

Date de dépôt : 27 avril 2009

Rapport

de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le projet de loi de M^{me} et MM. Ivan Slatkine, Janine Hagmann, Olivier Jornot, Pierre Weiss, Renaud Gautier, Jacques Follonier, Claude Marcet, Antoine Bertschy et Philippe Guénat modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) (Présentation des budgets par prestation et par programme)

Rapport de M^{me} Elisabeth Chatelain

Mesdames et
Messieurs les députés,

Déposé le 17 novembre 2008, le projet de loi a été renvoyé à la Commission de contrôle de gestion. Il a été examiné lors des séances des 19 et 26 janvier et du 9 mars 2009 sous la présidence de M. Alain Charbonnier. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Cichocki et M. Audria. Il s'agit de les remercier pour leur précision ; un merci complémentaire à M. Audria, secrétaire scientifique de la commission, pour son aide et son soutien.

Présentation du projet de loi

En 1994 déjà, la LGAF prévoyait que « le budget administratif est complété par un budget fonctionnel fondé sur la ventilation des charges et des revenus par prestation et par programme ». Dix ans plus tard, le Conseil d'Etat s'est engagé dans le cadre du projet GE-Pilote à présenter des budgets par prestation et par programme d'ici 2009 ou 2010.

Les auteurs du projet de loi 10394, convaincus que l'administration est aujourd'hui en mesure de répondre à cet objectif, souhaitent graver dans le marbre la date de 2010 pour le premier budget par prestation et par programme voté par le Parlement, qui serait donc fourni en 2009. Les auteurs considèrent qu'il y a un risque que l'échéance de ce premier budget par prestation et par programme soit reportée à nouveau, ce qui a motivé le dépôt

de ce projet de loi. A cet effet le nouvel alinéa de l'article 72 fixe la date à laquelle le budget doit être présenté sous sa nouvelle forme.

Discussion de la commission

Différents députés relèvent que le budget de l'Etat établi par prestations était déjà prévu pour 2009 avant de devenir un budget par politiques publiques. La Commission de contrôle de gestion, chargée de suivre avec attention les réformes de l'Etat, se tient au courant des modifications proposées par Ge-Pilote ; celles-ci se sont au fil du temps intégrées dans la gestion « ordinaire » de l'Etat pour devenir le projet de budget par prestation. Il s'est avéré difficile de réaliser un tel changement en peu de temps et la commission a été informée que les services responsables de ces changements passeraient par l'étape « politiques publiques » avant d'atteindre l'étape « prestations ». Toutefois, arrivant en fin de législature, les auteurs craignent que le projet ne s'essouffle et souhaitent par le biais de cette modification législative encourager la refonte totale de la présentation du budget.

Toutes et tous admettent que ce changement de présentation n'est pas une simple cosmétique puisqu'il induit une refonte de la vision même de service public en dépassant la logique départementale. Cela est un travail délicat amenant à définir les publics cibles, les domaines d'action, les objectifs, les qualités de prestations (publiques, propres, de moyens), le tout en partant des centres de responsabilités départementaux et amenant à une logique transversale.

Chacun-e est également conscient-e de la difficulté de comparaison entre les budgets anciens et nouveaux, et c'est aussi pour cette raison que la demande d'arriver rapidement au budget par prestation sans s'attarder de nombreuses années au budget par politiques publiques remporte l'adhésion de la majorité de la commission.

La réserve de certain-e-s député-e-s porte essentiellement sur la date qui est fixée dans le projet de loi plus que sur le fond de la proposition.

Audition de M. David Hiler, conseiller d'Etat en charge du Département des finances, et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances

M. Hiler exprime les réserves du Conseil d'Etat vis-à-vis de ce projet de loi en le qualifiant de prématuré. M. Hiler prend les exemples de la LIAF, des normes IPSAS et du contrôle interne où tant le Grand Conseil, le Conseil d'Etat que l'administration ont dû faire preuve d'une énergie considérable pour atteindre les objectifs – plus ou moins – dans les délais impartis. Ces changements ne peuvent selon lui se faire sans un savoir-faire qui doit être

construit, ce qui nécessite plus de temps que prévu. Il donne pour exemple, dans le cadre de la mise en œuvre du budget par prestation, les indicateurs et les valeurs-cibles qui ont demandé entre deux et trois ans de travail pour être définis puis améliorés.

De plus, dans un souhait de comparaison avec les autres cantons suisses, il convient, selon M. Hiler, de rester dans le cadre institutionnel suisse, déjà mis à mal à Genève avec l'introduction des normes IPSAS.

En conclusion, M. Hiler conteste les doutes des député-e-s quant à la volonté du Conseil d'Etat de mettre en œuvre le budget par prestation et demande du réalisme quant au délai demandé. Il réitère l'engagement du Conseil d'Etat à présenter le budget par politiques publiques en 2009 et le premier budget par prestation en annexe en 2010.

M. Béguet précise que si le concept d'un tel budget est bon, la période de phasage prendra du temps. Il donne comme exemple la clé de répartition des prestations de moyens qui devra sans aucun doute être affinée en tenant compte des inévitables erreurs commises lors du premier essai. La définition des indicateurs demande également un large de travail de réflexion précédant la réalisation.

Position des groupes

Le groupe **libéral** considère comme surprenants les propos de M. Hiler par rapport aux délais, puisque ayant suivi les travaux de Ge-Pilote, il semblait que le dépôt du budget par prestation pour 2010 ne semblait pas un objectif insurmontable. Toutefois, le groupe est prêt à proposer un amendement afin que la date de 2011, voire même 2012, soit retenue. L'essentiel étant de fixer une date dans la loi. Il recommande l'entrée en matière.

Le groupe **démocrate-chrétien** entrera en matière pour autant qu'un amendement décalant la date soit proposé. Le groupe admet que le travail réalisé au sein du Département des finances ces dernières années a été considérable et souhaite que ce projet de budget par prestation soit demandé dans un délai acceptable pour l'Administration.

Les groupe des **Verts** comprend la demande faite par les auteurs du projet de loi de fixer une date afin d'encourager le changement. La seule fixation d'une date ne garantit pourtant pas que celle-ci soit respectée ; de plus, ce groupe craint qu'avec la très grande quantité de prestations (environ 400) la vision d'ensemble ne soit perdue. Ce sont les raisons qui entraîneront l'abstention de ce groupe.

Les groupes **socialiste**, **UDC** et **radical** entreront en matière pour autant que la date de 2011 soit acceptée comme amendement.

Le groupe **MCG** relève la transparence qui devrait être apportée par le budget par prestation.

Votes

Le vote d'entrée en matière est accepté par 1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 S et 2 abstentions (Ve)

2^e débat

Un député libéral propose 2 amendements afin 1) d'introduire la date de 2011 à l'article 72 alinéa et 2) de remplacer le terme « programme » par « politique publique ».

Etant donné la suite des travaux, il est plus simple de transmettre en premier le vote sur l'amendement lié à la date.

- Proposition libérale : 2011
- Proposition des Verts : 2012
- Proposition UDC : 2010

La proposition des Verts, délai en 2012, est refusée :

Oui : 2 Ve, 1 S. Non : 1 MCG, 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 1 S

La proposition libérale, délai en 2011 est acceptée :

Oui : 1 MCG, 1 UDC, 3 Lib, 2 R, 2 PDC, Non : -, Abst. : 1 S, 2 Ve, 1 UDC

La proposition UDC est retirée.

Problèmes de vocabulaire

Les termes de politiques publiques, de prestations et de programmes stratégiques ont soumis les membres de la commission à rude épreuve, l'amenant même à devoir revoter pour que ne subsiste aucun quiproquo et que les définitions des uns (à savoir les auteurs et les membres de la commission) correspondent bien aux définitions des autres (à savoir le Conseil d'Etat). Après divers échanges linguistiques, il s'est avéré que malgré des dialectes différents, chacun parlait la même langue.

Ainsi pour rappel, voici les définitions du Conseil d'Etat :

Les politiques publiques constituent le premier niveau de l'arborescence de l'action publique, qui en compte trois :

- l'orientation politique par le Grand Conseil, par le biais de l'adoption de politiques publiques ;
- la planification stratégique par le Conseil d'Etat, à travers l'élaboration des budgets annuels et pluriannuels et des programmes stratégiques ;
- la gestion opérationnelle par l'administration cantonale et les opérateurs décentralisés, via la fourniture des prestations.

Une politique publique est un ensemble de décisions juridiques et d'actions, cohérentes et ciblées, qui sont dirigées vers un même objectif fondamental, c'est-à-dire de modifier ou de préserver la réalité économique, sociale, environnementale, sanitaire ou culturelle dans un espace donné.

Un programme stratégique consiste en une mise en priorité, par le gouvernement, des objectifs de chaque politique publique, afin d'optimiser le potentiel administratif et financier que le Parlement lui met à sa disposition lors du vote du budget de l'Etat. Les programmes stratégiques contiennent notamment la description des prestations publiques et prennent la forme de plan directeur, de plan de mesure, concept cantonal, etc.

Votes sur la terminologie (2^e débat)

Suite à l'amendement libéral proposant de remplacer le terme « programme » par « politique publique », les votes suivants ont lieu :

Titre :

Un député libéral propose l'amendement suivant : « présentation des budgets par politique publique et par prestation ».

Un député MCG propose l'amendement suivant : « présentation des budgets par prestation ».

Le président met au vote l'amendement libéral qui est accepté :

Oui : 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 1 S

Le président met au vote l'amendement MCG qui est refusé :

Oui : 1 MCG, Non : –, Abst. : le reste.

Article 42A, al. 1

Un député libéral présente l'amendement suivant : « le budget est établi par politique publique et par prestation ».

Un député MCG présente l'amendement suivant : « le budget est établi par prestation ». Il précise que si cet amendement est refusé, il propose la phrase suivante : « le budget est établi par prestation et par politique publique ».

Le président met au vote la proposition libérale qui est acceptée :

Oui : 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 1 S, Non : –, Abst. : 1 MCG

Le président met au vote la première proposition MCG qui est la suivante : « le budget est établi par prestation ». Elle est refusée :

Oui : 1 MCG, Non : –, Abst. : le reste.

Le président met au vote la deuxième proposition MCG qui est la suivante : « le budget est établi par prestation et par politique publique » : elle est refusée :

Oui : 1 MCG, Non : 1 L, Abst. : 2 UDC, 2 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 1 S

Article 42 al. 2

Un député libéral propose l'amendement suivant : « il est présenté et voté au Grand Conseil par politique publique et par prestation contenant des indicateurs de performance permettant de mesurer l'efficacité et l'efficience de l'action publique ».

Un député MCG propose l'amendement suivant : « il est présenté et voté au Grand Conseil par prestation contenant des indicateurs de performance permettant de mesurer l'efficacité et l'efficience de l'action publique ».

Le président met au vote l'amendement libéral qui est accepté :

Oui : 2 UDC, 3 L, 2 R, 2 PDC, 2 Ve, 1 S, Non : –, Abst. : 1 MCG

Le président met aux voix la proposition MCG qui est refusée :

Oui : 1 MCG, Non : –, Abst. : le reste.

Article 49 alinéa 1

Un député libéral propose l'amendement suivant : « Le Conseil d'Etat n'est pas autorisé à dépasser les crédits prévus au budget par politique publique et par prestation ».

Le président met au vote la proposition libérale qui est acceptée :

Oui : unanimité, Non : –, Abst. : 1 MCG

Article 49 alinéa 6 lettre b

Un député libéral propose de changer le terme de « programme » par « politique publique ».

Le président met au vote de la proposition libérale qui est acceptée :

Oui : unanimité, Non : –, Abst. : 1 MCG

3^e débat, Vote final du projet de loi tel qu'amendé :

Oui : 2 UDC, 3 L, 2 PDC, 2 R, 2 S, Non : –, Abst. : 2 Ve, 1 MCG

Le projet de loi tel qu'amendé par la commission est accepté.

Lors d'une séance ultérieure, un député libéral revient avec le problème de terminologie car il s'avère que les modifications qu'il avait proposées et que la commission a acceptées se révèlent inappropriées par rapport à la terminologie adoptée par le Conseil d'Etat. Afin de parler tous d'une même voix, il conviendrait donc de revenir au projet de loi de base ce qui nécessite un nouveau vote de la commission.

2^e débat (bis)

Le président met aux voix le retour à la version initiale du texte du titre du projet de loi 10394.

Pour : 9 (3 S, 2 PDC, 1 R, 3 L), Contre : –, Abstentions : 3 (2 Ve, 1 MCG)

Accepté.

Le président met aux voix le retour à la version initiale du texte de l'article 42A du projet de loi 10394.

Pour : 9 (3 S, 2 PDC, 1 R, 3 L), Contre : –, Abstentions : 3 (2 Ve, 1 MCG)

Accepté.

Le président met aux voix le retour à la version initiale du texte de l'article 49, alinéa 1 et alinéa 6, lettre b du projet de loi 10394.

Pour : 9 (3 S, 2 PDC, 1 R, 3 L), Contre : –, Abstentions : 3 (2 Ve, 1 MCG)

Accepté.

3^e débat, vote final (bis)

Le président met aux voix le projet de loi 10394 dans son ensemble.

Pour : 9 (3 S, 2 PDC, 1 R, 3 L), **Contre** : –, **Abstentions** : 3 (2 Ve, 1 MCG)

Accepté.

Avec l'accord des député-e-s qui sont abstenu-e-s, la commission souhaite que ce projet de loi soit traité en extrait.

Au bénéfice de ces explications, la majorité de la Commission de contrôle de gestion vous recommande, Mesdames et Messieurs les député-e-s, de lire avec grande attention les définitions terminologiques puis d'adopter le projet de loi 10394 tel qu'issu de ses travaux.

Projet de loi (10394)

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) (*Présentation des budgets par prestation et par programme*)

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

Article 1 Modifications

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

Section 4 L'établissement et la présentation du budget (modification du titre de la section)

Art. 42A Forme du budget (nouveau)

¹ Le budget est établi par prestation et par programme

² Il est présenté et voté au Grand Conseil par programme. Un programme contient au minimum la liste des prestations et des indicateurs de performance permettant de mesurer l'efficacité et l'efficience de l'action publique.

Art. 49, al. 1 et al. 6, lettre b (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat n'est pas autorisé à dépasser les crédits prévus au budget par programme.

⁶ Les dispositions des alinéas 1 à 5 ne sont pas applicables:

- b) aux dépenses générales, pour autant que la nature à deux positions 31 ne présente pas de dépassement au niveau d'un programme ;

Art. 72, al. 5 (nouveau)

⁵ Le budget est présenté et voté au Grand Conseil par programme au plus tard pour l'exercice comptable 2011.

Article 2 Entrée en vigueur

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