

Date de dépôt : 26 septembre 2017

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Alberto Velasco, Caroline Marti, Romain de Sainte Marie, Jean Batou, Christian Frey, Lydia Schneider Hausser modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (Pour que le Conseil d'Etat assume ses responsabilités en matière budgétaire)

Rapport de majorité de M^{me} Lydia Schneider Hausser (page 1)

Rapport de minorité de M. Cyril Aellen (page 31)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Lydia Schneider Hausser

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a étudié le projet de loi en question lors de ses séances des 22 et 29 mars ainsi que lors de sa séance du 28 juin 2017 sous la présidence de M. Roger Deneys. La Commission des finances a été assistée par M. Raphaël Audria.

Les procès-verbaux de ces séances ont été rédigés par M. Gérard Riedi.

Que toutes ces personnes soient remerciées du soutien apporté à la commission.

Audition de M. Alberto Velasco, premier signataire

M. Velasco indique que le PL 12061 propose de créer un nouvel article 42, alinéa 4 de la LGAF : « Le Conseil d'Etat transmet un nouveau projet de loi

budgétaire annuelle au Grand Conseil le 31 janvier au plus tard ». Ce projet de loi a été inspiré par ce qui s'est passé en 2016 lorsque le Conseil d'Etat a décidé de ne pas présenter un deuxième budget. Après avoir auditionné les départements et les entités concernées, une majorité du Grand Conseil a refusé l'entrée en matière du budget. En cas de dépôt d'un second budget, il n'y aurait pas eu besoin de retravailler tout le budget ; la Commission des finances n'aurait pas besoin de refaire toutes les auditions.

En conséquence rien n'empêchait le Conseil d'Etat de revenir avec un nouveau budget dans un délai assez court. Mais le Conseil d'Etat n'a pas réussi à trouver une majorité soit avec la gauche et le MCG ou soit avec le PLR, l'UDC et le MCG. Le Conseil d'Etat n'arrivant pas à avoir une politique claire afin de trouver des majorités, les députés ont été dans l'impossibilité de voter un nouveau budget. Un chantage inadmissible est institué : si le Grand Conseil refuse le budget, il n'y aura pas de budget.

Enfin, les commissaires ont vu dernièrement, en présence de M. Dal Busco, que l'article 42 LGAF permet au Conseil d'Etat, dans un tel cas, de faire uniquement face aux dépenses strictement nécessaires. Il n'aurait, dans l'extrême, aucune responsabilité à verser les subventions ; cela pose tout de même un problème. De facto le Conseil d'Etat, sans autorisation budgétaire, s'est permis de faire certaines réductions sans avoir de base légale.

Il est important que le Conseil d'Etat assume ses responsabilités et que les députés, quelle que soit la majorité, aient le droit de refuser un budget et d'en demander un nouveau. Il préfère à la limite avoir un budget qui ne le satisfait pas, mais qui a été accepté par une majorité, plutôt que de ne pas avoir de budget. Pour le fonctionnement de l'Etat, il vaut mieux qu'il y ait un budget.

Discussion

Une députée MCG trouve que ce projet de loi pose bien la problématique. D'ailleurs la précédente Constitution prévoyait l'obligation de représenter un budget. Il est cependant difficile qu'un nouveau budget soit présenté le 31 janvier ; le vote du budget ayant lieu juste avant Noël et étant suivi par au moins deux semaines de vacances. Compte tenu de cela, le Conseil d'Etat aurait 3 semaines pour revenir avec un nouveau budget. Même si tout n'est pas à refaire, un tel délai serait difficile à tenir, il faudrait donc prévoir un délai plus long.

M. Béguet indique que dans la nouvelle LGAF, il y a une reconduction automatique sous forme de douzièmes provisoires et il n'y a donc pas de nécessité pour le Conseil d'Etat de représenter un projet de loi.

M. Velasco ne voit pas de problème à modifier l'échéance.

Un député UDC approuve ce projet de loi sur le fond, car avec la nouvelle LGAF il serait possible qu'aucun budget ne soit déposé durant toute une législature. C'est peut-être un confort pour le Conseil d'Etat, mais ce n'est pas quelque chose de bon pour la démocratie. Par rapport au projet de loi, la date du 31 janvier ne lui convient pas. Mais il faut trouver une solution pour obliger le Conseil d'Etat à présenter un second budget. Peut-être faudra-t-il envisager de couper tous les crédits complémentaires permettant au Conseil d'Etat de passer allègrement l'année.

M. Velasco laisse le choix de la date à la sagesse de la commission.

Un député PLR pense que plusieurs problèmes se sont posés avec cette gestion du non-budget. De son point de vue, le problème principal est lié à l'interprétation et l'application des douzièmes provisoires, le Conseil d'Etat ayant fait une interprétation assez libre de ceux-ci. Beaucoup de gens n'étaient pas contents du tout de la façon dont cela a été analysé et des recours sont, sauf erreur, encore pendants, notamment avec les fonctionnaires. Autant il y a des économies à faire, autant, l'attitude des fonctionnaires par rapport à la problématique du budget et à l'application des mécanismes salariaux est une question moins simple que le Conseil d'Etat veut le dire. Il n'est pas exclu que ce recours soit gagné au niveau des tribunaux. Cela a également donné lieu à des projets de lois, notamment de la part de députés ayant estimé que le Conseil d'Etat n'avait pas la compétence de couper les 1% dans les contrats de subventions, mais aussi à des débats sur la problématique de l'applicabilité des mécanismes salariaux ou sur l'interprétation du règlement du Conseil d'Etat pour savoir si une obligation cantonale découlant d'une obligation fédérale était soumise à une obligation fédérale en tant que telle. Il pense en particulier aux problématiques de l'augmentation des coûts de cotisation à la CPEG, mais il pourrait multiplier les exemples.

Mais il faut faire attention à ce que le mieux ne soit pas l'ennemi du bien ; que se passera-t-il si le Grand Conseil refuse le deuxième budget ?

La question du délai est plus complexe qu'imaginée. Si la date est trop éloignée, par exemple au 30 avril, il n'y a rien de pire pour l'administration et la gestion du budget. Le Conseil d'Etat doit préparer le budget afin qu'il soit traité par la Commission des finances puis par la plénière du Grand Conseil. Au moment où le budget est appliqué pour l'année, il a un effet rétroactif au 1^{er} janvier, ce qui, en fonction des décisions prises, rendra la situation plus compliquée qu'avec les douzièmes provisoires. Il n'est donc pas certain qu'il faille prolonger le délai si la commission va dans le sens d'approuver ce projet de loi.

Il n'est pas favorable à ce que le Conseil d'Etat doive obligatoirement présenter un nouveau budget. En revanche, il partage l'analyse faite du problème. Toutefois, la frustration ne se situe pas tant dans le fait que le Conseil d'Etat n'ait pas déposé de budget, mais dans le fait qu'il ait commencé par dire qu'il en déposerait un deuxième et qu'il a fait traîner cette situation pendant des semaines avant d'y renoncer. Politiquement, cela n'a pas été quelque chose de bon.

A la lecture de ce projet de loi, ne faudrait-il pas plutôt exiger que le Conseil d'Etat présente ce que signifie exactement le budget aux douzièmes provisoires ? En réalité, il y a bien un budget avec la loi actuelle. En cas de refus du budget, c'est le budget de l'année précédente avec des adaptations qui est appliqué. En réalité, le Conseil d'Etat a fait un peu ce qu'il a voulu et il a également fait ce qu'il voulait avec les commissaires à travers les dépassements de crédit qui ont été utilisés assez politiquement.

En cas de refus du budget, le Conseil d'Etat devrait annoncer s'il va présenter un nouveau budget. Par contre, s'il décide de ne pas en présenter un dans le délai convenu, il donnerait au Grand Conseil un fascicule avec des chiffres précis (jusqu'à fin février de l'année concernée et non en fin d'année avec le budget de l'année suivante) sur le contenu du budget aux douzièmes provisoires. Aujourd'hui, les députés découvrent ce qu'a signifié le budget aux douzièmes provisoires avec les comptes, ce qui n'est d'ailleurs pas aisé à lire. Ne faudrait-il pas réfléchir à des règles plus claires sur la signification d'un budget aux douzièmes provisoires ? Ainsi les députés l'étudieraient et, le cas échéant, l'adopteraient formellement sans pouvoir le modifier. Les problèmes ressentis seraient réglés avec le non-dépôt d'un deuxième budget.

M. Velasco considère que cela va effectivement poser des problèmes pour la comparaison des comptes. Il est vrai que les douzièmes provisoires, tels qu'ils ont été appliqués, amènent à ne pas savoir quelle sera la base de référence pour la suite. En plus, il faut se rappeler de tout le débat qu'il y a eu à la Commission des finances sur l'article 42 LGAF. L'Etat n'est pas seulement là pour payer des fonctionnaires ; il a aussi d'autres fonctions à remplir. Dans le cas où un nouveau budget n'est pas déposé, si le Conseil d'Etat indiquait toutes les dépenses que cela représente sur l'année avec les douzièmes provisoires, cela correspondrait au niveau des chiffres. Le problème, c'est qu'il ne le fait pas. Nous sommes arrivés au point où la Commission des finances a dû demander un avis de droit. Précédemment, dans une telle situation, les conseillers d'Etat chargés des finances venaient à la Commission des finances avec une ou plusieurs propositions jusqu'à trouver un accord, mais il n'y avait pas les affrontements que nous avons aujourd'hui.

Une des raisons de ce projet de loi est d'obliger le Conseil d'Etat à éclaircir ses positions.

Le président ajoute que lorsque le CE utilise la logique de faire du -1% sur les subventions, cela n'aide pas à la lisibilité des douzièmes provisoires. Cela donne l'impression qu'ils sont utilisés de façon bien particulière.

Un député PLR explique que les douzièmes provisoires ne consistent pas simplement à couper en douze le budget de l'année précédente. Il y a toute une série d'exceptions qui sont notamment liées aux obligations légales. Le Conseil d'Etat a par exemple considéré que l'augmentation de la cotisation CPEG devait également s'appliquer en douzièmes provisoires alors que cette obligation découle d'une loi cantonale, mais il a estimé que c'était une loi cantonale d'application d'une loi fédérale. C'est un choix cantonal d'avoir une cotisation supplémentaire, mais s'agissant d'une loi cantonale visant à concrétiser une obligation fédérale, le Conseil d'Etat a interprété largement l'obligation fédérale alors que nous aurions pu avoir une interprétation différente. La ligne 30 aurait pu être examinée et il aurait pu y avoir moins d'engagements ou faire d'autres choix. L'interprétation faite par le Conseil d'Etat est une des interprétations possibles et il l'a fait au moment où cela l'arrangeait. Le député trouve que le Grand Conseil devrait s'interroger sur une manière d'être plus précise en matière de délimitation des douzièmes provisoires. Il faudrait ensuite connaître la conséquence de tout cela dans un budget qui est clairement présenté au Grand Conseil, ce qui n'a jamais été fait. Le député a ainsi découvert le budget aux douzièmes provisoires par tranches lors de la présentation du budget de l'année suivante.

M. Velasco est d'accord qu'il faut tout de même aller assez vite, sinon cela complique les choses. Effectivement, soit on va très vite et le Conseil d'Etat présente un nouveau budget au 31 janvier, sinon il faut prendre l'option des douzièmes provisoires avec la présentation d'un document explicite.

Un député MCG pensait que les douzièmes provisoires correspondaient simplement au budget de l'année précédente divisé par 12. Il imaginait que M. Velasco avait limité la présentation d'un deuxième budget au 31 janvier pour éviter de mettre en route tous ces mécanismes et d'avoir une situation hybride. Une troisième voie consisterait à ce que le Grand Conseil siège jusqu'à ce qu'il se mette d'accord sur un budget.

Le président fait remarquer que la procédure actuelle du vote du budget ne le permet pas. Les députés ont des temps de parole limités et, au final, ils acceptent ou refusent le budget. Pour le moment, il n'y a pas la possibilité de recommencer un premier débat s'il y a un refus du budget. La question du timing joue un rôle si le budget est déposé très tard. En effet, lors de la

précédente application des douzièmes provisoires, beaucoup d'entités subventionnées ont dit que cela leur posait un vrai souci de se retrouver à devoir amortir des coupes supplémentaires sur une partie seulement de l'année. Avec une baisse de 5% sur l'année, cela signifie alors qu'il faut par exemple appliquer 10% de coupe sur la deuxième partie de l'année. Les entités subventionnées ayant des baisses de subventions sont d'ailleurs venues dire qu'elles préféreraient avoir un budget avec une baisse de subvention plutôt que le risque des douzièmes provisoires se concrétise par un nouveau budget qui soit pire que la première version. Dans l'hypothèse où un deuxième budget est présenté, il ne faut en tout cas pas attendre trop longtemps parce que cela pose ce problème de répartition de l'effort sur un temps plus court.

Un député PLR trouve qu'un système pas totalement absurde consiste, en cas de refus du budget, à ce que le Conseil d'Etat vienne avec le budget de l'année précédente en application stricte des douzièmes provisoires, mais également avec les amendements correspondant aux modifications découlant de l'application de lois et règlements. Le Grand Conseil pourrait alors discuter et se prononcer sur ces amendements. Politique publique par politique publique, le Grand Conseil pourrait modifier ou non les montants en fonction des explications qui lui sont données.

Audition de M. Laurent Koelliker, sautier

M. Koelliker vient surtout pour répondre aux éventuelles questions des commissaires. Au préalable, il observe que le PL 12061, en fait, revient, à travers une autre formulation, à la pratique qui prévalait avant la modification de la LGAF instaurant une automaticité de la mise en œuvre des douzièmes provisoires en cas d'absence de vote du budget. Auparavant, en cas d'absence de vote du budget, une loi spécifique était votée en fin de débat, ce qui permettait d'enclencher le système des douzièmes provisoires. Une limite dans le temps était prévue et le Conseil d'Etat avait une autorisation pour engager les douzièmes provisoires sur 6 mois. Il était donc attendu du Conseil d'Etat qu'il revienne avec un nouveau projet de budget, ce qui a toujours été le cas. Dans le cas contraire, le Grand Conseil aurait probablement été amené à prolonger le système des douzièmes provisoires.

Pour l'avoir vécu cela comme responsable financier à l'époque, il indique que le système des douzièmes provisoires était tellement contraignant avec les limites mensuelles fixées que tout le monde, l'administration en premier, avait intérêt à avoir un vrai budget puisque cela facilitait la vie de l'Etat. Le Conseil d'Etat, l'administration, voire le Grand Conseil étaient donc spontanément amenés à régler rapidement le vote d'un budget annuel ordinaire. Depuis, la LGAF a été modifiée pour prévoir une automaticité de l'enclenchement des

douzièmes provisoires. Cela évite donc le spectre d'un shutdown à l'américaine en l'absence d'un vote budgétaire. Le premier exercice de douzièmes provisoires enclenchés automatiquement a conduit à ce qu'ils soient appliqués sur une année entière.

En résumé, M. Koelliker constate que le projet de loi propose en quelque sorte un retour au système antérieur, mais avec une autre formulation. Plutôt que dire que le Grand Conseil autorise les douzièmes provisoires et fixe dans la loi un délai de six mois, le projet de loi prévoit un délai au 31 janvier pour que le Conseil d'Etat présente un nouveau projet de budget.

Au niveau de la faisabilité, par rapport à la procédure du Grand Conseil, l'exercice de devoir voter un budget en cours d'année a déjà été fait à trois reprises. Il est clair que cela ne favorise pas l'accélération des travaux, mais le parlement est aussi là pour assumer une de ses fonctions principales à travers le vote du budget et y consacrer le temps nécessaire. La contrainte reviendrait plutôt au Conseil d'Etat d'arriver avec l'administration à reproduire un budget, le cas échéant de le retravailler depuis zéro ou d'apporter de légères modifications, avec un délai qui serait fixé dans la loi au 31 janvier.

Dans le cas où les douzièmes provisoires ont été appliqués, le Grand Conseil avait voté les budgets au mois de mars ou avril voire même en juin à une occasion, mais c'était l'échéance la plus tardive.

Discussion

Un député socialiste explique que l'idée de fixer un délai au 31 janvier vient du fait que les travaux fondamentaux sur le budget sont déjà réalisés. Les modifications nécessaires ne sont généralement pas énormes par rapport aux revendications de la commission. Le projet de loi propose un délai relativement court afin de ne pas entrer en collision avec le débat sur les comptes et d'avoir un budget le plus tôt possible. Cela poserait-il un problème du point de vue du SGGC ?

M. Koelliker note que les débats sur le nouveau budget ont parfois duré deux séances supplémentaires, mais ils ont aussi duré plus longtemps. Comme le débat budgétaire est maintenant en catégorie II (débat organisé), le temps nécessaire peut être prévu et cas échéant adapté aux besoins.

Un député UDC se demande s'il ne faudrait pas un complément à ce projet de loi donnant une autorisation de dépenses au Conseil d'Etat pour une durée d'un mois.

M. Koelliker fait remarquer que les premières dispositions de l'article 42 LGAF prévoient qu'en l'absence de budget nous passons automatiquement au système des douzièmes provisoires. Le projet de loi ne fait qu'ajouter un délai

pour que le Conseil d'Etat revienne avec un nouveau projet de loi budgétaire. Les deux vont en parallèle. Quant à l'ancien système, il laissait planer un doute. Placé devant un refus, il fallait que le Grand Conseil accepte d'ajouter à son ordre du jour un projet de loi sur les douzièmes provisoires, avec une majorité des deux tiers, et ensuite qu'il le vote. Cela créait donc des incertitudes, mais à chaque fois que le cas s'est présenté, les majorités nécessaires ont été réunies.

Le président relève que le projet de loi demande au Conseil d'Etat de déposer un projet de budget, mais pas au Grand Conseil de le voter avec une échéance quelconque.

Une députée Verte comprend que ce projet de loi introduirait un système hybride avec les douzièmes provisoires automatiquement mis en œuvre pour toute l'année, mais avec l'obligation pour le Conseil d'Etat de revenir avec un nouveau budget. L'aspect incitatif à voter un budget n'existerait donc plus.

M. Koelliker indique que la dernière mise en œuvre des douzièmes provisoire a permis de voir que l'Etat pouvait fonctionner pendant une année entière sans qu'un aspect désagréable soit vraiment ressenti.

Un député UDC demande si le Conseil d'Etat peut refuser le 3^e débat sur le budget, par exemple s'il passe avec des amendements qui ne lui plaisent pas.

M. Koelliker répond que le budget est voté comme un projet de loi ordinaire. Le Conseil d'Etat ne peut pas refuser le 3^e débat, mais il pourrait ne pas le demander. Sauf erreur, il est arrivé que le vote du 3^e budget soit reporté de deux mois pour permettre de voter quelques amendements au 3^e débat et de faire passer le budget. Il s'agit ainsi d'une alternative à un refus complet, si a majorité nécessaire, par exemple pour un budget déficitaire, ne sera pas atteinte, au terme du 2^e débat.

Un député PLR demande s'il serait envisageable, dans le processus parlementaire, que la conséquence d'un refus du budget soit l'obligation pour le Conseil d'Etat, dans un délai qu'il conviendrait de fixer (par hypothèse le 31 janvier), de traduire son interprétation des douzièmes provisoires. Cela permettrait de savoir, au franc près, comme pour un budget normal, ce que contiennent les douzièmes provisoires au lieu que les députés ne le sachent jamais. Si les douzièmes provisoires sont contraignants, le Conseil d'Etat dispose encore de la possibilité de faire usage des dépassements de crédit et de revenir devant le parlement pour déposer des dépassements de crédit en cours de route, éventuellement de façon plus nombreuse. Il ne s'en est d'ailleurs pas privé à l'automne dernier et nous ne pouvons pas dire que la Commission des finances se soit montrée très restrictive s'agissant des dépassements de crédit soumis par le Conseil d'Etat. Le député PLR souhaite savoir si nous pourrions imaginer que, au lieu de devoir déposer un nouveau projet de budget, le Conseil

d'Etat doit déposer le budget aux douzièmes provisoires indiquant la conséquence mathématique de ceux-ci.

M. Koelliker relève que, lorsque le Grand Conseil votait un projet de loi autorisant les douzièmes provisoires, il y avait quelques pistes de dérogation par rapport aux montants des budgets, notamment la prise en compte des crédits supplémentaires qui avaient été autorisés l'année précédente et qui étaient inclus pour l'année suivante. Le cadre était fixé par la loi. Quant à attendre que le Conseil d'Etat revienne spontanément avec un budget du type des douzièmes provisoires...

Le député PLR précise que son idée serait de contraindre le Conseil d'Etat à présenter un budget aux douzièmes provisoires. De plus, le vote d'une loi sur les douzièmes provisoires dans l'ancienne formule aurait-il constitué un blocage pour le paiement de l'annuité ? Il fait remarquer qu'il n'y a pas une ligne annuité, cela fait partie de la ligne 30.

M. Koelliker répond, de mémoire, que cela a été le cas. L'annuité avait été bloquée parce que nous étions en système de douzièmes provisoires. Le montant prévu n'était donc pas disponible et l'annuité n'a été versée, avec effet rétroactif, qu'au moment où le budget bis a été adopté. Un département avec beaucoup de places vacantes et qui arriverait à assumer l'annuité dans le cadre de son disponible à la ligne 30 pourrait techniquement payer l'annuité. Un problème se poserait toutefois pour un département pour lequel la ligne 30 correspondrait exactement à sa masse salariale et qui n'aurait ainsi aucune marge de manœuvre. A l'époque, cela avait été appliqué de cette manière jusqu'au vote du budget. Avec le PL 12061, le Conseil d'Etat présenterait peut-être un budget aux douzièmes provisoires qui seraient son nouveau projet ou un nouveau budget.

Le président relève que l'on pourrait aussi imaginer que le Conseil d'Etat intègre directement dans son projet de budget les douzièmes provisoires. Cela éviterait de perdre du temps en cas de refus.

M. Koelliker fait remarquer, en dehors du cadre strictement factuel, que nous venons de vivre un système où la compétence budgétaire du Grand Conseil a été suspendue pendant une année entière.

Un député socialiste estime que la date du 31 janvier se justifie parce que des travaux ont été faits en commission. Le Conseil d'Etat présente alors un nouveau budget, le cas échéant un budget aux douzièmes provisoires, qui peut être traité en deux ou trois séances par la commission. Le budget bis pourrait être voté en mars par le Grand Conseil ; il ne faudrait pas que cela aille au-delà d'un trimestre. Le Conseil d'Etat doit trouver une majorité, d'un côté ou de

l'autre, pour voter le budget. Le Grand Conseil a en effet été dépossédé du débat budgétaire pendant une année.

Un député PDC note que la proposition d'un député PLR est que le Conseil d'Etat revienne devant le parlement avec un budget aux douzièmes provisoires. Il aimerait savoir ce qu'il se passerait s'il était alors refusé par le Grand Conseil.

Le député PLR qui a fait cette proposition fait remarquer que son idée n'est pas forcément qu'il y ait un vote. En cas de refus du budget par le Grand Conseil, il faudrait que les députés sachent, au 31 janvier, à quoi correspondent les douzièmes provisoires au franc près. Certaines choses ont été dites aux commissaires lors du traitement du budget et après le refus du budget c'est d'autres choses qui ont été dites. Ensuite, les commissaires ont été informés par les subventionnés qu'ils appliquaient le -1%. Il faut d'ailleurs constater que l'arrêté du Conseil d'Etat était mythique dans le sens où il ne parlait pas des douzièmes provisoires, mais du budget 2016 corrigé alors qu'il avait été refusé. Il aurait au moins fallu intituler cela autrement, mais le Conseil d'Etat est resté dans une attitude où il se fichait un peu du parlement. L'idée est qu'en cas de refus du budget par le Grand Conseil, soit le Conseil d'Etat présente un nouveau budget, soit il dit à quoi correspondent les douzièmes provisoires. Le Grand Conseil n'a alors pas besoin de se prononcer sur ce budget aux douzièmes provisoires, mais il sait au moins à quoi ils correspondent. Ensuite, si le Grand Conseil n'est pas content, il peut toujours changer la loi. Par ailleurs, il faut voir que le Conseil d'Etat s'est appuyé sur un règlement qu'il a lui-même fixé, la loi ne prévoyant pas grand-chose à ce sujet. Le Conseil d'Etat a donc interprété la loi à sa manière. En plus, il a appliqué son propre règlement et, quand rien n'était prévu par celui-ci, il a fait ce qu'il voulait. Il simplifie un peu ce qu'il s'est passé, mais ce n'est pas loin de la vérité.

Audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat/DF, M. Pierre Béguet, directeur général DF, et M^{me} Bertholon, secrétaire générale adjointe DF

M. Dal Busco note l'appréciation faite par les auteurs du PL 12061 du régime connu en 2016. Alors que c'était un bon budget contenant des choix et des équilibres avec une augmentation des charges modérées, il s'est trouvé y avoir, pour des raisons diamétralement opposées, une partie du parlement qui le refusait et une autre partie qui le refusait également. Il n'y a eu qu'une députée indépendante pour le voter. Etant de nature optimiste, il a pensé que c'était plutôt un gage de qualité que tout le monde s'accorde sur les défauts de ce budget. Toujours est-il que, dans l'analyse faite suite à cela, le Conseil d'Etat, après avoir tenté de présenter un budget (il avait mené des consultations pour savoir s'il y avait une possibilité d'avoir une majorité) était arrivé à la

conclusion que ce n'était hélas pas possible vu les conditions politiques qui prévalaient à ce moment. Le Conseil d'Etat avait décidé, après un certain nombre de mois, de ne pas venir devant le Grand Conseil avec un nouveau projet de budget et de faire usage de la possibilité que la loi permet depuis 2014. Avec la nouvelle mouture de la LGAF, le Conseil d'Etat n'est pas contraint de faire voter au parlement une loi spécifique pour actionner le régime des douzièmes provisoires.

M. Dal Busco a eu l'occasion de dire, lors la présentation des comptes, que ce n'est pas une situation saine, facile ou favorable, y compris d'un point de vue démocratique, même si un non-vote peut être un acte politique. Cela complique les choses pour l'administration et il n'est pas facile de gérer l'Etat dans ces circonstances. Même si, in fine, d'un point de vue purement financier, le résultat n'était pas mauvais dans l'exercice 2016 : respect des obligations légales et prestations délivrées. Toujours est-il que cela a suscité une réaction de la part des auteurs du PL 12061. Le Conseil d'Etat pense que la situation vécue en 2016 était exceptionnelle et se trouvait dans un contexte politique particulier. De ce fait, la loi actuelle permet, dans une situation exceptionnelle, de pallier les inconvénients et de faire marcher l'administration. En conséquence, le Conseil d'Etat ne voit pas l'utilité d'une modification de la loi. Maintenant, s'il devait y avoir une majorité en faveur de ce projet de loi, de toute évidence la date prévue du 31 janvier est totalement irréaliste ; elle est matériellement impossible à tenir. Si une majorité de la commission souhaite obliger le Conseil d'Etat à revenir avec une proposition de budget pour empêcher que le régime des douzièmes provisoires ne dure toute l'année, même si la nécessité de modifier la loi n'est pas avérée selon le Conseil d'Etat, il faudrait à tout le moins changer cette date. La première date possible selon lui serait le 31 mars au plus tôt.

M. Dal Busco souligne que, pour le Conseil d'Etat, il n'y a pas besoin de modifier la loi actuelle qui convient très bien et qui permet de répondre à des situations exceptionnelles. Dans le fond, si le Grand Conseil estime que cette situation ne devrait pas durer, il faut qu'il se mette d'accord sur une version du budget et le voter. Toutefois, si la commission est d'un avis contraire, il faudra à tout le moins changer la date prévue dans le PL 12061.

Discussion

Un député UDC comprend que rien n'empêche dans la LGAF que le Conseil d'Etat travaille plusieurs années sous le régime des douzièmes provisoires si le parlement a la fâcheuse habitude de refuser tous les budgets. Le député UDC note que le 31 janvier est un peu tôt comme échéance pour le conseiller d'Etat. A entendre M. Dal Busco, la situation des douzièmes

provisoires en 2016 n'a pas l'air de l'avoir trop dérangé. Le député a l'impression qu'un gouvernement qui travaille sans autorisation de dépenser ou qui a préalablement mis en place, avec une LGAF, tout un dispositif qui lui permet de travailler sans aller à la catastrophe, mais d'avoir suffisamment d'argent. Mais démocratiquement parlant ce n'est pas tout à fait correct. Le groupe UDC ne souscrit pas à la date d'échéance du 31 janvier. Toutefois, au vu de toutes les discussions qui se font en amont du refus d'un budget, les axes sont clairement définis.

M^{me} Bertholon confirme que rien ne l'empêche juridiquement, même si le budget est un acte plus politique que juridique.

M. Dal Busco indique que, même s'il était techniquement possible d'avoir les douzièmes provisoires durant plusieurs années, ce n'est évidemment pas souhaitable. Quelque part, c'est une prérogative que le parlement refuserait, car il y aurait ainsi une forme de déni d'autorité sur ces questions budgétaires. Maintenant, si la commission doit modifier la loi pour aller dans le sens d'obliger le Conseil d'Etat à présenter un budget dans un délai quel qu'il soit, elle part apparemment de l'idée que le Conseil d'Etat doit retravailler le budget pour venir avec une solution susceptible de recueillir une majorité. Dans un tel cas, la date du 31 janvier est matériellement impossible ou alors le Conseil d'Etat revient quasiment avec la même mouture. Le Conseil d'Etat doit faire une analyse politique, tirer les conclusions d'un éventuel refus et adapter son projet pour revenir devant le parlement ; pour cela, il faut du temps.

Un député EAG note que la date paraît modifiable et que, pratiquement, le 31 mars est peut-être un choix acceptable. Le problème posé en 2016 est que la majorité du Grand Conseil a un peu bougé entre la fin 2015 et le début de l'année 2016. Il s'attendait que le Conseil d'Etat revienne avec un budget, en février ou en mars, en essayant de trouver une majorité. Le Conseil d'Etat a fait un choix un peu tacticien pour s'élever au-dessus de la mêlée, ne pas entendre ce déplacement de la majorité au Grand Conseil et aller de l'avant avec une grande indépendance par rapport au parlement. Si le Conseil d'Etat est décidé à ne pas avoir de budget, il peut revenir avec un budget qui n'a pas de majorité. A la fin mars, le budget est alors retoqué une deuxième fois et l'Etat de Genève part en douzièmes provisoires pour toute l'année. Il appartient au Conseil d'Etat de chercher ou non une majorité, mais implicitement s'il revient avec un projet, c'est qu'il lui est demandé d'essayer de trouver une majorité. Cela paraît assez correct du point de vue du fonctionnement institutionnel.

Une députée MCG trouve déplorable que l'Etat reste un an en douzièmes provisoires. Le groupe MCG est plutôt tenté d'accepter ce projet de loi. Maintenant, elle comprend que le délai du 31 janvier soit trop tôt, surtout s'il

faut refaire une grande partie du budget et la demande au 31 mars est audible. Le budget est une des tâches les plus importantes du parlement et de la Commission des finances ; même plus important que les comptes que le Grand Conseil accepte ou non. Elle considère donc qu'il n'est pas possible de rester en douzièmes provisoires et il faut vraiment modifier quelque chose.

Une députée Verte imagine que, si le Conseil d'Etat propose un deuxième budget, le travail sera un peu inférieur à celui nécessaire pour élaborer le premier budget. Elle aimerait savoir si le département des finances arrive à faire une estimation du nombre d'heures que cela représente pour l'administration et quelles seraient les procédures qui seraient mises en place par le Conseil d'Etat. Elle relève qu'il faut encore que le Conseil d'Etat ait une indication claire de la direction où veut aller le parlement, ce qui n'était pas vraiment le cas concernant le budget 2016. Dans un tel cas, il est compliqué de revenir avec un nouveau budget. Maintenant, si le budget est refusé et que les demandes du parlement sont claires, elle demande ce que cela signifie en termes budgétaires et de coût pour l'établissement d'un nouveau budget.

M. Dal Busco signale que, du point de vue du travail du Conseil d'Etat, il y a tout un processus. Il y a également un travail à la Commission des finances. Il ne sait pas s'il faudrait redéposer une nouvelle loi budgétaire avec les délais de dépôt que cela implique. Ensuite le parlement la renvoie à la Commission des finances et cette dernière la traite avec célérité. Du point de vue des ajustements politiques, à chaque fois qu'il y a eu des débats, y compris acharnés, sur les questions budgétaires, c'était sur une fraction infime du budget et cela se jouait à quelques dizaines de millions de francs, voire moins. Tout dépend ainsi de la marge budgétaire ou d'un déficit qui serait présenté. Avec le recul, on se dit qu'il est vraiment dommage de s'être tellement pris la tête pour si peu. Si le signal politique est clair, cela serait probablement assez facile pour le Conseil d'Etat de dire que le Grand Conseil veut visiblement plus ici et moins là. Techniquement, au niveau de la DGFE, il y a aussi un séquençage de travaux à faire avec toute une série de passages obligés.

M. Béguet prend le cas où le budget est refusé à la fin décembre. Après la pose de Noël, le Conseil d'Etat doit définir de nouveaux objectifs et une stratégie pour les atteindre. Si c'est un refus pour quelques millions de francs, c'est peut-être quelque chose d'atteignable en une ou deux semaines. Si c'est un refus et qu'il n'y a pas d'entrée en matière, il y a la question de savoir quelles étaient les raisons pour lesquelles il y a eu une non-entrée en matière. Comme les raisons peuvent être différentes au sein de la majorité qui a refusé l'entrée en matière, cela peut être très long. Cela veut donc dire que le Conseil d'Etat doit définir les objectifs à atteindre. Les différents groupes politiques seront consultés pour comprendre si sa stratégie correspond aux attentes pour

réunir une majorité. Avec cela, le mois de janvier, voire la mi-février, est déjà largement passé. Ensuite, l'administration va élaborer un nouveau budget ; ce qui signifie une boucle d'environ 3 semaines minimum, viennent ensuite des arbitrages du Conseil d'Etat. Si la première itération est la bonne, ce qui est rarement le cas — il faut voir qu'il y a plusieurs itérations d'un budget et que le Conseil d'Etat doit être maintenant à sa 5^e ou 6^e séance depuis le début de l'année sur le projet de budget 2018 — cela veut dire que, au mieux à fin mars, le Conseil d'Etat est prêt à présenter un nouveau budget au Grand Conseil. Historiquement, dans la situation de douzièmes provisoires, l'adoption du budget a eu lieu le 25 avril 2013, le 22 juin 2006, le 26 juin 2006 et le 25 juin 1999. Cela signifie que le délai au 31 mars est déjà ambitieux. Avec ce processus budgétaire relativement lourd, il est difficilement possible de prévoir une date avant le 31 mars.

Un député MCG a entendu, à la sous-commission CPEG, que certains se plaignaient du Cartel qui mettait 3 mois pour se prononcer sur un enjeu plus important que celui du budget. Là on est en train d'expliquer aux commissaires qu'il faut commencer à se réunir, voir quelle est l'atmosphère, etc. Il veut bien l'entendre. Dans un contexte démocratique qu'il s'agisse d'un Grand Conseil ou du Conseil d'Etat, chaque fois pas mal de temps est utilisé pour prendre les sensibilités des uns et des autres. Ce qui est particulier c'est qu'un tel projet de loi doit être déposé pour que le Conseil d'Etat propose une nouvelle mouture de projet de loi budgétaire alors que cela devrait aller de soi. Certes nous nous sommes trouvés dans une situation particulière à la fin 2015 avec des tensions et des contradictions, notamment une personne ou l'autre qui ont mis de l'huile sur le feu. C'est le jeu parlementaire, mais la moindre des choses aurait été que le Conseil d'Etat présente un autre projet de budget. A la rigueur, le Grand Conseil le renvoyait à l'expéditeur, mais il fallait au minimum pouvoir travailler sur quelque chose et non pas dire que le Conseil d'Etat ne donne pas le projet de budget parce qu'il ne sait pas dans quel sens le Grand Conseil veut aller. Au final, ce ne sont quand même pas les 8 milliards de francs qui sont en jeu car souvent ; nous sommes toujours à la marge sur des décisions qui représentent quelques dizaines de millions de francs au maximum, même si, dans un équilibre, ce sont des sommes importantes. Peut-être qu'il faut changer la date prévue dans le projet de loi ou ne pas en mettre. Au final, il est le premier déçu de devoir voter ce projet de loi, mais peut-être sommes-nous obligés de passer par là.

M. Dal Busco note que le parlement pourrait aussi renvoyer le projet de budget en commission si l'idée est vraiment d'aller vite. Il rappelle qu'il y a eu en 2015 une décision assez brutale sur la non-entrée en matière sur le projet de budget 2016.

Un député MCG rappelle que ce qui a fait exploser ce projet de budget à la fin 2015, c'est qu'il y avait des options qui étaient différentes notamment sur l'annuité. Il avait été demandé au Conseil d'Etat s'il voulait étudier une possibilité d'intégrer la prise en compte de l'annuité complète et celui-ci a préféré ne rien changer dans la présentation budgétaire. En fait, l'implosion de ce projet de budget a été un travail collectif où le Conseil d'Etat a quand même pris sa part.

M. Dal Busco se souvient que, précédemment au vote d'entrée en matière sur ce budget 2016, le Grand Conseil avait décidé d'octroyer au Conseil d'Etat la latitude sur l'annuité. Nous étions dans une confusion totale, mais c'est un cas de figure qui peut se produire. Le Conseil d'Etat a certes décidé, après avoir apprécié la situation notamment par des contacts avec les partis politiques, de ne pas présenter de nouveau budget, mais il aurait très bien pu remettre l'ouvrage sur le métier.

Le président relève que c'est la proposition de budget du Conseil d'Etat qui fait foi par rapport aux montants. Dès lors, il est un peu plus transparent si c'est un projet de budget bis avec d'autres montants que si c'est fait à travers un amendement général en commission. Concernant le budget 2016, des signes prémonitoires de non-entrée en matière étaient visibles dans les rapports. Nous ne pouvons pas dire que c'était totalement inattendu, même si la question de l'annuité a permis qu'il y ait un coup de grâce définitif pour l'hypothèse d'une entrée en matière probable.

Un député socialiste a assisté, lors d'une précédente législature, au refus d'un budget suivi du dépôt d'un nouveau budget par le Conseil d'Etat et cela s'était bien passé. Ensuite, le processus budgétaire est long, mais c'est d'abord à cause des auditions des départements et des différentes entités. Cela étant, il est d'accord que la date du 31 mars serait très bien. L'intérêt de ce projet de loi est d'obliger le Conseil d'Etat à trouver une nouvelle majorité. Toutefois il reconnaît que les majorités n'étaient pas les mêmes au parlement par le passé. Auparavant, le Conseil d'Etat avait deux options : avec la droite ou la gauche. Aujourd'hui, il a trois options et l'exercice est donc un peu plus difficile, mais reste faisable. Cela étant, il faut éviter le chantage du Conseil d'Etat envers le parlement : soit de ne pas présenter de nouveau budget si le Grand Conseil ne vote pas le budget initial. Cela ne convient pas ; une république telle que le canton de Genève mérite d'avoir un budget. Ce n'est pas sérieux de passer une année entière aux douzièmes provisoires. En plus, c'est un problème pour l'administration. Il est dans l'intérêt du Conseil d'Etat et du parlement d'avoir un budget. Le refus d'un budget ne peut pas se faire à la légère, mais parfois nous arrivons à des chocs impossibles à résoudre entre les députés. C'est là que le travail du Conseil d'Etat est important. C'est dans le cas extrême où le

Conseil d'Etat n'a pas trouvé une majorité que le budget n'est pas accepté. De ce fait, ce projet de loi comble un petit vide. Il est vrai que, avec un Grand Conseil un peu moins fantasque, nous pourrions nous en passer, mais ce qui existe existe.

Un député PLR annonce que le groupe PLR entrera en matière sur ce projet de loi. Il déposera un amendement en 2^e débat pour remplacer l'article 42, alinéa 4 (nouveau) par un nouvel alinéa disant : « le Conseil d'Etat publie le budget correspondant aux douzièmes provisoires le 31 janvier au plus tard ». L'idée est que le parlement puisse savoir quelles sont les conséquences du refus du budget et, le cas échéant, ce que signifient les douzièmes provisoires, ce qui était très clairement difficile à savoir. Le Conseil d'Etat lui-même avait eu beaucoup de difficulté à dire ce que cela signifiait exactement. Il est important de connaître ce que signifie un refus du budget sous l'angle des douzièmes provisoires. Cela n'empêchera pas le Conseil d'Etat de redéposer, le cas échéant, un nouveau projet de loi budgétaire pour essayer de le renégocier. Il faut au moins que le parlement puisse avoir le document du budget aux douzièmes provisoires et pas uniquement au moment des comptes. Cela permet aussi de l'utiliser lorsque le Conseil d'Etat revient au printemps avec toutes les demandes en autorisation de crédit supplémentaire pour que les commissaires sachent à quoi cela correspond. L'obligation de redéposer un projet de loi est selon lui une fausse bonne idée.

Une députée Verte demande si, avec cet amendement, le Grand Conseil voterait à ce moment-là.

Le député PLR répond qu'il s'agit, suite à un refus du budget qui revient à passer aux douzièmes provisoires, d'avoir la publication du budget qui est appliqué. En effet, pour le budget 2016 aux douzièmes provisoires, les députés ne disposaient pas de document de référence, y compris lorsque la Commission des finances travaillait sur les dépassements de crédits. Les commissaires n'en ont disposé que dans les comptes et la comparaison budget à budget. En d'autres termes, cela n'implique pas un vote du Grand Conseil, c'est la publication d'une information permettant de connaître la signification des douzièmes provisoires.

Une députée Verte demande si le Conseil d'Etat établit déjà un tel document pour une utilisation interne à l'administration.

M. Dal Busco confirme que cela est fait, même assez rapidement. Pour le budget 2016, cela a été fait à la dernière séance du mois de décembre sous forme d'un arrêté dans lequel le Conseil d'Etat a fixé les règles d'application des douzièmes provisoires pour que l'administration sache ce qu'il en est. Dès le début de l'année, les dotations budgétaires avec lesquelles l'administration

travaillera sont connues. D'un point de vue technique et même politique, il ne voit pas de problème à publier un tel budget.

M. Béguet ajoute que, dans le cadre du processus budgétaire 2016, le Conseil d'Etat avait d'abord adopté une première décision, un extrait de PV, qui portait sur les principes. Cela avait été présenté aux commissaires le 28 octobre 2015. Auparavant, le cadre légal des douzièmes provisoires leur avait été présenté le 14 octobre 2015. Ensuite, il avait eu une présentation pour répondre aux demandes d'informations le 28 octobre 2015. Dès janvier 2016, le Conseil d'Etat a mis en œuvre tous les principes d'application détaillés de l'extrait de PV. Il faut attendre ce moment puisqu'il faut disposer des dernières estimations. En effet, sur les douzièmes provisoires ne s'appliquent que les charges qui sont maîtrisées par l'Etat. Pour toutes les estimations, ce sont les dernières estimations connues qui sont utilisées. Au début janvier 2016, après le refus du budget par le Grand Conseil, le Conseil d'Etat a adopté un arrêté qui fixait exactement toutes les règles et modalités pour les départements sachant sur quel budget ils allaient démarrer l'année. C'est une information qu'il est important pour eux d'avoir suffisamment tôt.

Un député PLR comprend qu'il n'est pas très difficile d'avoir un document comparable à celui d'un budget et, le cas échéant, de pouvoir le publier. Si sa mémoire est bonne, l'arrêté du Conseil d'Etat faisait environ deux pages. A l'époque, il avait été assez surpris parce qu'il n'était pas question dans ce document d'un budget aux douzièmes provisoires, mais d'un « projet de budget amendé ». Il avait trouvé cette dénomination un peu particulière. Ce document donnait des indications intéressantes, notamment pour les départements, mais il serait bien que les députés puissent en avoir la traduction ligne par ligne.

M. Béguet confirme que c'est possible. Concernant le fait de parler de « projet de budget amendé », le DF convient que c'est un vocabulaire technique utilisé entre les directions financières puisque cela correspond en fait à la dernière estimation connue, c'est-à-dire le projet de budget plus les amendements qui avaient été adoptés à la Commission des finances. Cela permettrait au parlement d'avoir un document totalement transparent qui expliquerait la répartition du budget au sein de l'administration.

M^{me} Bertholon rend les commissaires attentifs au vocabulaire. Une publication est un terme bien défini, c'est un principe de gestion financière : cela veut dire que l'Etat rend public le budget adopté. Nous ne pouvons parler de publication parce qu'on ne publie pas le projet de budget. Le projet de budget est mis sous une forme de projet de loi qui est transmis au parlement. La publication s'attache uniquement au budget adopté. Par ailleurs, il faudrait parler de projet de budget correspondant aux douzièmes provisoires et pas de

budget correspondant aux douzièmes provisoires. En effet, le budget est le budget voté.

Un député PLR entend que le terme « publie » n'est pas un bon mot et accepte volontiers de le modifier. L'idée n'est pas que le Grand Conseil ait un projet de loi ou de dire que c'est un projet du budget. C'est le budget correspondant aux douzièmes provisoires. C'est celui qui fait loi suite au refus du projet de budget. Ensuite, il y a la nécessité du délai. Pour le reste, si les députés obtiennent le fascicule avec ces informations au 31 janvier, il modifie volontiers son amendement avec les termes jugés adéquats.

Comme cela ne peut pas être sous forme d'un rapport divers – RD (qui nécessiterait un rapport de la commission), M^{me} Bertholon propose que ce soit un document correspondant à ce qui a été mis dans le règlement sur le fonctionnement : « le Conseil d'Etat fixe les modalités des douzièmes provisoires ».

Un député PLR revient sur le terme de « publie ». Si une publication est l'acte de rendre public, c'est exactement l'objectif. Ce qu'il ne faudrait pas, c'est que cela soit fait sous la forme d'un rapport divers, ce qui reviendrait au même que redéposer un projet de budget, qui serait renvoyé à la Commission des finances qui le traiterai pendant peut-être 50 heures. Si la publication est le simple fait de le mettre sur le site internet de l'Etat de Genève avec un communiqué dans le point presse du Conseil d'Etat, cela convient au groupe PLR.

M^{me} Bertholon estime qu'il faut dès lors dire « publie sur le site internet de l'Etat ». « Publie » veut vraiment dire quelque chose de juridiquement précis dans ce contexte. En revanche, cela convient de dire « diffuse » ou « transmet à la commission ».

Le principe de la publication du budget, depuis 200 ans, en droit de la gestion financière veut dire que l'on publie sous une forme officielle quelque chose qui a été adopté par le parlement. C'est ce que veut dire la publication du budget. C'est un des cinq ou six grands principes qui régissent l'établissement du budget. Cela a une portée tout à fait précise.

Un député socialiste relève que, dès lors que le budget est refusé, cela signifie que les douzièmes provisoires sont appliqués durant les premiers mois de l'année, même si le nouveau budget déposé par le Conseil d'Etat est adopté par la suite. Pour les auteurs du projet de loi, il ne doit pas y avoir de douzièmes provisoires durant toute l'année. En cas de refus du budget, les douzièmes provisoires s'enclenchent pendant quelques mois, mais ensuite le Conseil d'Etat doit négocier pour trouver un nouveau budget. Nous avons vu ce que les douzièmes provisoires signifiaient pour certaines institutions. Evidemment,

pour faire des économies, la meilleure chose est de fonctionner chaque année aux douzièmes provisoires puisque cela bloque tout au niveau de l'année de référence.

M. Dal Busco trouve que la discussion est quand même assez particulière. In fine, le Conseil d'Etat pourrait être dans la situation de présenter chaque mois, après le refus du projet de budget initial, un nouveau projet de budget qui serait à chaque fois refusé par le Grand Conseil. Les députés seraient toujours dans la situation de dire que l'Etat ne peut pas fonctionner sans budget. Comme cela a été évoqué, il y a eu des circonstances particulières en 2015, une excitation générale et un vote préliminaire qui a un peu mis le feu aux poudres et des majorités qui ont fluctué. Maintenant, des députés proposent de légiférer pour remédier à la situation, mais même en fixant une date bien précise dans la loi, s'il n'y a pas une volonté politique de voter le budget...

Le président considère qu'il s'agit d'une 2^e chance obligatoire. Cela ne veut pas dire que le budget ne sera pas à nouveau refusé.

Une députée socialiste demande à M^{me} Bertholon ce qui a conduit, dans les travaux sur la nouvelle version de la LGAF, au fait que cette 2^e étape budgétaire ne soit pas répétée ?

M^{me} Bertholon explique qu'il n'y avait pas d'obligation de représenter un second budget dans la LGAF. L'ancienne LGAF disait :

«¹ *Le budget du prochain exercice annuel doit être voté jusqu'au 31 décembre.*

² *Si l'alinéa 1 n'est pas respecté le gouvernement est autorisé à engager les dépenses nécessaires aux activités administratives sur la base et en proportion des montants figurant au budget de l'année précédente. A cet effet, le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil les douzièmes provisoires ».*

En revanche, dans la loi que le Grand Conseil était amené à adopter s'était instauré un usage qui faisait que le Grand Conseil fixait lui-même la limite des douzièmes provisoires au 30 juin. Par contre, il n'y avait pas d'obligation dans la LGAF de représenter un second budget. Le principe était exactement le même que celui qui prévaut maintenant, sauf que le déclenchement des douzièmes provisoires est maintenant automatique. Le Conseil d'Etat a décidé de faire cela suite à une comparaison des différents droits cantonaux montrant qu'aucun d'entre eux ne prévoit que le Conseil d'Etat doive en plus aller redemander une loi au Grand Conseil. La décision a donc été prise de s'aligner sur ce déclenchement automatique qui existe dans les autres cantons.

Une députée Verte relève que la LGAF avait été modifiée justement pour se retrouver dans une situation où, en cas de refus du projet de budget, le Grand Conseil ne devait pas voter dans la foulée les douzièmes provisoires. L'habitude avait été prise de ne les voter que pour 6 mois et, s'il n'y avait pas

de possibilité de trouver un accord sur un budget, le Grand Conseil devait renouveler ce vote en juin. La modification adoptée permettait une simplification et d'être sûr que l'Etat puisse fonctionner parce qu'il fallait jusque-là à chaque fois l'accord du parlement pour les douzièmes provisoires.

La députée Verte fait savoir que ce qui lui déplaît avec le projet de loi, c'est cette obligation de déposer un projet de budget alors qu'il n'y a aucune garantie d'avoir une majorité politique pour le voter. Cela veut dire qu'on demande à l'administration et au Conseil d'Etat de travailler sur un budget, ce qui nécessite notamment des ressources humaines. Pour autant, s'il n'y a pas de majorité au parlement, il ne votera de toute façon pas. Elle trouve contradictoire que le Grand Conseil exige cela alors qu'il ne s'engage à rien : il demande au Conseil d'Etat de redéposer un projet de budget et il lui remet la responsabilité de trouver un accord alors que le Grand Conseil peut être incapable de le trouver. Dans un tel cas, c'est vraiment une perte de temps et une source de démotivation pour les collaborateurs qui doivent retravailler un projet de budget sachant qu'il n'y a de toute façon pas de consensus politique. Cela étant, elle partage le fait que l'Etat doit avoir un budget. C'est quand même l'acte premier que le Grand Conseil est censé faire. La situation connue pour le budget 2016 doit rester exceptionnelle parce que cela ne donne pas une bonne image du canton. Elle doute toutefois que la méthode proposée y remédie tant qu'il n'y a pas une volonté entre les partis d'y arriver, ce qu'elle n'a pas senti en décembre 2015. Dans ce sens, elle ne soutiendra pas ce projet de loi, mais trouve intéressant l'amendement proposé par le PLR parce que cela donne une certaine transparence sur la manière dont les douzièmes provisoires sont appliqués.

Le président fait remarquer que c'est bien la conjonction de la proposition initiale du Conseil d'Etat avec les rapports de force au sein du Grand Conseil qui rend ou non possible le vote d'un budget présenté. Ce n'est pas entièrement de la faute du Conseil d'Etat qui ne serait pas capable de présenter un budget qui puisse être voté. Ce n'est pas non plus que la faute du Grand Conseil qui serait incapable de faire des majorités. Cela vient de la conjonction de ces deux éléments. C'est pour cette raison qu'il pense que ce n'est pas un exercice complètement théorique. Les exercices 2016 et 2017 montrent bien qu'avec un même Conseil d'Etat et un même Grand Conseil, les résultats sont totalement différents.

La députée Verte signale qu'elle a eu un coup de gueule à l'égard d'un député siégeant également à la fiscale et ceci à l'issue d'un vote à la Commission fiscale. Elle a déploré la position du MCG qui a voté deux projets de lois qui vont vraiment couper très fortement dans les recettes de l'Etat. Si elle déplore également la position du PLR, celle-ci est au moins assez claire

puisque le PLR coupe dans les recettes, mais aussi dans les dépenses. De facto, dans la composition actuelle du Grand Conseil, nous avons une incertitude et des majorités fluctuantes sur lesquelles il est très compliqué de bâtir. Peut-être que la prochaine législature sera beaucoup plus claire, mais actuellement il faut avoir un minimum d'objectivité intellectuelle pour dire qu'il est très compliqué de savoir comment trouver une majorité stable.

Un député socialiste rappelle que la loi budgétaire ne permet pas aux députés d'augmenter les recettes. Ils doivent jouer dans le cadre défini par le budget déposé par le Conseil d'Etat. Même si le Grand Conseil souhaitait augmenter les annuités pour les fonctionnaires, il ne pouvait pas le faire. En revanche, le Conseil d'Etat peut le faire en négociant avec les groupes politiques et en trouvant par exemple un compromis sur un budget. C'est là qu'il y a un intérêt politique à redéposer un budget. Le député comprend que le PLR veuille les douzièmes provisoires parce qu'ils permettent que les associations aient leurs subventions diminuées. En revanche, il ne comprend pas que la position de la députée Verte qui veut défendre les douzièmes provisoires de cette manière. Cela le dépasse que l'on prétende que nous ne sommes pas capables de trouver des majorités alors que c'est précisément la base de la politique.

M. Dal Busco veut bien jouer les amiables compositeurs qui essaient de mettre tout le monde d'accord, mais il partage l'avis du caractère fluctuant des majorités. En entrant à la salle de l'Alabama pour parler d'un sujet, il ne sait jamais a priori ce qui va en ressortir. Au plénum, quand bien même des positions ont été prises dans le rapport avec des majorités, il n'est pas rare de voir les majorités changer. Il veut bien assumer les responsabilités, mais c'est quand même assez étonnant – nous sommes toujours dans la logique d'une séparation des pouvoirs – de s'entendre dire que c'est au Conseil d'Etat et à lui de prendre des gens par la main pour les amener à discuter. M. Dal Busco veut bien assumer ce rôle. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs essayé de la faire pour le projet de budget 2017 en commençant très tôt des consultations. Il s'est dit que pour le bien et pour l'image de la république il ne fallait pas répéter une 2^e fois le même exercice funeste. Nous y sommes arrivés, mais nous avons vu qu'un côté de l'échiquier politique, y compris dans les partis gouvernementaux avec lesquels il reconnaît partager un certain nombre de valeurs, en l'occurrence le PLR, n'était pas content. Le Conseil d'Etat était toutefois dans la position de se dire que le canton ne pouvait pas se permettre un deuxième exercice sans budget voté. Il se souvient que, pour le budget 2016, il y avait eu une non-entrée en matière au parlement, mais que la Commission des finances avait elle-même refusé l'entrée en matière. Le paradoxe dans les propos du député socialiste, c'est qu'il déplore le fait que le Conseil d'Etat n'a pas fait le

nécessaire, mais que, vers le début novembre, c'est la Commission des finances qui a refusé l'entrée en matière sur le projet de budget. Les commissaires ont ainsi volontairement décidé de faire l'impasse sur les négociations politiques, or il y avait certainement quelque chose à faire pendant le mois et demi qu'il restait à discuter plutôt que d'être au chômage technique. Maintenant, s'il y a une majorité de la commission pour voter ce projet de loi, il demande qu'elle ne mette pas la date du 31 janvier, mais une date ultérieure. Fondamentalement, c'est une situation exceptionnelle qui doit le rester dans une vie démocratique saine.

Un député MCG constate que la députée Verte a de la peine à comprendre la politique du MCG ces derniers temps. Il a tenté l'autre jour de lui dire que le MCG cherche certaines choses, notamment la spirale de la prospérité et à ménager les contribuables genevois. Par rapport à l'incohérence qui est reprochée au MCG, il est allé regarder ce que les Verts avaient fait. Indépendamment du fait de parler beaucoup de verdure, les Verts bétonnent beaucoup, ce qui est quand même un acte d'incohérence ; il y a de l'incohérence dans tous les partis. Il se souvient qu'il y a eu le vote d'un projet de loi pour des allocations pour les jeunes parents qui doit encore être dans le pipeline du Grand Conseil. Au final, c'est quand même quelque chose qui coûterait des dizaines de millions de francs. Il est ainsi facile de donner des leçons de rigueur financière aux autres. Tous les groupes ont des projets qui peuvent être parfois dispendieux. Ensuite, le budget est un résultat. Certains ont une ligne politique qui va dans le sens d'être très bienveillant envers certains milieux et moins envers d'autres. Les Verts veulent apparemment un alignement sur le PLR ; nous risquons de passer beaucoup de temps s'il faut regarder les contradictions des uns et des autres. L'important c'est là où l'on va. Malgré tout, nous avons réussi ces derniers mois à faire pas mal de bon travail, notamment pour le budget 2017. Même ceux qui ne l'ont pas voté étaient bien contents que d'autres se dévouent pour le voter.

Un député EAG pense que, si nous discutons du PL 12061, c'est parce que le Conseil d'Etat a un peu abusé de ses prérogatives en passant en douzièmes provisoires sans revenir avec une nouvelle proposition. Il y a eu un vote en plénière où il a eu une voie en faveur de son budget. Il est clair qu'il avait mal préparé sa majorité éventuelle ou alors cette majorité s'est déplacée. Malgré tout, les députés sont des élus du peuple. Face aux préoccupations populaires, chaque groupe parlementaire subit un certain nombre de pressions et la majorité s'est déplacée en faveur d'un budget plus favorable aux prestations et aux services publics, mais le Conseil d'Etat n'a pas voulu chercher une majorité allant dans ce sens alors qu'elle était quasiment à portée de main. Il a préféré passer en douzièmes provisoires. Cela laisse quand même une

impression amère, d'autant plus que ces douzièmes provisoires ont été appliqués avec une certaine légèreté par rapport à la loi. Nous pouvons rendre publique la traduction en chiffres de ce que signifient les douzièmes provisoires, mais encore faudra-t-il être d'accord sur l'interprétation qu'en fait le Conseil d'Etat. Il sera difficile de faire des recours de droit contre une publication de données chiffrées qui seraient une traduction de l'estimation que le Conseil d'Etat ferait, mais nous pourrions ne pas être d'accord avec celle-ci. Cela semble donc être un exercice périlleux. Il aimerait pousser le Conseil d'Etat à tenir compte des avis qui s'expriment et à revenir au moins une deuxième fois avec une proposition qui tente d'obtenir une majorité. Il le dit d'autant plus volontiers qu'il ne sera pas nécessairement dans cette majorité. Maintenant, il a été dit que la majorité était difficile à situer au Grand Conseil. On vit en effet une situation assez originale de crise politique dans le canton. Hier M. Dal Busco est venu plaider à la Commission fiscale contre deux projets de lois et les partis qui le soutiennent, à l'exception du commissaire PDC qui s'est abstenu, ont voté comme un seul homme contre l'avis du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat ne dispose donc même pas de l'appui des partis qui le représentent. Il est clair qu'il doit chercher l'appui des partis gouvernementaux, ce qu'il a obtenu pour le budget 2017. Ensuite, il faut essayer de chercher des compromis entre ces partis gouvernementaux. Quand il n'y arrive pas, c'est vraiment un signal de crise politique. Cela veut dire que le gouvernement n'a pas de majorité dans le parlement. C'est un très mauvais signal pas seulement pour l'Etat, mais également au niveau politique. Cela étant, quand bien même le Conseil d'Etat trouve des majorités, il est désavoué ces derniers temps par le peuple ; exemples : RIE III ou tarifs TPG. Nous sommes donc dans une situation politiquement difficile. Cela étant, nous sommes en droit de demander à l'exécutif de faire des efforts. Le fait de revenir avant la fin mars avec une deuxième proposition de budget pour essayer de trouver une majorité lorsque l'on a eu une seule voix en faveur de l'entrée en matière sur la première proposition paraît quand même une demande raisonnable. Cela vise à faire face à ces situations de crise tout à fait exceptionnelle qui ne reproduiront sans doute pas parce que l'expérience est un peigne pour les chauves, mais au moins nous aurons balisé le fait que, dans un tel cas de figure, nous désirons que le gouvernement fasse un effort supplémentaire. C'est pour cette raison que le groupe EAG soutiendra cette proposition avec sans doute un amendement pour modifier l'échéance, la date proposée par M. Dal Busco semblant plus raisonnable.

Un député PDC n'était pas à la Commission des finances en 2015 lorsque celle-ci a préparé le budget 2016. L'absence de sensibilité politique sur un budget s'est traduite à plusieurs reprises. Si ses souvenirs sont bons, il y a

d'abord eu un refus d'entrée en matière, ce qui est quand même assez exceptionnel dans le cadre de la préparation d'un budget. Ensuite, il y a eu un refus d'écouter le Conseil d'Etat et de rouvrir le dossier avec un nouvel amendement qui aurait peut-être permis à la Commission des finances de reprendre ce budget. Une fois que les rapports étaient devant le parlement, il était encore possible de renvoyer le projet de budget en commission, mais il n'y avait certainement pas les sensibilités en place pour trouver un accord au niveau budgétaire.

Modifier la loi pour quelque chose qui n'a pas fonctionné une fois paraît quand même hasardeux et excessif. Il ne votera donc pas l'entrée en matière de ce projet de loi, même s'il est prêt à soutenir un amendement. Il croit aussi que modifier des lois aujourd'hui pour atteindre la gouvernance du Conseil d'Etat ce n'est pas toujours quelque chose de très utile. Cela ne va pas modifier la façon de travailler ensemble de manière consensuelle. Il sait bien que ses collègues du PLR ne veulent pas entendre parler de consensus. Les gens de droite et ceux de gauche ne sont de toute façon jamais d'accord parce que c'est une question de principe. Effectivement, pour trouver un consensus, il faut rester raisonnable et nous n'allons pas imposer un consensus par la loi.

Une députée socialiste relève que ce n'est pas dans la présente législature que nous avons eu pour la première fois des choses étranges. Lors de la précédente législature, il y a eu par exemple un renvoi sur le siège du budget. Il y avait eu une demande du PLR, le 17 octobre 2012, avant les auditions de directement refuser le projet de budget. Cela était une autre manière de dire qu'un consensus sur un tel budget ne serait pas trouvé et qu'il fallait quelque chose qui aille davantage vers leurs lignes de majorité. Pour elle, le PL 12061 vise à aller vers davantage de consensus et de responsabilités partagées entre le Conseil d'Etat et une majorité du Grand Conseil. Il est vrai que la loi actuelle permet de botter en touche pour les uns et pour les autres. Elle trouvait d'ailleurs terrible, en tant que minoritaire, de proposer ce projet de loi parce que cela aurait dû être une majorité qui le propose, mais il se trouve qu'il n'y a pas de majorité. Elle estime qu'il faut pousser les uns et les autres à prendre des responsabilités et à accepter de faire des majorités sans voir là-dedans des manigances.

Un député PLR a compris que, si un deuxième budget est présenté par le Conseil d'Etat, le groupe EAG allait évaluer l'idée de l'accepter. Il ne se souvient toutefois pas que le groupe EAG ait décidé un jour d'entrer en matière sur un budget. En général, comme avec la RIE III, avant même de connaître le projet, EAG y est opposé. Par ailleurs, contrairement à ce que dit le député PDC, le PLR est prêt au consensus. D'ailleurs, le fait de dire que le PLR n'y est pas prêt ce n'est pas le meilleur moyen d'arriver à un consensus.

Le député d'EAG répond, concernant le budget 2016, qu'il aurait fallu que le Conseil d'Etat soit revenu en mars 2016 avec un projet de budget qui aille dans le sens des revendications de la fonction publique. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat ne l'a pas fait. En effet, il aurait dans un tel cas trouvé une majorité, à laquelle il aurait appartenu avec EAG, le PS, les Verts et le MCG, pour le voter. C'est pour cette raison que le Conseil d'Etat n'est pas venu avec cette proposition.

M. Dal Busco rappelle que le Conseil d'Etat est allé davantage dans le sens de la fonction publique avec le projet de budget 2017 (ils avaient l'air d'être tout à fait contents que le Conseil d'Etat propose l'application des mécanismes salariaux), mais cela n'a pas pour autant conduit le groupe EAG à voter ce projet de budget.

Le député EAG fait remarquer qu'il y avait d'autres coupes. Si le MCG, le PS et les Verts avaient accepté un projet de budget qui réponde au moins à une des revendications qui était l'abandon des coupes budgétaires (cela représentait sauf erreur 30 millions de francs) qui était la revendication sur laquelle la fonction publique ne voulait pas céder, il est évident que EAG n'aurait pas voté avec l'UDC, le PLR et le PDC contre le budget. Il aurait bien entendu voté en faveur de celui-ci.

Le président précise juste que, dans le cas d'un budgétaire déficitaire, il faudrait 51 voix. Dès lors, l'abstention ne suffit pas.

Le député EAG assure que, dans un tel cas, le groupe EAG ne se serait pas abstenu. Il aurait voté ce budget.

Un député UDC note que le budget ne peut être amendé en plénière qu'à la baisse et non à la hausse. Si par le jeu des alliances insolites, des modifications apportées au budget conduisaient à un budget qui déplairait au Conseil d'Etat, il aimerait savoir si ce dernier a toujours la possibilité de refuser le 3^e débat.

M^{me} Bertholon indique que c'est a priori possible comme pour une autre loi.

Le député MCG propose de garder à la fois la communication concernant les douzièmes provisoires tout en reprenant la disposition originale, mais en remplaçant la date par celle du 31 mars.

Le président estime que l'amendement du PLR n'est pas antinomique avec la proposition actuelle. Les deux peuvent être indépendamment acceptés ou refusés.

Un député PLR souhaite remplacer l'article 42, alinéa 4 (nouveau) par son amendement. Maintenant, si des commissaires souhaitent l'ajouter au

PL 12061, il faudra faire ensuite un sous-amendement pour l'ajouter comme un nouvel alinéa 5.

Vote en premier débat

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le PL 12061

L'entrée en matière du PL 12061 est acceptée par :

Pour : 12 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 3 (1 PDC, 2 PLR)

Abstention : –

Vote en 2^e débat

Le président met aux voix le titre et le préambule.

Pas d'opposition, le titre et le préambule sont adoptés.

Le président met aux voix l'article 1.

Pas d'opposition, l'article 1 est adopté.

Amendement du PLR, Article 42, alinéa 4

Un député PLR propose de remplacer l'article 42, alinéa 4 du PL 12061 par la formulation suivante : « Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil le budget correspondant aux douzièmes provisoires le 31 janvier au plus tard ».

M. Béguet fait remarquer que parler de budget pose problème étant qu'il a une définition particulière dans la loi. Il demande si cela convient au député PLR de parler des autorisations de dépenses et les estimations de revenus en application des douzièmes provisoires. Dans la loi budgétaire, le budget est une autorisation de dépenses et, pour les revenus, c'est une estimation. Cela évite de l'appeler un budget, ce qui correspond à une notion très précise dans la Constitution et dans la loi.

Le président indique que l'amendement PLR annule et remplace l'article 42, alinéa 1 du PL 12061. Cette disposition n'étant pas contradictoire avec le texte du projet de loi, la commission pourra, le cas échéant, se prononcer ensuite sur un autre amendement pour ajouter la proposition PLR.

Un député PLR précise que son amendement dit deux choses par rapport au projet de loi. L'obligation de redéposer un deuxième budget, quoiqu'il se passe et quoiqu'il soit décidé, ne lui paraît pas raisonnable. Il ne le rend pas

obligatoire, mais il ne l'interdit pas non plus. En revanche, cet amendement oblige la publication de ce qui correspond au budget aux douzièmes provisoires. Si la commission refuse cet amendement, un commissaire peut tout à fait reprendre cet amendement pour dire qu'il y aura à la fois l'obligation de déposer un budget et la publication de ce qui correspond au budget aux douzièmes provisoires.

Le président met aux voix l'amendement PLR modifiant l'article 42, alinéa 4:

«⁴ Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil les autorisations de dépenses et les estimations de revenus résultant de l'application des douzièmes provisoires avant le 31 janvier ».

Cet amendement est refusé par :

Pour : 7 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Contre : 7 (1 EAG, 3 S, 3 MCG)

Abstention : 1 (1 UDC)

Le député PLR a compris qu'une majorité de la commission souhaite avoir les deux dispositions dans la loi. Pour lui, c'est un non-sens. S'il y a une obligation de redéposer un projet de budget, ce n'a plus de sens. Il demande à quoi cela sert d'avoir la publication des douzièmes provisoires qui seront annulés juste après.

Le président estime que nous ne pouvons pas préjuger du sort réservé au nouveau projet de budget du Conseil d'Etat.

Le député PLR note que les autorisations de dépenses et les estimations sont des choses qui sont annuelles. Au moment où le deuxième budget serait présenté puis voté, à moins que l'objectif soit d'avoir les douzièmes provisoires après avoir raté deux fois l'exercice budgétaire, cela (demander la signification des douzièmes provisoires) ne servira à rien puisqu'il y a le deuxième processus annuel qui aura un effet rétroactif. En effet, le budget voté la seconde fois prendra son effet au début de l'année. Il admet toutefois que cela pourrait servir dans l'hypothèse où l'exercice budgétaire donne un résultat négatif par deux fois. Il a bien compris que certains ont envie de travailler deux fois sur un budget pour finalement le refuser quand même.

Le président se souvient qu'il a pu arriver que des députés PLR se préoccupent de savoir comment seraient appliqués les douzièmes provisoires en cas de refus du budget déjà au début des discussions sur le projet de budget parce qu'il s'agissait de savoir ce qui était le plus favorable selon eux.

Le député PLR indique que le président a raison. Cela ne change toutefois rien entre l'adoption de son seul amendement et celle l'adjoignant au texte du projet de loi.

Un député socialiste présente deux amendements, le premier consistant à remplacer la date du 31 janvier par celle du 31 mars à l'article 42, alinéa 4, le deuxième ajoutant un nouvel alinéa 5 reprenant l'amendement PLR.

Un député EAG fait remarquer, par rapport à l'intervention du député PLR, que si nous avons la publication au 31 janvier de ce que signifient réellement les douzièmes provisoires en chiffres, nous serons en mesure de comparer ces douzièmes provisoires avec la proposition bis que fera le Conseil d'Etat au 31 mars et nous aurons ainsi deux budgets entre lesquels choisir. Cela paraît démocratiquement un bon exercice.

Un député MCG signale que le Conseil d'Etat n'est pas tenu à faire voter un budget et à le faire approuver. Il est tenu à déposer un projet de budget. Le projet de budget déposé peut tout autant être accepté ou pas. C'est tout à fait improbable, mais il était tout aussi improbable que nous ayons des douzièmes provisoires sur 12 mois. Gouverner c'est prévoir et nous aurons ainsi un dispositif tout à fait complet.

Un député PLR estime que, si nous suivons le raisonnement du député EAG, il faudrait fixer un délai au 30 novembre pour pouvoir voter le budget en connaissance de cause.

Le président met aux voix l'amendement ainsi formulé :

«⁴ Le Conseil d'Etat transmet un nouveau projet de loi budgétaire annuelle au Grand Conseil le 31 mars au plus tard.

⁵ Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil les autorisations de dépenses et les estimations de revenus résultant de l'application des douzièmes provisoires avant le 31 janvier »

Cet amendement est accepté par :

Pour : 8 (1 EAG, 3 S, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : 7 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstention : –

Le président met aux voix l'article 2.

Pas d'opposition, l'article 2 est adopté.

Vote en troisième débat**Le PL 12061 dans son ensemble est adopté par :**

Pour : 8 (1 EAG, 3 S, 1 UDC, 3 MCG)

Contre : 7 (1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstention : –

Au vu de ces explications, la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à suivre l'avis de sa majorité et à accepter ce projet de loi.

Projet de loi (12061-A)

**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)
(D 1 05) (Pour que le Conseil d'Etat assume ses responsabilités en matière
budgétaire)**

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013,
est modifiée comme suit :

Art. 42, al. 4 et 5 (nouveaux)

⁴ Le Conseil d'Etat transmet un nouveau projet de loi budgétaire annuelle au
Grand Conseil le 31 mars au plus tard.

⁵ Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil les autorisations de
dépenses et les estimations de revenus résultant de l'application des douzièmes
provisoires avant le 31 janvier.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur au lendemain de sa promulgation dans la
Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 26 septembre 2017

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Cyril Aellen

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi numéro 12061 a été déposé par des députés des partis socialiste et Ensemble à Gauche, le 7 février 2017.

Il fait suite à l'incapacité du Grand Conseil, à l'automne 2015, de doter la République et Canton de Genève d'un budget pour l'année 2016.

Pour mémoire, le Grand Conseil avait refusé de voter l'entrée en matière sur le projet de loi du Conseil d'Etat présentant le projet de budget 2016. La même décision avait été précédemment prise par la Commission des finances.

Il est utile de rappeler que de nombreux députés pensaient, faussement, lorsqu'ils se sont opposés au vote d'entrée en matière sur le projet de budget 2016, que le Conseil d'Etat devait obligatoirement présenter un nouveau projet de budget dans les semaines qui suivaient.

Ces députés dans l'erreur étaient légitimés à penser de cette façon dans la mesure où, par le passé, le Conseil d'Etat avait procédé ainsi, d'une part, et parce que le pouvoir exécutif cantonal l'avait lui-même laissé entendre durant les débats, d'autre part.

D'ailleurs, Conseil d'Etat avait confirmé à l'issue des débats qu'il examinait sérieusement l'hypothèse de déposer un nouveau projet de budget, durant les premiers mois de l'année 2016.

La loi actuellement en vigueur laisse cependant toute latitude au Conseil d'Etat pour déposer, ou non, un deuxième projet de budget.

Dans le cas d'espèce, le Conseil d'Etat avait finalement renoncé à déposer un nouveau projet de budget, se satisfaisant lui-même de fonctionner, durant toute l'année 2016, selon le principe des douzièmes provisoires.

Les auteurs du présent projet de loi souhaitent éviter que telle situation se reproduise.

Dans sa teneur initiale, les auteurs précités proposent de contraindre le Conseil d'Etat à transmettre un nouveau projet de loi budgétaire annuelle au Grand Conseil, le 31 janvier au plus tard, en cas de refus d'entrée en matière, par le Grand Conseil, lors du premier vote.

Du point de vue du groupe PLR, cette manière de faire méconnaît la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat, d'une part et le Grand Conseil, d'autre part.

A cela s'ajoute qu'en pratique, la proposition des auteurs de ce projet de loi se révélerait probablement être une «fausse bonne idée».

Au niveau des compétences, il appartient au Grand Conseil de finaliser et de voter un budget. Le Conseil d'Etat n'a que le devoir de présenter un projet de budget servant de base de travail au pouvoir législatif. Il appartient donc à ce dernier, sur la base du projet fourni, de se déterminer.

Le Grand Conseil peut modifier ou compléter le projet de budget présenté par le Conseil d'Etat. Il a la possibilité de déposer un nombre indéfini d'amendements, avec une marge de manœuvre fixée par la loi.

En substance, le Grand Conseil peut, sur la base du projet présenté, décider du budget qu'il souhaite doter à la République et Canton de Genève.

Dans l'hypothèse où le Grand Conseil décide de refuser, en bloc, le projet de budget qui lui est remis par le Conseil d'Etat, il doit savoir que, selon la loi actuellement en vigueur, c'est le régime des douzièmes provisoires qui s'applique. Potentiellement durant toute l'année concernée. Le Conseil d'Etat a alors la faculté, mais non l'obligation, de déposer un nouveau projet de budget.

C'est donc en pleine connaissance de cause que le Grand Conseil prend sa décision. S'il ne souhaite pas que l'Etat fonctionne selon le principe des douzièmes provisoires, il doit trouver une majorité en séance plénière dans le cadre des débats usuels.

Mais ce projet de loi est également « une fausse bonne idée ».

Il propose en effet de contraindre le Conseil d'Etat à déposer un second projet de budget, dans un assez court délai. Initialement le 31 janvier au plus tard et, dans sa version amendée, le 31 mars au plus tard.

C'est « une fausse bonne idée » car si une majorité du Grand Conseil décide de ne point accepter un projet de budget, il est vraisemblable que les motifs qui en sont à l'origine soient multiples et contradictoires. Il est en outre vraisemblable que les souhaits du Grand Conseil ne soient pas identiques à ceux du Conseil d'Etat. Aussi le risque que le Conseil d'Etat présente un

nouveau projet de budget qui ne satisfasse pas à nouveau le Grand Conseil, est important.

Dans cette hypothèse, à l'incertitude créée par le refus d'un premier projet de budget, s'ajouterait la confusion causée par un nouveau débat fondé sur un autre projet de budget contesté.

Aussi, la situation actuelle, selon laquelle le Conseil d'Etat dispose de la faculté, et non de l'obligation, de déposer un nouveau projet de budget est préférable.

En revanche, l'expérience du budget 2016, de même que les travaux conduits par la Commission des finances ont mis en évidence un autre problème qu'il a été bienvenu de régler.

En effet, l'application du principe des douzièmes provisoires n'est pas simple et manque de clarté. Cela est lié au fait que les douzièmes provisoires ne sont pas une duplication du budget précédent mais le résultat d'un calcul prévu par l'article 42 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) lequel prévoit de nombreuses exceptions et modifications réglées par les articles 25 et suivants du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFGB).

Il est notamment prévu que :

« **Art. 25 Principes et calcul des douzièmes provisoires**

¹ *Le montant des crédits budgétaires par programme figurant au dernier budget voté est mensualisé, chaque tranche constituant une autorisation mensuelle de dépense appelée douzième provisoire.*

² *L'ensemble des natures budgétaires, à l'exception de celles mentionnées ci-après, constituent le périmètre d'application des douzièmes provisoires :*

- a) les engagements découlant des dispositions du droit fédéral;*
- b) les subventions aux personnes physiques faisant l'objet d'une loi de portée générale;*
- c) les accords internationaux ou intercantonaux;*
- d) les provisions, les dépréciations d'actifs et les amortissements;*
- e) les intérêts financiers;*
- f) les autres charges découlant de l'application des normes comptables.*

³ *Les crédits supplémentaires accordés depuis le dernier budget voté, à l'exception des reports de crédits accordés, sont ajoutés aux crédits budgétaires de l'année pour toutes les natures du périmètre d'application.*

⁴ *La procédure d'application des douzièmes provisoires est validée par un arrêté du Conseil d'Etat. »*

« Art. 26 Exécution budgétaire sous le régime des douzièmes provisoires

¹ *Le Conseil d'Etat peut engager les montants relevant de l'accomplissement de son activité ordinaire en respectant les budgets mensuels provisoires prévus.*

² *Tout dépassement des budgets attribués sous forme de douzièmes provisoires doit faire l'objet d'une autorisation de crédit supplémentaire, à l'exception des dépassements qui seront compensés pendant la période d'application des douzièmes provisoires. La demande doit être soumise au Conseil d'Etat ou à la commission des finances par le département concerné dès qu'il a connaissance d'un dépassement de crédit au terme de la période d'application des douzièmes provisoires.*

³ *Le Conseil d'Etat autorise les dépassements de crédits :*

a) *d'un montant inférieur ou égal à 100 000 F au terme de la période d'application des douzièmes provisoires; ou*

b) *d'un montant se situant entre 100 000 F et 500 000 F au terme de la période d'application des douzièmes provisoires, mais n'excédant pas 0,5% du crédit attribué selon le principe des douzièmes provisoires.*

⁴ *Les autres dépassements sont autorisés par la commission des finances. »*

Aussi, il est apparu pertinent au groupe PLR de proposer un nouvel alinéa 4 à l'article 42 LGAF dont la teneur est la suivante :

«Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil les autorisations de dépenses et les estimations de revenus résultant de l'application des douzièmes provisoires avant le 31 janvier ».

Cet amendement a été refusé par une majorité et des commissaires.

Il a toutefois été accepté par la majorité des commissaires aux finances, en tant qu'il constitue un nouvel alinéa 5.

Le groupe PLR demeure toutefois d'avis que l'alinéa 4 proposé par la majorité des commissaires aux finances, à savoir que le Conseil d'Etat a l'obligation de transmettre un nouveau projet de loi budgétaire annuelle au Grand Conseil le 31 mars au plus tard, n'est pas adéquat.

Aussi, le groupe PLR souhaite formuler, pour la séance plénière du Grand Conseil, l'amendement suivant :

Art. 42, al. 4 (nouvelle teneur)

⁴ Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil les autorisations de dépenses et les estimations de revenus résultant de l'application des douzièmes provisoires, avant le 31 janvier.

Art. 42, al. 5 (biffé)

* * *

Si l'alinéa 4 est ainsi reformulé et si l'alinéa 5 proposé par la Commission des finances est ainsi supprimé, le groupe PLR vous prie de bien vouloir faire bon accueil au présent projet de loi.

Si l'amendement précité ne devait toutefois pas être voté par le Grand Conseil, le groupe PLR vous demanderait alors de rejeter le projet de loi proposé.