suisse et international.

Dans la discussion qui suivit cette audition, une majorité a craint qu'une décision rapide et unilatérale n'entraîne un départ massif de ces contribuables vers le canton de Vaud, avec des conséquences fiscales non négligeables. Par contre une augmentation du montant de ces forfaits pourrait être envisagée.

Pour une minorité, la question de principe, l'égalité devant la loi et l'impôt de tous les résidents, est prioritaire et impose la suppression des forfaits. Il est difficile d'admettre que c'est un objectif justifié, mais qu'il faut une bonne vingtaine d'années pour l'atteindre. Les pertes fiscales sont sans doute surestimées, l'imposition correcte de ceux qui restent ne doit pas être oubliée, la vie à Genève présentant aussi d'autres avantages. Certains s'étonnent que les mêmes puissent à la fois s'inquiéter de cette possible perte et avoir soutenu la récente baisse d'impôts de Fr 400 millions.

509.82 Thèse et argumentaire de la minorité 1

Auteurs : Alberto Velasco, Melik Özden, Michel Ducommun

Thèses, articles et résultats des votes

509.82.a

Les forfaits fiscaux sont interdits.

Argumentaire

L'article 127 de la Constitution fédérale, qui traite des principes régissant l'imposition, précise que « *Les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent être respectés* ». Sur la base de cet article, on peut affirmer que le forfait fiscal est anticonstitutionnel. D'ailleurs, la Confédération a pris grand soin de justifier l'imposition d'après la dépense dans le document qui la présente : « Elle s'applique lorsque la détermination du revenu et de la fortune au niveau mondial d'une personne assujettie à l'impôt pose d'importantes difficultés pratiques ». On prend donc prétexte de la difficulté de la détermination du revenu et des fortunes des personnes les plus riches pour justifier un traitement scandaleusement privilégié.

Bien sûr, l'anticonstitutionnalité du forfait serait difficile à faire reconnaître. Il n'empêche que cela démontre que le forfait est moralement indéfendable, parce que d'une injustice crasse. Seuls ceux qui peuvent facilement se déplacer, et déplacer leur avoir, peuvent bénéficier de ce privilège.

Un exemple parmi d'autres : M. I. Kamprad – le fondateur d'Ikea – est au quatrième rang des hommes les plus riches du monde en 2009, avec une fortune estimée à 33 milliards de dollars. Il est établi à Epalinges et paie un forfait fiscal annuel de Fr. 200'000.00, depuis 1976. Sur la base d'une estimation minimale de ses revenus, c'est Fr. 500 millions qu'il devrait payer, soit 2'500 fois plus.

Le nombre de contribuables bénéficiant d'un forfait à Genève était en 1999 de 514 et en 2008 de 639. En 2008, c'est un montant total encaissé de Fr. 155,3 millions, soit un montant moyen par contribuable de Fr. 243'000.00.

En Suisse, le nombre de contribuables bénéficiant d'un forfait était en 1999 de 3'106 et en 2008 de 5'003. En 2008, c'est un montant total encaissé de Fr. 577,9 millions, soit un montant moyen par contribuable de Fr. 116'000.00.

509.83 Thèse et argumentaire de la minorité 2

Auteur : Souhaïl Mouhanna

Thèses, articles et résultats des votes

509.83.a

Les forfaits fiscaux sont interdits.

Argumentaire :

Les forfaits fiscaux sont injustes et contreproductifs:

Ils ne respectent pas l'article 127 al.2 de la Constitution fédérale qui stipule « Dans la mesure où la nature de l'impôt le permet, **les principes de l'universalité, de l'égalité de traitement et de la capacité économique doivent, en particulier, être respectés** ».

Ils introduisent une inégalité de traitement avec les contribuables imposés au régime ordinaire.

Ils favorisent l'évasion fiscale de citoyens étrangers et exposent la Suisse à des mesures de rétorsion qui portent sérieusement atteinte à ses intérêts supérieurs, à sa crédibilité internationale et font subir à l'ensemble de la population un grave préjudice.

Le principal argument avancé par les défenseurs de ces forfaits porte sur les pertes fiscales qui résulteraient de la « fuite » des contribuables concernés si ces forfaits devaient être supprimés. Ce chantage est à la fois indécent et de moins en moins crédible. En effet :

Renonce-t-on à rendre la justice au prétexte que la justice coûte cher ?

Les lamentations sur les pertes fiscales des partisans de ces forfaits relèvent de la tartufferie la plus crasse, car ce sont généralement les mêmes qui initient des lois fiscales au profit de très riches résidents sans nullement se soucier de leurs conséquences sur la dette et sur les finances publiques.

Les lieux d'accueil de ces « fuyards » potentiels sont en passe de se réduire comme une « peau de chagrin » en raison de pressions extérieures et d'une prise de conscience croissante de la population, comme le vote zurichois contre ces forfaits l'a récemment démontré.

Il n'est pas du tout certain que **tous** les bénéficiaires de ces forfaits soient, comme le prétendent leurs défenseurs, des « nomades » de la fiscalité et soient dépourvus de conscience citoyenne. Les impôts de ceux qui resteraient après l'abolition des forfaits fiscaux pourraient largement compenser les impôts de ceux qui partiraient.

Ceux qui seraient « chassés » par l'abolition des forfaits fiscaux libèreraient des logements susceptibles d'accueillir de nouveaux contribuables, à hauts niveaux de revenus et de fortunes, imposables au régime ordinaire.

509.84 Thèse et argumentaire de la minorité 3

Auteurs : Jérôme Savary, Andreas Saurer, Boris Calame, Melik Özden, Michel Ducommun

Thèses, articles et résultats des votes

509.84.a

L'Etat œuvre à l'harmonisation fiscale entre les cantons et les communes.

Argumentaire

Il convient de mettre des bornes à la concurrence fiscale acharnée que l'on constate en Suisse. Une concurrence fiscale sans limites ne donne pas plus de liberté aux cantons et aux communes mais revient aujourd'hui à les priver de leur autonomie budgétaire et fiscale. Ils ne peuvent plus fixer librement l'imposition des sociétés et des contribuables, au risque de voir les plus riches d'entre eux s'établir ailleurs et de devoir augmenter encore les impôts de la classe moyenne qui supporte aujourd'hui déjà l'essentiel de la charge fiscale. Ils sont donc de moins en moins en mesure de financer des tâches aussi essentielles que la formation, l'aide sociale, la santé pour ne pas parler de la sécurité, de la justice, des transports et de l'entretien des infrastructures.

Une concurrence fiscale intenable est livrée par certains cantons de campagne aux métropoles en attirant les contribuables les plus aisés. Or, les centres urbains doivent assumer des coûts spécifiques très importants. S'ils n'ont plus les moyens de financer leurs infrastructures ou les dépenses de formation et de recherche, la compétitivité de tout le pays se dégradera.

La concurrence fiscale est par ailleurs source d'inégalités de traitement qui vont croissant : qu'est-ce qui justifie qu'à revenu égal, l'impôt puisse varier du simple au double suivant le canton, voire la commune où l'on habite ? Ces ressources nouvelles exigent une harmonisation fiscale, au moins pour les contribuables les plus mobiles – grandes fortunes, multinationales – afin de revenir à une imposition équitable, progressive ou en tout cas proportionnelle à la capacité financière de chacun.

L'harmonisation fiscale est une réponse à la pratique très contestable des forfaits fiscaux. Contre ce système immoral et qui participe de la sous-enchère fiscale, une harmonisation au niveau fédéral est souhaitable, le canton de Genève, sur la base de ses actions passées, peut renforcer encore sa contribution en la matière.

L'harmonisation fiscale, dite formelle, se base sur l'art. 129 de la Constitution fédérale¹⁸, sur la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et com-

¹⁸ **Constitution fédérale Art. 129 Harmonisation fiscale**

¹ La Confédération fixe les principes de l'harmonisation des impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes; elle prend en considération les efforts des cantons en matière d'harmonisation.

*/.

munes (LHID) et sur la loi fédérale sur l'impôt fédéral (LIFD). La Confédération doit, d'une part, fixer les principes des législations cantonales et communales, notamment en ce qui concerne l'assujettissement, l'objet et la période de calcul de l'impôt ainsi que la procédure et le droit pénal en matière fiscale et, d'autre part, veiller au respect de ces principes (harmonisation formelle). En revanche, fixer le montant de la charge fiscale et le produit des impôts dans les cantons et les communes (harmonisation matérielle) ne relève pas de ses compétences. C'est précisément sur ce dernier point que l'Etat de Genève doit mettre tout son poids dans la balance.

² L'harmonisation s'étend à l'assujettissement, à l'objet et à la période de calcul de l'impôt, à la procédure et au droit pénal en matière fiscale. Les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale.

³ La Confédération peut légiférer afin de lutter contre l'octroi d'avantages fiscaux injustifiés.

509.9 Garantie de l'Etat pour les caisses de pension publiques

Thèse qui n'a pas obtenu de majorité

La thèse « L'Etat retire sa garantie donnée aux engagements futurs d'une caisse de pension publique, si celle-ci ne prend pas les mesures propres à préserver sa situation financière » a été refusée (8 non, 6 oui et 2 abstentions).

Argumentaire

Ce sujet a été traité suite à la proposition d'un membre de notre commission. Notre commission a voulu auditionner le chef du département des finances, M. D. Hiler, avant de prendre position.

M. Hiler indique que le Conseil d'Etat a adopté le système dit des experts qui garantit contre toute décapitalisation ultérieure et qui détermine un certain nombre de garde-fous. C'est ce système qui pourrait être prochainement adopté par les Chambres fédérales. Le Conseil d'Etat a clairement répété son attachement au système mixte. L'alternative actuellement dépassée, serait de mettre Fr. 5 milliards empruntés sur la table pour les verser dans la caisse. Mais il est pour sa part opposé à la recapitalisation intégrale ; l'Etat garant doit précisément garantir ce choix. Cette garantie, dans le cadre du système des experts, correspond à terme à 20 % des engagements.

L'argument à la base de la proposition de cette thèse, c'est que cette garantie fait partie de la dette, et la crainte que l'Etat devra une fois verser le montant de cette garantie, Fr. 5 milliards aujourd'hui.

Les commissaires opposés à cette thèse avancent plusieurs arguments :

La seule possibilité de retirer cette garantie, confirmée par M. Hiler, serait pour l'Etat de mettre Fr. 5 milliards sur la table au profit des caisses de pension, et c'est ce qu'ont fait les cantons suisses qui ont suivi cette voie. La proposition du Conseil fédéral d'imposer une capitalisation intégrale aux caisses publiques, sans retrait de la garantie, donne 40 ans aux caisses pour y parvenir. Donc cette thèse est inapplicable sans augmenter réellement la dette de l'Etat !

Cette garantie, qui correspond à l'engagement de garantir le paiement des prestations dues par la Caisse si elle n'est plus à même de faire face à ses engagements, est la condition légale autorisant un système mixte. La probabilité de son utilisation est quasi-nulle : les projections des experts aboutissent à la conclusion que, dans 20 ans, les caisses publiques genevoises auront versé toutes les prestations statutaires et auront une fortune de plus de Fr. 9 milliards.

Les caisses sont tenues de prendre les mesures nécessaires, elles leur sont légalement imposées par l'autorité de surveillance.

509.92 Thèse et argumentaire de la minorité

Auteurs : Richard Barbey, Simone de Montmollin, Bénédicte Hentsch

Thèses, articles et résultats des votes

509.92.a

L'Etat retire sa garantie donnée aux engagements futurs d'une caisse de pension publique, si celle-ci ne prend pas les mesures propres à préserver sa situation financière.

Argumentaire

1. Le système suisse de la prévoyance professionnelle consacré par la LPP¹⁹ implique l'obligation pour tout employé et son employeur de verser des cotisations en proportion du salaire convenu. Le capital ainsi accumulé jusqu'à 65 ans par chaque employé assuré, augmenté des revenus des investissements jusqu'à la date déterminante, sert à payer ensuite les rentes de l'assuré à partir de l'âge de la retraite, sur la base de calculs actuariels.

Selon la LPP, une caisse de pension peut être fondée sur le système de la **primauté des prestations** ou, à l'inverse, de la **primauté des cotisations**. Dans le premier système de la primauté des prestations, les statuts (voire le règlement) de la caisse définissent les montants des rentes de retraite et d'invalidité promises aux assurés. Lors de la constitution de la caisse, on arrête la quotité des cotisations semble-t-il nécessaires pour couvrir les futures rentes ; le conseil de la caisse revoit ensuite périodiquement la situation et adapte les cotisations à la hausse ou à la baisse, s'il s'aperçoit qu'elles ne suffisent pas à garantir le paiement des rentes promises, alternativement si elles ont été fixées à des mensualités excessives.

Dans la primauté des cotisations au contraire, les statuts (ou le règlement) définissent l'importance de celles-ci. On espère, mais sans garantie, que les cotisations permettront le versement de rentes à concurrence de certains montants. Si les cotisations se révèlent insuffisantes, il faut modifier les statuts (ou le règlement), en fixant des montants plus élevés dans l'espoir d'obtenir les rentes voulues.

2. Basées sur la primauté des prestations, les caisses de pension genevoises de la fonction publique telles que la CIA (Caisse des employés de l'Etat de Genève), la CEH (Caisse des employés des HUG) et apparemment aussi la FTPG (Caisse des employés des TPG), fonctionnent en outre toutes selon un **système mixte**, fondé sur la prémisse de la pérennité de l'Etat, à partir donc de la supposition que celui-ci ne peut jamais disparaître et que sa faillite ne peut être prononcée. Selon ce système, en contrepartie de la garantie financière donnée par l'Etat aux engagements de la caisse envers ses assurés, la moitié des cotisations perçues sur les salaires des personnes actives sert à payer les rentes des retraités. Le principe de base de la prévoyance professionnelle, suivant lequel les pensions de retraite de chaque assuré

¹⁹ Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, RS (Recueil systématique des lois fédérales) 831.40.

sont payées à partir de 65 ans grâce aux cotisations accumulées précédemment par l'intéressé, n'est donc pas entièrement respecté.

3. Dans le rapport sur les comptes **2008** de l'Etat de Genève²⁰ figure une remarque concernant la CIA, la CEH et la FTPG, qui accusaient un défaut de couverture au sens des art. 65c et suiv. LPP et de l'art. 44 OPP ²¹ estimé à un total net de Fr. 5,2 milliards au 31.12.2008. Les engagements de l'Etat, résultant de la garantie qu'il a donnée pour les obligations de ces trois caisses, **n'ont pas été incorporés** dans l'endettement cantonal, mais ont uniquement été mentionnés dans une note en bas du bilan de l'Etat. Le Conseil d'Etat a estimé qu'il était inutile pour l'instant d'inscrire une provision à ce titre et qu'il convenait plutôt d'attendre l'adoption d'un modèle d'évaluation élaboré par des experts, en cours de discussion devant les Chambres fédérales.

Les Chambres ou à tout le moins le Conseil des Etats semblent avoir récemment décidé que le taux de couverture des caisses publiques de pension devait être d'au moins 80 %.

Le rapport de gestion de la CIA pour l'exercice clos au 31 décembre **2008**²² rappelle quant à lui qu'en raison de la crise boursière et financière de l'automne 2008, le taux de couverture de cette caisse a diminué de 72,2 % au 31.12.2007 à 57,8 % à la fin 2008. Il mentionne encore une expertise actuarielle quadriennale de 2007, qui conclut à une augmentation structurellement nécessaire des cotisations. La correction proposée semble toutefois avoir été différée, dans l'attente d'une procédure de fusion de plusieurs caisses de pension publiques genevoises.

Un des articles de presse paru à la suite de la publication des comptes **2009** de l'Etat²³ évoque enfin l'importance des engagements financiers du canton dus aux découverts des caisses de pension publiques, situation qui a attiré l'attention de l'agence internationale de notation Standard & Poor's à l'occasion de son dernier contrôle en dépit des résultats satisfaisants enregistrés pour l'exercice écoulé.

4. La présente thèse minoritaire se fonde sur le constat suivant lequel les cotisations des caisses de pension publiques genevoises et en particulier celles de la CIA n'ont à l'évidence pas été adaptées en temps utile, de manière à tenir compte notamment de l'allongement de la durée de vie au sein de la population et de la diminution du nombre de personnes actives par rapport au retraités. Un passif potentiel important a ainsi été accumulé aux dépens des générations futures, à hauteur de Fr. 5,2 milliards.

La thèse proposée tend en conséquence à insérer dans la Constitution une disposition qui permettrait à l'avenir de contraindre une caisse publique de pension à adapter plus rapidement ses cotisations, de manière à sauvegarder son équilibre financier sous peine de perdre le bénéfice de la garantie étatique pour ses engagements futurs envers ses assurés. Le principe ainsi posé se borne à rappeler une évidence, qui n'a malheureusement pas toujours été respectée jusqu'à présent.

²⁰ Vol. I p. 65.

²¹ Ordonnance sur la prévoyance professionnelle, RS 831.441.1.

²² Rapport (p. 4) pouvant être consulté sur Internet sur le site de la CIA.

²³ Article de M^{me} Elisabeth Eckert dans la *Tribune de Genève* du 15.04.2010 (p. 9).

Liste des annexes disponibles sur internet (www.ge.ch/constituante)

Annexe 1 : Données factuelles sur les ressources

Annexe 2 : Données factuelles sur les dépenses

Annexe 3 : Données factuelles sur la dette et le patrimoine

Table des thèses

Les thèses de minorité sont en italique.

509.1 Principes généraux

509.11.a

La gestion des finances de l'Etat est économe et efficace.

509.11.b

En règle générale, l'Etat équilibre son budget de fonctionnement.

509.11.c

L'Etat tient compte de la situation conjoncturelle et peut créer ou utiliser des réserves anticycliques.

509.11.d

Les déficits engendrés par ces situations doivent être compensés à moyen terme.

509.11.e

L'Etat établit une planification financière globale.

509.11.f

Il incombe à l'Etat de veiller à administrer, protéger, développer et conserver le patrimoine de la République.

509.2 Ressources, principes et buts

509.21.a

Les ressources financières de l'Etat sont :

- les impôts et autres contributions qu'il prélève ;
- le revenu de sa fortune ;
- les prestations de la Confédération et de tiers ;
- les donations et legs.

509.21.b

L'Etat peut recourir à l'emprunt.

509.21.c

L'Etat et les communes perçoivent les impôts et autres contributions nécessaires à l'exécution de leurs tâches.

509.21.d

Le patrimoine et les ressources de l'Etat, quels qu'en soient les détenteurs, sont soumis à l'intérêt général.

509.21.e

Les principes de taxation sont ceux de la légalité, de l'universalité, de l'égalité et de la capacité économique.

509.21.f

Les impôts des personnes physiques sont calculés de manière à ménager les personnes économiquement faibles, à maintenir la volonté du particulier d'exercer une activité lucrative et à encourager la prévoyance individuelle.

509.3 Endettement et assainissement

509.31.a

L'Etat veille à maîtriser l'endettement et à le maintenir à un niveau qui ne menace pas les prestations futures que peut attendre la population.

509.32.a

L'Etat veille à maîtriser l'endettement et à le maintenir à un niveau qui ne menace pas les intérêts des générations futures.

509.4 Transparence, fraude et contrôle

509.41.a Transparence

Le budget et les comptes de l'Etat, ceux des communes et de leurs établissements et institutions, sont publics.

509.41.b Fraude

L'Etat lutte contre la fraude, la soustraction et l'escroquerie fiscale.

509.41.c Contrôle

La surveillance des finances de l'Etat, des communes et de leurs établissements et institutions est assurée par un organe public dont l'indépendance est garantie.

509.5 Grand Conseil

509.51.a

Le Grand Conseil examine, amende et adopte le budget général élaboré par le Conseil d'Etat. Il adopte les comptes annuels de l'Etat.

509.51.b

Si la loi financière n'est pas adoptée le premier jour de l'exercice budgétaire correspondant, on considère que le budget de l'année précédente est automatiquement prorogé sous forme de douzièmes provisionnels jusqu'à l'adoption du nouveau budget.

509.51.c

Le Grand Conseil fixe les impôts cantonaux. Les avantages fiscaux reposent sur une base légale.

509.51.d

L'aliénation des immeubles qui sont propriété privée de l'Etat, de collectivités publiques, d'établissements publics, ou de fondations de droit public à des personnes morales ou physiques autres que des collectivités publiques, des établissements publics ou des fondations de droit public est soumise à l'approbation du Grand Conseil.

Restent toutefois réservés à la compétence du Conseil d'Etat l'approbation de l'aliénation d'immeubles propriété des Services industriels, d'une commune ou d'une fondation de droit public communale, ainsi que les échanges et les transferts effectués dans le cadre d'opérations d'aménagement du territoire, de remembrement foncier et de projets routiers ou de projets déclarés d'utilité publique.

Reste réservée à la compétence de la Banque cantonale de Genève l'aliénation des immeubles dont elle est propriétaire.

509.6 Frein aux dépenses**509.62.a**

Lorsque l'endettement du canton excède 12 % du produit cantonal brut, un budget de fonctionnement déficitaire ne peut être adopté par le Grand Conseil que si les trois cinquièmes de ses membres le décident.

509.7 Référendum**509.71.a Budget**

Le référendum ne peut s'exercer contre la loi annuelle sur les dépenses et les recettes prises dans son ensemble.

509.8 Forfaits fiscaux**509.82.a**

Les forfaits fiscaux sont interdits.

509.83.a

Les forfaits fiscaux sont interdits.

509.84.a

L'Etat œuvre à l'harmonisation fiscale entre les cantons et les communes.

509.9 Garantie de l'Etat pour les caisses de pension publiques**509.92.a**

L'Etat retire sa garantie donnée aux engagements futurs d'une caisse de pension publique, si celle-ci ne prend pas les mesures propres à préserver sa situation financière.

* * * * *

