

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt: 23 avril 2004

Messagerie

Projet de loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du
7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Art. 7 Equilibre budgétaire (nouvelle teneur)

¹ Le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de
Genève doit être équilibré.

² Toutefois, le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de
l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges à concurrence
maximale de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de
la variation nette des provisions.

³ Lorsque le budget de fonctionnement relatif aux opérations courantes de
l'Etat de Genève prévoit un excédent de charges dans les limites prévues à
l'alinéa 2, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil un plan financier
quadiennal démontrant le retour à l'équilibre dans un délai de quatre ans au
maximum. Les budgets de fonctionnement relatifs aux opérations courantes
de l'Etat de Genève concernés par le plan financier quadiennal doivent
présenter un excédent de charges en diminution chaque année.

⁴ Si le compte de fonctionnement relatif aux opérations courantes de l'Etat de Genève n'est pas équilibré au terme de la période de quatre ans, le Conseil d'Etat propose dans les plus brefs délais au Grand Conseil toutes les mesures nécessaires affectant les charges et les revenus de fonctionnement. Ces dernières devront être adoptées dans l'année suivante et déployer leurs effets immédiatement.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Certifié conforme
Le chancelier d'Etat : Robert Hensler

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Dans le cadre des efforts visant à assainir l'état des finances cantonales, le Conseil d'Etat propose l'introduction d'un mécanisme de frein au déficit. Pour cela, le Conseil d'Etat entend modifier la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) en introduisant un nouveau concept d'équilibre du budget de fonctionnement.

S'inspirant largement des dispositions cantonales de la loi sur l'administration des communes (B 6 05 - LAC, art. 77) et de son règlement d'application, le Conseil d'Etat propose de remplacer la notion d'équilibre budgétaire à moyen terme par un mécanisme contraignant se fondant sur deux lignes de force : d'une part, le principe de l'équilibre annuel du budget de fonctionnement et, d'autre part, la possibilité d'y déroger mais dans un cadre défini à la fois en termes de volume et dans la durée.

Les principaux axes de la modification de la LGAF s'appuient sur les éléments suivants :

- établit comme principe général l'objectif de l'équilibre annuel du budget de fonctionnement des opérations courantes de l'Etat ;
- prévoit une dérogation au principe général mais introduit deux conditions :
 - un plafond en termes d'excédent de charges du budget de fonctionnement à hauteur de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions ;
 - la conception et la réalisation d'un plan d'assainissement des finances de l'Etat de Genève dans un intervalle de quatre ans au maximum ;
- prévoit les sanctions.

La modification de la LGAF représente la pierre angulaire du dispositif de frein au déficit que souhaite mettre en place le Conseil d'Etat. Elle consiste à introduire un mécanisme structurant le processus d'élaboration du budget de l'Etat tant dans sa phase d'identification et de formalisation des objectifs que dans la phase d'étude et d'approbation par le Grand Conseil. Dans sa philosophie, le mécanisme institutionnel est construit de façon à garantir en principe qu'aucun endettement supplémentaire ne résulte de l'absence de couverture financière des charges de fonctionnement inscrites dans le budget des opérations courantes de l'Etat. En termes d'endettement, il s'agit d'un

objectif plutôt modeste mais il permet de rendre illégal des budgets de fonctionnement des opérations courantes tablant sur un autofinancement négatif, ce qui représente par rapport aux dispositions actuelles de la LGAF une contrainte financière stricte¹. Sous cet angle, le mécanisme institutionnel s'apparente à un mécanisme de frein à l'endettement bien qu'il ne soit pas construit de telle façon qu'il puisse agir directement sur l'endettement public.

Il faut relever cependant qu'en excluant sciemment les opérations liées à la Fondation de valorisation, le mécanisme institutionnel ne permet pas de garantir que les effets de l'assainissement de la Banque cantonale de Genève n'induisent pas un endettement supplémentaire pour l'Etat de Genève. Deux raisons expliquent ce choix. La première a trait à de pures considérations pragmatiques car il semble irréaliste que les opérations courantes de l'Etat puissent dégager un excédent monétaire de revenus de l'ordre de 300 millions francs par an pour couvrir les décaissements liés à la prise en charge des pertes sur la vente des actifs transférés à la Fondation de valorisation. La seconde concerne le caractère temporaire des opérations relatives à la Fondation de valorisation qui, au vu de la politique actuelle de cessions de la Fondation de valorisation, devraient être achevées d'ici à 2012.

La modification de la LGAF dégage un message très fort puisqu'elle propose de renoncer au principe de l'équilibre pluriannuel au profit d'un principe d'équilibre annuel du budget de fonctionnement. Le Conseil d'Etat estime que ce changement ne relève pas uniquement du pur symbole mais induit une modification culturelle de comportement pour l'ensemble des acteurs impliqués directement dans la construction budgétaire ainsi que plus largement pour l'ensemble de la population bénéficiaire des prestations publiques. En effet, l'existence d'une contrainte annuelle et son suivi sont plus simples, plus abordables pour un large public que le concept d'équilibre à moyen terme aujourd'hui inscrit dans la LGAF. Dans cette perspective, ce changement de centre de gravité dans la définition et la conduite de la politique financière de l'Etat de Genève est une mesure favorisant une meilleure gouvernance.

¹ L'article 7 de la LGAF « Equilibre budgétaire » définit que le compte de fonctionnement doit être équilibré à moyen terme. Dans le mémorial de la séance du 24 juin 1993 [page 3480], le commentaire article par article précise l'esprit dans lequel le législateur a prévu cette disposition. Il est écrit que « Il est donc possible qu'un déficit passager existe s'il est, dans une période de 4 à 5 ans, compensé par des bénéfices. Cependant le graphique ci-dessous montre que le déséquilibre actuel est trop important pour être comblé dans un tel laps de temps. L'assainissement des finances publiques fait donc l'objet de dispositions transitoires à la fin du présent projet. »

Pour autant, le Conseil d'Etat estime que l'orientation de la politique financière de l'Etat de Genève ne doit pas être aveugle et suivre dogmatiquement le principe de l'équilibre annuel du budget de fonctionnement. Lorsque les conditions économiques l'exigent, la politique financière d'une collectivité publique ne doit pas accentuer les hauts et les bas de la conjoncture économique. Par ailleurs, vu la pérennité caractérisant les activités des collectivités publiques, des écarts au principe général d'équilibre annuel sont acceptables à condition qu'ils soient encadrés et qu'ils ne consistent pas à provoquer des transferts intergénérationnels insupportables. C'est pourquoi le Conseil d'Etat propose l'introduction de deux conditions permettant de déroger au principe général. La première fixe le plafond « autorisé » d'excédent de charges de fonctionnement des opérations courantes de l'Etat. La seconde exige un retour à l'équilibre progressif dans un intervalle de quatre ans au maximum.

En définissant le plafond « autorisé » de déficit à hauteur de la somme des amortissements du patrimoine administratif et de la variation nette des provisions (dotation à provision sous déduction des dissolutions de provision), le Conseil d'Etat entend limiter les déséquilibres budgétaires et concentrer son action sur l'évolution des charges monétaires et des revenus monétaires. Sous cet angle, le mécanisme institutionnel s'apparente à un mécanisme de frein aux dépenses. Il faut cependant préciser qu'il n'en est pas un à part entière dans la mesure où il agit sur le solde du budget de fonctionnement et pas directement sur les seules charges monétaires de fonctionnement.

En fixant un délai impératif et contraignant à quatre ans pour le retour à l'équilibre, sans possibilité d'allonger et de faire coulisser la période d'assainissement, la seconde condition renforce l'idée que la dérogation au principe général d'équilibre annuel du budget de fonctionnement des opérations courantes de l'Etat est rendue nécessaire en raison de fluctuations conjoncturelles mais ne trouve pas son origine dans un déséquilibre structurel du budget de l'Etat. Il faut relever par ailleurs que cette approche est encore confirmée par le dispositif exigeant que le plan d'assainissement du budget de l'Etat doit être progressif et tendre vers l'équilibre année après année dans la période de quatre ans.

Corollaire à l'idée de la dérogation au principe général d'équilibre annuel du budget de fonctionnement des opérations courantes de l'Etat, la modification de la LGAF prévoit un mécanisme de sanction lorsque le compte de fonctionnement des opérations courantes n'est pas équilibré au terme de la période de quatre ans. Ce mécanisme prend deux formes : d'une part, il distingue la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le

Grand Conseil et, d'autre part, il introduit une condition temporelle. Ainsi, le mécanisme de sanction exige non seulement du Conseil d'Etat qu'il conçoive et présente dans les plus brefs délais toutes les mesures nécessaires affectant les charges et les revenus de fonctionnement pour réaliser le retour immédiat à l'équilibre, mais aussi que ces dernières soient adoptées par le Grand Conseil dans la première année suivant le terme de la période quadriennale d'assainissement.

Bien entendu, le dispositif proposé - les conditions de dérogation ainsi que le mécanisme de sanction - ne règle ni les arbitrages à effectuer lors de l'établissement du budget, ni la nature des ajustements à entreprendre pour rétablir l'équilibre.

En conclusion, en vous proposant ce projet de modification de la LGAF, le Conseil d'Etat démontre sa volonté de doter l'Etat de Genève de mécanismes indispensables pour assainir durablement les finances du canton. Dans le même temps, le Conseil d'Etat est conscient que l'ensemble des efforts « réels » à consentir se situent en aval. Des mesures concrètes devront être élaborées et discutées pour avoir la chance de déployer leurs effets. Le dispositif de frein au déficit est à cet égard une condition nécessaire mais pas suffisante.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.