

*Date de dépôt : 4 février 2008*

## **Rapport**

**de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat ouvrant un crédit d'investissement de 546 000 F pour l'acquisition de mobilier, d'équipements, de matériel pédagogique et informatique pour l'ouverture de nouveaux centres de jour et le renforcement de structures existantes de l'enseignement spécialisé**

### **Rapport de M. Alain Charbonnier**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission des finances s'est réunie sous les excellentes présidences de M<sup>me</sup> Marianne Grobet-Wellner le 29 août 2007 et de M. Guy Mettan le 3 octobre 2007, afin de traiter ce projet de loi 10047.

M<sup>me</sup> Marianne Frischknecht, secrétaire adjointe au Département des finances, MM. Edouard Martin et Fabien Mangilli, secrétaires scientifiques de la Commission des finances, ont assisté aux travaux de la commission et les excellents procès-verbaux ont été tenus par Mme Mina-Claire Prigioni, que ces personnes soient vivement remerciées ici pour leur précieux appui à la commission.

La commission a auditionné à deux reprises le Département de l'instruction publique (DIP) représenté par : MM. Jean-Paul Biffiger, directeur adjoint au Service médico-pédagogique, Jérôme Emerich, directeur des finances du DIP, Manuel Montandon, directeur administratif et financier à la Direction générale de l'office de la jeunesse. M. Bernard Buttet, responsable de division au Département des constructions et des technologies de l'information, a participé à la deuxième séance de la commission.

Les représentants du DIP ont présenté à la commission le projet de loi 10047 ouvrant un crédit d'investissement de 546 000 F. Ce montant se ventile de la manière suivante : 249 000 F pour le mobilier et équipement

administratif, 180 000 F pour le matériel pédagogique, 117 000 F pour l'équipement informatique. Le SMP (service rattaché à l'office de la jeunesse) travaille en coordination avec l'enseignement primaire et s'occupe d'enfants en grande difficulté et/ou handicapés. Au cours des dix dernières années, peu d'infrastructures nouvelles pour cette population d'enfants ont été mises en place de sorte que l'évolution des infrastructures permettant d'accueillir ces enfants n'a pas suivi l'évolution démographique de la population du bassin lémanique. Par conséquent, à la rentrée 2006-2007, l'on comptait qu'il y avait environ 100 enfants en attente de pouvoir être accueillis par ce type d'institutions. Le but du projet de loi 10047 est de mettre en place quatre pôles d'institutions pour les regroupements spécialisés, pour les centres de jour, pour la Roseraie ainsi que pour les Crêts-de-Champel. La mise en œuvre du projet ne pouvant être effective pour la rentrée scolaire 2007-2008, un équipement minimal a été obtenu par prêt et par retrait auprès du garde-meuble de l'Etat. Le projet de loi 10047 a pour objectif d'acquérir l'équipement et le mobilier neuf qui est requis pour ces nouvelles institutions. A l'issue de la mise en place de ces nouvelles infrastructures, l'objectif serait de n'avoir plus aucun enfant nécessitant ce type d'accompagnement scolaire en liste d'attente.

Un député Vert s'enquiert du contexte dans lequel se place le projet de loi 10047. Tout d'abord, il relève que le secteur du handicap et de la petite enfance semblent se cantonaliser. Il évoque des institutions telles qu'Astural ou la Fondation Ensemble, et demande si des institutions traditionnelles de ce type ne seraient pas à même de répondre à la problématique présentée dans le projet de loi 10047. M. Biffiger explique tout d'abord que durant une dizaine d'années, Genève menait une politique d'intégration des enfants en difficulté. Cependant, d'année en année, il devint nécessaire de placer un nombre d'enfants toujours plus important en institutions spécialisées publiques. Ces enfants ont pu être accueillis dans 34 institutions spécialisées et 19 regroupements spécialisés. Toutefois, depuis cinq ans, il n'est plus possible de répondre à la demande qui devient toujours plus forte. M. Biffiger rappelle que durant son mandat, M<sup>me</sup> Brunschwig Graf avait donné les moyens au DIP d'ouvrir des institutions pour accueillir les enfants en difficulté en âge préscolaire. Cependant, depuis les deux dernières années, il existe environ 100 enfants en âge de scolarité obligatoire et en âge préscolaire qui attendent de pouvoir être pris en charge par des structures spécialisées.

Afin de répondre à cette demande et absorber cette liste d'attente, le projet de loi 10047 a pour objectif d'ouvrir cinq institutions, et deux regroupements spécialisés. Par anticipation, trois centres ont été ouverts à la rentrée 2006-2007, et deux centres démarreront leurs activités à la rentrée

2007-2008. M. Biffiger déclare donc qu'actuellement, le DIP a pu répondre à la demande, de sorte qu'il n'y a actuellement plus aucun enfant en liste d'attente pour des places d'enseignement spécialisé.

M. Biffiger assure aussi à la commission que les relations entre les institutions privées évoquées et les institutions publiques sont très bonnes et très complémentaires.

Un commissaire libéral déclare que l'exposé des motifs fait mention d'institutions qui ont démarré leurs activités à la rentrée scolaire 2006-2007. Par ailleurs, il apparaît que les autres locaux ont pu accueillir les élèves à la rentrée scolaire 2007-2008, soit trois jours avant que le projet de loi ne soit examiné pour la première fois en Commission des finances. Or, le DIP aurait été en mesure d'anticiper cette dépense, puisqu'il savait déjà à la rentrée 2006-2007 que 35 enfants en âge de scolarité obligatoire ainsi que 45 enfants en âge préscolaire attendaient d'être accueillis immédiatement. Le député observe donc qu'une fois de plus, la demande pour le crédit d'investissement est présentée à la commission une fois la dépense engagée, et de rappeler que la commission avait déjà été confrontée à une affaire de ce type l'année dernière dans le cadre d'une demande pour la HES santé-social aux Caroubiers. Il a donc l'impression que le projet de loi 10047 est présenté à la Commission des finances uniquement dans l'objectif de lui faire valider une dépense qui a déjà été faite. La présidente surenchérit et fait observer que les besoins pour ces places et ces équipements étaient déjà connus à la rentrée 2006-2007, ce qui signifie qu'il aura fallu environ une année avant que la demande de crédit n'arrive devant la commission. M. Biffiger tient à préciser que la moitié des enfants en liste d'attente en 2006 ont pu être pris en charge lors de la rentrée 2006-2007, et la deuxième moitié des enfants en liste d'attente ont été pris en charge à la rentrée 2007-2008. M. Montandon explique que le DIP a dû trouver en urgence des solutions pour faire face à la demande lors de la rentrée 2006-2007. Suite à cela, le processus de demande d'ouverture de crédit est parti au niveau de la direction générale. Cependant, il ne sait pas pour quelles raisons le projet de loi 10047 n'a finalement été déposé que le 7 juin 2007 et regrette ce retard.

M. Emerich explique qu'afin de faire face à la situation d'urgence à laquelle fut confrontée l'office de la jeunesse lors de la rentrée 2006-2007, trois axes de solutions ont été exploités. Premièrement, réemployer du matériel se trouvant au garde-meuble, deuxièmement, utiliser les crédits LBA pour le renouvellement de matériel en l'investissant pour ces nouvelles places, et enfin, acquérir du nouveau matériel. M. Emerich reconnaît que cette troisième partie aurait mérité un éclaircissement chiffré.

Ensuite, le même commissaire libéral se réfère à la p. 12 du projet de loi 10047 précisant que la dépense de 117 000 F pour l'informatique inclut une somme de 64 000 F pour le réseau et la téléphonie.

La réponse du DIP sur les dépenses concernant la téléphonie a été rendue par écrit par le département :

La Commission souhaite que le Département transmette une réponse détaillant la dépense de 64 000 F pour la téléphonie.

Le coût de 64 000 F estimé pour la téléphonie et le réseau, inscrit au projet de budget 2007 du DCTI sous la rubrique 05.08.00.00 506 0 9001, se décompose comme suit :

**Pour les 4 nouvelles institutions spécialisées :**

- 1 téléphone	fourniture et pose	1 000 F
- 1 fax	fourniture et pose	1 000 F
- 7 prises réseau (y compris équipement actif, main d'œuvre, etc.)		1 000 F
- câblage, licences, programmation et pose pour chaque site		6 000 F
- routeur pour raccordement au réseau cantonal		<u>5 000 F</u>
	Soit par site	14 000 F
	Total pour les 4 sites	<u>56'000 F</u>

**Pour la création de la nouvelle structure d'accueil :**

- 2 prises réseau ( y compris équipement actif, main d'œuvre, etc.) à 1 000 F,  
**soit 2 000 F**

**Pour le renforcement des structures existantes :**

- 6 prises réseau ( y compris équipement actif, main d'œuvre, etc.) à 1 000 F,  
**soit 6 000 F**

Un autre commissaire libéral se réfère ensuite en page 7 du projet de loi 10047 où il est indiqué que la mise en place des centres a nécessité l'engagement de 2,7 postes administratifs pour l'année scolaire 2006-2007, et nécessite 1,5 poste pour la rentrée 2007-2008 ; cette quantité d'engagement de postes administratifs lui paraît relativement excessive. Enfin, il souhaite savoir si les 20 postes de personnel enseignant et éducatif sont de nouveaux postes. M. Montandon déclare qu'aucun nouveau poste n'a été créé et que tous les postes dont il est fait mention sont des réallocations. Ensuite, M. Montandon précise que la terminologie de personnel administratif et technique (PAT) recouvre tous les postes qui ne sont pas des postes d'enseignants. Autrement dit, il peut s'agir de postes de back-office, mais aussi de logopédistes, de psychologues, d'infirmières ou de cuisiniers. Il reconnaît que ce terme prête souvent à confusion. La distribution des postes du PAT pour ce projet de loi a été envoyée par écrit à la commission :

La Commission souhaite obtenir le détail des postes administratifs concernés par le PL 10047

Le détail des 4.2 postes administratifs annoncés en p. 7 du PL se décompose comme suit :

- 1.1 poste de responsable thérapeutique
- 2.05 postes de logopédistes
- 1.05 poste d'aide de cuisine

Un député Vert fait référence à l'article 3 du projet de loi 10047 portant sur le financement et les charges financières :

« Le financement de ce crédit est assuré au besoin par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissements sont à couvrir par l'impôt ».

Il souhaiterait obtenir une explication précise de cet article qui figure dans un nombre important de projets de lois soumis au Grand Conseil.

M<sup>me</sup> Frischknecht a transmis une note détaillée sur la teneur de l'article relatif au financement et charges financières :

**DEPARTEMENT DES FINANCES – SECRETARIAT GENERAL**

**N O T E**

**Concerne :** *Signification de la disposition d'un PL d'investissement relative au financement et charges financières*

*Texte actuel :*

*"Le financement de ce crédit est assuré, au besoin par le recours à l'emprunt, dans le cadre du volume d'investissement nets-nets fixé par le Conseil d'Etat dont les charges financières en intérêts et en amortissement sont à couvrir par l'impôt".*

*L'art. 3 du PL 10047 qui pose un problème de lecture et que l'on retrouve dans la plupart des projets de loi d'investissement vise à répondre à deux questions:*

1. Comment est financé le crédit d'investissement de 546'000 F ?

--> Comme l'indique l'article 2 du PL, son financement est déjà prévu et approuvé par la loi établissant le budget administratif de l'Etat de Genève pour l'exercice 2007. Celle-ci prévoit, à son article 12, que le Conseil d'Etat est autorisé à émettre des emprunts pour couvrir l'insuffisance de financement des investissements nets mentionnée à l'article 9 de cette même loi.

2. Comment sont financées les charges financières de fonctionnement en intérêt et en amortissement ?

--> les charges financières annuelles sont entièrement financées par les recettes ordinaires de l'Etat (les impôts) ou par l'emprunt, contrairement à un actif autofinancé dont les charges financières annuelles sont financées par des taxes.

La référence à la notion **des investissements nets-nets** qui correspond à : investissement net (investissement brut - recettes d'investissement) - investissements non amortis (terrains, etc.) et investissements auto-financés, n'est pas forcément pertinente ici. Finalement, la seule information qu'apporte cet article est de préciser qu'il ne s'agit pas d'un actif autofinancé. Or, comme l'immense majorité des actifs autofinancés a été transférée au SIG et donc que tous les investissements de l'Etat sont financés par les impôts et l'emprunt, cet article peu lisible pourrait, à l'avenir, être supprimé.

### Débats de la commission

Les commissaires constatent qu'à l'instar du projet de loi relatif à la HES santé-social aux Caroubiers, le Conseil d'Etat demande à la commission d'avaliser une dépense déjà engagée. Par ailleurs, le projet de loi relatif à la Cité Universitaire posait également un problème au niveau formel, la commission ne peut pas tolérer de travailler dans ces conditions.

Toutefois la commission déclare que compte tenu de la population à laquelle s'adressent les structures mises en place par le biais de ce crédit d'investissement, elle ne peut pas refuser le projet de loi 10047.

La présidente propose donc de trouver une solution pour inciter le Conseil d'Etat à déposer les projets de lois à temps – soit avant d'avoir engagé la dépense – sans qu'il ne perde pour autant la possibilité de présenter une urgence motivée à la commission.

Un député libéral estime que le département demande à la commission de remplir un rôle symbolique, raison pour laquelle il suggère à la commission de répondre, par équivalence, de façon symbolique. **Il propose que seule la présidente ne vote le projet de loi 10047, les autres commissaires s'abstenant. Exceptionnellement, la présidente serait rapporteur du**

**projet de loi. Cette façon d'agir a l'avantage de signifier clairement au gouvernement le malaise dont est saisie la commission face à cette situation, tout en permettant l'acceptation formelle du projet de loi 10047.** En effet, il ne souhaite pas refuser le vote du projet de loi 10047 car l'investissement s'adresse à des enfants en situation très délicate.

La présidente suggère de voter la proposition. Cependant, afin de conserver son pouvoir symbolique, la proposition exigerait de remporter l'unanimité.

La présidente met aux voix la proposition :

**La proposition ne remporte pas l'unanimité.**

Un député socialiste fait une autre proposition : celle de **déposer une motion accompagnant le rapport du projet de loi 10047. Cette motion inviterait le Conseil d'Etat à déposer les projets de lois en temps utile.**

La présidente met aux voix la proposition de déposer une motion:

**La proposition est approuvée à l'unanimité.**

### **Vote de la commission**

Le président met aux voix l'entrée en matière sur les projets de lois 10047.

### **Vote d'entrée en matière du projet de loi 10047**

Pour : **9 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 L, 2 UDC, 1 MCG)**

Contre : –

Abstention : –

**L'entrée en matière du projet de loi 10047 est acceptée.**

Le président met aux voix le projet de loi 10047 dans son ensemble.

**Vote d'ensemble du projet de loi 10047**

Pour : 7 (3 S, 1 Ve, 1 PDC, 1 L, 1 MCG)

Contre : –

Abstention : 2 (2 UDC)

**Le projet de loi 10047 dans son ensemble est accepté et la commission préavise unanimement pour un traitement en catégorie extrait en plénière.**

**Conclusion**

Mesdames et Messieurs les députés, c'est sans opposition que la Commission des finances vous propose d'accepter ce projet de loi en faveur d'enfants en difficultés.

Toutefois la commission prie le Conseil d'Etat de tout mettre en œuvre afin de ne plus venir devant notre conseil avec des projets de loi d'investissements dont les dépenses ont déjà eu lieu et qui mettent ainsi notre parlement devant des faits accomplis !!

## Projet de loi (10047)

ouvrant un crédit d'investissement de 546 000 F pour l'acquisition de mobilier, d'équipements, de matériel pédagogique et informatique pour l'ouverture de nouveaux centres de jour et le renforcement de structures existantes de l'enseignement spécialisé

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

### Art. 1 Crédit d'investissement

Un crédit d'investissement de 546 000 F (y compris TVA et renchérissement) est ouvert au Conseil d'Etat pour l'acquisition de mobilier, d'équipement et de matériel informatique pour les nouveaux centres de jour et le renforcement de structures existantes de l'enseignement spécialisé.

### Art. 2 Budget d'investissement

Ce crédit est inscrit au budget d'investissement en 2007 sous les rubriques 03.31.00.00 506 0 7801 et 03.21.00.00 506 0 7801 pour l'équipement mobile et sous la rubrique 05.08.00.00 506 0 9001 pour l'équipement informatique.

Il se décompose de la manière suivante :

Mobilier et équipement administratif	249 000 F
Matériel pédagogique	180 000 F
Equipement Informatique	117 000 F
<b>Total</b>	<b>546 000 F</b>

### Art. 3 Financement et charges financières

Le financement de ce crédit est, assuré au besoin par le recours à l'emprunt dans le cadre du volume d'investissement « nets-nets » fixé par le Conseil d'Etat, dont les charges financières en intérêts et en amortissements sont à couvrir par l'impôt.

**Art. 4 Amortissement**

L'amortissement de l'investissement est calculé chaque année sur la valeur d'acquisition (ou initiale) selon la méthode linéaire et est porté au compte de fonctionnement.

**Art. 5 Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat**

La présente loi est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993.