

Date de dépôt : 20 octobre 2009

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) (D 1 05)

Rapport de majorité de M. Claude Jeanneret (page 1)

Rapport de minorité de M. Pierre Weiss (page 11)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Claude Jeanneret

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a été saisie par le Conseil d'Etat d'un projet de loi modifiant partiellement l'article 7 de la LGAF afin de le mettre en conformité, suite aux modifications induites par l'application des normes IPSAS au sein de l'Etat de Genève. La Commission des finances a traité ce projet de loi lors de ses séances des 7 et 14 octobre 2009. Ce projet de loi a finalement été voté à la majorité des commissaires (9 oui, 1 abstention, 1 non). Les séances ont été présidées par M. Christian Bavarel assisté de M. Nicolas Huber, secrétaire scientifique. La commission a siégé en présence de M. David Hiler, président du Conseil d'Etat et conseiller d'Etat chargé du Département des finances (DF) et de M. Marc Brunazzi, secrétaire général adjoint. Le procès-verbal a été rédigé par M^{me} Marianne Cherbuliez.

Premier débat autour du projet de loi

Le projet de loi 10536 a été débattu pour la première fois lors de la séance de la Commission des finances du 7 octobre 2009. Certains commissaires ont mis en évidence certaines ambiguïtés de l'exposé des motifs qui ont été admises par le président du Conseil d'Etat. A la suite des débats, en accord avec la commission, celui-ci s'est engagé à remettre dans le délai d'une semaine une nouvelle proposition accompagnée d'un exposé de motifs qui mettrait en évidence que les modifications demandées par le Conseil d'Etat n'impactent en aucune manière le dispositif actuel de la LGAF concernant le frein à l'endettement.

Le délai d'inscription de ce projet de loi au Grand Conseil et la nécessité que le parlement puisse prendre rapidement une décision, pour que la loi budgétaire puisse être adoptée et promulguée, ne permettait pas à la commission de traiter un nouveau projet de loi, il a été convenu entre la Commission des finances et le président du Conseil d'Etat que la Commission des finances, lors de sa séance du 14 octobre, si elle adhère à la nouvelle proposition, devait adopter le nouveau texte proposé par le Conseil d'Etat comme un amendement général pour permettre à l'en semble du processus de se dérouler dans les délais impartis.

Pourquoi une modification à la LGAF ?

L'introduction des normes IPSAS a sensiblement changé les méthodes de comptabilisation appliquée par l'administration cantonale. Ces changements rendent caduques certaines dispositions de l'actuelle loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF). Afin de pallier ces lacunes, le Conseil d'Etat soumettra au Grand Conseil une nouvelle loi (loi sur la gestion financière de l'Etat de Genève - LGF) lors du premier semestre 2010. Cependant, le vote du budget 2010 rend nécessaire l'adaptation de l'article 7 de la LGAF uniquement sur les aspects relatifs au budget. En effet, l'interprétation des deux alinéas de l'article 7 pourrait conduire à priver le canton d'un budget pour 2010, alors que le contenu de ce dernier a fait l'objet d'un large consensus (baisse d'impôts en faveur des familles, accélération de l'effort d'investissements, ouverture de Curabilis, dépenses supplémentaires en faveur de la sécurité et de l'enseignement postobligatoire).

La modification essentielle de ce projet de loi vise à adapter le mode de prise en compte du résultat de fonctionnement en tenant compte des effets induits par l'application des normes IPSAS qui ont transformé la provision conjoncturelle (année 2007 et antérieures) en une réserve conjoncturelle (dès 2008). La différence entre une provision et une réserve est que l'attribution à

la réserve ou l'utilisation se fait après détermination du résultat tandis que la création ou l'utilisation d'une provision participe à la détermination du résultat. Concrètement, cela signifie qu'avec la provision conjoncturelle, le Conseil d'Etat aurait pu présenter un budget sans aucun déficit, simplement en utilisant une partie de la provision disponible.

La loi actuelle ne permet pas au canton de mener la politique anticyclique qu'il a choisie. Du point de vue comptable, la réserve conjoncturelle est une partie des fonds propres que le Grand Conseil a mis en évidence dans le bilan comme étant à disposition pour affronter les périodes de crise. Elle permet de s'assurer que le montant total des déficits ne dépasse pas le total des excédents de revenus cumulés pendant les bonnes années.

Il est également important de noter que ce projet n'affecte en rien les mécanismes de frein à l'endettement qui précisent que lorsque les comptes (et non le budget) de l'Etat présentent un déficit de fonctionnement pendant deux années consécutives, le Conseil d'Etat doit présenter au parlement des propositions d'augmentation des recettes et de diminution des dépenses qui devront être soumises au peuple, celui-ci, selon le mécanisme constitutionnel, devant choisir entre l'une et l'autre.

Les débats et votes en commission

M. Hiler explique les choix opérés, suite à la discussion de la semaine précédente, et indique que le projet de loi n'est modifié que sur un point.

Tous les éléments figurent dans un nouvel exposé des motifs et il lui semble que les choses sont maintenant claires. Il constate que les normes IPSAS rendent caduques quelques dispositions de la LGAF; certaines ont été corrigées sur un plan formel, d'autres pas, raison pour laquelle le Département des finances travaille depuis trois ou quatre mois déjà sur un nouveau projet.

M. Hiler développe ensuite les éléments contenus dans le nouvel exposé des motifs tels qu'ils viennent d'être présentés.

Il insiste sur le fait que les mécanismes de frein à l'endettement, adoptés par le parlement sur proposition du DF, ne sont pas remis en question. Si d'aventure, les comptes de l'Etat étaient déficitaires pendant deux exercices, le Conseil d'Etat devrait proposer des mesures d'économie et d'augmentation des recettes en tre lesquelles le peuple devrait impérativement choisir. Les alinéas qu'il propose d'abroger concernent uniquement le budget.

Suite de la discussion avec la commission : le projet est différent et la solution proposée la plus simple possible. S'il y a une réserve conjoncturelle

suffisante, le Conseil d'Etat peut présenter un budget déficitaire, sinon il ne le peut pas. Vu le montant de la réserve conjoncturelle, cela ne devrait susciter aucune inquiétude pour les exercices à venir. D'ici là, le Parlement aura eu le temps, dans le cadre de la révision générale de la LGAF, de trancher la question de fond : comment articuler la volonté d'une politique anticyclique avec les mécanismes de frein à l'endettement ?

Aujourd'hui, il ne s'agit que de dire que le déficit du budget est possible lorsqu'il y a une réserve conjoncturelle et cela n'a rien à voir avec les comptes.

Aujourd'hui il est demandé aux commissaires d'adopter ce projet de loi pour éviter toute action juridique contre le vote du budget. Le DF ne peut pas garantir aujourd'hui que les nouvelles évaluations fiscales permettront de revenir de 365 millions de F à 220 millions de F. Il est certain qu'une majorité largement plus forte que 51 députés votera ce budget. Il veut simplement éviter une panne administrative découlant d'un recours contre la loi budgétaire, qui pourrait avoir un effet suspensif. Sur le fond, soit le budget présenté, le Grand Conseil a de toute façon le dernier mot.

Le Conseil d'Etat a pris la solution la plus sévère mais aussi la plus claire. S'il n'y a pas de réserve, il n'y a pas de tolérance, le budget doit être équilibré, sinon le déficit est acceptable à hauteur de la réserve conjoncturelle disponible.

Un commissaire remercie M. Hiler pour cet amendement général au projet de loi 10536. L'exposé des motifs est plus clair et plus précis, quant à l'enclenchement du mécanisme du frein à l'endettement.

Il demande à M. Hiler quelle garantie il peut donner aux commissaires qu'il s'agit bien d'une loi destinée à la seule année 2010 et non aux années suivantes, puisque le Conseil d'Etat promet de déposer une refonte générale qui, si elle était achevée, aurait déjà été déposée. Il estime que les commissaires pourraient entrer en matière sur ce texte, sachant qu'il aurait une durée de vie d'un an et ne serait valable que pour le budget 2010.

M. Hiler ne peut donner de garantie, dans la mesure où il y a des élections le 15 novembre. Par contre, il peut expliquer le travail qui a déjà été fait. A partir d'une loi-type mise à disposition par la Conférence suisse des directeurs des finances, dans le cadre de l'édiction du nouveau modèle des comptes pour les collectivités publiques, une secrétaire générale adjointe prépare avec l'appui de la DGFE une nouvelle LGAF, depuis quelques mois déjà. Dans un deuxième temps, le DCTI participera à la rédaction pour tout ce qui concerne les investissements. Les premiers résultats de ces travaux subiront ensuite la critique assidue, au niveau transversal, des directeurs

financiers avant d'être adoptée par le Conseil d'Etat et proposée au parlement.

Le changement actuel est suffisant pour donner au parlement le temps d'étudier attentivement le projet de révision de la LGAF et il n'est pas indispensable que le Grand Conseil ait adopté cette loi avant le vote du budget 2011.

Un commissaire souhaite dire à ses collègues qu'ils peuvent mettre des règles extrêmement strictes au Conseil d'Etat, mais qu'il faut aussi donner des outils pour que le Conseil d'Etat puisse gérer l'Etat en temps de crise. Il estime qu'il est ridicule de mettre, dans une prochaine loi, des règles totalement inapplicables. En mettant des règles très strictes, le Conseil d'Etat devra aller devant le peuple et il pense que de demander maintenant à ce dernier des baisses de prestations ou des augmentations d'impôts n'est pas une votation simple. Il ajoute que les institutions pourraient sortir très dégradées de cet exercice, en ayant à se référer constamment au peuple.

Il estime que le Conseil d'Etat a été très honnête en disant que, de par l'entrée en force des normes IPSAS, il faudra effectuer des changements. Le Conseil d'Etat indique que, vu les nouvelles références normatives en ce qui concerne les comptes, il doit rétablir les marges que le GC lui a données, lesquelles ont été négociées dans cette commission.

Un commissaire constate que les commissaires reçoivent aujourd'hui un texte modifié qui, pour certains dans cette salle, est d'une portée extrêmement importante, et que le département fait ici du forcing pour qu'ils le votent maintenant.

M. Brunazzi rappelle que, si ce texte n'est pas voté, tous seront en difficulté. Il ne pense pas qu'il s'agisse ici de forcer les commissaires. Il ajoute que cela n'est probablement que pour une année, ne concernant que le budget 2010, puisqu'une nouvelle LGAF est en cours d'élaboration et que le nouveau dispositif sera soumis à la Commission des finances et *in fine* décidé par les commissaires.

Un commissaire relève que ce projet de loi n'est pas limité à l'année 2010.

M. Brunazzi indique que c'est la réponse claire que M. Hiler a donnée à la question posée par un commissaire. Une nouvelle LGAF va être déposée, si bien que ce projet n'impactera probablement que l'année 2010, s'ils respectent le timing d'élaboration de la nouvelle LGAF.

Un commissaire comprend que, s'ils l'amendent maintenant en ce sens, cette loi pourrait ne porter que sur l'année 2010. Il constate toutefois que rien ne le dit dans le texte.

Un commissaire propose de rajouter une mention dans ce sens, pour que les choses soient claires.

Un commissaire rappelle que les commissaires avaient demandé à M. Hiler qu'il leur garantisse que le budget présenté cette année, même s'il est déficitaire, ne puisse pas donner un résultat de comptes qui dépasse la réserve conjoncturelle disponible selon les prévisions. Ils n'ont, pour l'instant, que de fortes probabilités sur les dépenses alors qu'ils ne peuvent pas être aussi précis sur les recettes, puisque la projection est modifiée chaque mois. Il estime que, si le budget présenté est déficitaire et qu'ils désirent une amélioration dans les dépenses, ils peuvent le faire. Pour éviter le surendettement du canton, ils ont ici le texte qui leur est nécessaire, puisqu'ils ne peuvent pas dépasser le montant de la réserve conjoncturelle. S'ils devaient l'utiliser intégralement en 2010, la réserve serait inexistante en 2011 et le budget ne pourrait qu'être équilibré. Il estime qu'ils sont donc de toute façon protégés.

Il pense que si les commissaires veulent limiter cette loi à 2010, cela ne va pas changer grand-chose pour l'avenir, puisqu'ils devront de toute façon discuter d'une nouvelle loi.

Il relève encore que, par ce texte, ils ont désormais la certitude que la limite de l'endettement de l'Etat autorisé à ce jour est celle du montant de la réserve conjoncturelle, comme les commissaires l'avaient demandé lors de la dernière séance ; ils sont donc satisfaits. Il ne voit ainsi pas pour quelle raison ils ne pourraient pas voter cette loi aujourd'hui.

M. Hiler suggère de ne pas ajouter la mention de la limite à l'année 2010, car les députés peuvent corriger cette loi en tout temps, alors que s'ils n'ont pas totalement fini les travaux parlementaires, il n'y a plus aucune marge, ce qui ne lui semble pas bon.

Il demande aux commissaires de voter l'amendement général tel que proposé par le Conseil d'Etat.

Il ne peut pas donner de garantie absolue, mais simplement dire que la probabilité qu'ils soient amenés à dépasser la réserve conjoncturelle sur l'exercice 2010 est infime. Il faudrait une guerre mondiale, une crise économique majeure ou des mesures de rétorsion des Etats-Unis contre la Suisse pour que l'hypothèse se vérifie.

Actuellement, selon son appréciation personnelle, les probabilités pour les comptes 2010 d'être dans les chiffres rouges ou noirs sont à peu près égales. Pour 2009, le résultat final devrait être 400 millions de bénéfices.

La seule certitude est qu'à chaque mois qui passe, le résultat des taxations est supérieur à l'évaluation qui en a vait été faite. De plus, à chaque mois, l'impôt à la source perçu augmente.

Il recommande vivement aux commissaires de ne pas mettre de date dans cette loi, car cela créerait une insécurité, alors qu'ils ont justement besoin d'un peu de sécurité, pour réaliser ces changements structurels.

Le président suggère de procéder au vote.

Vote en premier débat

Le président met aux voix l'entrée en matière sur le projet de loi 10536.

L'entrée en matière du projet de loi 10536 est acceptée par :

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

Vote en deuxième débat

Le président met aux voix le titre et le préambule.

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

Le président passe à l'article 1 souligné, qui modifie l'article 7 de la LGAF.

L'article 7 al. 1 LGAF (nouvelle teneur) est amendé comme suit par la Commission des finances :

« Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. Il doit être équilibré à terme. »

L'article 7 al. 1 LGAF (nouvelle teneur) est accepté par :

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

La Commission des finances propose, dans un amendement, de supprimer les al. 2 et 3 de l'art. 7 LGAF, les al. 4 et 5 devenant ainsi les al. 2 et 3.

L'abrogation des al. 2 et 3 de l'article 7 LGAF (les al. 4 et 5 devenant les al. 2 et 3) est acceptée par :

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

Le président met aux voix l'article 1 souligné « Modifications » dans son ensemble.

L'article 1 souligné « Modifications » est accepté par :

Pour : 10 (2 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 1 L, 1 UDC, 1 MCG)
Contre : 1 (1 L)
Abstentions : –

Le président met aux voix l'article 2 souligné « Entrée en vigueur ».

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

Vote en troisième débat

Le projet de loi 10536 dans son ensemble est adopté par :

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

Conclusion

Ce projet de loi permet la transition entre la LGAF actuelle, dont la teneur n'est pas toujours compatible avec les normes IPSAS aux quelles l'Etat de Genève a décidé de soumettre la présentation de ses comptes, et par là de son budget, et la nouvelle LGF qui devrait être présentée au Parlement en 2010.

Cette loi permet, cependant, d'interdire le su rendettement de la République telle qu'elle l'a connu pendant plusieurs législatures antérieures à celle qui se termine maintenant.

La présentation du budget est ainsi conforme aux prévisions des recettes et des dépenses et permet ainsi au Parlement de prendre une décision responsable quant à son acceptation.

Au bénéfice de ces explications, Mesdames et Messieurs les députés, la majorité de la Commission des finances vous recommande de réserver un bon accueil à ce projet de loi.

Projet de loi (10536)

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, al. 1 (nouvelle teneur)

Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. Il doit être équilibré à terme.

Art. 7, al. 2 et 3 (abrogés, les al. 4 et 5 anciens devenant les al. 2 et 3)

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Date de dépôt : 20 octobre 2009

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

Fatta la legge, tro vato l'inganno. Pour les Italiens, une loi, à peine adoptée, induit le citoyen ou l'avocat à faire preuve d'astuce pour la contourner. Or, à Genève, ce proverbe a trouvé des adeptes au plus haut niveau.

C'est ainsi que la teneur actuelle de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05), résultant d'un vote populaire impliquant un mécanisme contraignant de frein aux dépenses, s'est vue dans un premier temps bafouée, *nolens volens*, par le projet de loi 10536 déposé par le Conseil d'Etat le 2 septembre 2009.

Une deuxième tentative, du 14 octobre 2009, caractérisée par la reconnaissance de la faute politique initiale et prenant la forme d'un amendement général, y compris de l'exposé des motifs – une vraie nouveauté ! –, a été adoptée par une majorité de la Commission des finances encline à la bienveillance ou convaincue par les arguments développés par le chef du Département des finances (DF) se référant à l'adoption des normes IPSAS. Des normes comptables qui permettent de relâcher la pression voulue par le peuple. Car la dispute n'est pas que formelle ; elle porte sur un montant de quelque 145 millions de francs que le Conseil d'Etat aurait dû économiser avant de présenter son budget et/ou dont il aurait dû trouver la couverture, par le biais de recettes supérieures aux prévisions faites.

Or, cette deuxième tentative n'est pas exempte d'ambiguïtés, sinon de contradictions. Elle mérite d'autant moins d'être approuvée qu'elle s'accompagne, elle aussi, d'un oubli de poids dans la présentation de la loi budgétaire, celui d'un plan financier quadriennal (PFQ) mis à jour. C'est du moins ce que prévoit l'article 24, alinéa 2, LGAF : « Actualisé chaque année, le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budget annuels ».

Mais, au-delà du motif tenant à l'absence de rigueur juridique formelle, le rejet du projet de loi 10536 se justifie par le refus d'une absence de rigueur financière sur le fond, à l'heure où la crise pèse sur les recettes et où les dépenses étatiques ne cessent d'augmenter. Sauf à remplacer l'amendement du Conseil d'Etat par un amendement visant à la suppression de la réserve conjoncturelle et, partant, de la fiction sur laquelle elle repose. On ne répétera en effet jamais assez que la réserve conjoncturelle ne correspond pas à des liquidités disponibles, mais à des fonds propres pour le moins théoriques. Cet amendement est annoncé par le rapporteur de minorité, toujours soucieux et du respect des lois, et de ce qui les fonde, la volonté populaire, et de rigueur budgétaire.

Rappelons ici que ce projet de loi s'inscrit en regard d'un projet de budget 2010 marqué par un déficit de plus de 360 millions de francs, alors que les réformes structurelles « restent à entreprendre » afin de « revenir à l'équilibre budgétaire », pour reprendre les termes mêmes du Conseil d'Etat lors de sa présentation dudit projet. On relèvera encore une sous-estimation des recettes pour 2010 (4532 millions) ; il suffit pour s'en convaincre de se rapporter aux résultats de 2008 (5133 millions) et aux prévisions de comptes pour 2009 (5002) ; le chef du DF a au demeurant annoncé une réévaluation d'ici au vote du budget 2010. On notera aussi une croissance des charges de personnel de 2,8% par rapport à 2009, due pour partie à 238 postes nouveaux – ce qui témoigne d'un abandon de la stabilisation des effectifs qui a accompagné la dernière législature. Cette croissance se fait sans aucune remise en cause des postes actuels ni annonce d'amélioration de la productivité. Bref, tant le mimisme que la rigueur sont abandonnés.

Les modifications législatives proposées

Pour mieux comprendre l'enjeu du projet de loi 10536, il est nécessaire de mettre en regard les trois variantes de l'alinéa 1 de l'article 7 de la LGAF :

Version actuelle :

« Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève doit être équilibré ».

Il est vrai que cet alinéa est actuellement complété par l'alinéa 2 :

« Toutefois, le budget de fonctionnement 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 ».

Version du 2 septembre 2009 :

« Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève doit être équilibré. Le budget est considéré comme équilibré si, après détermination du résultat, l'utilisation de tout ou partie de la réserve conjoncturelle pallie un excédent de charges ».

Version du 14 octobre 2009 :

« Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. Il doit être équilibré à terme ».

A quoi s'ajoute la suppression des alinéas 2 et 3. On rappellera ici la teneur de ce dernier qui n'est pas sans importance dans notre affirmation que le projet de loi 10536 illustre un manque de rigueur, car là où elle est, le Conseil d'Etat veut la supprimer quand il ne s'en affranchit pas, comme rappelé plus haut pour le PFQ :

« Lorsque le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève prévoit un excédent de charges, dans la limite prévue à l'alinéa 2, le Conseil d'Etat doit soumettre au Grand Conseil les mesures assurant le retour à l'équilibre pour l'exercice suivant ».

Les glissements sémantiques sont évidents. On part d'un principe voulu lors de la révision de la LGAF qui avait pour but d'établir un frein aux dépenses et, partant, au déficit. On glisse vers une acception plus lâche qui renvoie aux comptes pour savoir si déficitaire il y a, après utilisation de la réserve conjoncturelle. On finit par tomber dans une trappe où le principe de l'équilibre cède le pas à l'acceptation du déficit aussi longtemps que la réserve conjoncturelle le permet, une réserve dont a été rappelé le caractère théorique ; on é vite, du coup, toute réflexion sur les mesures à prendre pour permettre le retour à l'équilibre.

En fait, la variante du Conseil d'Etat du 14 octobre 2009 est encore plus inacceptable que celle du 2 septembre 2009 dans la mesure où elle déclassifie le principe de l'équilibre au « profit » de l'acceptation du déficit.

C'est ainsi que le Conseil d'Etat n'a même pas proposé une version qui aurait eu le mérite de respecter formellement le principe d'équilibre et dont nous proposons ici une rédaction à titre gracieux :

« Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève doit être équilibré. Le budget de fonctionnement de l'Etat de Genève peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible. »

De plus, le Conseil d'Etat a gommé l'alinéa 3, car son maintien aurait impliqué des efforts de gestion dès l'apparition d'un budget déficitaire.

On rappellera pour mémoire que l'actuel chef du DF s'était fait le défenseur de la version en vigueur de l'art. 7 de la LGAF. On relira aussi à ce propos le rapport antérieur de Guy Mettan¹. Il est vrai que c'était ante-IPSAS et que la République vit dans l'ère post-IPSAS. Comme si les moyens pouvaient réorienter les fins !

Les exposés des motifs ad hoc et mouvants, et leurs conséquences politiques

Dans son essai de modifier la LGAF, le Conseil d'Etat donne l'impression, quoi qu'il en ait, de poursuivre un objectif en s'en cachant, ce qui le conduit à modifier son argumentation. Au départ, il mentionnait la conséquence du retard à l'enclenchement des mécanismes de retour à l'équilibre budgétaire. A l'arrivée, ce point a mystérieusement disparu. Pour être remplacé par la poursuite d'une politique anticyclique. Et l'annonce d'une révision globale de la LGAF, une annonce faite sous la forme écrite en octobre, alors qu'en septembre il n'en était pas question. Parler de procédés ad hoc relève de l'euphémisme. C'est plutôt à une succession d'*inganni* que l'on assiste. Eléments à l'appui de cette interprétation.

Le 2 septembre, le Conseil d'Etat motive son projet par « un changement de nature de la réserve conjoncturelle, induit par les normes IPSAS ». Avant, il avait « la possibilité de l'utiliser lors de la présentation de budgets déficitaires ». Depuis, il a perdu cette possibilité, l'attribution se faisant « après résultat de l'année », ce qui transforme la réserve en « instrument de fonds propres ». Phrase clé sur le plan technique : « L'exercice peut donc présenter un excédent de charges (dans le budget, sous-entendu), alors même qu'après résultat il va être possible d'utiliser tout ou partie de la réserve pour résorber les éventuels déficits ».

A cette motivation technique, le Conseil d'Etat ajoute une conséquence politique non négligeable pour la position prise par le rapporteur de minorité :

« Tant que la réserve conjoncturelle sera disponible, les mécanismes de retour à l'équilibre prévus par la suite de l'article 7 n'ont pas à être enclenchés ».

Il en découle que puisque les normes IPSAS pourraient retarder, au motif de l'existence de la réserve conjoncturelle, l'enclenchement desdits mécanismes, la réserve en question doit être supprimée pour obliger à les

¹ Et notamment les pages 9 et 10 du rapport de majorité concernant le projet de loi 9163B.

enclencher. D'où l'amendement annoncé par le rapporteur de minorité qui consiste à refuser les amendements du Conseil d'Etat au profit de la suppression de l'article 67A LGAF qui s'impose si l'on entend respecter la volonté populaire.

Le 14 octobre, le Conseil d'Etat annonce une révision complète de la LGAF pour 2010. Dans l'entre-temps, il présente de nouveaux arguments à l'appui de sa demande de révision partielle. D'une part qu'en raison de l'alinéa 2 actuel, les subventions non monétaires doivent être comptabilisées dans le budget et de fonctionnement. D'autre part que la provision conjoncturelle s'est transformée en réserve conjoncturelle à cause des normes IPSAS. Au total, le déficit est augmenté, ce qui empêche le Conseil d'Etat de mener une politique anticyclique. On notera ici que, sous l'angle du budget de fonctionnement, le seul aspect motivé à cet égard est la baisse de la fiscalité plébiscitée par le peuple (à quoi il faut en toute rigueur ajouter l'impact futur des investissements en termes de dépenses nouvelles de fonctionnement).

Même avec d'autres termes, le Conseil d'Etat fait donc savoir qu'il entend retarder l'entrée en vigueur de la volonté populaire de freiner les dépenses publiques en s'appuyant sur le nouvel argument ad hoc de la politique anticyclique.

Certes, l'alinéa 4, essentiel au mécanisme, demeure. Mais sa préparation devient plus ardue du fait de la suppression de l'alinéa 3, un point opportunément oublié par le Conseil d'Etat.

Seul point sur lequel le rapporteur de minorité partagera l'avis du Conseil d'Etat : la question de savoir si « le compte des années déficitaires soit suspendu tant que la réserve conjoncturelle permet de couvrir le déficit ». Mais comme elle n'est pas abordée par le présent projet de loi...

Arguments contre le projet de loi 10536 ressortis des débats de commission

Séance du 23 septembre 2009

Au titre des imprécisions, un commissaire (L) relève que le projet de loi 10536 ne permet de distinguer entre déficit du budget de fonctionnement et déficit du budget d'investissement. Il se voit toutefois contredit par le chef du DF qui se réfère aux alinéas concernés de l'article 7 LGAF.

Il relève aussi que la réserve conjoncturelle est le résultat d'une bonne gestion qui ne peut intervenir dans la confection du budget. En d'autres termes, on la constate, mais on ne peut s'en prévaloir pour confectionner un budget déficitaire.

Un autre commissaire (L) relève que ce projet de loi 10536, court dans sa teneur, est d'une efficacité longue dans sa durée, en repoussant de plusieurs années les mécanismes du frein à l'endettement. Il s'étonne de l'urgence mise à son traitement.

Pour le rapporteur de minorité (L), cette loi est prématurée. Par exemple, la baisse d'impôts pourrait être refusée par le peuple (propos tenus avant le vote du 27 septembre), ce qui réduirait quasi à néant le déficit prévu, hors toute réévaluation à la hausse des recettes fiscales dont le pessimisme est relevé. Mais on pourrait aussi prétendre qu'elle est au contraire trop tardive, sa nécessité n'étant apparue qu'après l'élaboration du budget ou, en tout cas, après sa présentation. Il y a manifestement là, à son sens, un artifice auquel il convient de s'opposer.

Un commissaire (PDC), préférant raisonner à comptes connus, craint aussi que ce projet de loi n'implique une procrastination de la mise en œuvre des mécanismes de retour à l'équilibre budgétaire.

De l'avis d'un commissaire (S), qui confirme à sa manière les craintes exprimées par les commissaires mentionnés *supra*, « ce projet de loi ne fait que retarder le couperet, non l'éviter ».

Or c'est précisément ce retard qui pose problème au rapporteur de minorité qu'il qualifie de « manœuvre dilatoire », ce qui l'amène à annoncer un rapport de minorité.

Séance du 7 octobre 2009

On notera tout d'abord l'argumentation du chef du DF, selon lequel le budget est, depuis quatre ans, démenti par des comptes largement bénéficiaires, et que la crise ne devrait, au pire, se traduire que par un seul exercice déficitaire. Cela devrait conduire ce parlement à traiter le projet de loi 10536 sans guère se soucier de ses effets. Comme si les modalités d'élaboration du budget, sa présentation, son cadrage légal avaient moins d'importance que la politique des transports, du logement ou de la formation. Toute l'action étatique ne dépend-elle pas de son sérieux ?

On voit là un exemple de ce que peut produire la richesse de l'économie genevoise, le dynamisme de ses entreprises. La hauteur des recettes fiscales excuse l'absence de rigueur budgétaire ; pire, elle empêche de réfléchir à un Etat plus économe.

Cette séance permet aussi d'apprendre que le PFQ n'est pas encore prêt, alors que la LGAF en fait un préalable à l'élaboration du budget. Formalisme excessif ou, au contraire, aveu d'une absence de rigueur dans l'organisation de la préparation du budget de la part de ce Conseil d'Etat à majorité de gauche ?

Un collaborateur confirme que le déficit budgétaire est supérieur de 145 millions à ce que la loi en vigueur autorise, ce qui confirme les estimations rappelées par le rapporteur de minorité.

Le chef du DF reconnaît aussi un certain « méli-mélo » dans la rédaction de l'exposé des motifs du projet de loi 10536 initial, notamment parce qu'il ne concerne que le budget. Que de légèreté face à l'argent des contribuables qui constitue l'essentiel des recettes de l'Etat !

Plusieurs commissaires (R, PDC) considèrent encore que la réserve conjoncturelle ne doit avoir d'incidence que sur les comptes.

Séance du 14 octobre 2009

Un commissaire (PDC) se soucie de ce que le projet de loi 10536 ne porte que sur l'année 2010 et souhaite une précision dans le texte de loi à ce titre. Le chef du DF ne peut donner de garanties, notamment en raison des élections qui peuvent modifier la composition et la volonté du Conseil d'Etat à cet égard, mais aussi, en substance, parce que le moment de l'adoption d'une nouvelle LGAF n'est pas connu.

Pour sa part, un commissaire (L) relève que le Conseil d'Etat fait du « forcing » en demandant une adoption de la variante modifiée, non limitée dans le temps, en séance.

Au fond, autant de réserves, si l'on ose utiliser ce terme..., voire d'oppositions qui n'auront servi, au fil de trois séances, qu'à nourrir ce rapport dont le but est de convaincre une majorité parlementaire de refuser le projet de loi 10536, si possible au profit d'un amendement visant à supprimer l'article 67A.

La réserve conjoncturelle, un artefact porteur d'illusions

Faut-il rappeler ici que l'idée de réserve conjoncturelle, concrétisée à l'art. 67A LGAF, est due à un responsable du DF devenue conseillère fédérale ? Son but était de lisser les résultats. L'instrument était ainsi utilisé avant détermination du résultat.

Lors des débats précédant l'adoption du projet de loi 8932 introduisant les normes IPSAS, leurs auteurs ont omis la suppression de ladite réserve. Elle avait en revanche été proposée par le DF, mais refusée, pour des raisons peu compréhensibles, par la Commission de contrôle de gestion.

Incompatible avec IPSAS, l'article 67A s'est trouvé modifié par l'adoption du projet de loi 8932, l'attribution à la réserve conjoncturelle des parts de boni se faisant après détermination du résultat. Ce dont témoigne le premier exposé des motifs du projet de loi 10536 : « la réserve conjoncturelle

est donc devenue un instrument de fonds propres, qui n'affecte pas directement les résultats de l'exercice ».

Lors des trois derniers exercices (2006, 2007, 2008), le résultat comptable a été entièrement attribué aux fonds propres, le Conseil d'Etat décidant ensuite que la moitié des bénéficiaires devait être affectée à la réserve conjoncturelle. Mais pourquoi seulement la moitié, soit 744 millions de F ? Rappelons en outre que la notion de réserve n'a pas grand sens pour une collectivité publique, puisque celle-là ne distribue aucun dividende.

Au surplus, le bénéfice comptable de l'Etat n'a pas de lien direct avec le solde du tableau des flux de trésorerie (qui a, lui, un rapport direct avec la variation de la dette). Il se base sur des recettes fiscales estimées, et non encaissées, et des charges qui peuvent être non monétaires (amortissements, provisions).

En conclusion, soulignons que la réserve conjoncturelle n'a aucune signification économique. Il s'agit de simples fonds propres, et nullement d'argent sonnante et trébuchant.

Conclusions politiques

C'est peu dire que le projet de loi 10536 est prématuré, dans l'attente d'une révision globale de la LGAF, compte tenu notamment de sa teneur erratique et de ses motifs mobiles.

Il est aussi inacceptable, de par le frein mis à la volonté populaire voulant aussitôt que possible éviter toute dérive budgétaire.

En l'état, il doit donc être soit refusé dans la (seconde) version adoptée par une majorité de la Commission des finances, soit amendé par le biais de la suppression de l'article 67A établissant une réserve conjoncturelle.

La « comptabilité créative » a fait suffisamment de dégâts tant aux finances publiques genevoises qu'à l'image de Genève auprès de son agence de notation. Il ne peut être question de lui redonner une seconde vie.

Seules des mesures préparant le retour à l'équilibre budgétaire sont envisageables. Ce budget doit donc être accompagné d'indications tangibles en ce sens, comme le prévoit la LGAF. La présentation d'un PFQ en fait partie.

Voilà pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, il convient de refuser le projet de loi 10536 déposé par le Conseil d'Etat, sauf dans sa teneur reprenant l'amendement déposé par le rapporteur de minorité consistant à supprimer l'article 67A LGAF, à l'exception de tout autre élément.

A défaut, il ne saurait être question, en l'état, de participer à l'adoption d'un budget pour 2010 construit sur des prémisses aussi peu solides. On rappellera, au surplus, qu'il exige de par son caractère déficitaire le vote de 51 députés en sa faveur. Peut-être serait-il plus judicieux de trouver 145 millions...