

Date de dépôt : 2 septembre 2013

Rapport

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

Rapport de majorité de M^{me} Anne Marie von Arx-Vernon (page 1)

Rapport de première minorité de M. Ivan Slatkine (page 152)

Rapport de seconde minorité de M^{me} Lydia Schneider Hausser (page 167)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Anne Marie von Arx-Vernon

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de contrôle de gestion présidée successivement par MM. Antoine Droin et Bertrand Buchs a examiné ce projet de loi lors des séances du 25 juin, 27 août, 10 et 17 septembre, 15 et 29 octobre, 5, 12, 19 et 26 novembre, 3, 10 et 17 décembre 2012. La commission a poursuivi ses travaux en 2013, lors des séances du 7, 14 et 21 janvier, du 15 et 29 avril et du 6, 13, 27 mai. Les travaux se sont prolongés les 3, 10, 17 et 24 juin puis le 1^{er} juillet 2013. En tout, la Commission de gestion a consacré 26 séances à ce projet de loi ce qui équivaut à près de 58 heures de travaux de commission.

La commission a siégé en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF). La commission souhaite saluer l'excellente collaboration avec les représentants du département des finances durant tout le traitement du projet de loi.

Les procès-verbaux ont été pris respectivement par M^{mes} Karine Kohler, Amandine Duperrier et Nicole Seyfried. Lors des travaux, la commission a été assistée par M. Raphaël Audria, l'excellent secrétaire scientifique de la commission. La commission les remercie de toute l'aide apportée.

La rapporteure tient à remercier tout particulièrement Mme Laura Bertholon, M. Pierre Béguet et M. Raphaël Audria pour leur aide précieuse dans la rédaction de ce rapport.

Table des matières succincte

Rappel du contexte.....	4
Résumé du PL 10960	4
Les aspects « politiques » de la nouvelle LGAF	7
Section 1 Equilibre des comptes à moyen terme	7
Section 2 Frein à l'endettement – Article 15 Maîtrise de l'endettement	8
Section 3 Pilotage de l'action publique	11
Les aspects « techniques » de la nouvelle LGAF	11
Genèse et objectif de la nouvelle loi	11
Chapitre I Dispositions générales	12
Chapitre II Pilotage des finances publiques	13
Chapitre III Etats financiers	14
Chapitre IV Budget et droit des crédits	14
Chapitre V Financements spéciaux et fonds affectés	17
Chapitre VI Subventions	18
Chapitre VII Autres engagements financiers	18
Chapitre VIII Systèmes de contrôle interne et de gestion des risques	18
Chapitre IX Statistique financière	19
Chapitre X Compétences	20
Travaux de la commission.....	22
I Présentation du projet de loi par le département (1 ^{ère} discussion).....	22
II Présentation du projet de loi par le département avec les adaptations issues du préavis de la Commission des finances (suite de la 1 ^{ère} discussion).	62
III Traitement du projet de loi modifié avant le 2 ^{ème} débat et intégrant les divers amendements (basé sur le document de travail daté du 3 mai 2013) – vote formel de l'entrée en matière par la commission et 2 ^{ème} débat	66
IV 3 ^{ème} débat	86
V Commentaires de la rapporteure	112

Rappel du contexte

Le projet de loi qui vous est soumis est la refonte complète de la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF). La loi actuelle a été adoptée il y a 20 ans, le 7 octobre 1993, et même si elle a été amendée à plusieurs reprises, la multitude de rustines a rendu le texte disparate, voire incompréhensible. La LGAF doit faire l'objet d'une révision globale pour tenir compte et mettre en cohérence les changements fondamentaux intervenus dans la gestion financière de l'Etat aux cours de ces dernières années ainsi que les nouvelles pratiques.

Les travaux en commission de contrôle de gestion ont débouché sur des décisions consensuelles, y compris sur les éléments moins techniques et plus politiques, comme la nécessité de rétablir l'équilibre des finances publiques et de stopper l'endettement. La Commission des finances a été consultée et a pu communiquer ses orientations qui ont été intégrées dans le texte. Si la commission de contrôle de gestion a souhaité à une très large majorité introduire un article destiné à maîtriser l'endettement, une partie de cet article relative à la gradation des mesures prévues pour limiter les investissements en fonction de l'endettement a été adoptée à une courte majorité en troisième débat et explique qu'un rapport de minorité vous soit également soumis. Le rapport de minorité propose un amendement sur ce point précis.

Résumé du PL 10960

Le projet de loi qui vous est soumis comporte deux aspects [ou volets, ce ne sont pas des parties], sur lesquels je reviens plus longuement dans la suite de mon rapport :

- a) Le chapitre II traite du pilotage des finances publiques cantonales et est de nature éminemment plus "politique" que les autres chapitres, qui régissent des dispositions plus "techniques". Il a par conséquent suscité les plus longs débats en commission de contrôle de gestion et à la Commission des finances qui été consultée. Ce chapitre introduit une rigueur accrue dans la gestion des finances publiques et comprend trois sections : (i) l'équilibre des comptes à moyen terme, (ii) le frein à l'endettement et (iii) le pilotage de l'action publique. Si la troisième section relative au pilotage des finances publiques n'a fait l'objet que d'adaptations mineures, je me dois de vous résumer les changements introduits dans les deux autres sections :

- i. La première section du chapitre II traite de l'équilibre des comptes à moyen terme, c'est-à-dire ce que de nombreux cantons dénomment le « frein aux dépenses ». Il s'agit des dispositifs destinés à remédier à d'éventuels déficits structurels et à restaurer l'équilibre des finances publiques et indirectement à limiter l'augmentation de l'endettement. Le texte actuel pouvant même mener à des impasses en matière de rétablissement de l'équilibre financier, la loi qui vous est soumise précise et modifie légèrement le système actuel de planification financière, de gestion conjoncturelle au travers de la réserve comptable conjoncturelle et formalise plus clairement les mesures d'assainissement obligatoires, c'est-à-dire les alternatives – baisse de charges ou augmentation d'impôts – qui pourraient être soumises en dernier ressort au vote du corps électoral (vote populaire). La loi clarifie notamment les deux faits générateurs pouvant enclencher les mesures d'assainissement obligatoires : soit un déficit budgétaire non couvert par la réserve conjoncturelle, soit trois comptes successifs négatifs. Ce passage à trois exercices successifs déficitaires, au lieu de deux exercices actuellement, est le principal changement adopté par la commission de contrôle de gestion au sein de cette section. Le département des finances a convaincu la commission qu'il était préférable de prévoir trois comptes successifs négatifs plutôt que deux comptes successifs avec la possibilité de déroger à ce mécanisme, comme le prévoit la loi actuelle. Enfin, cet article clarifie les tâches des différents acteurs : le Conseil d'Etat doit fixer le montant du déficit à résorber et proposer des mesures d'assainissement sous forme d'alternatives (« paires de mesures »), le Grand Conseil peut modifier les projets de loi d'assainissement (paires de mesures) sans modifier le montant du déficit à couvrir, et le corps électoral se détermine sur les paires de mesures, lesquelles entrent en vigueur l'année qui suit le vote.
- ii. La section suivante relative au frein à l'endettement est nouvelle. Elle a été introduite lors du vote en troisième débat le 1^{er} juillet dernier. L'introduction d'un frein à l'endettement par le biais des investissements, à l'instar du double frein aux dépenses et à l'endettement mis en place par d'autres cantons, répond au souhait d'une large majorité de la commission de contrôle de gestion de prévoir un dispositif permettant de limiter la dette.

En effet, si le frein aux dépenses permet de rétablir l'équilibre des finances publiques, il ne garantit pas la stabilisation de la dette de l'Etat, voire sa diminution. En effet, si les investissements sont supérieurs à l'autofinancement généré avec des finances publiques à l'équilibre, la dette continue à augmenter. La seule condition de l'équilibre des finances publiques ne suffit pas pour stopper l'augmentation de la dette. Concrètement, en se basant sur le niveau actuel d'investissements nets (environ 700 millions) et des amortissements (environ 450 millions actuellement), en l'absence d'autres effets non monétaires et sans variation du besoin en fonds de roulement, la dette augmenterait mécaniquement de $700 - 450 = 250$ millions par an, même avec des comptes à l'équilibre. Dans les faits, l'augmentation de la dette a repris en 2011 et 2012 à hauteur d'environ 700 millions par an en raison du niveau d'investissements, de l'existence d'un déficit structurel et des effets du besoin en fonds de roulement. La commission de contrôle de gestion est largement d'avis que cette augmentation n'est pas soutenable dans la durée et qu'il convient de prévoir un « frein à l'endettement » en complément du « frein aux dépenses ». Il s'agit, à court terme, de remédier au manque de flexibilité financière de l'Etat et de limiter les risques liés à une remontée des taux d'intérêts et, à long terme, d'agir de manière responsable pour ne pas léguer le fardeau d'une dette insoutenable aux générations futures. Un « frein à l'endettement » a donc été adopté en troisième débat par la commission de contrôle de gestion, visant à restreindre graduellement la capacité du Grand Conseil à adopter de nouvelles lois d'investissement en fonction de seuils d'endettement définis. Si toutes les dispositions ont fait l'objet d'un large consensus, la gradation des mesures adoptée en troisième débat par une courte majorité de la commission de contrôle explique qu'un rapport de minorité vous soit également soumis.

- b) Les autres chapitres, que l'on peut qualifier de « techniques », sont destinés à préciser et intégrer le passage aux normes IPSAS, au modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses (MCH2), au budget par programme et son corollaire le contrôle de gestion, à la mise en place du système de contrôle interne et de gestion des risques. Ces acquis ne sont de loin pas remis en cause dans le projet de loi. Le texte

qui vous est soumis permet de formaliser de manière cohérente l'intégration de ces nouvelles pratiques, qui ont été précisées par la commission de contrôle de gestion. Toutes ces dispositions ont été approuvées à une large majorité en Commission et les modifications introduites par cette loi sont décrites dans la suite de mon rapport. Le seul aspect « politique » qui a généré des débats au sein de notre Commission, mais également une prise de position de la Commission des finances qui a été consultée, est la répartition des compétences entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat en matière d'approbation des états financiers et des rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation. Différentes visions se sont affrontées et le consensus final va vers une approbation des comptes des entités du périmètre de consolidation par le Grand Conseil, qui joue le rôle d'assemblée générale pour ces entités.

Les aspects « politiques » de la nouvelle LGAF

Après consultation de la Commission des finances, un chapitre II « Pilotage des finances publiques » a été introduit. Ce chapitre a ensuite été structuré en trois sections lors du troisième débat en Commission :

- « Section 1 Equilibre des comptes à moyen terme », comprenant les articles « 12 Gestion financière conjoncturelle », « 13 Plans financiers quadriennaux » et « 14 Mesures d'assainissement obligatoires ».
- « Section 2 Frein à l'endettement » comprenant l'article « 15 Maîtrise de l'endettement ».
- « Section 3 Pilotage de l'action publique » comprenant les articles « 16 Arborescence de l'action publique » et « 17 Contrôle de gestion ».

La commission de contrôle de gestion a souhaité plus de rigueur dans le pilotage des finances publiques en précisant le dispositif actuel de frein aux dépenses de l'actuelle LGAF, mais également en ajoutant un frein à l'endettement tel que prévu par la loi modèle MCH2 et déjà adopté d'autres cantons.

Section 1 Equilibre des comptes à moyen terme

La nouvelle constitution prévoit que l'Etat tienne compte de la situation conjoncturelle, qu'il se dote de réserves anticycliques et que les déficits doivent être compensés à moyen terme. La réserve conjoncturelle est l'instrument de mesure de cette gestion conjoncturelle. Il s'agit d'une réserve comptable figurant dans les fonds propres du bilan de l'Etat. La commission

contrôle de gestion a tenu à le préciser pour éviter la confusion fréquente entre cagnotte et réserve comptable.

La double condition posée à l'alimentation de la réserve conjoncturelle a été précisée pour formaliser la pratique actuelle. La réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à la double condition que le résultat de l'exercice et le flux de trésorerie de l'exercice soient positifs.

Deux faits générateurs sont susceptibles de déclencher les mesures d'assainissement obligatoires : soit un budget déficitaire non couvert par la réserve conjoncturelle, soit trois comptes négatifs successifs (au lieu de deux dans la loi actuelle, mais sans possibilité de déroger en prévision du troisième exercice). En raison de la suppression de la dérogation aux normes IPSAS relative aux corrections d'erreurs, les exercices écoulés sont considérés avec les corrections d'erreurs pour déterminer s'ils sont déficitaires.

Une mesure préventive au mécanisme d'assainissement obligatoire a été introduite en matière de planification financière. En cas de résultat déficitaire sur la période de planification, le Plan financier quadriennal de l'Etat doit non seulement démontrer un retour à l'équilibre des finances publiques à moyen terme, mais également projeter une réserve conjoncturelle positive. Au besoin, le Conseil d'Etat doit anticiper et proposer des mesures permettant d'atteindre ces objectifs.

L'article relatif aux mesures d'assainissement obligatoires a été structuré en trois parties pour gagner en clarté et définir les rôles du Conseil d'Etat, du Grand Conseil et du corps électoral. Le Conseil d'Etat fixe le montant du déficit hors éléments exceptionnels non récurrents à résorber par les mesures d'assainissement obligatoires. Si le Conseil d'Etat propose des mesures au Grand Conseil et que ce dernier les refuse, le Grand Conseil doit alors proposer lui-même des mesures pour le même montant. Le Grand Conseil dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer.

Section 2 Frein à l'endettement – Article 15 Maîtrise de l'endettement

Le mécanisme du frein aux dépenses prévu à la Section 1 du Chapitre II est prévu pour restaurer l'équilibre des comptes à moyen terme. Cependant, même avec des finances publiques à l'équilibre, la dette continue d'augmenter, car l'amortissement des investissements (environ 450 millions en 2012 au total) reste actuellement insuffisant pour couvrir les investissements nets (presque 700 millions en 2012). Hors effet des autres éléments non monétaires (provisions, etc.) et du besoin en fonds de roulement, il faudrait donc que le résultat net des comptes de l'Etat s'établisse

à au moins à $700-450 = 250$ millions pour ne plus augmenter mécaniquement la dette de l'Etat.

Dans les faits, la dette financière de l'Etat de Genève s'élevait au 31 décembre 2012 à 11.9 milliards dans les comptes individuels, en augmentation de 664 millions par rapport à l'année précédente. Cette progression provient à la fois du volume d'investissements nets qui se situe à un niveau historiquement élevé et de la variation défavorable du besoin en fonds de roulement.

L'endettement élevé du canton de Genève résulte des déficits d'exploitation courants particulièrement élevés dans les années 1990, de la débâcle de la BCGE au début des années 2000 (coût final de 2.3 milliards) et de quelques exercices fortement déficitaires au début des années 2000. En 2006, la dette culminait à 13.2 milliards. Elle a enregistré une décroissance jusqu'à 10.5 milliards de 2007 à 2010, avant de reprendre son ascension depuis 2010 à un rythme d'environ 700 millions par an car le compte de fonctionnement ne permet pas d'autofinancer les investissements et parce que le besoin en fonds de roulement est défavorable.

L'article 15 « maîtrise de l'endettement » a été adopté en troisième débat de la commission de contrôle de gestion. A la suite de l'audition du Conseiller d'Etat chargé des finances et en réponse à la demande de la Commission, les représentants du département des finances (ci-après, DF) ont été mandatés pour proposer un amendement fixant un objectif à long terme en matière d'endettement et précisant les mesures graduelles applicables en fonction du franchissement de seuils d'endettement en vue de réduire les investissements. La commission de contrôle de gestion souhaitait en effet introduire un frein à l'endettement au travers des investissements, complémentaire au frein aux dépenses (équilibre des comptes à moyen terme).

Conformément à la demande de notre Commission, les représentants du DF ont proposé un amendement :

- Définissant l'endettement de l'Etat : somme des emprunts à court et long terme figurant au passif des états financiers individuels de l'Etat).
- Fixant un objectif d'endettement à long terme : total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat.
- Prévoyant des mesures contraignantes pour l'adoption de nouveaux projets d'investissement à caractère urgent (projets ne pouvant être retardés selon l'appréciation politique du Grand Conseil) en fonction de seuils d'endettement.

Les crédits de renouvellement nécessaires au maintien du patrimoine existant ne sont pas concernés par cette mesure. En revanche, les mesures

prévues s'appliquent à tous les autres crédits (crédits d'ouvrages, participations, prêts).

En ce qui concerne les seuils d'endettement, contrairement à la loi modèle MCH2 qui propose de retenir le critère du degré d'autofinancement des investissements, ou au canton de Bâle-Ville, qui a considéré un ratio dette/PIB, le département des finances a convaincu la commission de contrôle de gestion d'adopter des seuils en fonction d'une valeur prédéfinie de l'endettement. La Commission a suivi cette orientation, car le degré d'autofinancement ou le PIB ont tendance à chuter en période de crise, ce qui amplifie les contraintes en période de conjoncture défavorable et pourrait présenter indirectement des effets néfastes pour le canton.

La proposition du DF prévoyait, tant que l'objectif de réduire l'endettement à une année de revenus n'est pas atteint, trois seuils d'endettement (12.5, 15 et 17 milliards) pour lesquels la majorité absolue des membres du Grand Conseil (51 voix) était requise pour les nouveaux projets d'investissements, puis une majorité des deux tiers des membres (67 voix) et enfin un blocage des nouveaux projets.

La commission de contrôle de gestion a adopté à une courte majorité une disposition consistant à fixer dès le seuil de 12.5 milliards d'endettement une majorité des deux tiers. Elle a ensuite fixé un nouveau seuil de 16 milliards à partir duquel le référendum est obligatoire pour les nouveaux investissements (hors crédits de renouvellement).

Finalement, le texte adopté par la Commission est plus contraignant que la proposition initiale du DF et un amendement en séance plénière a été annoncé par un député PLR qui prépare un rapport de minorité motivant un retour à une gradation des mesures en fonction de trois seuils.

L'ajout de l'article 15 « maîtrise de l'endettement » prend tout son sens dans le contexte de la notation financière de l'Etat de Genève, en fixant un objectif soutenable pour l'endettement à long terme et en prévoyant des mesures pour limiter les déficits de financement. Dans son communiqué de presse du 8 juillet 2013, l'agence de notation Standard & Poor's(S&P) a en effet averti que la note financière du canton "reste contrainte par un endettement consolidé élevé et des engagements au titre des caisses de pension jugés très importants. La dette consolidée du canton représente selon S&P 143% des recettes de fonctionnement consolidées est considérée comme élevée". S&P prévient qu'elle pourrait abaisser la note financière du canton en cas d'accroissement structurel des déficits de financement après investissement.

En prévision de l'abolition programmée des statuts fiscaux cantonaux pour les entreprises, qui devrait entraîner une réduction significative des revenus du canton de Genève, la combinaison du frein aux dépenses et du frein à l'endettement doit être mise en œuvre.

Section 3 Pilotage de l'action publique

La nouvelle LGAF prévoit que l'arborescence des politiques publiques et des programmes ne peut pas être modifiée en cours de législature. Concrètement, l'arborescence du projet de budget 2015 déposé par le Conseil d'Etat nouvellement élu ne pourra pas être modifiée dans le courant de la prochaine législature. Les députés ont exprimé une forte attente que le passage au budget par programme ait pour effet un alignement de l'organisation de l'administration cantonale en fonction des programmes et des politiques publiques.

Le contrôle de gestion est un corollaire du passage au budget par programme. Il doit permettre d'établir un lien entre les objectifs des programmes et les ressources financières et humaines allouées. La mission du contrôle de gestion est précisée dans la nouvelle LGAF. Le contrôle de gestion transversal de la direction générale des finances doit fixer des exigences minimales par le biais de directives transversales.

Les aspects « techniques » de la nouvelle LGAF

Genèse et objectif de la nouvelle loi

En 1993, le Grand Conseil a donné un cadre de référence à la gestion administrative et financière de notre Canton en adoptant la LGAF. De multiples ajouts et changements ont progressivement rendu la loi disparate. L'introduction des normes IPSAS en 2008 et du budget par programme en 2010 ont fait l'objet de modifications ponctuelles sans donner une cohérence d'ensemble. De même, le mécanisme d'assainissement financier obligatoire introduit en 2005 doit être précisé, le texte actuel pouvant même mener à des impasses en matière de rétablissement de l'équilibre financier.

La nouvelle loi formalise également le système de contrôle interne et de gestion des risques. La mise en œuvre du système de contrôle interne, qui est aujourd'hui intégrée à la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière (LSGAF), a été déplacée dans la LGAF, s'agissant de tâches à effectuer au niveau opérationnel et non au niveau de la surveillance. Le système de gestion des risques qui n'était régi par aucune disposition légale a

également été introduit. La gestion des risques au sein de l'Etat et des entités du périmètre de consolidation correspond à une attente des députés de la commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances qui ont besoin accru d'informations relatives aux risques financiers et extra-financiers.

Modèle comptable harmonisé des collectivités publiques (MCH2)

Enfin, le projet de loi s'inspire notamment, de la loi-modèle publiée par la Conférence des directeurs financiers en 2007 dans le cadre du modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses (MCH2). Le manuel MCH2 prévoit également un nouveau plan comptable applicable à l'ensemble des collectivités publiques suisses, que les cantons doivent mettre en œuvre avant 2015. Ce plan comptable implique des changements significatifs par rapport au plan comptable MCH1 en vigueur dans notre canton depuis 1985. Un certain nombre de notions sont par ailleurs directement régies par les normes IPSAS.

Le principal objectif est donc de redonner une logique interne au texte et de poser les bases d'une pyramide cohérente de normes entre :

- La loi, qui doit établir les principes règles et compétences, en intégrant toutes les réformes mentionnées ci-dessus,
- Les règlements d'application de la LGAF, qui doivent préciser les règles générales et principes inscrits dans la LGAF et détailler l'organisation administrative. La nouvelle loi est donc allégée de dispositions qui prendront place dans des règlements.
- Les directives transversales du système de contrôle interne transversal de l'administration, qui donnent un cadre aux directives départementales.

Les articulations entre loi, règlements et directives sont donc clarifiées.

Chapitre I Dispositions générales

Section 1 Buts, objet et champ d'application

Le champ d'application de la loi a dû être précisé pendant les travaux en commission à la suite du rejet par le peuple de la loi sur l'organisation des institutions de droit public. A plusieurs reprises, pendant les travaux en commission, nous sommes parvenus à la conclusion qu'une disposition légale manquait en matière de gestion administrative et financière des institutions de droit public, pour préciser le rôle de leurs organes et les compétences en matière d'approbation de leurs états financiers et de leurs rapports de gestion.

Celle-ci trouverait idéalement sa place dans une loi d'organisation des institutions de droit public.

Section 2 Principes de gestion financière

La révision de la LGAF précise les principes de la gestion financière de l'Etat : l'équilibre des comptes à moyen terme, la performance de l'action publique (basée sur l'appréciation de l'efficacité, l'efficacité et la qualité des prestations publiques depuis le passage au budget par programme), la légalité, la transparence des coûts des programmes (information relative au coût complet des programmes, qui constitue la comptabilité analytique de l'Etat).

Section 3 Définitions

La loi actuelle contient des dispositions techniques qui n'ont plus lieu de figurer dans la nouvelle loi, car celles-ci découlent de l'application du référentiel IPSAS. La nouvelle loi présente par conséquent des définitions allégées, dans la mesure où les normes IPSAS et le modèle MCH2 précisent de manière exhaustive tous les termes comptables et financiers. L'article 6 « principes et méthodes comptables » contient par conséquent un renvoi dynamique aux normes IPSAS, évitant de ce fait de modifier la loi en fonction de l'évolution des normes IPSAS. Les normes IPSAS prévalent sur certaines notions MCH2, dans la mesure où elles sont plus contraignantes. Seul le plan comptable MCH2 a été repris dans son intégralité.

Les notions de patrimoine administratif et de patrimoine financier du modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses sont à la base d'une partie de la répartition des compétences entre le Grand Conseil et le Conseil d'Etat. L'article relatif à la définition du compte d'investissement, qui reflète les mouvements du patrimoine administratif (investissements et prêts du patrimoine administratif), a été simplifié par la commission de contrôle de gestion dans la mesure où les définitions détaillées du patrimoine administratif et du compte d'investissement sont précisées en détail dans le manuel MCH2.

Chapitre II Pilotage des finances publiques (voir chapitre précédent : les aspects "politiques" de la nouvelle LGAF

Chapitre III Etats financiers

Ce chapitre n'a pas fait l'objet de débats lors de l'examen en Commission dans la mesure où les dispositions sont très « techniques », à l'exception des articles relatifs à l'approbation des états financiers.

Le référentiel comptable applicable à la présentation des états financiers de l'Etat est le référentiel IPSAS avec les dérogations édictées par le Conseil d'Etat. Compte tenu du fait que les dérogations sont de moins en moins nombreuses et que les deux dérogations restantes (engagements au titre des caisses de retraite et information relative aux parties liées) sont justifiées dans le contexte de la loi sur la prévoyance professionnelle et de l'organisation de l'Etat, certains députés avaient dans un premier temps envisagé des dispositions plus contraignantes pour le Conseil d'Etat, mais y ont finalement renoncé. Il est rappelé que les dérogations aux normes IPSAS sont publiées et motivées dans les états financiers annuels.

La commission de contrôle de gestion avait dans un premier temps envisagé que le Conseil d'Etat approuve les états financiers annuels des entités du périmètre de consolidation, le Grand Conseil approuvant les états financiers consolidés. A l'issue des deuxième et troisième débats, et après consultation de la Commission des finances, la Commission a souhaité donner au Grand Conseil la compétence d'approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation. Mon rapport revient donc plus loin sur ce sujet et explique les raisons qui ont orienté les décisions de la Commission.

Chapitre IV Budget et droit des crédits

Divers amendements techniques ont été approuvés par la commission de contrôle de gestion pour préciser le contenu et la nature du budget de fonctionnement et du budget d'investissement. Si le budget sert à la gestion à court terme des finances et des prestations (à savoir que le budget de fonctionnement a valeur d'autorisation de dépense et comprend les charges autorisées ainsi que les revenus estimés des programmes), le budget d'investissement exprime le rythme d'engagement annuel par le Conseil d'Etat des crédits d'investissements pour les différentes politiques publiques. Le budget d'investissement, c'est à dire les mouvements prévus au patrimoine administratif (définition du compte d'investissement selon le MCH2), comprend donc une prévision des dépenses d'investissements et une prévision des recettes d'investissements. De ce fait, le budget d'investissement, n'a pas la même valeur d'autorisation de dépense et conserve une valeur

prévisionnelle. Seuls les montants globaux approuvés par le Grand Conseil par le biais des crédits d'investissements sont contraignants. Par conséquent, la commission de contrôle de gestion a ajouté une précision à l'article 29 « budget d'investissement ». Le budget d'investissement est présenté sous la forme de deux enveloppes contenant respectivement les crédits d'investissement approuvés par le Grand Conseil à la date de dépôt du budget, et les engagements prévisibles qui n'ont pas encore de base légale (crédits non encore approuvés par le Grand Conseil).

L'article 28 « Budget de fonctionnement » comporte une innovation. Le Conseil d'Etat peut conclure des mandats de prestation avec des unités administratives de l'administration cantonale en vue de leur allouer une enveloppe budgétaire de fonctionnement, sur le modèle des contrats de prestation avec des entités externes au petit Etat. D'après le MCH2, il est en effet possible de déroger au principe de spécialité pour les unités administratives disposant d'un mandat de prestation et d'une enveloppe budgétaire. Avec cette nouvelle disposition, des unités administratives pourront bénéficier d'enveloppes budgétaires, elles auront la latitude de modifier la répartition de leurs charges en veillant à respecter l'équilibre global et le principe de performance de l'action publique. Cette souplesse vise à rendre plus efficiente la gestion des deniers publics en responsabilisant les cadres. La faisabilité de cette nouvelle disposition est toutefois conditionnée à l'alignement entre le périmètre budgétaire des unités administratives et celui des programmes qui constituent l'unité de vote du budget de fonctionnement par le Grand Conseil. Il faut donc, pour être applicable, que l'unité administrative corresponde à un programme, ce qui n'est pas encore systématiquement le cas puisque l'organisation de l'administration n'est pas encore à ce stade complètement alignée sur les programmes. Une large majorité des députés encourage vivement le Conseil d'Etat à finaliser l'alignement de l'organisation de l'administration cantonale en fonction des programmes. D'autre part, une autre condition doit être remplie. Les charges du programme en question doivent pouvoir être maîtrisées par l'administration cantonale, ce qui n'est pas toujours le cas, dans la mesure où certaines charges ne sont pas maîtrisables par l'administration et sont par exemple contraintes par l'application de lois fédérales ou cantonales.

En réponse à une demande de l'ICF, il est précisé que les programmes du budget de fonctionnement sont assortis d'indicateurs permettant de mesurer l'atteinte des objectifs fixés, et, de ce fait, faire le lien avec le rôle du contrôle de gestion (voir Chapitre II, Section 3).

L'article 32 « Crédits supplémentaires » formalise la pratique actuelle des reports budgétaires pour les dépenses générales de l'administration. Ils sont

autorisés par la commission des finances sous la forme d'un crédit supplémentaire. Ces reports n'étaient jusqu'à présent pas formalisés dans la loi. La nouvelle LGAF donne donc une base légale à cette pratique destinée à éviter les surconsommations en fin d'exercice budgétaire. Le passage au plan comptable MCH2 compliquera toutefois cette pratique dorénavant réservée à la nature 31 MCH1 « dépenses générales ». En effet, la nouvelle nature 31 MCH2 « charges de biens et services et autres charges d'exploitation » comprendra non seulement les dépenses générales, mais également les dépréciations de créances, les irrécouvrables et les autres charges d'exploitation. Les services financiers devront isoler les dépenses générales au sein de cette nature 31 pour faciliter le travail de la Commission des finances en matière d'octroi de reports budgétaires sous la forme de crédits supplémentaires.

Les crédits de programme ont été renommés « crédits de renouvellement » pour éviter la confusion avec le terme « programme » utilisé pour le budget de fonctionnement par programme. A la demande de la commission de contrôle de gestion, les représentants du département des finances ont promis que le règlement d'application de la LGAF définirait plus précisément les critères permettant de distinguer les crédits de renouvellement des crédits d'ouvrage.

Un des grands changements introduit par le nouveau plan comptable MCH2 concerne la comptabilisation des provisions pour risques et charges sur les mêmes natures de charges que les charges effectives. Ce changement affectera le travail des députés de la Commission des finances en matière d'approbation des crédits supplémentaires de fonctionnement. Jusqu'à présent, toutes les provisions étaient comptabilisées sur une nature de charge spécifique, puis la charge effective était comptabilisée dans la nature de charge appropriée. Cette « double » comptabilisation de la charge permettait aux députés de distinguer rapidement les crédits supplémentaires. Elle avait par contre pour inconvénient de gonfler artificiellement les charges du canton et de fausser les comparaisons inter-cantoniales. La répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil en matière de crédits supplémentaires liés aux provisions (article 33 « Compétences en matière de crédits supplémentaires ») n'a cependant pas été modifiée, mais les services financiers de l'administration cantonale devront expliquer les variations de provision et communiquer aux députés de la Commission des finances les comptabilisations de charges effectives pour qu'ils puissent assurer un contrôle de l'exécution budgétaire.

En ce qui concerne les seuils de matérialité en matière de crédits supplémentaires (article 34), la commission de contrôle de gestion a souhaité

augmenter les seuils de matérialité de la compétence du Conseil d'Etat, dans le respect du principe de proportionnalité.

L'article 35 « Crédits urgents » a été modifié par la commission de contrôle de gestion pour réduire le délai de régularisation des engagements financiers pris par le Conseil d'Etat dans les cas de force majeure. Les crédits urgents peuvent être des crédits de fonctionnement ou des crédits d'investissement.

En matière d'octroi de crédits d'investissements (article 37 « principes généraux »), la commission de contrôle de gestion a clairement souhaité que les projets de lois spécifiques d'investissement indiquent dorénavant clairement dans leur exposé des motifs, en complément des dépenses et recettes d'investissement prévues, les charges de fonctionnement liées à la réalisation de l'actif et celles induites par la mise en service de l'actif correspondant, ceci afin de disposer d'un outil d'aide à la décision et de permettre aux députés de prendre connaissance des conséquences de leur décision d'investissement en termes de charges de fonctionnement. Pour ce faire, si les lois de portée générale relatives aux investissements ne comprennent pas de manière spécifique toutes ces informations, la commission de contrôle de gestion a compris que les différents projets prévus par ces lois feraient ensuite l'objet de projets de lois spécifiques à adopter, puis à boucler par le Grand Conseil, mentionnant de manière détaillée les dépenses et recettes d'investissement prévues, ainsi que des charges liées et induites. Le département des finances a par ailleurs promis que le règlement d'application de la LGAF fixera les modalités des autorisations de dépenses relatives aux études (article 38).

En matière de bouclement de lois d'investissement (article 40 Lois de bouclement), la commission de contrôle de gestion a clairement souhaité restreindre le délai de bouclement à 24 mois pour remédier durablement aux retards actuels que nous connaissons et qui occasionnent un travail supplémentaire considérable pour l'administration et le Grand Conseil. La Commission des travaux pourra lorsque les circonstances le justifient, octroyer des délais supplémentaires.

Chapitre V Financements spéciaux et fonds affectés

Le passage aux normes IPSAS transforme de facto les financements spéciaux et les fonds affectés en une sorte de comptabilité analytique dans les fonds propres, toutes les charges et revenus figurant dans le compte de fonctionnement. Dans la mesure où il est souhaité de maintenir ces

financements spéciaux et financements affectés, l'article 43 impose une base légale.

Chapitre VI Subventions

Avec la nouvelle LGAF, les subventions non monétaires ne figureront plus dans le coût direct des programmes. L'information sera intégrée au niveau du coût complet des programmes, de manière à n'engendrer aucune perte d'information pour les députés. La commission de contrôle de gestion a ainsi souhaité mettre fin à la comptabilisation à double de certaines charges, ce qui permettra une meilleure comparabilité des charges entre le canton de Genève et les autres cantons. En revanche, les députés continueront à bénéficier des informations correspondantes pour leur fournir une aide à la décision, par exemple lors de l'examen des contrats de prestation, pour lesquels il est nécessaire de disposer de la vision globale.

Chapitre VII Autres engagements financiers

Les cautionnements (cautions simples engageant l'Etat, par exemple en faveur des TPG pour l'acquisition de tramways), les garanties étatiques (par exemple en faveur des Rentes Genevoises) et les prêts de l'Etat à des institutions nécessiteront dorénavant systématiquement une base légale.

Chapitre VIII Systèmes de contrôle interne et de gestion des risques

Les articles 50, 51 et 52 relatifs au contrôle interne ont été insérés et précisés dans la nouvelle LGAF. Les dispositions relatives au contrôle interne sont ainsi supprimées de la LSGAF (voir modifications à d'autres lois) dans la mesure où la mise en place et la maintenance du système de contrôle interne incombe aux directions opérationnelles. L'audit interne sera chargé de veiller au contrôle de l'application du système de contrôle interne par les directions opérationnelles.

Responsabilités en matière de contrôle interne

La commission de contrôle de gestion a souhaité préciser les responsabilités en matière de contrôle interne transversal dans l'article 52, quand bien même il s'agit de l'organisation de l'administration cantonale. Il est précisé que la mise en place et la maintenance du système de contrôle interne transversal incombe au Conseil d'Etat qui peut déléguer cette tâche aux quatre offices transversaux chargés de la gestion transversale des finances et des achats (direction générale des finances de l'Etat), des

ressources humaines (office du personnel de l'Etat), des bâtiments (office des bâtiments) et des systèmes d'information (direction générale des systèmes d'information). Ces quatre offices transversaux ont vocation à être stables dans le temps, quel que soit leur département de rattachement et peuvent donc figurer dans la loi. La volonté de la commission est de fixer plus précisément les responsabilités dans un domaine où il y a encore peu de temps, il était difficile pour les députés d'identifier les responsabilités au sein de l'administration cantonale.

Importance de la gestion des risques

L'article 53 introduit une nouveauté, à savoir la gestion des risques, correspondant à une demande de la commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances qui a été consultée. La gestion des risques prend en effet une importance accrue dans le travail des députés de ces deux commissions dans la mesure où le niveau de risques publiés par l'Etat dans son plan financier quadriennal et celui des entités du périmètre de consolidation a nettement augmenté ces dernières années. Le Conseil d'Etat doit fixer par voie réglementaire les objectifs et les modalités de fonctionnement du système de gestion des risques, ainsi que le périmètre d'application. En ce qui concerne le Pouvoir Judiciaire et la Cour des Comptes, la Commission a souhaité que ces deux institutions présentent également une cartographie des risques selon le même format (mêmes échelles de gradation de la gravité des risques en fonction de la probabilité) et définitions que celles de l'administration cantonale ou des entités du périmètre de consolidation de manière à ce qu'elles puissent être ensuite consolidées dans le système global de gestion des risques. L'objectif poursuivi par la Commission est que les députés puissent disposer d'une vue globale consolidée de tous les risques de l'Etat de Genève. A cet effet, il est également précisé à l'article 13 que le Plan financier quadriennal de l'Etat comprend une analyse prospective des risques financiers et que les entités du périmètre de consolidation doivent remettre au Conseil d'Etat un plan financier quadriennal sur le même modèle que celui de l'Etat.

Chapitre IX Statistique financière

Les articles correspondants reprennent les dispositions prévues par la loi modèle MCH2. Les indicateurs financiers prévus à l'article 55 seront définis par voie réglementaire et font l'objet d'une recommandation MCH2 applicable aux cantons.

Chapitre X Compétences

Compte tenu de ce qui précède, le Grand Conseil dispose des compétences suivantes :

- Adopter la loi budgétaire annuelle, la loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat, accorder les crédits de fonctionnement et d'investissement, adopter les lois de bouclage des crédits d'investissement (voir le Chapitre IV budget et droit des crédits). En ce qui concerne l'approbation des états financiers individuels et consolidés de l'Etat, ceux-ci sont publiés par le Conseil d'Etat début avril sur la base du bouclage effectué par l'administration au cours du premier trimestre, compte tenu du fait que la LGAF impose un dépôt du projet loi approuvant les comptes avant le 31 mars. Toutes les estimations figurant dans les comptes sont celles approuvées par le Conseil d'Etat à leur date de clôture.
- Autoriser les aliénations du patrimoine administratif sous réserve de l'article 98 de la Constitution. Sur ce point, la nouvelle LGAF ne modifie pas la pratique actuelle : le Grand Conseil approuve les aliénations du patrimoine administratif dans le cadre de la norme constitutionnelle pour ce qui concerne les biens immobiliers.
- Adopter les bases légales requises en matière de cautionnement, prêts et autres engagements financiers (voir les chapitres V Financement spéciaux et fonds affectés, VI Subventions et VII Autres engagements financiers).
- Approuver les états financiers et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation : cette disposition a fait l'objet de débats en commission de contrôle de gestion et à la Commission des finances qui a été consultée. Dans les faits, la commission a considéré qu'il existe deux options qui ne peuvent être mélangées, soit le Conseil d'Etat approuve les comptes consolidés et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation puis les présente au Grand Conseil sous la forme de rapports divers (dans ce cas le Conseil d'Etat joue le rôle d'assemblée générale pour ces entités), soit le Grand Conseil approuve tous les comptes individuels et tous les rapports de gestion de ces entités et joue le rôle d'assemblée générale pour ces entités. C'est cette dernière option qui a été finalement retenue en troisième débat en Commission. Le rapport de l'organe de révision donnera une assurance raisonnable de l'image fidèle des états financiers des entités. La commission a mandaté les représentants du département des finances pour la préparation d'un amendement général, à présenter en séance plénière, modifiant les lois qui

régissent les entités du périmètre de consolidation, afin d'y reporter ce nouveau principe.

Les compétences du Conseil d'Etat découlent de ce qui précède. Il élabore le plan financier quadriennal de l'Etat, le projet de budget, publie les états financiers individuels et consolidés de l'Etat, établit son rapport de gestion et, en ce qui concerne les entités du périmètre de consolidation, il soumet leurs états financiers et leurs rapports de gestion au Grand Conseil. En matière d'aliénation de biens, la répartition des compétences entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil est contrainte par l'article 98 de la Constitution, puis par les notions de patrimoine administratif et de patrimoine financier du modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses. La nouvelle loi ne modifie pas la pratique actuelle. Le Conseil d'Etat autorise également les crédits supplémentaires et les abandons de créance en dessous des seuils de matérialité fixés par la loi.

Répartition des compétences

En ce qui concerne la répartition des compétences entre le département chargé des finances et les autres départements et les autres entités administratives, les règlements d'application de la LGAF, complétés si nécessaire par des directives transversales édictées par la direction générale des finances, devront décrire l'organisation et les processus en matière de planification financière, de contrôle de gestion, de préparation des états financiers, de gestion de la trésorerie, des investissements, des fournisseurs, des achats, des débiteurs, etc. Ces règlements d'application et directives transversales devront préciser les règles générales et les principes inscrits dans la LGAF. La commission de contrôle de gestion aurait souhaité que l'organisation en matière de comptabilité, de contrôle de gestion, de contrôle interne ou de gestion des risques soit clairement attribuées au département des finances avec des compétences élargies, mais les représentants de ce département ont assuré notre Commission que leurs prérogatives étaient suffisantes dans ces domaines, ce dont la Commission doute dans sa large majorité. L'avenir nous dira si ces prérogatives sont suffisantes ou si elles doivent être renforcées pour éviter les éventuelles résistances et s'assurer que les directives transversales édictées par la direction générale des finances sont uniformément appliquées au sein de l'administration cantonale et des entités du périmètre de consolidation.

Travaux de la commission

I Présentation du projet de loi par le département (1^{ère} discussion)

Audition du 25 juin 2012 de M. David Hiler, conseiller d'Etat (DF), Mme Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF).

Le conseiller d'Etat explique qu'il s'agit principalement de la refonte d'une loi mal écrite et qui a été amendée à plusieurs reprises. Il note en outre que ce projet de loi permettra de répondre aux exigences du nouveau modèle de comptes pour les collectivités publiques (MCH2) et remarque qu'il y a peu d'enjeu politique dans ce projet de loi.

Il explique que le projet de loi se base sur deux références principales, à savoir les normes IPSAS et le MCH2 et qu'il convient de déterminer ce qui peut varier et ce qui ne peut pas bouger sans l'assentiment du parlement. Selon M. Hiler, le seul enjeu politique de ce projet de loi réside dans le mécanisme de frein à l'endettement.

Le conseiller d'Etat présente ensuite les divers éléments saillants du projet de loi. En tout premier lieu, il relève la question des délais concernant les prises de décision du parlement et du Conseil d'Etat. Puis il aborde la question de la réserve conjoncturelle où il faut se déterminer quant à la mise en œuvre de ce système, et à l'alimentation de cette réserve. Il note enfin qu'il y a encore la question de la temporalité liée à la mise en route du vote choisissant entre la réduction des dépenses ou l'augmentation de la fiscalité.

Audition du 27 août 2012 de M. Pierre Losio, président du Grand Conseil, de M^{me} Maria Anna Hutter, sautier, et de M. Laurent Koelliker, directeur adjoint SGGC. La séance a eu lieu en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF).

Le président du Grand Conseil note que le bureau n'a pas de commentaires à formuler sur l'ensemble de la loi, mais sur les modifications touchant directement au Grand Conseil et à la LRGC. Ces observations sont tant de rang constitutionnel que par rapport à la compétence des commissions.

Il relève, dans le projet de loi, l'abrogation des articles 128 et 129 de la LRGC concernant les dépenses excédant 60'000 francs devant être couvertes par des recettes correspondantes.

Il remarque que cette abrogation n'est pas opportune, puisque la constitution actuelle prévoit cette disposition à son article 97. Il souligne que si la nouvelle constitution n'est pas adoptée alors la loi rentre en contradiction avec la constitution actuellement en vigueur.

En ce qui concerne les compétences des commissions, le président du Grand Conseil remarque qu'il faut mesurer à sa juste valeur les modifications de compétences entre la Commission des finances et la Commission des travaux, telles que proposées dans le projet de loi, puisque celui-ci prévoit de modifier dans l'article 223 de la LRGC et que la compétence des investissements revienne à la Commission des travaux, alors qu'actuellement cette compétence appartient à la Commission des finances. Il note en outre l'impact important de ces changements sur la procédure budgétaire.

Il rappelle qu'à l'époque, le Grand Conseil avait refusé le PL 9802 qui prévoyait l'institution d'une Commission des investissements.

Dans le même temps, il dit ses doutes quant au fait que la notion d'investissement puisse être traitée de manière réglementaire, et remarque encore que dans les commentaires du projet de loi, il est question d'une commission d'investissement alors qu'elle n'existe pas encore. Il souligne en outre que ce sujet est traité actuellement par la Commission législative.

Il explique que le projet de loi modifiant l'article 201 de la LRGC prévoit que la Commission de finances examine les rapports ponctuels en matière de surveillance de l'Etat (p. 66 du PL) et note les risques de chevauchement de compétences en la matière entre les commissions de contrôle de gestion et des finances.

Suite à cet exposé, les représentants du département remarquent que l'article 97 de la Constitution n'est pas applicable actuellement, en ce sens qu'il est impossible de vérifier si – au moment où une dépense est engagée – elle sera couverte par une recette correspondante. Cet article est jugé obsolète et c'est pour cela qu'il a été supprimé de la législation d'application.

Décision intermédiaire 1 :

La commission demande à ce qu'une note explicative lui soit remise expliquant les raisons de la non-application de cet article.
--

En ce qui concerne les chevauchements entre les différentes commissions, le département explique que la question des investissements ne peut pas être réglée de manière idéale actuellement, et que cette question devra être examinée attentivement. Il souligne que l'idée était de formaliser tant les

compétences de la Commission des finances que de la Commission des travaux. A propos de la "commission des investissements, le département relève une coquille dans l'exposé des motifs et souligne que c'est bien la commission des travaux qui est concernée et non une nouvelle commission.

Une députée verte remarque que les compétences – pour les crédits supplémentaires – sont déjà décrites dans le cadre de la Commission des travaux et demande si l'objectif est de modifier ces règles.

Les représentants du département répondent qu'il s'agit ici de définir les principes généraux qui doivent être suivis et notent qu'actuellement le cadre utilisé est trop détaillé pour le niveau législatif.

Il s'ensuit un débat sur ces éléments entre la commission et le département.

Décision intermédiaire 2 :

La commission décide de passer en revue le projet de loi, article par article, pour avoir les commentaires du département. Le vote d'entrée en matière sera fait après cette revue.

Audition du 10 septembre 2012 de M. David Hiler, conseiller d'Etat (DF), M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Les articles sont repris systématiquement par le département et commentés si nécessaire. La lecture débute à l'article 5, les articles précédents ayant été évoqués durant la séance du 27 août.

Le département explique que l'article 5 prévoit comment ventiler le coût des prestations de supports et de moyens sur les autres programmes. Il est indiqué que cet article provient de l'article 30 de l'actuelle LGAF et qu'il a été profité de l'occasion pour le simplifier. L'article 6 alinéa 3, quant à lui, renvoie aux mesures d'assainissements obligatoires. L'article 7 introduit des nouveaux délais et une obligation d'action spécialement de la part du Grand Conseil.

Le président du Département des finances souligne que les mesures d'assainissement obligatoire sont un mécanisme constitutionnel et qu'il faudra prévoir la possibilité d'opposer des économies à des augmentations de recettes, avec un choix obligatoire pour les citoyens. Il souligne à ce titre que le PL 10927, qui se trouve devant la Commission législative, précise comment doivent se construire ces paires de questions.

Il poursuit en expliquant qu'il y a deux approches qui doivent être considérées par les députés : l'approche du « Stop à l'endettement » c'est-à-dire pas plus de deux ans de déficit, ou bien l'approche faisant appel à un mécanisme qui se trouve être proche du « frein à l'endettement ».

Il explique que cette dernière approche est utilisée par le canton de Zurich. La condition fixée est que, sur 8 ans, le budget de fonctionnement soit en équilibre. Si cela n'est pas le cas, le Conseil d'Etat zurichois doit proposer des mesures d'économies, et si celles-ci ne sont pas acceptées, il doit proposer des mesures fiscales. Dans cette approche, le concept de réserve conjoncturelle disparaît.

M. Hiler note que lors de la préparation du projet de loi, le modèle zurichois n'était pas connu et que le Conseil d'Etat propose ici le modèle le plus strict.

Pour ce qui est des délais, le conseiller d'Etat explique qu'il est explicitement fait mention de l'obligation du Grand Conseil de se décider en la matière, en ce sens que le Conseil d'Etat proposera les paires de questions et que le Grand Conseil les choisira. Il se demande également s'il ne faudrait pas exiger du Conseil d'Etat qu'il présente les mesures qu'il entend prendre, ceci avec les comptes.

A la question de savoir pourquoi le Conseil d'Etat propose la solution la plus rigoureuse, il est répondu que le Conseil d'Etat ne fait que codifier ce qu'il a commencé à faire en pratique actuellement.

Il souligne encore que la manière actuelle de constituer la réserve conjoncturelle est la version forte, mais que si la méthode zurichoise était retenue, le Conseil d'Etat pourrait venir avec un amendement général.

Audition du 17 septembre 2012 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Le directeur général des finances présente les avantages et inconvénients des deux options proposées aux députés, à savoir d'une part le stop à l'endettement et d'autre part, le frein à l'endettement.

Pour le stop à l'endettement, l'objectif est une stabilisation durable, voire une réduction de la dette à long terme. En revanche, cette solution limite la possibilité d'alimenter la réserve conjoncturelle, ce qui aurait pour conséquence de contraindre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil à adopter des mesures d'assainissement (économies ou des hausses d'impôts) pouvant dégrader les conditions cadres.

Il ajoute dans le même temps que la non-constitution de la réserve conjoncturelle pourrait obliger à réactiver régulièrement le mécanisme des mesures d'assainissement, avec des « *stop* » et des « *go* » avec une volatilité des autorisations de dépenses déstabilisatrice pour l'administration cantonale.

Pour ce qui est des avantages du frein à l'endettement, le directeur des finances note que ce système permet de recharger plus rapidement la réserve et qu'il y a plus de souplesse dans le pilotage dans les périodes économiquement difficiles. Il relève, par contre, dans les inconvénients, la renonciation à l'objectif d'autofinancement complet et la possibilité d'augmentation de la dette si les investissements ne sont pas autofinancés.

Le directeur général présente par la suite la version zurichoise du système de frein à l'endettement. La spécificité de cette solution (en plus des avantages susmentionnés) est l'absence de notion de réserve conjoncturelle et un pilotage à moyen terme sur la base d'une moyenne mobile sur 8 ans du résultat annuel des comptes (dont les exercices de la planification financière quadriennale), au lieu des deux années couperets. En revanche, cumulés aux inconvénients déjà évoqués plus haut, il retient les incertitudes liées aux résultats projetés dans le PFQ et par conséquent une obligation d'en clarifier les règles.

En conclusion intermédiaire, le Département des finances propose de maintenir un système contraignant, tout en laissant le choix aux députés des options de frein. Il est possible de combiner les éléments du frein et du stop à l'endettement, par exemple en appliquant une méthode coulissante sur une période de 8 résultats annuels des comptes, ou bien de prévoir trois comptes négatifs successifs. Le département dit encore sa préférence de garder la possibilité d'aller devant le peuple, quelle que soit l'option retenue. Enfin, le département propose d'accélérer le planning de mise en œuvre des mesures d'assainissements, notamment quant aux délais impartis au Conseil d'Etat pour présenter les paires de mesures au Grand Conseil.

En ce qui concerne les paires de mesures, il est souligné qu'il est nécessaire de confronter des économies substantielles et que le nombre de propositions ne doit pas être excessif (environ une dizaine de paires). Le Conseil d'Etat doit donc cibler ses propositions dans les principales politiques publiques, sachant qu'il y a actuellement 17 politiques publiques. Les représentants du département précisent encore que le citoyen devra se prononcer soit sur une réduction de la prestation, soit sur une augmentation d'impôts, et que si les deux options sont choisies – ou si aucune croix n'est cochée – alors le vote sera considéré comme blanc pour la paire de propositions concernée.

Enfin, une simulation sur la base du modèle zurichois est présentée aux commissaires en prenant les chiffres genevois.

Après cette présentation, un débat est ouvert entre les membres du Département des finances et les commissaires. Finalement, la séance consacrée au PL 10960 se termine par une discussion portant sur un courrier de la Commission des finances qui souhaiterait pouvoir traiter le projet de loi à la place de la Commission de contrôle de gestion, tout en lui proposant de lui faire parvenir un préavis sur le sujet.

Décision intermédiaire 3 :

La commission décide de ne pas renvoyer ce projet de loi à la Commission des finances, mais de lui écrire afin de lui demander un préavis avant la fin du mois d'octobre. Cette dernière a dans un premier temps refusé de le faire pour ensuite revenir en arrière. La CCG reste dans l'attente de ce préavis, mais a décidé de poursuivre l'analyse de ce projet de loi sans plus attendre.

Audition du 15 octobre 2012 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Lors de cette séance, la commission a notamment souhaité connaître l'influence du vote de la nouvelle constitution sur le PL présenté. Le directeur général des finances explique que l'article 152 de la nouvelle Constitution ne modifie ni les pratiques actuelles, ni ce qui est proposé dans la nouvelle LGAF. Il relève toutefois que l'article 156 de la nouvelle Constitution prévoit un frein à l'endettement et que la thématique de l'assainissement financier est abordée à l'article 66 de la nouvelle Constitution.

Après ce préambule, et préalablement à l'entrée en matière par la Commission contrôle de gestion, il est décidé de parcourir l'ensemble des articles du projet de loi et d'en continuer la lecture d'une manière systématique de manière à recueillir les premières propositions de modification des commissaires sur la base des explications du département des finances.

Article 8 du projet de loi :

M. Béguet explique que l'article 8 du projet de loi ne prévoit aucun changement par rapport à la forme du budget par prestations tel qu'institué par l'article 42A de l'ancienne LGAF. Il précise qu'il s'agit ici, d'apporter des précisions et surtout de formaliser la pratique actuelle.

Un député libéral constate que le Grand Conseil n'a aucune compétence dans le processus de définition des politiques publique, Il souhaite savoir si le Grand Conseil peut, lors du vote du budget, classer différemment les politiques publiques. Dans le même temps, un député socialiste et un député PDC constatent qu'il n'est pas opportun que le Conseil d'Etat puisse changer les politiques publiques d'année en année, car cela empêche toute comparaison.

M. Béguet note que l'intérêt de disposer d'une base stable pour les grands chapitres de la planification financière est d'éviter des ruptures dans la série des données et l'impossibilité d'effectuer des comparaisons. Il relève toutefois que dans certains cas, l'ajout d'une politique publique peut être, en l'occurrence, une amélioration qualitative. M^{me} Bertholon rajoute que le principe de la comparabilité du budget doit être respecté par le Conseil d'Etat notamment en vertu de l'article 24 du projet de loi et rappelle que selon l'article 106 al.2 de la nouvelle constitution, toute modification de la composition des départements est soumise pour approbation au Grand conseil, ce qui permet – indirectement – à celui-ci d'avoir un impact sur la définition des politiques publiques.

Article 9 du projet de loi :

En ce qui concerne l'article 9, M. Béguet précise que le Grand Conseil avait – à l'époque – imposé les normes IPSAS et qu'au début, il y a eu des dérogations à ces normes. Il souligne que ces dérogations tendent à se réduire et que le Conseil d'Etat ne maintiendra qu'une dérogation significative, à savoir la dérogation sur les engagements de retraite.

M^{me} Bertholon précise encore que le département des finances ne pourra pas décider seul de faire une dérogation aux normes IPSAS, elle note que c'est le Conseil d'Etat qui peut le faire en accord avec l'article 16 du projet de loi. Il est remarqué que les normes IPSAS obligent à documenter les exceptions dans les états financiers eux-mêmes. Le principe d'image fidèle reste donc même avec une dérogation.

Article 10 du projet de loi :

M. Béguet signale que l'exposé des motifs donne la définition exacte des notions de d'actifs et de passifs selon les normes IPSAS et ajoute qu'il n'y aucun changement par rapport aux pratiques actuelles.

Article 11 du projet de loi :

Le directeur général des finances de l'Etat relève – pour cet article – qu'il n'y a pas beaucoup de changement par rapport à l'ancienne LGAF. Il relève que concernant l'alinéa 1, il s'agit par exemple des actions qui sont actuellement au patrimoine financier ou de terrains que l'Etat pourrait acquérir dans le cadre du PAV. Les notions de patrimoine administratif et de patrimoine financier sont issues du système de comptabilité suisse (MCH2) et non des normes IPSAS qui ne connaissent pas cette répartition.

Article 12 du projet de loi :

M. Béguet signale que les précisions concernant cet article se trouvent dans l'exposé des motifs. Il remarque qu'il n'y a aucun changement par rapport à ce qui se fait maintenant avec la LGAF en vigueur.

Article 13 du projet de loi :

A la question de la compétence du Grand Conseil sur le patrimoine administratif, M. Béguet précise que la spécificité cantonale genevoise (article 98 de la nouvelle Constitution) prime et qu'en deuxième lieu le Grand Conseil dispose de la compétence en matière d'entrée et de sortie du patrimoine administratif (nécessité d'une loi sauf exception prévue par la Constitution).

Il est relevé qu'il existe certains cas particuliers pour lesquels il est difficile de trancher entre patrimoine administratif et patrimoine financier. M^{me} Bertholon précise que dès lors certains cas nécessiteront une précision de la loi par voie réglementaire.

M. Béguet précise que le département va réfléchir à ce sujet et proposera une clarification. Il précise pour résumer qu'il convient de fixer clairement les compétences décisionnelles en cas de transfert entre le patrimoine administratif et le patrimoine financier, des établissements publics ou des personnes morales ou physiques externes,

Article 14 du projet de loi :

M. Béguet indique à la commission que le tableau des flux de trésorerie est certainement le tableau le plus stratégique pour les députés car il résume tous les flux monétaires, sans les effets comptables.

Articles 15 et 16 du projet de loi :

Concernant l'article 15, il est relevé que le principe de l'image fidèle est un principe primordial et qu'il existait déjà dans l'ancienne LGAF. L'article 16 soulève la question du « référentiel comptable principal » qui est le référentiel IPSAS.

Auditions du 29 octobre 2012 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Articles 17 et 18 du projet de loi :

M. Béguet explique que l'obligation de publier des comptes consolidés n'existait pas dans la loi mais qu'elle découle des normes IPSAS et qu'il convenait d'en préciser les modalités. Pour l'article 18, il s'agit de faire référence au plan comptable MCH2 tout en réservant la possibilité d'une dérogation notamment au regard des normes IPSAS.

Article 19 du projet de loi :

M^{me} Bertholon relève que ce principe se trouvait dans l'ancienne LGAF, mais qu'il convenait de le formaliser sous la forme d'un article, d'autant plus que ce principe se trouve aussi dans la loi modèle MCH2.

Articles 20, 21 et 22 du projet de loi :

Les représentants du département des finances indiquent à la commission qu'il convient de lire l'article 20 avec les articles 21 et 22 du projet de loi, tout en soulignant les changements de pratique que va induire le délai global fixé au 31 mars par l'article 22.

Il s'ensuit une discussion sur le délai fixé par la loi.

Articles 23 et 24 du projet de loi :

M. Béguet précise que ces principes existaient déjà dans la LGAF.

Article 25 du projet de loi :

M. Béguet attire l'attention sur l'alinéa 4 de l'article en question en expliquant qu'il présente une nouveauté, en ce sens que le Conseil d'Etat a rencontré les organisations représentatives des cadres de l'Etat qui ont émis le souhait de prévoir des mandats de prestations internes à l'administration. Il souligne le fait que ce principe ne sera pas applicable partout et qu'il faudra établir des garde-fous.

Un député libéral souhaite avoir un exemple. Les représentants du DF répondent que ce système serait facilement envisageable pour un programme correspondant à une seule direction, mais serait plus difficile à envisager pour celles qui doivent gérer des prestations à des tiers ou d'autres dépenses sur lesquelles elles n'ont pas prise. Une solution, ici, serait d'effectuer des mandats de prestation sur les natures comptables de charges sous le contrôle de ces directions : personnel et dépenses générales.

Article 26 du projet de loi :

M^{me} Bertholon précise que contrairement à la loi actuelle, cette nouvelle mouture précise bien que le budget d'investissement est une prévision, alors que le budget de fonctionnement constitue une autorisation de dépense.

Auditions du 5 novembre 2012 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Article 27 du projet de loi :

M^{me} Bertholon précise que ce nouvel article est une reformulation de l'article 48 de l'actuelle LGAF sauf que la notion d'urgence a été rajoutée.

Article 28 du projet de loi :

M. Béguet note qu'il n'y a pas de changement par rapport à l'ancienne loi sauf qu'il n'y a plus que des crédits supplémentaires.

Il est par ailleurs précisé que les crédits d'étude doivent être intégrés au fonctionnement lorsqu'il s'agit d'études générales non activables, et à l'investissement lorsqu'il s'agit d'études détaillées activables.

M. Béguet remarque que dans le cadre du règlement sur les investissements qui accompagnera la loi, la forme des projets de loi devra être changée afin de bien distinguer les coûts activables (crédit

d'investissement), des coûts de fonctionnement qui accompagnent l'investissement et des charges d'exploitation qui découlent de la mise en service des actifs concernés, ceci afin que les députés disposent de la vision globale en matière d'investissement et des conséquences en matière de fonctionnement, lorsqu'ils votent une loi.

Article 29 du projet de loi :

M^{me} Bertholon précise que la nouveauté de cet article réside dans la lettre c en ce sens que cette règle formalise une pratique qui ne se trouvait pas dans l'ancienne loi. Elle note que l'objectif était de donner une transparence à la possibilité de reports de crédit en matière de dépenses générales et de préciser que la procédure à suivre était celle des crédits supplémentaires. Le cas de l'absence de loi budgétaire est prévu par une procédure spécifique et ne s'intègre pas dans cet article.

Article 30 du projet de loi :

M. Béguet précise qu'il y a plusieurs changements dans cet article, notamment quant à la liste des exceptions qui est différente de celle que l'on peut trouver dans l'article 49 de la LGAF actuelle. Il attire spécialement l'attention des députés sur les provisions se trouvant à l'alinéa 3, lettre b du nouvel article en signalant que le plan comptable MCH2 apporte un changement significatif par rapport à la pratique actuelle. Après comptabilisation d'une provision dans la nature de charge appropriée (et non plus sur une nature spécifique réservée aux provisions), la charge effective est comptabilisée en diminution du montant provisionné sur la même nature comptable de charge, ce qui n'engendre pas de dépassement de crédit sur cette nature comptable si charge effective reste dans les limites du montant provisionné et échappant de ce fait au contrôle de la Commission des finances du Grand conseil.

La question d'un seuil de matérialité pour les provisions est envisagée, ceci afin que le Grand Conseil, plus particulièrement la Commission des finances, se prononce sur certaines provisions. Il est proposé de reprendre le seuil fixés à l'article 31 alinéa 3.

Article 31 du projet de loi :

M. Béguet précise que cet article codifie la pratique actuelle mais que celle-ci pourrait être améliorée, par exemple en modifiant les seuils de matérialité des crédits supplémentaires.

Le directeur général des finances précise que pour tenir compte de l'inflation, le Conseil d'Etat aurait – en vertu de l'alinéa 4 de l'article 31 – la capacité réglementaire d'adapter ces seuils.

Il est encore précisé que la Commission des travaux garderait ses prérogatives actuelles et que cet aspect est prévu par l'articulation de la nouvelle LGAF et la LRGC.

Article 32 du projet de loi :

Il est indiqué que cette notion d'urgence existait déjà dans la loi budgétaire et qu'il s'agissait ici, de lui donner une vraie existence dans la LGAF. Il est précisé que cette possibilité est réservée à des événements extraordinaires.

Articles 33 et 34 du projet de loi :

En ce qui concerne l'article 33, il est précisé ici qu'avant d'engager une dépense (fonctionnement ou investissement), un crédit doit être approuvé par le Grand Conseil. Il s'agit de formaliser cette règle.

Pour l'article 34, M. Béguet précise à nouveau que les dépenses non activables des projets d'investissements se retrouvent dans le budget de fonctionnement. Le Grand Conseil doit donc disposer, lors de l'octroi d'un crédit d'investissement de la vue d'ensemble des dépenses non activables en cours de réalisation de l'actif ainsi que des charges d'exploitation découlant de la mise en service du nouvel actif.

Dès lors, cela permettra aux députés de disposer d'une aide à la décision avec la connaissance des coûts de fonctionnement supplémentaires engendrés par l'acquisition ou la construction de l'actif. L'exemple des projets informatiques ou d'une nouvelle école sont donnés pour illustrer les effets de l'article 34 nouveau.

En ce qui concerne la question de l'indexation au renchérissement, il est précisé que la clause d'indexation devra être rédigée dans la loi qui autorise le crédit.

Article 35 du projet de loi :

Un député se pose la question de la notion « d'étude suffisantes » et souhaite savoir ce que le règlement précisera pour cet élément.

Article 36 du projet de loi :

M. Béguet précise ici qu'il faudrait éventuellement remplacer le terme de « quadriennal » par « quinquennal ».

A la question de savoir s'il ne faudrait pas que le Grand Conseil puisse avoir son mot à dire sur les priorités à donner après avoir voté un crédit de programme, il est remarqué que l'enveloppe annuelle des crédits de programme est de toute manière soumise au vote du budget.

M^{me} Bertholon précise encore que le principe des crédits d'investissements prévoit que ce sont des autorisations de dépense données pour un ou plusieurs objets et qu'une fois les autorisations données, il y a une relative flexibilité quant au rythme auquel l'argent est dépensé.

M. Béguet note encore que le détail de l'ensemble des crédits de programme se trouve dans le tome 2 du budget et dans le tome 3 des comptes.

Article 37 du projet de loi :

Il est relevé que le principal changement réside dans le délai énoncé à l'alinéa 2. En l'occurrence, il s'agit d'un délai maximum de 36 mois. Il est précisé par les représentants du département des finances que l'article 37 prévoit ce délai pourra être réduit à 24 mois, voire moins par le biais du règlement.

Articles 38 et 39 du projet de loi :

Il est précisé ici que les douzièmes provisoires, qui s'appliquent au budget de fonctionnement, comprennent les charges de personnel, les dépenses générales et les subventions. Sont exclus les dépenses d'investissement.

Un député libéral se pose la question des contrats de prestations quadriennaux signés lors de la mise en œuvre du principe des douzièmes provisoires. M^{me} Bertholon répond que la LIAF est en cours de modification afin de préciser ce cas tout en soulignant que le principe de la primauté budgétaire est déjà prévu par cette même LIAF.

Audition du 12 novembre 2012 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Article 40 du projet de loi :

M. Béguet précise qu'il s'agit d'un nouvel article n'existant pas dans la LGAF actuelle et que c'est une réponse aux différentes demandes provenant de l'Inspection cantonale des finances et de la Cour des comptes, d'instituer un contrôle de gestion en tant que tel. Il précise encore que le but du contrôle de gestion est de rapprocher les objectifs aux moyens et d'expliquant les écarts par rapport aux objectifs.

Il s'ensuit une discussion avec les députés sur l'organisation de l'information transmise au parlement sur ces éléments de contrôle de gestion et sur l'opportunité de rajouter le principe du contrôle transversal dans ce projet de loi.

Article 41 du projet de loi :

M. Béguet souligne que le plan financier quadriennal est actuellement soumis au Grand Conseil sous la forme d'un rapport divers. L'alinéa 4 de cet article précise que le plan financier sera transmis au Grand Conseil en même temps que le projet de budget le 15 septembre.

Il poursuit en expliquant que le plan financier quadriennal est un outil de pilotage du Conseil d'Etat et qu'il est devenu très contraignant pour celui-ci en ce sens qu'il sert de cadre aux budgets successifs. Comme il s'agit d'un instrument de pilotage, l'administration le met régulièrement à jour en fonction des nouvelles informations, par exemple les publications trimestrielles du groupe de perspectives économiques qui modifient les projections de revenus fiscaux.

Article 42 du projet de loi :

Le directeur général des finances relève que cet article a été rajouté pour s'aligner sur la loi modèle MCH2.

Une discussion s'engage entre les députés sur le libellé de certains indicateurs financiers.

Article 43 du projet de loi :

M. Béguet indique que les financements spéciaux et fonds affectés ne sont pas dissociés des comptes de l'Etat, de son budget de fonctionnement ou d'investissement, depuis le passage aux normes IPSAS. La nouvelle LGAF

fixe la condition, pour pouvoir les maintenir, de la nécessité de disposer d'une base légale.

Article 44 du projet de loi :

Il est relevé un changement dans l'alinéa 3, en ce sens qu'il est proposé une mise en conformité aux normes IPSAS. En l'occurrence, l'alinéa propose que les subventions non monétaires n'apparaissent plus dans le compte de résultat, mais qu'elles figurent dans le coût complet des programmes, ce qui a le mérite de la clarté et ne mélange pas la comptabilité financière et analytique

Article 45 du projet de loi :

M. Béguet illustre cet article en donnant comme exemple le crédit de programme des HUG. Il est précisé qu'avec ce projet de loi, le fonctionnement et l'investissement seront strictement séparés.

Article 46 du projet de loi :

Au sujet de cet article, un exemple de caution simple est donnée, il s'agit, en l'occurrence, de la caution simple que donne l'Etat aux TPG pour financer l'achat de trams.

Article 47 du projet de loi :

L'article est lu sans remarques de la part du département des finances

Article 48 du projet de loi :

M. Béguet précise ici que la caisse centralisée est un dispositif opérationnel spécifique et que la trésorerie de l'Etat facture les intérêts aux entités qui bénéficient de prêts. Il souligne – par ailleurs - les limites de la collaboration avec HUG dans le cadre de la convention de trésorerie tout en relevant que le système de caisse centralisée est un grand succès opérationnel.

Article 49 du projet de loi :

Il est rappelé à la commission la distinction entre le patrimoine administratif, qui est de la compétence du Grand Conseil, et le patrimoine financier, qui est de la compétence du Conseil d'Etat ainsi que l'importance

de disposer d'une base légale dans le domaine des dotations et participations permanentes.

Un député radical souhaite avoir un exemple concernant l'aliéna 2. Les représentants du département des finances expliquent que Palexpo ou encore les Ports Francs rentrent dans le champ de l'alinéa 2.

Articles 50 et 51 du projet de loi :

M. Béguet note que le système de contrôle interne a été rajouté dans cette loi puisqu'il est mis en œuvre par les directions opérationnelles. Il est rappelé qu'il faut encore coordonner ces articles avec la LIAF et avec le fait que la loi sur l'organisation des institutions de droit public a été refusée en votation populaire

Article 52 du projet de loi :

M. Béguet explique que s'agissant des flux comptables et financiers, le niveau 3 COSO a été atteint. Il précise qu'il en va de même avec la gestion des ressources humaines. En revanche, il note qu'il ne connaît ni le niveau atteint par le service bâtiments et logistique, ni celui atteint dans le domaine des systèmes d'informations.

Pour finir sa présentation de l'article 52, M. Béguet note qu'il ne faudrait pas trop alourdir le système de contrôle interne sous peine qu'il ne fonctionne plus de manière optimale.

Articles 53,54 et 55 du projet de loi :

M^{me} Bertholon précise que la loi modèle MCH2 prescrit des dispositions de statistiques financières et que ces éléments en ont été directement repris.

Articles 56 et 57 du projet de loi :

Les représentants du département des finances lisent ces articles sans formuler de commentaires spécifiques.

Article 58 du projet de loi :

M. Béguet précise qu'il s'agit – dans cet article – d'une reprise d'un principe existant déjà dans l'actuelle LGAF. En ce qui concerne l'abandon des créances, il souligne que le Conseil d'Etat est compétent jusqu'à concurrence de 500 000 francs et qu'au-delà c'est la commission des finances

qui est compétente en la matière. Il note qu'un débat est toutefois ouvert à ce sujet à la Commission des finances.

Article 59 du projet de loi :

Les représentants du département des finances lisent ces articles sans formuler de commentaires spécifiques.

Article 60 du projet de loi :

Le principe de la primauté des directives transversales sur les directives départementales est formalisé dans cet article.

Articles 61, 62, 63, 64 et 65 du projet de loi :

Les représentants du département des finances lisent ces articles sans formuler de commentaires spécifiques. Il n'y a pas de demandes de la part des députés sur ces articles.

Audition du 19 novembre 2012 de Mme Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Lors des précédentes auditions, la commission a passé en revue les articles du projet de loi. Elle poursuit ses travaux en étudiant systématiquement les modifications à d'autres lois, plus précisément l'article 66 souligné alinéa 1 à 36.

Modifications à d'autres lois

Article 66 alinéa 1 souligné modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève

Article 2, lettres h et i (nouvelle teneur)

M. Béguet précise que cet article fait référence à l'article 80A de la constitution actuelle.

Article 66, lettre b (nouvelle teneur)

M. Béguet précise qu'il y a – pour la lettre b de cet article – un ajout important en ce sens que le PFQ serait présenté en même temps que le budget.

Articles 95, lettre a, chiffre 16, 128 et 129 (abrogés)

M^{me} Bertholon précise que l'article 95 se réfère à la Fondation de valorisation, maintenant dissoute. En ce qui concerne l'article 128, elle cite l'article 97 de la Constitution qui parle de la « couverture financière » en cas de dépassement de la somme totale des dépenses inscrites dans le projet de budget. Pour l'article 129, elle précise que cet article provenait de l'ancienne constitution et puisque cet article constitutionnel est abrogé, cet article doit l'être également dans la LRGC.

Il s'ensuit un débat sur la capacité des députés à déposer un PL en lien avec l'abrogation des articles 128 et 129.

Article 173A (nouvelle teneur)

Après lecture du projet d'article, les représentants du département des finances annoncent un amendement sur le sujet.

Article 201 (nouvelle teneur)

M. Béguet précise que les alinéas 1 et 2 s'appliquent à la Commission des finances et rappelle que les députés ont demandé que les seuils soient modifiés en ce qui concerne les crédits supplémentaires. Il demande si les députés souhaitent modifier les seuils pour les abandons de créances.

Un débat s'ensuit sur les alinéas 1 et 2 du projet de loi

Article 223 alinéas 2 et 3 (nouvelle teneur)

M^{me} Bertholon précise d'emblée que le système est différent en fonctionnement et en investissement et que par conséquent les seuils de matérialité ne sont pas libellés de la même manière.

Article 66 alinéa 2 souligné modifiant la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993 (B 1 15)

Articles 6 et 7 (nouvelle teneur)

M. Béguet rappelle qu'il y a eu une discussion pour savoir ce que devait contenir le rapport de gestion. Il rappelle également qu'un député avait souhaité que les objectifs et les indicateurs se trouvent avec le rapport de gestion. Il précise que s'il est décidé d'aller dans ce sens, il y aurait un tome 1 pour les comptes (c'est-à-dire un document standard IPSAS) et un tome 2 avec les comptes par programme afin d'avoir un pendant par rapport au budget (tableaux financiers du tome 2) et la partie du tome 2 qui est qualitative sur les objectifs et les indicateurs serait transférée dans le rapport de gestion.

Article 8 (nouvelle teneur)

M^{me} Bertholon précise que l'article a simplement été déplacé de la LGAF actuelle et qu'il n'y a rien de nouveau. En ce qui concerne les données personnelles, celle-ci sont exclus de l'alinéa 1. Pour l'alinéa 3, Mme Bertholon indique que cet alinéa vise surtout la communication entre les administrations et qu'il ne vise pas à donner à des tiers des accès aux services de l'Etat. Finalement, M^{me} Bertholon précise que les données fiscales sont régies par des lois de procédure fiscale spécifique. Pour le surplus, la question du secret partagé entre les divers services de l'administration est réglée par la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD).

Audition du 26 novembre 2012 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Article 66 alinéa 2 souligné modifiant la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993 (B 1 15)

M^{me} Bertholon propose – pour gagner du temps – de passer en revue chaque loi qui est modifiée par le projet de loi tout en donnant des explications sur les modifications apportées :

- **B 4 36 (LSITG)** : l'al.1 a été abrogé. Elle évoque la LTrait.
- **B 5 15 (LTrait)** : à l'al. 3, le terme de « compte rendu financier » a été remplacé par celui d' « états financiers ».

- **B 6 15 (LESports)** : à l'al. 5, il a été précisé que les subventions sont des subventions d'investissement L'al. 2, qui parlait de « budget des grands travaux », a été supprimé puisqu'il s'agit d'une terminologie désuète.
- **C 1 10 (LIP)** : à l'art. 33, la mention de « budget de l'instruction publique », qui faisait référence à un département, a été supprimée.
- **C 1 12 (LIJBEP)** : la formulation actuelle précisait que le secrétariat à la pédagogie spécialisée est chargé de l'octroi ou du financement des prestations. La modification a maintenu uniquement l'octroi des prestations puisque le financement des prestations est assuré par l'Etat en général et non par le secrétariat.
- **C 1 30 (LU)** : à l'art. 21, il s'agit d'une mise en conformité concernant les institutions financées par le biais de contrats de prestations avec la procédure LIAF en précisant (al. 3) que la convention d'objectifs et ses avenants sont soumis à la Loi sur les aides et les indemnités financières, ce qui signifie que dans tous les contrats de prestations, l'on réserve la primauté du vote du budget et ce qui permet une adaptation des contrats de prestations dans les cas où le montant prévu n'est pas totalement alloué par le budget de l'année en cours.
- **C 2 05 (LFP)** : il s'agit d'adaptations terminologiques.
- **C 3 09 (LFCAC)** : dans la terminologie actuelle, on faisait référence au budget du département, ce qui a été supprimé. A l'al. 2, la date de la LGAF doit être modifiée.
- **D 1 08 (Loi sur le retour à l'équilibre des finances de l'Etat de Genève)** : il s'agit d'abroger une loi adoptée en 1993 qui prévoyait un retour à l'équilibre du compte de fonctionnement en 1997. Cette loi est donc périmée.
- **D 1 10 (LSGAF)** : les trois premiers articles qui correspondaient à la section contrôle interne sont déplacés dans la LGAF partant de l'idée que le contrôle interne relève plus de la gestion administrative et financière que de la surveillance proprement dite.
- **D 1 11 (LIAF)** : il s'agit d'adaptations terminologiques et de modifier la date de la LGAF.
- **D 2 10 (LCPG)** : la phrase « les avances faites par les pouvoirs publics » a été remplacée par « les conventions de trésorerie conclue avec la trésorerie générale de l'Etat » qui correspond à la pratique actuelle, c'est-à-dire les conventions de cash pooling.
- **E 3 60 (LaLP)** : la loi précédente faisait référence à des règles relative à la tenue de la comptabilité qui seraient spécifiques aux offices mais, en

réalité, il ne semble pas qu'il y ait des règles de comptabilité spécifiques aux offices. Il faut toutefois toujours réserver le droit fédéral puisque les offices sont régis par le droit fédéral. Dès lors, la formulation a été modifiée afin d'indiquer que le CE précise les modalités d'application de la LGAF propres aux offices.

- **G 3 03 (LProPop)** : à l'al. 2, le terme de « modalités de financement des dépenses » a été remplacé par « les modalités de répartition des dépenses » puisque le financement est assuré par le budget de l'Etat et la notion de « crédits exceptionnels » a été remplacée par celle de « crédits urgents » qui est la nouvelle terminologie de la nouvelle LGAF.
- **H 1 55 (LTPG)** : mêmes remarques que pour la C 1 30 (réserve en faveur des procédures LIAF, primauté du vote du budget).
- **H 3 25 (LAIG)** : il s'agit d'une mise à niveau. Le terme d'« états financiers » a été ajouté à l'art. 38 et l'adaptation de la loi a été prévue. Quelques dispositions de cette loi devaient être modifiées par la Loi sur l'organisation des institutions de droit publiques et ne l'ont pas été. Dès lors, il faudra peut-être quelques amendements supplémentaires.
- **I 1 37 (LAE)** : il s'agit de préciser que c'est une subvention annuelle « de fonctionnement » et de supprimer l'al. 3 qui précisait sous quelle rubrique était inscrite la subvention de fonctionnement, ce qui n'a plus aucune valeur après le changement de présentation du budget et cela n'a rien à faire dans une loi.
- **I 4 55 (LAPLE)** : la mention que les montants sont portés en compte au budget de l'Etat a été supprimée puisqu'il s'agit d'une évidence et d'une dénomination imprécise.
- **J 4 07 (LHG)** : mêmes remarques que pour la C1 30 et la H 1 55.
- **J 6 35 (LCSIES)** : à l'art. 5 al. 2, il s'agit de préciser que ce sont des subventions « d'investissement ». L'art. 8 al. 2 a été abrogé puisque l'émission des directives est réglée par la LIAF ou par le règlement sur l'établissement des états financiers.
- **K 1 36 (LIPH)** : même remarques que pour la C1 30. A l'article 21, la terminologie a été modernisée.
- **K 1 71 (LaLSC)** : le principe des crédits urgents tel qu'il est formulé actuellement dans la LGAF a été ajouté. Il est précisé que cela se fait selon la procédure de la LGAF pour les crédits urgents qui, par ailleurs, figure chaque année dans la loi budgétaire. Afin de cadrer la procédure, un al. 2 a été ajouté et prévoit que les dispositions de la LGAF sur les crédits urgents sont applicables.

- **K 2 10 (LFCSP)** : l'art. 2 al. 2 qui prévoyait des délais allant de 1994 à 1997 est obsolète et est donc abrogé.
- **L 1 10 (LRoutes)** : à l'art. 24 il est précisé que le CE peut proposer au GC de subventionner les travaux par l'octroi de subventions d'investissement, conformément à la nouvelle terminologie.
- **L 1 20 (LGD)** : à l'art. 34 al. 1, le terme de « financement spécial » a été remplacé par celui de « fonds cantonal » qui correspond à la dénomination actuelle de l'article.
- **L 1 30 (LaLAT)** : à l'art. 30D al. 3, le terme de « caisse de l'Etat » a été remplacé par celui de « trésorerie générale de l'Etat de Genève ».
- **L 1 60 (LaLCPR)** : à l'art. 18, le terme de « subsides » dans l'intitulé a été remplacé par celui de « subventions d'investissement ». Même remarques que pour la L 1 10.
- **L 2 05 (LEaux-GE)** : à l'art. 46 al. 1, la notion de « budget des grands travaux » a été supprimée et la date de la nouvelle LGAF doit être corrigée. A l'art. 47 let. a, la notion de « contributions de l'Etat inscrites au budget annuel » a été remplacée par « les attributions budgétaires annuelles ».
- **L 2 35 (LSIG)** : à l'art. 24, la référence à la LGAF doit être corrigée et la notion de « référentiel comptable », utilisée dans la LGAF, a été introduite. Mme BERTHOLON note que l'art. 25 al. 1 a été supprimé puisque le référentiel comptable est déterminé par le règlement sur l'établissement des états financiers ou directement par la LGAF. Elle précise que l'art. 25 al. 2 a été maintenu et regroupé dans l'art. 24 afin d'être plus concis.
- **L 2 40 (LFDER)** : l'article 2 était conçu pour une période limitée et il a été abrogé. Par contre, le principe de l'existence du fonds pour le développement des énergies renouvelables et la possibilité de solliciter les crédits d'investissement nécessaires sont maintenus en conformité à la LGAF. A l'art. 3 al. 3, un renvoi général est fait à la LGAF actuelle puisque la loi actuelle prévoit que le budget est soumis chaque année à l'approbation du GC en même temps que le budget de l'Etat. A l'art. 4 al.1, il s'agit d'une actualisation de la date de la LGAF. Il est souligné que ces fonds ne sont pas des cagnottes, mais relèvent de la comptabilité analytique et ils ont été maintenus. Le terme de « garantie d'emprunt » a été remplacé par celui de « cautionnement d'emprunt », qui est une formulation juridiquement plus exacte.
- **L 4 05 (LPMNS)** : à l'art. 42B de la loi actuelle, il s'agit d'un crédit d'investissement où l'on entre dans les détails de temps (le crédit se

périmait en 2006) et sur la rubrique budgétaire concernée, ce qui n'est plus d'actualité. Cela a été remplacé par la règle générale qui prévoit que le CE sollicite les crédits d'investissements nécessaires. Mêmes remarques pour les dispositions transitoires (art. 72 à 77 abrogés car les crédits d'investissement sont périmés).

- **L 5 20 (LDTR)** : mêmes remarques que pour la L 4 05. Un député libéral signale qu'il y a un référendum obligatoire sur la LDTR. Un autre député libéral propose de supprimer cet article.
- **M 2 05 (LPromAgr)** : le terme de « contributions de l'Etat inscrites aux budgets » a été remplacé par « les attributions budgétaires annuelles de l'Etat ».
- **M 2 36 (LCMUA)** : la loi doit être abrogée (art. 64 LGAF let. c). Il s'agit d'un crédit limité dans le temps.
- **M 4 06 (LPêche)** : mêmes remarques que pour la M 2 05.
- **M 5 10 (LForêts)** : mêmes remarques que pour la M 2 05.

Après la revue des divers articles du PL 10960, M. Béguet a préparé un document consignait toutes les observations formulées par les membres de Commission lors des travaux préparatoires effectués entre le 15 octobre et le 19 novembre 2012, lors de la lecture du projet de loi 10960. Ce document de travail ne constitue pas une proposition d'amendement du département, le Conseil d'Etat devant préalablement les approuver. Il s'agit d'une version annotée du PL10960. A la demande des membres de la Commission, M. Béguet distribue ce document de travail, de manière à permettre aux commissaires de s'assurer que la rédaction des modifications reflète correctement les propos des commissaires. M. Béguet présente ce document et reprend certains articles du projet de loi pour y apporter des précisions et pour résumer d'ores et déjà les possibles amendements de la Commission ou, suivant les cas, que le département devra préparer en vue du deuxième débat.

Article 3 du projet de loi :

M. Béguet précise que cet article avait été écrit au moment où la LOIDP n'avait pas été encore refusée par le peuple et que le département des finances doit par conséquent adapter son alinéa 2.

Article 6 du projet de loi :

M. Béguet précise que la nouvelle constitution prévoit que l'Etat tient compte de la situation conjoncturelle, qu'il se dote de réserves anticycliques et que les déficits doivent être compensés à moyen terme. Il explique qu'il est possible de reformuler l'article et parler plutôt d'un outil de politique conjoncturelle. Il souligne que cela permettrait d'éviter la confusion entre cagnotte et réserve comptable dans les fonds propres.

Il indique que la double condition de l'alimentation de la réserve conjoncturelle a été ajoutée en réponse aux discussions préalables relatives au frein à l'endettement. En d'autres termes, cela veut dire que si la trésorerie est négative et que la dette augmente, alors la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée quand bien même le résultat de l'exercice serait positif.

En ce qui concerne l'alinéa 3, il rappelle qu'il faut deux faits générateurs pour déclencher les mesures d'assainissements obligatoires, à savoir : soit deux comptes négatifs successifs, soit un budget déficitaire non couvert par la réserve conjoncturelle. Dès lors que deux comptes successifs sont négatifs, le Conseil d'Etat doit présenter un ensemble de projets de lois prévoyant des mesures d'assainissement. Le Grand Conseil a alors trois mois pour approuver et amender ces projets de loi, puis intervient la votation populaire.

Article 7 du projet de loi :

M. Béguet note que cet article peut être structuré en trois parties pour gagner en clarté : le rôle du Conseil d'Etat, le rôle du Grand Conseil et celui du corps électoral cantonal. Il confirme que certaines bonnes pratiques issues de la loi vaudoise du même type sont intégrées dans les modifications proposées.

En ce qui concerne l'alinéa 1, il rappelle qu'un excédent de charges est un déficit et qu'un excédent de revenus est un bénéfice. Il indique également que depuis que le projet de loi a été écrit, le Conseil d'Etat a décidé de supprimer une dérogation aux normes IPSAS qui concernait les corrections d'erreurs. Il explique que – dans les normes IPSAS – lorsque l'on découvre une correction d'erreur, le résultat de l'exercice précédent est modifié. Il souligne que la conséquence est que dans les lois d'approbation des comptes, il y aura un article prévoyant que le Grand Conseil approuve le résultat de l'exercice écoulé (par exemple 2012) et que l'exercice précédent (2011) pourrait être corrigé. Dès lors, avec la suppression de cette dérogation, il y aura un article complémentaire dans les projets de loi approuvant les comptes qui viendrait modifier ce qui a avait été voté l'année précédente.

M. Béguet explique que par rapport aux mesures d'assainissement, si un résultat annuel change de sens (devient négatif ou positif) suite aux corrections d'erreurs découvertes et, qu'entre temps, le mécanisme d'assainissement obligatoire est lancé, cela risquerait de générer un certain désordre, puisque le dispositif aurait été lancé, alors qu'avec la correction d'erreur, cela n'aurait pas été nécessaire. Pour pallier cette difficulté, il convient de fixer une règle. Le département des finances propose de préciser la LGAF sur ce point et d'intégrer les corrections d'erreurs. Par exemple – pour hypothèse – lors de la publication des comptes 2013 en mars-avril 2014, les comptes de résultat de l'année 2013 et 2012 intégreront les corrections découvertes en 2013.

Article 8 du projet de loi :

A la demande la Commission, M. Béguet précise qu'un alinéa 5 est ajouté afin de préciser que les politiques publiques et les programmes sont fixés dans le programme de législature du Conseil d'Etat et qu'ils ne sont pas modifiables en cours de législature.

Article 21 du projet de loi :

M. Béguet note que pour l'alinéa 2 de cet article, il s'agissait de préciser que le Conseil d'Etat approuve les comptes individuels de tous les établissements du périmètre consolidation et que le Grand Conseil joue le rôle d'assemblée générale et approuve les comptes consolidés. Cette clarification sépare les rôles de chacun, tout en uniformisant la procédure d'approbation des comptes pour tous les établissements concernés. Il ajoute encore que le Grand Conseil doit approuver les comptes consolidés, puisque les tiers extérieurs, tels que Standard & Poor's, regardent les comptes consolidés.

Article 25 du projet de loi :

M. Béguet explique, plus particulièrement pour l'alinéa 4, que la clarification proposée est d'appliquer la disposition uniquement aux charges de fonctionnement, puisque les revenus sont généralement estimés et que le vote du budget, constitue une autorisation de dépenses pour les charges de fonctionnement. Il est proposé que le centre de responsabilité corresponde à un programme qui constitue l'unité de vote budgétaire.

Article 26 du projet de loi :

M. Béguet rappelle que le budget de fonctionnement constitue une autorisation de dépense pour les charges et une estimation des revenus. Le budget d'investissement quant à lui, est une prévision des dépenses d'investissement et une estimation des recettes d'investissement.

Il note qu'en ce qui concerne l'alinéa 1, le budget d'investissement exprime le rythme d'engagement annuel par le Conseil d'Etat des moyens financiers autorisés par le Grand Conseil. Ce dernier vote les projets de loi d'investissement qui fixent un crédit qui ne doit pas être dépassé jusqu'à la réalisation de l'investissement.

En d'autres termes, le Grand Conseil vote un stock de PL d'investissement et le Conseil d'Etat peut en moduler le débit en fonction des contraintes financières. A la suite des discussions intervenues durant la lecture du PL 10960, il est proposé que cette distinction figure clairement dans la loi afin de lever toute ambiguïté.

Article 30 du projet de loi :

En ce qui concerne les compétences en matière de provisions et en réponse à la problématique soulevée lors de la lecture du PL10960, M. Béguet souligne qu'il n'est pas possible d'entrer en matière sur l'option de donner la compétence au Grand Conseil, qui joue le rôle d'une assemblée générale lors de l'approbation des comptes, de modifier les provisions car cela engendrerait une confusion de responsabilités.

M. Béguet précise à nouveau après la lecture du PL 10960, qu'avec l'introduction du plan comptable MCH2, les provisions pour risques et charges ne seront plus imputées sur une nature spécifique et que la charge effective viendra compenser la provision sur la même nature de charge. De ce fait, la charge effective sera difficilement identifiable et il conviendra de trouver un moyen de fournir une information adéquate aux députés.

Article 31 du projet de loi :

M. Béguet précise que le document de travail reflète les modifications des seuils souhaitées par les commissaires pour les crédits de fonctionnement.

Article 34 du projet de loi :

M. Béguet relève – concernant l’alinéa 5 – que le document de travail indique que les crédits d’investissement sont périmés de plein droit après 5 ans, sauf s’il y a votre populaire, en réponse à la demande des commissaires.

Article 35 du projet de loi :

M. Béguet précise à nouveau qu’il faut distinguer les études générales qui sont des charges de fonctionnement, des études détaillées qui sont des crédits d’investissement. Il rappelle qu’avec la LGAF actuelle, la commission des travaux peut octroyer des crédits jusqu’à 300 000 francs et demande si, compte tenu des remarques formulées par les commissaires lors de la lecture du PL 10960, la Commission souhaite que cette prérogative soit maintenue.

Article 37 du projet de loi :

Le directeur général des finances de l’Etat précise à nouveau pour l’alinéa 2, que le projet de loi prévoit un délai plutôt long et que le règlement prévoira des délais plus courts pour certains crédits d’investissement.

Article 40 du projet de loi :

A la demande des commissaires, M. Béguet précise que le contrôle de gestion transversal consolide les données du contrôle de gestion départemental.

Article 41 du projet de loi :

M. Béguet explique, suite à la lecture du PL 10960, que le document de travail, propose d’étendre l’obligation de préparation d’un plan aux entités du périmètre de consolidation. Il est également proposé que les mesures qui relèvent du Conseil d’Etat soient séparées de celles qui relèvent de la compétence du Grand Conseil.

Article 42 du projet de loi :

M. Béguet précise le département proposera de supprimer cet article. Les statistiques financières qui doivent être transmises à la Confédération ont fait l’objet, dans l’intervalle, d’une note complémentaire MCH2, et seront intégrées au règlement d’application.

Audition du 3 décembre 2012 de M. Fabien Waelti, directeur des affaires juridiques (CHA) (en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF))

M. Waelti aborde la question du frein à l'endettement et note que le Conseil d'Etat avait demandé de réfléchir sur la forme, à savoir comment poser la question au peuple si le mécanisme d'assainissement financier devait être mis en œuvre.

A ce titre, il explique qu'un projet de loi (PL 10927) a été préparé et qu'il a été accepté par la Commission des droits politiques. Il précise que ce PL prévoit de nouvelles règles sur la manière d'exprimer la volonté populaire en cas d'activation du mécanisme d'assainissement financier.

Il précise que l'objectif général dans la Constitution est une obligation d'équilibre. A l'égard des mesures d'assainissement, il indique que par mesures réduisant les charges, on entend une baisse de prestations et pas seulement la modification d'une autorisation de dépenser dans le cadre du budget. Pour ce qui est des impôts, on entend une augmentation d'un impôt (soit par le coefficient, soit par son assiette).

Il indique que les deux valeurs doivent être équivalentes et que les deux termes de l'alternative ne doivent pas fausser la volonté du corps électoral, à savoir que l'on ne peut pas opposer la suppression d'une déduction fiscale à une augmentation d'impôts car le choix du citoyen serait trop réduit. La variante opposée devrait prévoir une équivalence entre réduction de charges et augmentation d'impôts.

Dans le cas des mécanismes, si l'objectif est par exemple de – 100 000 000 F, le Conseil d'Etat devrait déposer dix projets de loi de 10 000 000 F en moyenne. Il y aurait ainsi 10 questions, ce qui représente un maximum. Il précise qu'il y aurait ainsi 10 votes tant au Grand Conseil que devant le peuple.

Audition du 10 décembre 2012 de MM. Charles Pict, directeur de l'inspection cantonale des finances et Dimitri Moatti, responsable d'audit (ICF) (en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF))

Les représentants de l'ICF proposent de rajouter un article qui précise les buts de la gestion administrative, à savoir le respect des principes

d'efficacité, d'économicité des moyens et de proportionnalité. Plus globalement, l'ICF propose – dans les articles qui parlent du but de la loi – que le terme de gestion administrative soit précisé, afin que les procédures métiers soient aussi respectées.

En ce qui concerne le budget de fonctionnement, M. Pict souligne que chaque politique, programme et prestation a un objectif et un indicateur. L'ICF propose donc, dans l'article 25 alinéa 4, l'obligation de fixer des objectifs, des indicateurs et des valeurs cibles. Pour les crédits d'investissement, l'ICF propose que les charges liées aux projets de lois d'investissement soient votées en même temps que l'investissement en tant que tel.

Abordant les crédits d'ouvrage, M. Pict précise que la problématique ici, est de connaître complètement les coûts avant de démarrer l'investissement. L'ICF propose donc que le projet de loi d'investissement passe par un contrôle de l'administration destiné à évaluer au mieux les coûts.

L'ICF propose également – concernant le système de contrôle interne et sa définition – de rajouter un point à l'article 50 alinéa 1 mentionnant que le SCI vise également la fiabilité des informations financières. Pour l'alinéa 2 de l'article 50, il est rappelé que le SCI est plus vaste que le simple contrôle. L'ICF propose d'enlever le terme de « au contrôle » et d'indiquer « ...l'efficacité des moyens administratifs au regard des résultats escomptés ».

En matière de subventions non monétaires, l'ICF comprend qu'il existe une volonté de ne pas les comptabiliser dans les comptes de l'Etat mais estime que cela ne respecte pas les normes IPSAS. L'ICF note que cela empêcherait d'obtenir une information complète et par conséquent interdirait une comparaison des performances entre diverses entités, notamment entre celle qui obtiendrait des subventions non monétaires et celle qui en bénéficierait. L'ICF pense que cette information pourrait rester dans les comptes en expliquant que les subventions non monétaires sont compensées par des produits et que la maîtrise des charges par le Conseil d'Etat reste totale.

Concernant les modifications à d'autres lois, l'ICF remarque entre autres, que l'article 11 de la LSGAF renvoie à l'article 35 de la loi actuelle qui n'existe plus. Dès lors, il faudra également modifier l'article 11 let f afin de s'assurer de respecter les règles fixées par la LGAF. L'ICF propose de remplacer à la let f. l'article 35 par les articles 44 et 45 de la LGAF avec la bonne date.

Concernant les principes régissant l'établissement du budget M. Pict fait référence à l'art. 24 et relève que, dans l'exposé des motifs, le principe de sincérité budgétaire interdit de surestimer les ressources et de sous-estimer les charges présents dans la loi budgétaire.

Toutefois, il est également possible de sous-estimer les ressources et de surestimer les charges. Dès lors, pour être plus précis, l'ICF propose de remplacer cette phrase par « *le principe de sincérité budgétaire interdit de majorer ou de minorer de façon intentionnelle les charges et les revenus* ».

Les représentants de l'ICF terminent en présentant des remarques sur la clarté (pp. 13-17). S'agissant du champ d'application (article 3 al. 3), l'ICF propose, pour des raisons d'exhaustivité et de clarté, de retenir la formulation suivante : « *tels que les subventions et autres engagements financiers définis aux chapitres VI et VII de la présente loi* », ce qui permettrait de s'assurer que toutes les prestations et toutes les entités qui bénéficient d'apports financiers soient sous ce champs d'application.

Par rapport à l'article 3 al. 4, l'ICF estime que ce point devrait se trouver dans la LIAF puisque tout ce qui concerne les indemnités financières figurent dans la LIAF. S'agissant des prestations particulières, l'ICF trouve que le terme de « *particuliers* » dans l'article 4 al. 6 et 7 n'est pas très clair. Elle suggère donc de définir ce que recouvrent les termes de prestations/avantages économiques « *particuliers-ères* ».

S'agissant de la réserve conjoncturelle, l'ICF estime que la première phrase de l'article 6 al. 3 n'est pas claire. Elle propose de la modifier de la façon suivante : « *Lorsqu'il n'existe pas de réserve conjoncturelle disponible et que le budget en cours prévoit un exercice déficitaire, le Conseil d'Etat...* ». En effet, l'ICF estime qu'en lisant la règle, l'on comprend que s'il n'y a plus de réserve conjoncturelle disponible, même s'il y a un bénéfice, la procédure doit être mise en place alors que ce n'est pas le cas.

Par rapport à l'article 16 al. 4, l'ICF estime que le terme « entités bénéficiant de prestations cantonales » est flou et elle propose de le remplacer par « les entités bénéficiant des subventions et autres engagements financiers définis aux chapitres VI et VII de la présente loi », ce qui permettrait d'être plus exhaustif et plus clair.

Audition du 17 décembre 2012 de M. David Hiler, conseiller d'Etat chargé du département des finances, de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF) et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

M. Hiler explique qu'il souhaite revenir sur trois éléments déjà évoqués lors de sa première audition. Il explique que la première question est de savoir si le but de cette loi est d'éviter, à moyen terme, une augmentation de la dette, c'est-à-dire un stop à l'endettement ou d'avoir, à moyen terme, un compte de fonctionnement à zéro, c'est-à-dire un frein à l'endettement, ce qui ne suffit pas à empêcher la croissance de la dette.

Il précise que cela implique également qu'en dessous d'un résultat d'au minimum 150 000 000 francs (au niveau d'investissement net actuel), il n'y a pas d'alimentation de la réserve conjoncturelle car le flux de trésorerie ne permet un autofinancement des investissements.

La deuxième question politique, selon lui, est celle de savoir comment s'enclenche le mécanisme d'assainissement financier. Il précise que le premier fait générateur est la consécution de deux exercices déficitaires. Le Conseil d'Etat doit alors présenter des mesures par paires (économies versus augmentations d'impôts), puis le Grand Conseil doit se déterminer sur ces paires ainsi que le peuple.

Il explique que les exercices *in vivo* poussent le Conseil d'Etat à proposer un amendement dans lequel le Conseil d'Etat présentera les mesures en même temps que les comptes, sans attendre trois mois comme initialement envisagé dans le PL 10960.

Il indique qu'il existe encore une décision qui devrait être prise. Il explique qu'actuellement, s'il y a deux comptes déficitaires consécutifs, le Conseil d'Etat soumet des projets de loi de mesures d'assainissement, et le Grand Conseil a la possibilité de déroger à ces mesures s'il a la conviction que l'année en cours est bénéficiaire. Il note que par rapport au planning, il n'est pas possible de savoir si le compte sera déficitaire avant fin juillet. Dès lors, il se pose la question de savoir si le système de sursis est bon et s'il ne l'est pas, s'il ne faut pas mieux le fixer le fait générateur à trois exercices déficitaires consécutifs dans dérogation possible.

M. Hiler aborde ensuite le troisième élément concernant les événements exceptionnels (catastrophe naturelle, guerre, engagements de l'Etat sur des crédits, rentes genevoises, etc...). Il dit qu'ici, la question est de savoir s'il faut prévoir – et à quel niveau – des dispositions qui excluent ce genre d'événements du déclenchement du mécanisme.

Concernant la question de savoir si le changement de durée de la législature doit aboutir à un changement de la durée du plan financier – qui passerait de 4 à 5 ans – M. Hiler dit ne pas être certain qu'il faille faire ce changement, en raison du niveau d'incertitude élevé affectant les projections à 4-5 ans.

Toutefois, M. Hiler faisant référence à la possibilité de disposer de plans stratégiques au-delà des durées de législatures estime qu'il serait utile de garder d'effectuer l'exercice, ceci afin de contraindre tant le Conseil d'Etat que le Grand Conseil à se projeter dans l'avenir et d'anticiper des périodes qui pourraient être plus difficiles.

Finalement à la question d'une députée verte, M. Hiler exprime sa préférence quant à la solution dite du stop à l'endettement, qui pour lui est la meilleure solution en raison du volume de la dette actuelle. Il précise toutefois qu'il recommande de modifier le fait générateur du mécanisme d'assainissement financier de deux exercices négatifs à trois exercices, sans possibilité de déroger à ce mécanisme.

Audition du 7 janvier 2013 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de MM. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF) et Pierre-Emmanuel Beun, chef du service des états financiers et consolidation (DF)

Afin de bien appréhender la problématique du plan financier quadriennal en lien avec le projet de loi, la commission a souhaité avoir une présentation du PFQ 2013-2016.

A cet égard, M. Béguet rappelle que l'année 2012 a été une mauvaise année notamment en raison d'une provision extraordinaire dans les comptes liée à la recapitalisation de la caisse de retraite de 762 000 000 de francs. Il note que les comptes 2012 seront par conséquent fortement négatifs.

Il rappelle qu'en 2011, pour faire face au creusement du déficit structurel, le Conseil d'Etat avait déjà présenté des mesures d'assainissement, soit de sa compétence, soit de celle du Grand Conseil, afin de rétablir l'équilibre des finances publiques. Il précise que cette question est totalement en lien avec les articles 6 et 7 du projet de loi. Il précise que le PFQ 2013-2016 présente une situation financière améliorée par rapport au PFQ 2012-2015, à la fois en raison des mesures d'économies du Conseil d'Etat et de l'amélioration des revenus fiscaux. Ce dernier point montre le niveau d'incertitude et les limites de la planification, raison pour laquelle le département ne souhaite pas augmenter la durée de planification à 5 ans.

M. Béguet indique que la marge de manœuvre du Conseil d'Etat est très réduite même si les mesures d'économie ont permis de compenser les nouvelles dépenses contraintes (par exemple la RPT, etc.) et les augmentations de charges des politiques publiques prioritaires.

Il précise que sur les vingt mesures proposées par le Conseil d'Etat en 2011, quatre d'entre elles proposaient des suppressions de niches fiscales alors que les autres étaient des baisses de charges qui ont été mises en œuvre. M. Béguet précise que les finances publiques risquent de faire l'objet d'un effet de ciseau entre des perspectives de croissance économique moindres, et donc des revenus fiscaux, et d'autre part une croissance des charges contraintes non maîtrisables par le Conseil d'Etat.

En réponse aux questions de plusieurs députés relatives à la préréquation financière intercantonale, M. Béguet rappelle les grandes lignes du mécanisme de la RPT, et les paiements à la charge du canton, les concessions obtenues par les cantons frontaliers pour tenir compte des travailleurs frontaliers.

La discussion se poursuit sur les risques présentés dans le PFQ, et notamment le risque de taux d'intérêt, compte tenu de la structure de la dette.

En conclusion, M. Béguet souligne que l'amélioration des fondamentaux économiques provient de l'effet significatif des mesures d'économie du Conseil d'Etat, ces mesures permettant de financer les dépenses prioritaires. Il ajoute l'accroissement du niveau d'incertitude et du niveau des risques. La limitation de la croissance des charges demeure par conséquent une priorité pour restaurer l'équilibre des finances publiques.

A la demande de la Commission, le directeur général des finances aborde la question des subventions non monétaires et des normes IPSAS¹.

Les subventions non monétaires ne sont pas spécifiquement traitées dans les normes IPSAS, qui traitent plus des flux qui ont pour effet d'augmenter ou de diminuer la fortune du bilan. Il présente en premier lieu la norme IPSAS 23. Il précise qu'une subvention non monétaire est par exemple une mise à disposition gratuite d'un bâtiment par un tiers et explique – en prenant appui notamment sur la norme IPSAS 20 et les opérations entre parties liées – que le département des finances recommande de ne pas comptabiliser ces subventions mais de faire figurer ces informations en annexe des états financiers. Ces subventions doivent être mentionnées dans les contrats de prestations, car elles constituent un outil d'aide à la décision en délivrant aux députés une image globale.

En réponse à un député libéral, M. Béguet répond que les intérêts sur les capitaux de dotation sont actuellement des subventions non monétaires. Par contre, les subventions non monétaires ne prennent actuellement pas en

¹ Voir les normes IPSAS 20 et 23 pour plus de détails.

compte les intérêts sur d'autres types d'immobilisations, ce qui n'est pas cohérent et mérite une réflexion approfondie.

Il note que cette manière de faire n'engendrera aucune perte d'information pour les députés, qui continueront à bénéficier des informations pour une aide à la décision, et que cela évitera une comptabilisation à double de certaines charges (engendrant une surévaluation des charges et des revenus). Il remarque que cela permettra également une meilleure comparabilité des charges entre le canton de Genève et les autres cantons qui ne comptabilisent pas les subventions non monétaires..

Audition du 14 janvier 2013 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

M^{me} Bertholon explique qu'elle souhaite passer en revue les amendements du Conseil d'Etat, y compris ceux résultant de demandes de l'ICF, les amendements techniques et ceux envisagés à ce stade par la Commission contrôle de gestion. Elle propose de les étudier article par article. Elle précise que les amendements aux autres lois – essentiellement techniques – seront présentés durant le deuxième débat.

Article 3 du projet de loi :

En ce qui concerne l'alinéa 1, M^{me} Bertholon explique qu'il y a une référence à l'article 41 al.2 et 3 concernant les plans quadriennaux de l'Etat et des institutions publiques autonomes. Pour l'alinéa 3, elle indique que l'amendement inclut une précision technique demandée par l'ICF.

Article 8 du projet de loi :

M. Béguet précise qu'il s'agit ici d'une demande de la commission et qu'il s'agit de fixer pour la durée de la législature l'arborescence de l'action publique, c'est-à-dire de ne pas faire varier les politiques publiques à des fins de comparabilité entre exercices.

Article 14 du projet de loi :

M. Béguet note qu'il s'agit ici que d'un amendement technique.

Article 16 du projet de loi :

M. Béguet indique qu'il s'agit de préciser – dans l'alinéa 4 – que le Conseil d'Etat définit le référentiel comptable applicable aux entités.

Article 21 du projet de loi :

M. Béguet note que l'amendement proposé prévoit que le Conseil d'Etat approuve les états financiers annuels des entités du périmètre de consolidation, le Grand Conseil approuvant les comptes individuels de l'Etat et les comptes consolidés. Il précise que le titre de l'article a changé et qu'il évoque maintenant les états financiers de l'Etat et des entités du périmètre de consolidation.

Article 22 du projet de loi :

M. Béguet suggère de demander l'audition de M. Hiler à ce sujet.

Article 6 du projet de loi :

M. Béguet précise que pour l'alinéa 1, les mots « comptable anticyclique » ont été ajoutés. A cet égard, il note que la Constitution parle de « réserves anticycliques ». En ce qui concerne l'alinéa 4 de l'article 6, il explique que c'est ce qu'a déjà fait le Conseil d'Etat en présentant des mesures conditionnelles et non conditionnelles au PFQ2012-2015, de sa compétence ou de rang législatif. Il note encore qu'une condition supplémentaire a été rajoutée à l'alinéa 5, l'idée étant, ici, de faire en sorte que la réserve conjoncturelle soit en tout temps suffisante afin de constituer un instrument supplémentaire de prévention du mécanisme d'assainissement financier.

M. Béguet explique qu'en d'autres termes, cette disposition supplémentaire oblige le Conseil d'Etat à anticiper, puisque que si tous les exercices du PFQ présentent des déficits avec une somme supérieure à la réserve conjoncturelle, alors celui-ci doit proposer des mesures afin de s'assurer que la réserve ne sera pas consommée et que le mécanisme d'assainissement financier prévu à l'article 7 ne soit pas enclenché, même si le résultat net du dernier exercice de planification devient positif.

Article 7 du projet de loi :

M. Béguet note que l'amendement précise que le Conseil d'Etat fixe le montant du déficit à résorber, hors éléments exceptionnels, non récurrents, et

qu'il correspondra au montant nécessaire pour restaurer l'équilibre des comptes, soit par des augmentations d'impôts, soit par des baisses de charges.

Audition du 21 janvier 2013 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Article 7 du projet de loi :

M. Béguet lit l'amendement et explique que celui-ci précise les deux faits générateurs du mécanisme d'assainissement financier. Par rapport à la version du PL 10960 qui prévoyait un déclenchement du mécanisme après deux comptes déficitaires successifs avec la possibilité pour le Grand Conseil de déroger aux mécanismes d'assainissement s'il apparaissait probable que le troisième exercice était positif, l'amendement proposé prévoit trois exercices successifs déficitaires et supprime la possibilité de dérogation par le Grand Conseil.

M. Béguet poursuit ses explications concernant l'alinéa 3 en précisant qu'il est nouveau et que c'est le Conseil d'Etat qui fixe le montant du mécanisme d'assainissement financier (i.e. déficit hors éléments exceptionnels non récurrents).

Il est également précisé que si le Conseil d'Etat propose des mesures au Grand Conseil et que ce dernier les refuse, le Grand Conseil doit alors proposer lui-même des mesures pour le même montant dans le délai de trois mois.

Autrement dit, si le déficit hors éléments exceptionnels à couvrir est de 100 000 000 F, que le Conseil d'Etat propose 10 mesures à 10 000 000 F et que le Grand Conseil ne souhaite pas adopter l'une de ces mesures, alors il doit en proposer une autre de 10 000 000 F dans les trois mois.

Articles 8 ; 14 et 22 du projet de loi :

M. Béguet rappelle qu'il s'agit ici d'un amendement proposé par la commission. Il précise qu'il en va de même pour l'article 14 et que l'article 22 n'est pas modifié sauf si la Commission de contrôle de gestion

souhaite que le Grand Conseil approuve tous les rapports de gestion des entités².

Article 25 du projet de loi :

M. Béguet précise que l'amendement répond à la demande de l'Inspection cantonale des finances de préciser que les programmes ont des indicateurs et des objectifs.

En ce qui concerne le dernier alinéa, M. Béguet note que la possibilité de conclure des mandats de prestations ne sera pas faisable pour les programmes à cheval entre deux centres de responsabilité, puisqu'il faut qu'une seule direction générale coïncide avec un programme. Il ajoute également que ce ne sera pas possible pour certains autres programmes, notamment s'il y a des allocations à des tiers (charges non maitrisables par la direction générale).

Articles 26 ; 29 ; 31 et 34 du projet de loi :

Pour les articles 26 et 29, M. Béguet précise qu'il s'agit d'amendements techniques. Pour l'article 31, il précise que cet amendement provient de la Commission de contrôle de gestion et qu'il s'agit d'une modification des seuils en matière de crédits supplémentaires.

Abordant l'article 34, le directeur général des finances relève qu'il s'agit également d'un amendement technique.

En ce qui concerne l'article 34 al. 5, M^{me} Bertholon précise que le règlement d'application précisera les dispositions en matière de crédits d'investissements. Un député libéral s'inquiète notamment du fait que les charges de fonctionnement découlant de projets d'investissement sont insuffisamment évaluées. Les représentants du DF indiquent que le règlement d'application mentionnera que les charges d'exploitation liées et induites devront figurer dans les projets de lois spécifiques d'investissement. Pour les lois d'investissements de portée générale, il est prévu, lorsque les projets d'investissement deviennent suffisamment concrets, qu'ils fassent l'objet d'un PL spécifique qui indiquera, à titre d'information et d'aide à la décision, les charges de fonctionnement liées et induites.

M^{me} Bertholon ajoute, en réponse à la demande d'un député libéral, que le département ne souhaite pas porter le délai prévu à l'article 34 al. 5 de quatre à cinq ans. Enfin, à l'alinéa 6, elle indique l'indexation des crédits

² Cette question sera traitée plus spécifiquement dans le projet de loi concernant la surveillance de l'Etat.

d'investissement est une possibilité. Elle ne peut être imposée à tous les crédits d'investissements.

Article 40 du projet de loi :

Un député libéral souhaite que le contrôle de gestion soit sous la responsabilité du contrôle de gestion transversal.

Article 41 du projet de loi :

M. Béguet précise – en tout premier lieu – que le titre a été mis au pluriel « Plans financiers quadriennaux » puisque cet article inclut également, comme souhaité par la commission, les PFQ des entités entrant dans le périmètre de consolidation. Il ajoute que cet article a également été modifié puisque que les articles 6 et 7 l'ont été. S'agissant de l'al. 1, il indique qu'il a été décidé de conserver la période de planification de quatre ans et de ne pas l'étendre à cinq ans en raison des incertitudes extrêmement élevées s'agissant de la prévision et de la tendance à un horizon de quatre ans. En ajoutant une cinquième année de planification, cela accroîtrait la volatilité des prévisions et tendances d'une année à l'autre, ce qui pourrait conduire à mettre en œuvre des mesures sur la base de conclusions erronées d'une année à l'autre.

S'agissant de l'al. 2, M. Béguet explique que le PFQ comprend une annexe sur les risques financiers. Il ajoute que le risque financier lié aux entités du périmètre de consolidation devient de plus en plus important à la fois en amplitude et en probabilité. De ce fait, il n'est pas possible d'étudier la planification financière de l'Etat sans prendre en compte les risques de ces entités.

M. Béguet précise que l'al. 3 concerne les deux PFQ (Etat et entités). Par contre, pour le PFQ de l'Etat, il y a un alinéa supplémentaire (al. 4) qui renvoie à l'article relatif à la gestion conjoncturelle.

M. Béguet rappelle que le PFQ constitue également un outil de décision pour la commission des travaux, puisque la LGAF prévoit que pour chaque projet de loi ouvrant un crédit d'investissement, les charges de fonctionnement induites et liées doivent être explicitement mentionnées. Cette disposition correspond à l'attente des députés de la commission, qui souhaitent connaître les conséquences d'un projet de loi d'investissement en matière de fonctionnement.

Article 42 du projet de loi :

Le directeur général des finances évoque l'art. 42 et explique que des indicateurs ont été fixés au niveau suisse suite à la publication d'une

recommandation MCH2. Ces indicateurs devront être renseignés par tous les cantons.

Il est donc proposé de supprimer cet article et de le remplacer par une référence au règlement qui reprendra cette norme contraignante.

Article 46, 47 et 48 du projet de loi :

M. Béguet passe ensuite au chapitre 7 et explique qu'il y a des amendements techniques. S'agissant de l'art. 48, il s'agit de préciser que l'on exclut les conventions de trésorerie relatives à la gestion centralisée des liquidités, communément dénommée *cash pooling*.

En effet, il explique que la gestion centralisée des liquidités ne finance que la trésorerie courante des établissements mais il n'aide pas les TPG à acheter des trams. Il ajoute que dans le *cash pooling*, il y a des montants maximaux par an.

M. Béguet fait référence au chapitre 8 dans lequel il n'y a aucun changement.

Article 56 du projet de loi :

S'agissant de l'art. 56, il relève qu'il y a des ajouts à la let. d par souci de clarté. En ce qui concerne la let. f, il explique qu'il s'agissait simplement de faire référence au le nouvel article de la Cst-GE.

Article 57 du projet de loi :

Un député libéral se demande s'il ne faudrait pas remplacer les mots « Une ou plusieurs » commissions par « Des » commissions.

Article 58 du projet de loi :

M. Béguet aborde l'art. 58 let. e et explique que si la commission souhaite modifier l'article 21 relatif à l'approbation des états financiers, en particulier les états financiers des entités du périmètre de consolidation, cet article évoluera.

Article 59 du projet de loi :

M. Béguet indique que le titre a changé puisqu'à l'époque, il y a eu pendant un certain temps plusieurs départements chargés des finances. S'agissant de l'art. 59 al. 1 let. c, M^{me} Bertholon indique qu'il s'agit d'un

amendement technique de la Commission, afin d'être plus générique conformément aux instructions du CE.

Un député libéral évoque la coordination entre la LGAF qui devrait être votée avant la nouvelle LSGAF, et s'interroge sur le vide éventuel en matière de contrôle par le futur audit interne du respect des directives de contrôle interne.

Article 60 du projet de loi :

M. Béguet évoque l'art. 60 let. b et explique qu'il s'agissait de préciser qu'il y a un contrôle de gestion transversal et qu'il y a également des contrôles de gestion départementaux. L'audit interne sera chargé de vérifier que les départements appliquent les directives transversales.

Article 66 du projet de loi :

S'agissant de la LRGC, M^{me} Bertholon explique qu'il y a des amendements techniques à l'art. 2. Elle invite les députés à proposer des amendements.

M^{me} Bertholon évoque ensuite l'art. 7 LECO. Elle explique qu'une précision a été ajoutée, à savoir que le rapport de gestion est présenté par politique publique. Elle précise qu'une erreur a été corrigée à la let. a. S'agissant de la let. c, elle rappelle que la CCG avait souhaité que le rapport de gestion contienne expressément ces indications.

M^{me} Bertholon indique que la partie « modifications à d'autres lois » n'est pas encore terminée puisque d'autres lois devront être mises en conformité avec la nouvelle Cst-GE et le rejet de la loi sur l'organisation des institutions de droit public. Elle évoque toutefois l'abrogation de l'art. 3 de la LIAF qui est demandée par l'ICF.

Elle précise que le DF n'est pas opposé à cette proposition puisque cet article est une énumération non exhaustive qui n'apporte pas grand-chose. En effet, ce qui se trouve dans cet article rentre déjà dans les autres articles de la LIAF.

II Présentation du projet de loi par le département avec les adaptations issues du préavis de la Commission des finances (suite de la 1^{ère} discussion)

Audition du 15 avril 2013 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

La commission ayant reçu le préavis de la Commission des finances sur le PL 10960, décide de reprendre ses travaux sur le projet de loi. Lors de l'audition du 15 avril, l'avis de la Commission des finances est commenté par les représentants des finances.

M. Béguet explique qu'il y a trois remarques générales issues du préavis de la Commission des finances : une sur la gestion des risques, une autre sur l'approbation des états financiers et consolidés et une dernière sur le pilotage des politiques publiques.

M. Béguet propose de passer en revue les amendements principaux effectués suite à la réception du préavis de la commission des finances.

Article 13 du projet de loi devenant article 10 avec les amendements techniques :

M. Béguet précise que les précisions qui se trouvaient dans les alinéas 2 et 3 ont été supprimé car ces éléments se trouvent notamment dans le MCH2.

Article 6 du projet de loi devenant article 12 avec les amendements techniques :

Le directeur général des finances précise que le terme « anticyclique » a été enlevé suite à la demande de la Commission des finances, pour ce qui concerne la réserve conjoncturelle.

Article 41 du projet de loi devenant article 13 avec les amendements techniques :

M. Béguet précise que l'alinéa 4 avait été rajouté et précise que la position des articles n'avait pas été laissée au hasard, en premier lieu, il est fait mention de la gestion financière conjoncturelle, puis la planification financière, ensuite le mécanisme d'assainissement financier. Il précise qu'il était logique de déplacer cet article dans ce chapitre.

Un député libéral se demande pourquoi la planification financière quadriennale n'est pas devenue quinquennale. M. Béguet répond que les projections deviennent très volatiles d'une année à l'autre au fur et à mesure de l'horizon de projection, et que des tendances avec un niveau élevé d'incertitude peuvent amener à des conclusions erronées. De plus, tous les cantons utilisent cet horizon de planification à 4 ans.

Article 7 du projet de loi devenant article 14 avec les amendements techniques :

M. Béguet précise qu'il n'y a rien de changé. La commission des finances a approuvé le passage de deux à trois exercices successifs pour déclencher le mécanisme d'assainissement financier. Il précise le mécanisme de frein à l'endettement. Les deux faits générateurs sont soit un projet de budget déficitaire non couvert par la réserve conjoncturelle, soit trois comptes successifs négatifs sans possibilité donnée au Grand Conseil de déroger. Un débat sur la base d'exemples chiffrés a lieu pour présenter quelques scénarios possibles.

Articles 8 et 40 du projet de loi devenant respectivement article 15 et 16 avec les amendements techniques :

M. Béguet poursuit son exposé en expliquant que rien n'a été changé pour l'article 15 alors que l'ancien article 40 a été déplacé pour être placé après ces mesures puisque le contrôle de gestion fait partie du pilotage de l'action publique.

Il note que le chapitre 2 devient le chapitre 3 et ajoute que les anciens articles 15 à 22 devenant articles 17 à 24 restent inchangés.

Article 25 nouveau (provenant du préavis de la Commission des finances) :

M^{me} Bertholon explique que le département a souhaité formaliser de manière juridique les demandes de la Commission des finances et qu'il fallait répondre à la question de savoir par quel acte le Grand Conseil allait-il débattre et éventuellement approuver la gestion des entités du périmètre de consolidation sachant que ces dernières recouvrent des réalités diverses, allant de fondations à des sociétés anonymes.

Audition du 29 avril 2013 de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Article 29 alinéa 5 nouveau (anciennement article 26 et provenant du préavis de la Commission des finances) :

M. Béguet explique que l'alinéa 5 provient de la Commission des finances et précise que celle-ci s'est demandée s'il ne fallait pas allouer deux enveloppes dans le cadre du vote du budget d'investissement : une concernant les crédits d'investissements déjà approuvés et une enveloppe pour les projets d'investissement qui n'ont pas encore été approuvés et qui ne peuvent donc pas être engagés.

Articles 30 à 34 nouveau

Pas de modifications.

Article 35 nouveau (anciennement article 32)

Concernant les crédits urgents, M. Béguet indique que la Commission des finances a souhaité que le Conseil d'Etat régularise l'engagement financier dans les trois mois.

Articles 36 à 42

M. Béguet précise que rien de nouveau sinon que les articles 40 et 41 ont été transféré dans le chapitre II, alors que l'article 42 a été transféré quant à lui dans le chapitre X.

Article 44 (anciennement article 44)

M. Béguet note qu'il y a un amendement technique provenant de la Commission des finances.

Chapitre VIII (anciennement IX)

M. Béguet précise que le chapitre VIII (anciennement chapitre IX) a été renommé suite à la proposition de la Commission des finances. Il ajoute que les articles 50 à 52 n'ont subi aucune modification et souligne l'apparition d'un nouvel article 53 intitulé : système de gestion des risques. M. Béguet

relève qu'il est prévu d'avoir – pour la fin de l'année – un manuel de gestion des risques et un règlement en la matière.

A la question d'un député libéral, M. Béguet répond que – d'après la Commission des finances – c'est le DF qui devra être responsable de la gestion des risques, mais il note que du point de vue du gestionnaire des risques, les risques financiers pourraient être rattachés au DF et qu'en revanche, l'ensemble des risques non-financiers doivent être rattachés au futur département présidentiel. Certains députés sont d'avis que le gestionnaire des risques devrait être rattaché au DF. Un député libéral estime qu'il devrait être rattaché au conseil d'Etat.

Articles 54 à 57 (anciennement articles 53,42, 54 et 55)

Le directeur général des finances précise que les indicateurs seront obligatoires pour tous les cantons d'après une recommandation MCH2 et que cela ne sert donc à rien de les répéter dans la loi (ancien article 42). Les autres articles ne sont pas modifiés.

Article 58 (anciennement article 56)

M. Béguet précise que l'alinéa e) a été rajouté suite au préavis de la Commission des finances. M. Béguet explique que le Conseil d'Etat établirait un rapport divers présentant le rapport de gestion de l'entité sur l'année considérée, et que le Grand Conseil pourrait avec les moyens dont il dispose concernant les rapports divers, développer des appréciations et se prononcer sur la qualité de la gestion de l'entité en question. Un député libéral se demande quelle est la portée de "se prononcer sur" la gestion des entités. M^{me} Bertholon explique que, si cette formulation est adoptée, il faudra la définir. Un débat a lieu sur l'autonomie des entités du périmètre de consolidation, le rôle de leurs conseils d'administration, le rôle des commissions spécialisées du Grand Conseil. M. Béguet propose que les commissaires tranchent sur cette question et la proposition d'amendement de la Commission des finances lors du deuxième débat.

Articles 59, 60 et 61

La commission est informée du fait que les articles 59 et 60 n'ont pas été modifiés. En ce qui concerne l'article 61, M. Béguet précise qu'un changement a été demandé par la Commission des finances, en ce sens que le responsable de la gestion des risques soit rattaché au DF, mais la commission contrôle de gestion peut en décider autrement.

Article 62 et dispositions finales et transitoires

M. Béguet précise qu'il n'y a pas de changement pour l'article en question ainsi que pour les dispositions finales et transitoires.

III Traitement du projet de loi modifié avant le 2^{ème} débat et intégrant les divers amendements (basé sur le document de travail daté du 3 mai 2013) – **vote formel de l'entrée en matière par la commission et 2^{ème} débat**

Séance du 6 mai 2013 en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 10960. Celle-ci est acceptée à l'unanimité des membres présents à savoir 1S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 1MCG.

2^{ème} débat :

Le président met aux voix le préambule.

Oui : 12 (1S ; 3Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 1 MCG)

Non : –

Abst : –

Le préambule est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix la section 1.

Pas d'opposition, section 1 adoptée.

Article 1 :

Le président met aux voix **l'amendement à l'art. 1 let. c** : « de mettre en œuvre une gestion financière judicieuse et conforme aux principes de performance de l'action publique, tout en visant un équilibre des comptes. »

Oui : 1 (1S)

Non : 9 (2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 1MCG) Abst : 3 (3Ve)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'article 1 sans l'amendement.

Pas d'opposition, article 1 adopté.

Le président met aux voix l'article 2.

Pas d'opposition, article 2 adopté.

Le président met aux voix l'article 3.

Pas d'opposition, article 3 adopté.

Le président met aux voix l'article 4.

Pas d'opposition, article 4 adopté.

Le président met aux voix l'article 5.

Pas d'opposition, article 5 adopté.

Le président met aux voix l'article 6.

Pas d'opposition, article 6 adopté.

Le président met aux voix l'article 7.

Pas d'opposition, article 7 adopté.

Le président met aux voix l'article 8.

Pas d'opposition, article 8 adopté.

Le président met aux voix l'article 9.

Pas d'opposition, article 9 adopté.

Article 10 :

Le président met aux voix la suppression de l'alinéa2

Le président met aux voix **l'amendement à l'art. 10 al. 2 : suppression de cet alinéa.**

Oui : 13 (1S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 1 MCG) Non : - Abst : -
--

L'amendement est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix **l'article 10 dans son ensemble ainsi amendé**

Oui : 13 (1S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 1 MCG) Non : - Abst : -
--

L'article 10 ainsi amendé est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'article 11.

Pas d'opposition, article 11 adopté.

Article 12 :

Le président met aux voix **l'amendement à l'art. 12 al. 2 let. a : suppression de « pour autant que les investissements soient auto-financés ».**

Oui : 4 (1S ; 3Ve) Non : 9 (2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 1 MCG) Abst : -

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 12 al. 4 : « lorsque l'hypothèse visée à l'alinéa précédent se présente, le plan financier quadriennal de l'Etat doit démontrer le retour à **un** excédent de revenus. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat présente de manière séparée les mesures qui relèvent de sa compétence et les mesures d'assainissement de rang législatif. »

Oui : 13 (1S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 1 MCG) Non : - Abst : -
--

L'amendement est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix **l'amendement à l'art. 12 al. 5 : suppression de cet alinéa.**

Oui : 4 (1S ; 3Ve) Non : 8 (2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 1 MCG) Abst : -

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix **l'art. 12, dans son ensemble, tel qu'amendé.**

Oui : 8 (2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 1 MCG) Non : 4 (1S ; 3Ve) Abst : -

L'art. 12 tel qu'amendé est adopté à la majorité.

Séance du 13 mai 2013 en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Le président met aux voix l'article 13.

Pas d'opposition, article 13 adopté.

Le président met aux voix l'article 14.

Oui : 6 (1PDC ; 2R ; 2L ; 1UDC) Non : - Abst : 4 (2Ve ; 2MCG)

L'art. 14 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'article 15.

Pas d'opposition, article 15 adopté.

Le président met aux voix l'article 16 sans l'alinéa 4 (sur lequel les commissaires reviendront en 3^{ème} débat.

Pas d'opposition, article 16 adopté sans l'alinéa 4.

Le président met aux voix l'article 17.

Pas d'opposition, article 17 adopté.

Le président met aux voix l'article 18.

Pas d'opposition, article 18 adopté.

Le président met aux voix l'article 19.

Pas d'opposition, article 19 adopté.

Le président met aux voix l'article 20.

Pas d'opposition, article 20 adopté.

Le président met aux voix l'article 21.

Pas d'opposition, article 21 adopté.

Le président met aux voix l'article 22.

Pas d'opposition, article 22 adopté.

Article 23 :

Le président met aux voix **l'art. 23, sans l'al. 2.**

Oui : 13 (1S ; 3Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2 MCG)
Non : -
Abst : -

L'art. 23, sans l'al. 2, est adopté à l'unanimité.

Il est proposé de modifier le titre à savoir qu'il redevient « loi approuvant les états financiers de l'Etat »

Le président met aux voix **l'article 23 dans son ensemble tel qu'amendé avec la modification du titre.**

Pas d'opposition, article 23 adopté.

Le président met aux voix l'article 24.

Pas d'opposition, article 24 adopté.

Article 25 :

Le président met aux voix **la suppression de l'article 25.**

Oui : 10 (1S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 2L)
Non : -
Abst : 4 (1L ; 1UDC ; 2MCG)

L'art. 25 est supprimé à la majorité.

Le président met aux voix l'article 26.

Pas d'opposition, article 26 adopté.

Le président met aux voix l'article 27.

Pas d'opposition, article 27 adopté.

Le président met aux voix l'article 28.

Pas d'opposition, article 28 adopté.

Article 29 :

Le président met aux voix **un amendement général : remplacement du terme « crédit de programme » par « crédit de renouvellement »**

Oui : 14 (1S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2 MCG)
Non : -
Abst : -

L'amendement général est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'article 29 dans son ensemble avec la modification sémantique.

Pas d'opposition, article 29 adopté.

Le président met aux voix l'article 30.

Pas d'opposition, article 30 adopté.

Le président met aux voix l'article 31.

Pas d'opposition, article 31 adopté.

Le président met aux voix l'article 32.

Pas d'opposition, article 32 adopté.

Le président met aux voix l'article 33.

Pas d'opposition, article 33 adopté.

Le président met aux voix l'article 34.

Pas d'opposition, article 34 adopté.

Le président met aux voix l'article 35.

Pas d'opposition, article 35 adopté.

Le président met aux voix l'article 36.

Pas d'opposition, article 36 adopté.

Séance du 27 mai 2013 en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Le président met aux voix l'article 37.

Pas d'opposition, article 37 adopté.

Le président met aux voix l'article 38.

Pas d'opposition, article 38 adopté.

Article 39 :

Le président soumet au vote l'amendement proposé pour l'alinéa 2, à savoir :

« Ils sont octroyés pour une période **quinquennale** ; (...) »

Pour : 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG, 1 PDC, 2 S, 3 Ve

Contre : --

Abstention : --

L'amendement est accepté.

Le président soumet au vote l'art. 39 tel qu'amendé :

Pour : 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG, 1 PDC, 2 S, 3 Ve

Contre : --

Abstention : --

L'article 39, tel qu'amendé, est accepté.

Article 40 :

Le président soumet au vote l'amendement à l'alinéa 2, à savoir :

"Le projet de loi de boucllement doit être soumis au Grand Conseil au plus tard **24 mois** après la date (...)"

Pour : 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG, 2 PDC, 2 Ve

Contre : 2 S

Abstention : 1 Ve

L'amendement est accepté.

Le président soumet au vote l'art. 40, tel qu'amendé :

Pour : 2 R, 3 L, 1 UDC, 2 MCG, 2 PDC, 3 Ve

Contre : 2 S

Abstention : --

L'article 40, tel qu'amendé, est accepté.

Le président met aux voix l'article 41.

Pas d'opposition, article 41 adopté.

Le président met aux voix l'article 42.

Pas d'opposition, article 42 adopté.

Le président met aux voix l'article 43.

Pas d'opposition, article 43 adopté.

Le président met aux voix l'article 44.

Pas d'opposition, article 44 adopté.

Le président met aux voix l'article 45.

Pas d'opposition, article 45 adopté.

Le président met aux voix l'article 46.

Pas d'opposition, article 46 adopté.

Le président met aux voix l'article 47.

Pas d'opposition, article 47 adopté.

Le président met aux voix l'article 48.

Pas d'opposition, article 48 adopté.

Le président met aux voix l'article 49.

Pas d'opposition, article 49 adopté.

Le président met aux voix l'article 50.

Pas d'opposition, article 50 adopté.

Article 51 :

Tout en retenant la proposition du département des finances de faire un amendement en troisième débat, le président fait voter l'article 51 en l'état.

Pour : 2 Ve, 2 S

Contre : --

Abstention : 2 R, 3 L, 2 MCG, 1 UDC, 2 PDC

L'article 51 est accepté.

Séance du 3 juin 2013 en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Le président met aux voix l'art. 52.

Oui : 11 (2Ve ; 1PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2 MCG)

Non : -

Abst : 1 (1S)

L'art. 52 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'article 53.

Adopté avec une abstention socialiste.

Le président met aux voix l'article 54.

Pas d'opposition, article 54 adopté.

Article 55 :

Le président met aux voix l'article 55 :

Le président met aux voix l'amendement de l'art. 55 qui revient à l'article initialement proposé par le projet de loi (ancien art. 42 complet).

Oui : 1 (1S)

Non : 6 (1PDC ; 2R ; 3L)

Abst : 5 (2Ve : 1UDC ; 2MCG)

L'amendement de l'art. 55 est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 55.

Oui : 7 (1PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC)

Non : 1 (1S)

Abst : 4 (2Ve ; 2MCG)

L'art. 55 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'article 56.

Pas d'opposition, article 56 adopté.

Le président met aux voix l'article 57.

Pas d'opposition, article 57 adopté.

Article 58 :

Le président met aux voix l'art. 58, sans l'amendement de la commission des finances, à savoir la let. i.

Oui : -

Non : 6 (1PDC ; 2R ; 3L)

Abst : 6 (1S ; 2Ve ; 1UDC ; 2 MCG)

L'art. 58 sans l'amendement de la commission des finances est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'article 58.

Pas d'opposition, article 58 adopté.

Le président met aux voix l'article 59.

Pas d'opposition, article 59 adopté.

Le président met aux voix l'article 60.

Pas d'opposition, article 60 adopté.

Article 61 :

Le président met aux voix l'art. 61.

Oui : 8 (1S ; 1PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC)

Non : -

Abst : 4 (2Ve ; 2MCG)

L'art. 61 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'article 62.

Pas d'opposition, article 62 adopté.

Le président met aux voix l'article 63.

Pas d'opposition, article 63 adopté.

Le président met aux voix l'article 64.

Pas d'opposition, article 64 adopté.

Le président met aux voix l'article 65.

Pas d'opposition, article 65 adopté.

Le président met aux voix l'article 66.

Pas d'opposition, article 66 adopté.

Le président met aux voix l'article 67.

Pas d'opposition, article 67 adopté.

Art. 68 :

LRGC :

Art. 2 let. h et i, avec l'amendement :

Pas d'opposition, adopté.

Art. 66 let. b :

Pas d'opposition, adopté.

Art. 95 al. 1 let. a ch. 16 .

Pas d'opposition, adopté.

Art. 128, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 129, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 173.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 173A.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 201.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 223 al. 2 et 3.

Pas d'opposition, adopté.

LECO :

Art. 6.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 7, avec l'amendement.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 8.

Pas d'opposition, adopté.

LSITG :

Art. 6 al. 1 abrogé, et al. 2 et 3 devenant al. 1 et 2.

Pas d'opposition, adopté.

LTrait :

Art. 9 al. 3.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 14.

Le président indique qu'il n'y a pas de vote à faire sur cet article.

LESports :

Art. 5.

Pas d'opposition, adopté.

LIP :

Art. 6A al. 6.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 33 al.1.

Pas d'opposition, adopté.

LIJBEP :

Art. 5 al. 1.

Pas d'opposition, adopté.

LU :

Art. 21 al. 3, al. 4, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

LFP :

Art. 61 al. 1 let. B.

Pas d'opposition, adopté.

LFCAC :

Art. 2 al. 1 et 2.

Pas d'opposition, adopté.

LSGAF :

Art. 1, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 2, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 3, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

LIAF :

Art. 3, abrogé, amendement.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 12 al. 3 let. a.

Pas d'opposition, adopté.

LCPG :

Art. 2 let. a.

Pas d'opposition, adopté.

LaLP :

Art. 5.

Pas d'opposition, adopté.

LProPop :

Art. 12 al. 2 et 3.

Pas d'opposition, adopté.

LTPG :

Art. 28 al. 3.

Pas d'opposition, adopté.

LAIG :

Art. 38.

Pas d'opposition, adopté.

LAE :

4° considérant.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 16 al. 1.

Pas d'opposition, adopté.

LAPLE :

Art. 19, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

LHG :

Art. 30 al. 1.

Pas d'opposition, adopté.

LCSIES :

Art. 4, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 5.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 8 al. 2.

Pas d'opposition, adopté.

LIPH :

Art. 20 al. 2.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 21 let. f.

Pas d'opposition, adopté.

LaLSC :

Art. 16 al. 1 1^{ère} phr, al. 2 et al. 3.

Pas d'opposition, adopté.

LFCSP :

Art. 2, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

LRoutes :

Art. 24.

Pas d'opposition, adopté.

LGD :

Art. 34 al. 1, al 3 abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

LaLAT :

Art. 30D al. 3.

Pas d'opposition, adopté.

LaLCPR :

Art. 18.

Pas d'opposition, adopté.

LEaux-GE :

Art. 46 al. 1.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 47 let. a.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 48, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

LSIG :

Art. 24.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 25, abrogé.

Pas d'opposition, adopté.

LFDER :

Art. 2.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 3 al. 1 et 3.

Pas d'opposition, adopté.

Art. 4 al. 1.

Pas d'opposition, adopté.

LPMNS :**Art. 42B.****Pas d'opposition, adopté.****Art. 72 à 77, abrogés.****Pas d'opposition, adopté.**LDTR :**Art. 17.****Pas d'opposition, adopté.**LPromAgr :**Art. 30 al. 1 let. b.****Pas d'opposition, adopté.**LPêche :**Art. 27 let. a.****Pas d'opposition, adopté.**LForêts :**Art. 58 al. 2 let. a.****Pas d'opposition, adopté.**

IV 3^{ème} débat

Séance du 10 juin 2013 en présence de Mme Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF) et de M. Hiler, conseiller d'Etat chargé du département des finances (DF).

Le président rappelle que la commission ne va parler que des articles amendés, et que ceux qui ne le sont pas ne seront pas vus, puisqu'ils ont été adoptés durant le deuxième débat.

Art. 13 :

A la demande de la Commission de contrôle de gestion, les représentants du département proposent l'amendement suivant pour l'article 13 :

Art. 13 Plans financiers quadriennaux [CCG]

Plan financier quadriennal de l'Etat (nouvelle note)

¹ Le plan financier quadriennal de l'Etat est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les 3 ans suivant le budget. Il est présenté par politiques publiques; pour le surplus, son établissement suit les mêmes règles que celles qui prévalent à l'élaboration du budget.

² Le plan financier quadriennal contient :

- a) une estimation des charges et des revenus de fonctionnement;
- b) une estimation des dépenses et recettes d'investissement;
- c) une estimation de l'évolution de la dette financière;
- d) une évaluation des risques **financiers**

³ Le plan financier quadriennal ~~de l'Etat~~ contient en outre une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle et les mesures à prendre au sens de l'article ~~12~~ **6**, alinéa 5, pour la reconstituer si elle vient à être épuisée.

⁴ Le plan financier quadriennal ~~de l'Etat~~ sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels et des nouvelles demandes de crédits d'investissement.

⁵ Le plan financier quadriennal ~~de l'Etat~~ est transmis au Grand Conseil sous la forme d'un rapport divers.

Plans financiers quadriennaux des entités du périmètre de consolidation (nouvelle note)

⁶ Les entités du périmètre de consolidation élaborent ~~de la même manière~~ un plan financier quadriennal qu'elles transmettent annuellement au Conseil d'Etat. **Le plan financier quadriennal contient les éléments mentionnés à l'alinéa 2 ainsi que la stratégie à moyen terme adoptée par les organes compétents de l'entité.**

La commission passe au vote sur l'article 13 :

Titre art. 13 et premier sous-titre : pas d'opposition, adopté.

Al. 1 : pas d'opposition, adopté.

Al. 2 : pas d'opposition, adopté avec une abstention socialiste pour la let. d.

Al. 3 : pas d'opposition, adopté.

Al. 4 : pas d'opposition, adopté.

Al. 5 : pas d'opposition, adopté.

Deuxième sous-titre : pas d'opposition, adopté.

Al. 6 : pas d'opposition, adopté avec une abstention socialiste.

Le président met aux voix l'art. 13 ainsi amendé dans son ensemble.

Oui : 11 (1S ; 2Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 1MCG)

Non : -

Abst : 1 (1S)

L'art. 13 ainsi amendé est adopté à la majorité.

Art. 15 :

Le président rappelle que la commission se demandait si l'art. 15 al. 5 était compatible avec la nouvelle Constitution.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 15 al. 5 : « La liste des politiques publiques et le contenu des programmes ne sont pas modifiés en cours de législature ».

Oui : 10 (2Ve ; 2PDC ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 2 (2S)

Abst : 1 (1R)

L'amendement à l'art. 15 al. 5 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 15 ainsi amendé dans son ensemble.

Oui : 10 (2Ve ; 2PDC ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 3 (2S ; 1R)

L'art. 15 ainsi amendé est adopté à la majorité.

Art. 16 :

A la demande de la Commission de contrôle de gestion, les représentants du département proposent l'amendement suivant pour l'article 16 :

Art. 16 Contrôle de gestion [CCG]

¹ Les entités relevant du champ d'application de la présente loi doivent instituer un contrôle de gestion de leur activité.

² Le contrôle de gestion permet de prévoir, suivre et analyser les réalisations d'un programme et de mettre en œuvre les éventuelles actions correctives.

³ Il vise à s'assurer de la pertinence des moyens au regard des objectifs fixés, de l'efficacité de leur utilisation par rapport aux réalisations, ~~ainsi que~~ de l'efficacité de ces dernières par rapport aux objectifs poursuivis **et de la qualité des prestations fournies.**

⁴ **Un contrôle de gestion transversal est institué au sein de l'administration cantonale aux fins de fixer les exigences minimales relatives aux procédures applicables.**

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 16 al. 3 (tel que présenté par le DF).

Oui : 13 (2S ; 2Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement à l'art. 16 al. 3 est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 16 al. 4 (tel que présenté par le DF).

Oui : 13 (2S ; 2Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement à l'art. 16 al. 4 est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'art. 16 ainsi amendé dans son ensemble.

Oui : 13 (2S ; 2Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'art. 16 ainsi amendé est adopté à l'unanimité.

Séance du 17 juin 2013 en présence de Mme Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF).

Audition du 17 juin 2013 de MM. Olivier Jornot, procureur général et président de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire, Patrick Becker, secrétaire général du Pouvoir judiciaire et de M. Jean Reymond, vice-président de la Commission de gestion du Pouvoir judiciaire en présence de Mme Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF).

M. Jornot expose que le pouvoir judiciaire a pris connaissances du PL 10960 et du PL 11150 (loi sur la surveillance), qui ne tiennent pas compte de l'autonomie du Pouvoir judiciaire ni de son évolution récente, en particulier la création de la commission de gestion du pouvoir judiciaire (CGPJ). Il relève des incompatibilités dans le projet de LGAF concernant le processus

budgétaire ainsi que le contrôle interne et la gestion des risques. Il indique que le pouvoir judiciaire a une autonomie, même s'il n'a pas la personnalité juridique, et qu'il doit de ce fait maîtriser son contrôle interne et sa gestion des risques. Il souhaite introduire dans la loi un nouvel article spécifique.

Il expose par ailleurs que la CGPJ est en train de mettre en place des indicateurs en matière de contrôle de gestion et une cartographie des risques pour pouvoir piloter le pouvoir judiciaire en matière de gestion des risques. Il souhaite avoir un contrôle interne qui englobe les juridictions et le travail des tribunaux.

Une discussion s'établit entre les députés et M. Jornot sur la capacité laissée par le projet de loi au pouvoir judiciaire de développer son propre contrôle interne, sur l'autorité de surveillance du pouvoir judiciaire, sur la présentation du budget de l'Etat au Grand Conseil par le Conseil d'Etat et sur la gestion du personnel.

Le pouvoir judiciaire relève que la problématique se situe surtout au niveau de l'audit, à savoir la future loi sur la surveillance.

Il assure de son intention de respecter le contrôle interne en tant qu'il porte sur les budgets et les comptes, mais exprime ses difficultés à suivre le calendrier budgétaire. Le pouvoir judiciaire admet finalement que la question budgétaire ne sera pas réglée tout de suite et que l'on peut la laisser de côté quelques temps, au titre d'adaptation future à la nouvelle constitution.

M. Jornot remet aux députés le document « Réponses aux questions transversales », qui présente les questions de contrôle interne et de gestion des risques, et leur état d'avancement.

Le pouvoir judiciaire souligne qu'il ne va pas s'écarter de la démarche COSO en matière de contrôle interne, reconnaît faire partie du cœur du petit Etat, mais demande à pouvoir faire les aménagements qui lui sont nécessaires.

A la demande de la commission, M^{me} Bertholon donne quelques appréciations juridiques sur ce qui vient d'être dit. Elle constate premièrement que les articles 50 et 51 sont formulés de manière large, de manière à prendre en compte justement les spécificités des entités en adaptant leur contrôle interne. L'article 53 (gestion des risques) donne également cette possibilité. Elle relève ensuite que la LGAF vise à poser des règles cohérentes et uniformes en matière de gestion efficiente des deniers publics au sens large. Elle expose également que l'Assemblée constituante a mis l'accent sur l'autonomie du pouvoir judiciaire en raison de la situation qui prévalait auparavant, à savoir que le Conseil d'Etat surveillait les tribunaux, et que ni le budget par politique publique, ni la CGPJ n'existaient au début de ses

travaux. M^{me} Bertholon indique que l'autonomie du Pouvoir judiciaire n'est pas remise en cause, mais que l'autonomie budgétaire ne peut exister, car le budget est unique et fait l'objet d'une seule loi, les lois ne pouvant être présentées que par des députés ou le Conseil d'Etat.

Une discussion s'engage sur quels sont les standards minimaux à définir et à respecter en matière de gestion des risques, notamment dans l'optique d'une cartographie consolidée des risques souhaitée par les députés. Cela implique des matrices de risques uniformes. La discussion porte également sur l'autonomie, par rapport à l'indépendance, puisque les revenus du pouvoir judiciaire viennent de l'Etat.

Les travaux de la commission reprennent ensuite là où ils en étaient restés, à savoir l'art. 25.

Séance du 17 juin 2013 en présence de Mme Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF).

Le président rappelle que l'art. 25 disparaît et que la commission reparlera de ce sujet à l'art. 58.

Art. 40 :

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 40 al. 3 : « Il peut prévoir des délais de bouclage différents en fonction de la nature des crédits d'investissement. ».

Oui : 13 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement à l'art. 40 al. 3 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 40 al. 3 : suppression de la deuxième phrase de l'al. 3.

Oui : 12 (3Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 2 (2S)

Abst : -

L'amendement à l'art. 40 al. 3 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 40 ainsi amendé dans son ensemble.

Oui : 12 (3Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'art. 40 ainsi amendé est adopté à la majorité.

Art. 51 et 52 :

Le directeur général des finances indique que la commission voulait que les exigences minimales soient précisées et il ajoute que le DF a concentré toutes les modifications demandées dans l'art. 52. Il souligne donc que l'amendement est proposé à l'art. 52, mais qu'il est en lien avec l'art. 51. Il indique que l'amendement de l'art. 52 comporte une variante pour l'al. 3.

Ci-dessous – et à la demande de la Commission de contrôle de gestion – les représentants du DF proposent l'amendement suivant :

Art. 52 Contrôle interne transversal [CCG]

¹ Le système de contrôle interne de l'administration cantonale est complété par un contrôle transversal en matière de :

- a) flux comptables et financiers;
- b) gestion des ressources humaines;
- c) bâtiments et logistique;
- d) systèmes d'information.

² **Un contrôle interne transversal est institué aux fins de fixer des exigences minimales applicables à l'instauration d'un système de contrôle interne par l'administration cantonale.**

³ La mise en place et la maintenance du contrôle interne transversal incombent au Conseil d'Etat, ~~qui peut les déléguer à un ou plusieurs départements compétents.~~

Variante :

³ La mise en place et la maintenance du contrôle interne transversal incombent au Conseil d'Etat, qui peut ~~les déléguer~~ **cette tâche** à un ~~ou plusieurs département compétents.~~

Le président indique que c'est la variante que la commission voulait et dont elle avait discuté.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 52 al. 2 (tel que présenté par le DF).

Oui : 14 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement à l'art. 52 al. 2 est adopté à l'unanimité.

Séance du 24 juin 2013 en présence de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF).

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 52 al. 3 : « La mise en place et la maintenance du contrôle interne transversal incombent au Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette tâche aux quatre offices transversaux chargé de la gestion transversale des finances, des ressources humaines, des bâtiments et des systèmes d'information. »

Oui : 8 (2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC ; 1MCG)

Non : -

Abst : 2 (1S ; 1MCG)

L'amendement à l'art. 52 al. 3 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'article 52 dans son ensemble.

Oui : 8 (2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC ; 1MCG)

Non : -

Abst : 2 (1S ; 1MCG)

L'amendement à l'art. 52 dans son ensemble est adopté à la majorité.

Art. 53:

A la demande de la Commission de contrôle de gestion, les représentants du département proposent l'amendement suivant pour l'article 53 :

Art. 53 Système de gestion des risques [PJ + CCG]

¹ L'administration cantonale et les entités assujetties se dotent d'un système de gestion des risques adapté à leurs missions et à leur structure, destiné à fournir une assurance raisonnable sur la maîtrise des risques.

² Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les objectifs et les modalités de fonctionnement du système de gestion des risques de l'administration cantonale. Il définit également, pour les entités extérieures à l'administration cantonale mais faisant partie du périmètre de consolidation, les règles de présentation et de transmission des informations nécessaires en vue de leur consolidation dans la gestion globale des risques de l'Etat.

Le président met aux voix l'art. 53 dans son ensemble tel que proposé par le DF).

Oui : 9 (2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 1 (1S)

Abst : -

L'art. 53 dans son ensemble et tel qu'amendé est adopté à la majorité.

Le président propose d'amender l'art. 3 al. 2 et d'ajouter l'art. 53 à la liste d'articles auxquels renvoie l'art. 3 al. 2 (entre l'art. 51 et 62).

La question de la gestion des risques et de son extension à certains établissements est discutée par la commission, ce qui va induire un nouvel amendement à l'article 53.

Le président indique que les commissaires vont d'abord voter l'art. 53.

M. Béguet récapitule et reprend la proposition précédente en l'adaptant : l'al. 1 reste inchangé, l'al. 2 contient la première phrase de l'al. 2 voté par la commission un peu avant (« Le Conseil d'Etat définit [...] l'administration cantonale »), l'al. 3 est la deuxième phrase de l'al. 2 et à la place du « Il » il y a « Le Conseil d'Etat » (« Le Conseil d'Etat définit également [...] la gestion globale des risques de l'Etat ») et l'al. 4 est le nouvel alinéa formulé précédemment (« Le Conseil d'Etat peut étendre par voie réglementaire cette obligation de transmission d'informations à d'autres entités. »).

Le président met aux voix les amendements à l'art. 53 al. 2 à 4 tels que vient de les présenter M. Béguet.

Oui : 8 (2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC ; 1MCG)

Non : 1 (1S)

Abst : 1 (1MCG)

Les amendements à l'art. 53 al. 2 à 4 sont adoptés à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 53 dans son ensemble tel qu'amendé.

Oui : 7 (2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC)

Non : 1 (1S)

Abst : 2 (2MCG)

L'art. 53 dans son ensemble tel qu'amendé est adopté à la majorité.

La commission profite de ce vote pour modifier l'article 3 alinéas 2 et 3 :

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 3 al. 2 : « institutions cantonales de droit public ».

Oui : 10 (1S ; 2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement à l'art. 3 al. 2 est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 3 al. 2 : « 50, 51, 53 et 62, lettres a, b et c ».

Oui : 7 (2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC)

Non : -

Abst : 3 (1S ; 2 MCG)

L'amendement à l'art. 3 al. 2 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 3 al. 4 : « Les entités au bénéfice d'indemnités ou d'aides financières sont assujetties aux articles 50, 51 et 53 alinéa 4 ».

Oui : 7 (2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC)

Non : 1 (1S)

Abst : 2 (2MCG)

L'amendement à l'art. 3 al. 4 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 3 dans son ensemble tel qu'amendé.

Oui : 7 (2Ve ; 1PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC)

Non : 1 (1S)

Abst : 2 (2MCG)

L'art. 3 dans son ensemble tel qu'amendé est adopté à la majorité.

Art. 58:

A la demande de la Commission de contrôle de gestion, les représentants du département proposent l'amendement suivant pour l'article 58 :

Art. 58, lettre e, nouvelle teneur

Grand Conseil [DF]

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

(lettres a à d inchangées)

e) autoriser les aliénations du patrimoine administratif sous réserve de l'article 98 de la Constitution de la République et Canton de Genève, du 14 octobre 2012;

f) adopter les bases légales requises en matière de cautionnements, prêts et autres engagements financiers;

g) adopter les lois de bouclement des crédits d'investissement ;

h) se prononcer sur les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation.

Le président met aux voix les amendements des représentants du DF à l'art. 58.

Oui : 10 (3Ve ; 2PDC ; 1R ; 2L ; 1UDC ; 1MCG)

Non : -

Abst : 5 (2S ; 1R ; 1L ; 1MCG)

Les amendements du DF à l'art. 58 sont adoptés à la majorité.

Le président indique que, comme la let. h a été acceptée, la commission peut revenir à l'art. 25 et le réintroduire.

M. Béguet indique que si l'art. 25 n'est pas repris, l'amendement pourrait être mis à l'art. 60 : « Le Conseil d'Etat doit transmettre au Grand Conseil les rapports de gestion des entités sous forme de rapports divers. » Il indique que cela peut donc être mis à l'art. 25 ou à l'art. 60.

Le président rappelle qu'il y a une proposition pour mettre l'amendement à l'art. 25 et une proposition pour le mettre à l'art. 60.

Le président met aux voix le retour à l'art. 25.

Oui : 5 (1R ; 3L ; 1UDC)

Non : 8 (2S ; 2Ve ; 2PDC ; 1R ; 1MCG)

Abst : -

Le retour à l'art. 25 est refusé à la majorité.

Le président rappelle que la let. h n'est pas modifiée.

Le président met aux voix l'art. 58 dans son ensemble et tel qu'amendé.

Oui : 8 (2S ; 2Ve ; 2PDC ; 1R ; 1UDC)

Non : 3 (3L)

Abst : 2 (1R ; 1MCG)

L'art. 58 dans son ensemble et tel qu'amendé est adopté à la majorité.

Art. 60:

A la demande de la Commission de contrôle de gestion, les représentants du département proposent l'amendement suivant pour l'article 60 :

Art. 60 , lettre e, nouvelle teneur

Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a notamment les compétences suivantes :

(lettres a à e inchangées)

f) autoriser les aliénations du patrimoine financier, **sous réserve de l'article 98 de la Constitution de la République et Canton de Genève, du 31 mai 2012;**

(lettres g à j inchangées)

Cependant suite au vote intervenu pour l'article 58, Mme Bertholon propose l'amendement suivant :

soit la let. f, les let. f à j devenant les let. g à k. Elle rappelle que le f serait donc : « transmettre au Grand Conseil, sous la forme de rapports divers, les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation ». Elle ajoute que le g serait le f proposé par le département (voir document distribué, état au 19 juin 2013). Elle rappelle que la date n'est pas le 31 mai 2012 pour la let g, mais le **14 octobre 2012**.

Le président met aux voix les amendements à l'art. 60 comme vient de les présenter Mme Bertholon.

Oui : 10 (2S ; 2Ve ; 2PDC ; 1R ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 3 (3L)

Abst : 1 (1R)

L'amendement à l'art. 60 est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 60 dans son ensemble et tel qu'amendé.

Oui : 10 (2S ; 2Ve ; 2PDC ; 1R ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 1 (1L)

Abst : 3 (1R ; 2L)

L'art. 60 dans son ensemble et tel qu'amendé est adopté à la majorité.

Séance du 1^{er} juillet 2013 en présence de Mme Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF).

Art. 61 à 67 :

Le président signale qu'il n'y a rien de nouveau concernant les art. 61 à 67.

Art. 68 :

Le président signale que les commissaires en sont aux modifications à d'autres lois.

Le directeur général des finances indique que les commissaires peuvent voter un retour au début de loi, afin de voter les articles qui étaient restés en suspens. Il précise qu'il y a deux points dont la commission doit discuter : tout d'abord le frein à l'endettement au travers des investissements et ensuite l'approbation des comptes consolidés et de la gestion des entités.

Concernant le vote des comptes consolidés et la gestion, il y a donc deux solutions possibles pour l'avenir : soit le Conseil d'Etat approuve les comptes consolidés et les rapports de gestion des entités puis les présente comme une information au Grand Conseil sous la forme d'un rapport divers (le Conseil d'Etat joue le rôle d'assemblée générale), soit le Grand Conseil approuve tous les comptes individuels des entités du périmètre de consolidation, tous les rapports de gestion des entités et les comptes consolidés (le Grand Conseil joue le rôle d'assemblée générale). Concernant les comptes individuels, il n'y aurait aucun changement; il y a l'allocation à la réserve conjoncturelle dans ces comptes individuels, ce qui est très important. Il indique que c'est à la commission de voir si cela représente trop de travail pour la commission des finances ainsi que pour les autres commissions spécialisées. Il souligne que la voie actuelle (mélange des deux propositions) est un peu difficile et n'est pas optimale. Il ajoute que la manière qui sera choisie devra pouvoir s'expliquer et faire du sens, afin d'éviter des discussions telles que celles de la dernière séance plénière et le refus des comptes consolidés

Le président met aux voix le fait que le Conseil d'Etat est l'assemblée générale.

Oui : -

Non : 11 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC)

Abst : 3 (2S ; 1MCG)

Cette proposition est refusée à la majorité.

Le président met aux voix le fait que le Grand Conseil est l'assemblée générale.

Oui : 12 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 1MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

Cette proposition est adoptée à la majorité.

Le directeur général des finances explique que la commission doit revenir au début de la loi pour changer ce qu'elle peut changer durant cette séance. Il précise que le reste fera l'objet d'un amendement général qui sera préparé pour la rentrée, qui sera validé par le Conseil d'Etat et qui concernera toutes les modifications à d'autres lois.

Le président met aux voix le retour en arrière.

Oui : 12 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 1MCG)

Non : 1 (1S)

Abst : 1 (1S)

Le retour en arrière est adopté à la majorité.

Art. 1 à 11 :

Le président indique qu'il n'y a rien à changer pour les art. 1 à 11.

Art. 12 à 17 :

Introduction de trois nouvelles sections - **acceptée par le biais des votes sur la renumérotation des articles concernées.**

Section 1 **Equilibre des comptes à moyen terme** *[nouvelle section, comprenant les articles 12, 13 et 14 actuels]*

Section 2 **Frein à l'endettement** *[nouvelle section, comprenant le nouvel art. 15 ci-dessous]*

Section 3 **Pilotage de l'action publique** *[nouvelle section comprenant l'article 16 (arborescence de l'action publique) et l'article 17 (contrôle de gestion)]*

Art. 15 :

Le président met aux voix l'amendement à l'al. 2 : « [...] limiter l'endettement à un montant **maximum** équivalent au total des revenus [...] ».

Oui : 10 (2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 5 (2S ; 2Ve)

Abst : -

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement à l'al. 3 proposant d'ajouter un centime additionnel.

Oui : 2 (2S)

Non : 10 (2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Abst : 3 (3Ve)

L'amendement est refusé à la majorité.

M. Béguet indique que la commission devrait d'abord voter sur le chiffre du seuil (12,5 milliards ou en francs par habitant), puis sur le mode de vote (deux tiers ou majorité absolue pour la let. a).

Le président met aux voix l'amendement proposant de mettre 12,5 milliards comme seuil à l'al. 3 let. a.

Oui : 10 (2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 4 (2S ; 2Ve)

Abst : 1 (1Ve)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement proposant de mettre la majorité des deux tiers comme mode de vote à l'al. 3 let. a.

Oui : 8 (2S ; 3Ve ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 7 (2PDC ; 2R ; 3L)

Abst : -

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement proposant la suppression de la let. b.

Oui : 4 (1S ; 3Ve)

Non : 10 (2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Abst : 1 (1S)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement proposant le référendum obligatoire à partir de 15 milliards à la let. b.

Oui : 5 (2S ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 10 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L)

Abst : -

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement proposant la suppression de la let. b.

Oui : 13 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC)

Non : 2 (2MCG)

Abst : -

L'amendement est adopté à la majorité.

M. Slatkine propose un amendement pour la let. c qui est devenue la let. b, à savoir de mettre le seuil à 16 milliards, et ce avec le référendum obligatoire.

Le président met aux voix l'amendement proposant le seuil à 16 milliards pour la nouvelle let. b (ancienne c).

Oui : 10 (2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 2 (2S)

Abst : 3 (3Ve)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement proposant le référendum obligatoire à la nouvelle let. b (ancienne c).

Oui : 15 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement est adopté à l'unanimité.

M. Béguet indique que la let. b serait libellée ainsi : « Si l'endettement dépasse 16 milliards, l'adoption par le Grand Conseil de crédits d'investissement, à l'exception des crédits de renouvellement, doit être acceptée par les deux tiers de ses membres et est soumise au référendum obligatoire. »

Le président met aux voix la nouvelle let. b telle qu'indiquée par M. Béguet.

Oui : 13 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

La nouvelle let. b est adoptée à la majorité.

M. Béguet indique que cet alinéa indiquerait que : « Les montants de l'endettement figurant à l'al. 3 sont indexés tous les cinq ans selon l'indice du coût de la vie suisse. »

Le président met aux voix le nouvel al. 4 concernant l'indexation (voir proposition de M. Béguet).

Oui : 5 (2S ; 3Ve)

Non : 10 (2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Abst : -

Le nouvel al. 4 est refusé à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 15 dans son ensemble ainsi amendé.

Oui : 12 (2Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : 2 (2S)

Abst : 1 (1Ve)

L'art. 15 dans son ensemble ainsi amendé est adopté à la majorité.

Art. 19 :

M. Béguet indique que la commission doit procéder à la numérotation définitive. Il indique que les anciens articles 15 à 18 deviennent les articles 16 à 19.

Le président met aux voix l'amendement au nouvel art. 19 al. 1 : suppression de « ainsi que les dérogations générales édictées par le Conseil d'Etat ».

Oui : 2 (2MCG)

Non : 12 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L)

Abst : 1 (1UDC)

L'amendement est refusé à la majorité.

Le président indique que la commission doit procéder à la numérotation définitive. Il indique que les anciens articles 19 à 24 deviennent les articles 20 à 25.

Art. 26 :

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 26 al. 1 : « L'Etat présente un budget individuel. Le budget sert à la gestion à court terme des finances et des prestations. ».

Oui : 15 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'art. 26 dans son ensemble ainsi amendé.

Oui : 14 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'art. 26 dans son ensemble ainsi amendé est adopté à l'unanimité.

Art. 27 :

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 27 : « [...] de la spécialité qualitative, quantitative et temporelle, de la comparabilité, **du produit brut et de l'unité.** ».

Oui : 15 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'art. 27 dans son ensemble ainsi amendé.

Oui : 15 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'art. 27 dans son ensemble ainsi amendé est adopté à l'unanimité.

Art. 58 :

M. Béguet indique que la let. b n'est pas à modifier. Il indique que le Grand Conseil devra également adopter les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation (let. h). Il explique qu'il faut donc changer cette let. h comme suit : « **approuver les états financiers et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation.** »

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 58 let. h que vient d'énoncer M. Béguet.

Oui : 13 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 58 dans son ensemble, ainsi amendé.

Oui : 13 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'art. 58 dans son ensemble ainsi amendé est adopté à la majorité.

Suite à des discussions sur l'article 59, le président signale que la commission revient donc en arrière concernant le vote de l'art. 58.

Mme Bertholon pense que, s'il y a deux lettres, cela rend les choses plus claires sur le fait qu'il y a deux votes. Elle propose donc les modifications suivantes : « h) approuve les états financiers des entités du périmètre de consolidation ; i) approuve les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation. »

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 58 let. h énoncé par Mme Bertholon.

Oui : 15 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 58 let. i énoncé par Mme Bertholon.

Oui : 13 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 58 dans son ensemble ainsi amendé.

Oui : 13 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'art. 58 dans son ensemble ainsi amendé est adopté à la majorité.

Art. 60 :

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 60 let. e : « soumettre au Grand Conseil les états financiers et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation ».

Oui : 12 (3Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 60 let. f : suppression de la let. f.

Oui : 12 (3Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'amendement est adopté à la majorité.

M. BÉGUET signale que les let. g à k redeviennent les let. f à j.

Le président met aux voix l'art. 60 dans son ensemble ainsi amendé.

Oui : 12 (3Ve ; 2PDC ; 1R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'art. 60 dans son ensemble ainsi amendé est adopté à la majorité.

Art. 61 :

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 61 let. c : « [...] en matière de finances, comptabilités, **achats** et contrôle de gestion. ».

Oui : 15 (2S ; 3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : -

L'amendement est adopté à l'unanimité.

Le président met aux voix l'art. 61 dans son ensemble ainsi amendé.

Oui : 13 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'art. 61 dans son ensemble ainsi amendé est adopté à la majorité.

Modifications à d'autres lois :

Art. 173 LRGC :

Le président signale que le département propose de supprimer les let. d, e et g et d'insérer une nouvelle let. g, à l'art. 173 LRGC.

Le président met aux voix l'amendement à l'art. 173 LRGC al. 2 let. e : suppression de la let. e.

Oui : 13 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'amendement est adopté à la majorité.

Le président met aux voix l'art. 173 LRGC dans son ensemble ainsi amendé.

Oui : 13 (3Ve ; 2PDC ; 2R ; 3L ; 1UDC ; 2MCG)

Non : -

Abst : 2 (2S)

L'art. 173 LRGC dans son ensemble ainsi amendé est adopté à la majorité.

Autres modifications à d'autres lois :

M^{me} Bertholon indique, par rapport au document qui avait été distribué lors d'une séance précédente (amendements LGAF pour le 3^{ème} débat, état au 19 juin 2013), que tous les autres amendements concernant les modifications à d'autres lois seront traités lors de l'amendement général. Cependant, elle

indique que, si la commission le souhaite, elle peut voter l'amendement à la LGL (art. 41 al. 1) durant cette séance, amendement qui consiste en une mise en conformité avec le texte de la Constitution. Cependant, elle suggère quand même que cet article soit également inséré dans l'amendement général.

Le président indique que la commission verra donc cet article dans l'amendement général.

Discussion de la commission et position finale des groupes politiques

Un commissaire socialiste demande si la commission a envisagé le fait qu'il y ait un recours contre la nouvelle LGAF. Il indique que les articles concernant le système MCH2 sont logiques et qu'il faut que cela soit en vigueur pour le 1^{er} janvier 2014, mais demande si la commission a prévu une version plus sobre de la loi, version qui se contenterait de faire les modifications nécessaires pour le nouveau système MCH2 en renonçant à toute autre disposition, dans le cas où la loi entière (avec tous les articles actuels) ferait l'objet d'un recours. Il signale que la commission s'est posée pour la première fois, durant cette séance, des questions sur l'art. 173 LRGC, alors qu'elle est en 3^{ème} débat.

Le président indique que la commission travaille depuis six mois cette loi. Concernant l'art. 173, il signale que ce sont des questions « secondaires » et qu'elles seront réglées avec l'amendement général, amendement dont la commission avait déjà prévu la discussion pour la rentrée.

Un commissaire socialiste ajoute qu'il a essayé de convaincre ses collègues de la commission des finances, tout comme ce qu'il a essayé de faire durant cette séance, mais que cela ne marche pas toujours. Il précise que ces positions personnelles ne sont très certainement pas relatées dans le rapport.

Un commissaire libéral rappelle que la commission avait dit qu'elle voterait le vote final de ce projet de loi durant cette séance. L'amendement général sera présenté et voté lors de la séance plénière. L'amendement général doit être discuté avant la séance plénière.

Le président indique que la commission va faire le vote final. Il demande si les groupes veulent donner leur position.

Position finale des groupes politiques

Le groupe socialiste reconnaît que cette loi s'adapte à plusieurs lois fédérales, mais estime que cette loi est devenue, pour tout citoyen,

hermétique et que beaucoup d'éléments qui étaient dans la loi sont maintenant dans le règlement, ce qui les gêne. De plus, ce stop à l'endettement ne permet plus aucune latitude et ne laisse plus d'ouverture à l'Etat, selon les situations extérieures et les cas de nécessité ; l'Etat est donc contrôlé au niveau financier, au niveau du contrôle transversal, et, une couche supplémentaire a été rajoutée, ce qui est rédhibitoire pour le groupe socialiste, au niveau des risques.

Le groupe socialiste estime que si le Grand Conseil se prononce sur les risques, il n'est plus nécessaire qu'il y ait des conseils d'administration dans les entités ainsi que des directeurs qui osent prendre des risques stratégiques. Le groupe socialiste regrette qu'il y ait autant de contrôles qui ne laisseraient plus aux personnes de terrain la possibilité de fonctionner et d'être dynamiques dans leurs politiques et leur stratégie. Cette loi semble un verrouillage de ce que peut faire l'Etat, ses services et les entités autonomes. Pour le groupe socialiste, avec la loi telle qu'elle a été votée, le seul moyen de faire des économies est sur les salaires de l'Etat, afin d'équilibrer les comptes. Le groupe socialiste pense que cela va verrouiller les investissements et que ce n'est pas un bon signal. De plus, toucher à tel point à la structure même des états administratifs et financiers lui paraît malsain, alors que l'économie ne va pas aller de mieux en mieux à l'avenir.

Les socialistes confirment qu'ils n'ont pas peur du frein à l'endettement qui rentrerait en vigueur l'année suivante. Les socialistes se disent « obligés » de laisser le peuple trancher et que demander des hausses d'impôts a pour but de baisser la dette.

Le groupe Démocrate Chrétien estime que cette loi paraît être l'adaptation incontournable à certaines normes. De plus, l'essentiel à l'avenir est de pouvoir estimer les risques et d'avoir les outils pour ce faire. Pour le PDC, les changements acceptés dans cette loi permettent d'aller vers plus de rigueur et plus de transparence, ce qui fait qu'il soutiendra ce projet de loi et s'étonne du retournement impromptu des socialistes qui ont pourtant contribué positivement aux travaux de la commission jusqu'à la dernière séance.

Le groupe des Verts indique qu'il est satisfait du dépôt de ce projet de loi par le Conseil d'Etat et ravis d'entreprendre des travaux à son sujet. Les Verts admettent qu'il y a eu passablement de modifications, mais relèvent les points positifs suivants : clarification des rôles, uniformisation des procédures, prise en compte de la gestion des risques et de la transversalité, etc., à savoir toute une série de choses qui semblent importantes pour le

groupe des Verts. Toutefois, le point négatif est le stop aux dépenses, car les Verts étaient favorables à un autre mécanisme que celui choisi par la majorité de la commission. Le groupe des Verts annonce une possibilité de division lors du vote final.

Le groupe Libéral dénonce l'attitude incohérente des socialistes car ce même parti socialiste a voté l'amendement qui durcissait le mécanisme de frein à la dette, ce qui met le groupe libéral dans une position difficile, car l'amendement initial proposé par le DF lui convenait très bien (mesure de sécurité pas trop agressive). Il trouve que, en votant l'amendement le plus dur tout en disant le contraire dans les déclarations finales, le parti socialiste est en train de tuer ce projet de loi. Il pense que l'attitude du parti socialiste n'est pas une attitude gouvernementale et constructive.

Il dénonce la stratégie du PS qui veut tuer ce projet de loi, alors que ce dernier avait une forte chance de trouver une majorité en plénière, parce que le parti socialiste veut un frein à l'endettement en 2014 convaincu que la population choisira alors une augmentation d'impôts. Après six mois de travail, il éprouve une forte déception d'en être arrivé là.

Pour le groupe UDC, avoir des outils de décision et des instruments de gestion financière inscrits dans la loi est quelque chose de très bien. Il pense que l'ensemble du projet convient à l'UDC avec les décisions prises durant cette séance, pour essayer de maîtriser l'endettement, ce qui est un signal fort. Il est convaincu que l'Etat ne doit pas dépenser plus que ce qu'il a, et il trouve que cette dette est insupportable, ce qui peut poser des problèmes pour l'avenir.

Le groupe MCG indique que le projet tel qu'il ressort des travaux lui convient. Il indique que la dette est, pour le MCG, importante et que l'Etat doit faire des efforts, non pas en augmentant les impôts tout en continuant à toujours autant dépenser, mais en faisant des économies et en revoyant les dépenses.

Le groupe Radical rappelle pense que les commissaires ne doivent pas oublier quel était l'objectif du projet de loi : la mise en place des compétences respectives des pouvoirs du législatif et de l'exécutif. Il indique que c'est donc une avancée très importante. Il rappelle que la commission a travaillé durant six mois pour remettre de l'ordre dans la LGAF, à savoir dans la gestion et la maîtrise du fonctionnement de l'Etat et dans la gestion

administrative et financière. Il pense qu'il faut voir les principales avancées, et il souhaiterait que, en plénière, il y ait un consensus suffisamment large. S'agissant du frein à l'endettement, il préférerait la solution proposée par le DF. Le groupe Radical votera ce projet de loi en l'état, avec l'espoir que le parlement puisse démontrer à la population qu'il est capable de réformer le fonctionnement des institutions et les rapports entre les pouvoirs pour le plus grand bénéfice de la population.

Le président indique que la commission va faire le vote final de ce projet de loi.

Vote final :

Le président met aux voix le PL 10960 dans son ensemble.

Oui : 8 (2Ve ; 2PDC ; 2R ; 1L ; 1UDC)

Non : 4 (2S ; 2L)

Abst : 3 (1Ve ; 2MCG)

Le PL 10960 dans son ensemble est adopté à la majorité.

V Commentaires de la rapporteure

La rapporteure tient à relever la qualité des débats (mis à part la dernière séance du 1^{er} juillet 2013) qui ont été tenus dans une atmosphère extrêmement positive.

Le projet de loi qui nous est soumis atteint les objectifs fixés :

- Le texte intègre de manière cohérente les nouvelles pratiques (normes IPSAS et MCH2, budget par programme, systèmes de contrôle interne et de gestion des risques) de pose les bases d'une pyramide cohérente de normes.
- En matière de pilotage des finances publiques, la Commission a profondément modifié le texte pour maintenir et préciser le mécanisme actuel de retour à l'équilibre des finances publiques, et l'a complété d'un frein à l'endettement pour stopper l'augmentation de la dette de l'Etat.

Si le projet loi formalise les points ci-dessus, le projet de loi ne retranscrit pas les fortes attentes de la Commission contrôle de gestion envers le Conseil d'Etat, qu'il convient d'énoncer :

- Les députés ont exprimé l'espoir que le passage au budget par programme se traduise enfin par un alignement de l'organisation de l'administration cantonale sur les programmes et les politiques publiques. Les députés relèvent la sophistication et la complexité croissante de la gestion comptable et financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat doit rendre l'organisation cohérente avec les prestations, de manière à établir un lien de responsabilité des prestations de manière cohérente. Le prochain Conseil d'Etat élu en novembre ne pourra plus modifier l'arborescence des politiques publiques et des programmes pendant la durée de la législature. La question de l'organisation de l'administration se posera donc à brève échéance.
- La Commission contrôle de gestion a souvent relevé l'insuffisance de la qualité des objectifs et des indicateurs du budget qui ne permettent pas d'établir un lien entre les prestations et les ressources mises à disposition. Les progrès en la matière ont été très faibles ces dernières années. Les budgets étant de plus en plus serrés, les députés ont besoin, pour prendre des décisions, de cette information permettant d'évaluer le lien entre les ressources humaines et financières allouées et la qualité et l'efficacité des prestations de l'Etat.
- Les députés souhaitent une transversalité accrue, notamment en matière de gestion financière, même si d'importants progrès ont été réalisés ces dernières années. Le département des finances a résisté à la volonté de notre Commission de lui octroyer des compétences étendues en matière d'organisation et d'édition des consignes applicables par l'administration cantonale en matière de comptabilité, de gestions des achats, etc. Si notre Commission venait à constater des cas de non respects des normes comptables ou de non-application des directives du département des finances, je n'hésiterai pas à demander un renforcement des compétences du département des finances dans ce domaine.
- La gestion des risques au sein de l'Etat et des entités du périmètre de consolidation correspond à une attente des députés de la commission de contrôle de gestion qui ont besoin accru d'informations relatives aux risques financiers et extra-financiers. Les informations relatives aux risques extra-financiers de l'Etat sont lacunaires. Celles relatives aux

entités du périmètre de consolidation sont inégales. Une vision globale des risques est attendue.

- La commission de contrôle de gestion a clairement souhaité que les projets de lois d'investissement indiquent dorénavant clairement dans leur exposé des motifs, en complément des dépenses et recettes d'investissement prévues, les charges de fonctionnement liées à la réalisation de l'actif et celles induites par la mise en service de l'actif correspondant, ceci afin de disposer d'un outil d'aide à la décision et de permettre aux députés de prendre connaissance des conséquences de leur décision d'investissement en termes de charges de fonctionnement.
- L'approbation des rapports de gestion et des états financiers des entités du périmètre consolidation par notre Parlement a également suscité de longues discussions. Par défaut, ce projet de loi propose la voie la moins mauvaise à ce stade, mais notre Commission a constaté qu'une loi d'organisation de ces entités serait souhaitable pour clarifier la gouvernance et la surveillance de ces établissements.

Durant les travaux de la commission, le DF a été particulièrement écouté à l'écoute de la commission et a contribué très concrètement à l'élaboration de propositions acceptées par la commission. La commission a relevé avec satisfaction le souhait du DF qui était de proposer une loi qui plaise à l'ensemble de la commission de contrôle de gestion, et une unanimité a même été envisagée.

La commission de contrôle de gestion a étudié en profondeur la refonte de la loi sur la LGAF. Les travaux ont été emprunts de rigueur, de sérieux, et de recherche d'un consensus afin de réunir tous les éléments permettant de voter cette loi à une large majorité, voire à l'unanimité !

Nous avons frôlé ce nirvana Jusqu'au moment où le sursaut narcissique d'un député (soc) a tout remis en question, pouvant laisser accroire que son intérêt personnel, par une publicité gratuite en période électorale à travers un rapport de minorité pour son parti, était plus important que les 58 heures de commission d'un travail laborieux avec des experts compétents. L'intérêt général a été balayé d'un revers de caprice égotiste pour de la politique politicienne ! Ce qui a entraîné la réplique d'un autre rapport de minorité (Libéral) permettant de revenir à une version qui redonne une place à l'intérêt général.

Ce présent rapport est le reflet des travaux de la commission et la rapporteure ne peut que souhaiter qu'un plus large consensus soit trouvé en

plénière afin de refléter la réalité des travaux de la commission et de redonner la priorité à l'intérêt général.

Mesdames et Messieurs les députés, je vous demande d'approuver ce projet de loi en urgence. Il prévoit notamment le passage aux normes MCH2 au 1er janvier 2014. Le projet de budget 2014 a d'ores et déjà été préparé selon ces nouvelles normes à cet effet et nous devons donner un cadre en matière de gestion administrative et financière au Conseil d'Etat qui sera nouvellement élu.

Projet de loi (10960)

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

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 66, 69, 97, 98, 108, 121, 130, 143, 148, 152 à 156 et 221,
alinéa 1, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14
octobre 2012,
décrète ce qui suit :

Chapitre I Dispositions générales

Section 1 Buts, objet et champ d'application

Art. 1 Buts

La présente loi doit permettre aux entités relevant de son champ d'application :

- a) d'appliquer de manière efficace les règles constitutionnelles et légales en matière de gestion des finances de l'Etat;
- b) de disposer des outils de décision et des instruments nécessaires à la gestion financière;
- c) de mettre en œuvre une gestion financière conforme aux principes de performance de l'action publique, tout en garantissant un équilibre des comptes.

Art. 2 Objet

La présente loi régit la gestion et la planification financières, les autorisations de dépenses, la présentation des états financiers, le contrôle interne, les compétences en matière financière et la statistique financière.

Art. 3 Champ d'application

¹ La présente loi est applicable :

- a) au Grand Conseil;
- b) au Conseil d'Etat;
- c) au pouvoir judiciaire;
- d) à l'administration cantonale ainsi qu'aux entités qui lui sont rattachées;
- e) à la Cour des comptes.

² Les articles suivants sont applicables aux institutions cantonales de droit public, ainsi qu'aux entités de droit public ou privé faisant partie du périmètre de consolidation, sous réserve de dispositions légales de droit fédéral : articles 4, alinéas 3, 6 et 7, 13 alinéas 2 et 6, 17, 18, 19, 22, 50, 51, 53 et 62, lettres a, b et c.

³ Le Conseil d'Etat peut, par voie réglementaire ou par décision, déclarer les articles énumérés ci-dessus applicables à des entités bénéficiant d'apports financiers de la part de l'Etat, sous la forme de subventions et autres engagements financiers définis aux chapitres VI et VII de la présente loi.

⁴ Les entités au bénéfice d'indemnités ou d'aides financières sont assujetties à l'obligation d'instaurer un système de contrôle interne (art. 50, 51 et 53 alinéa 4).

Section 2 Principes de gestion financière

Art. 4 Principes de gestion financière

¹ La gestion financière de l'Etat est régie par les principes de l'équilibre des comptes à moyen terme, de la performance de l'action publique, de la légalité, de la non-affectation des impôts généraux, de la causalité et de la rémunération des avantages.

Equilibre des comptes à moyen terme

² Les comptes doivent présenter un excédent de revenus à moyen terme.

Performance de l'action publique

³ La gestion financière doit être basée sur les principes d'efficacité, d'efficience et de qualité.

Légalité

⁴ Toute dépense publique doit être fondée sur une base légale ou une décision de justice. On entend par base légale une disposition constitutionnelle ou légale.

Non-affectation des impôts généraux

⁵ L'affectation d'une part fixe des impôts généraux pour couvrir directement le financement de dépenses déterminées n'est pas autorisée.

Causalité

⁶ Les bénéficiaires de prestations particulières ainsi que les responsables de coûts particuliers assument les charges qui peuvent raisonnablement leur être attribuées.

Rémunération des avantages

⁷ Les avantages économiques particuliers provenant d'équipements ou de services publics sont rémunérés par leurs destinataires.

Art. 5 Transparence des coûts

Le coût complet des programmes doit être évalué au moyen de la ventilation des charges indirectes.

Section 3 Définitions

Art. 6 Principes et méthodes comptables

Les principes et méthodes comptables applicables en matière de présentation du budget et des états financiers sont définis par les normes comptables internationales pour le secteur public (ci-après : normes IPSAS) publiées par l'IPSAS Board, sous réserve d'une interprétation spécifique ou d'une exception résultant de la présente loi ou de ses dispositions d'exécution.

Art. 7 Bilan

¹ Le bilan reflète la situation financière de l'entité. Il présente les actifs en regard des passifs.

² Les actifs de l'Etat sont classés en patrimoine administratif et patrimoine financier.

³ Les passifs se composent des fonds étrangers et des fonds propres.

⁴ Les fonds propres de l'Etat comprennent notamment la réserve conjoncturelle.

Art. 8 Patrimoine administratif et financier

¹ Le patrimoine administratif est composé des actifs détenus par l'Etat pour l'accomplissement direct des tâches publiques.

² Le patrimoine financier est composé des actifs détenus par l'Etat pour en retirer des revenus ou pour valoriser le capital et qui peuvent être aliénés sans porter préjudice à l'accomplissement des tâches publiques.

Art. 9 Compte de résultat

Le compte de résultat reflète la performance financière de l'entité. Il se compose de charges et de revenus.

Art. 10 Compte d'investissement

Le compte d'investissement reflète les mouvements du patrimoine administratif. Il est composé de recettes et de dépenses.

Art. 11 Flux de trésorerie

Le tableau de flux de trésorerie présente séparément les entrées et sorties de trésorerie de la période qui sont liées aux activités d'exploitation, d'investissement et de financement.

Chapitre II Pilotage des finances publiques

Section 1 Equilibre des comptes à moyen terme

Art. 12 Gestion financière conjoncturelle

¹ La gestion financière conjoncturelle s'effectue au travers d'une réserve comptable, dénommée réserve conjoncturelle.

² L'attribution à la réserve conjoncturelle ou son utilisation se font après détermination du résultat annuel et doivent faire l'objet d'une loi. Les principes suivants sont applicables :

- a) en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat, pour autant que les investissements soient autofinancés;
- b) en cas d'exercice déficitaire, la réserve conjoncturelle est utilisée jusqu'à concurrence des pertes réalisées.

³ Le budget de fonctionnement peut présenter un excédent de charges, à concurrence maximale de la réserve conjoncturelle disponible.

⁴ Lorsque l'hypothèse visée à l'alinéa précédent se présente, le plan financier quadriennal de l'Etat doit démontrer le retour à un excédent de revenus. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat présente de manière séparée les mesures qui relèvent de sa compétence et les mesures d'assainissement de rang législatif.

⁵ Il en va de même en ce qui concerne la reconstitution de la réserve conjoncturelle, en cas d'épuisement de celle-ci.

Art. 13 Plans financiers quadriennaux

Plan financier quadriennal de l'Etat

¹ Le plan financier quadriennal de l'Etat est élaboré chaque année par le Conseil d'Etat pour les 3 ans suivant le budget. Il est présenté par politiques publiques; pour le surplus, son établissement suit les mêmes règles que celles qui prévalent à l'élaboration du budget.

² Le plan financier quadriennal contient :

- a) une estimation des charges et des revenus de fonctionnement;
- b) une estimation des dépenses et recettes d'investissement;
- c) une estimation de l'évolution de la dette financière;
- d) une évaluation des risques financiers.

³ Le plan financier quadriennal contient en outre une estimation de l'évolution de la réserve conjoncturelle et les mesures à prendre au sens de l'article 12, alinéa 5, pour la reconstituer si elle vient à être épuisée.

⁴ Le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels et des nouvelles demandes de crédits d'investissement.

⁵ Le plan financier quadriennal est transmis au Grand Conseil sous la forme d'un rapport divers.

Plans financiers quadriennaux des entités du périmètre de consolidation

⁶ Les entités du périmètre de consolidation élaborent un plan financier quadriennal qu'elles transmettent annuellement au Conseil d'Etat. Le plan financier quadriennal contient les éléments mentionnés à l'alinéa 2 ainsi que la stratégie à moyen terme adoptée par les organes compétents de l'entité.

Art. 14 Mesures d'assainissement obligatoires

Conseil d'Etat

¹ Le Conseil d'Etat doit initier la procédure relative aux mesures d'assainissement obligatoire en soumettant au Grand Conseil des mesures de rang législatif assurant le retour à l'équilibre des comptes, lorsque l'une des deux conditions suivantes est remplie:

- a) lorsque le budget de l'année suivante présente un excédent de charges supérieur à la réserve conjoncturelle disponible dans les états financiers de l'année précédente, au plus tard le 15 septembre de l'année en cours;
- b) lorsque le compte de résultat individuel de l'Etat présente un excédent de charges durant trois années consécutives, y compris les éventuelles corrections d'erreurs postérieures, au plus tard le 31 mars de l'année qui suit le troisième exercice.

² Le montant du déficit qui doit être résorbé par les mesures d'assainissement est calculé par le Conseil d'Etat. Il ne comprend pas les éléments non récurrents du compte de résultat.

Grand Conseil

³ Si le Grand Conseil refuse l'entrée en matière sur un ou plusieurs projets de loi proposés par le Conseil d'Etat ou y apporte des amendements, il doit proposer des mesures législatives d'un montant équivalent.

⁴ Le Grand Conseil doit adopter dans les trois mois une ou plusieurs lois soumises au vote du corps électoral.

Corps électoral

⁵ Pour chacune des mesures réduisant les charges, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalent. Le corps électoral doit faire un choix. Il ne peut opposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

⁶ Les diminutions de charges ou augmentations d'impôts qui résultent des modifications législatives adoptées entrent en vigueur l'année qui suit le vote du corps électoral.

Section 2 Frein à l'endettement

Art. 15 Maîtrise de l'endettement

¹ La somme des emprunts à court et long terme figurant au passif des états financiers individuels de l'Etat représente l'endettement de l'Etat.

² L'objectif à long terme de l'Etat est de limiter l'endettement à un montant maximum équivalant au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée.

³ Tant que l'objectif visé à l'alinéa 2 n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent :

- a) Si l'endettement dépasse 12,5 milliards, à l'exception des crédits de renouvellement, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'investissement qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité des deux-tiers de ses membres est requise.
- b) Si l'endettement dépasse 16 milliards, l'adoption par le Grand Conseil de crédits d'investissement, à l'exception des crédits de renouvellement, doit être acceptée par les deux-tiers de ses membres et est soumise au référendum obligatoire.

Section 3 Pilotage de l'action publique

Art. 16 Arborescence de l'action publique

¹ Les politiques publiques sont les grands domaines d'action de l'Etat. Elles recouvrent les missions pérennes de l'Etat inscrites dans les lois de portée générale. Elles sont déclinées en programmes.

² Les programmes regroupent les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions en vue d'un objectif donné. Ils sont déclinés en prestations.

³ Les prestations sont les biens et services destinés à la population ou qui permettent le bon fonctionnement de l'Etat.

⁴ La définition des politiques publiques, des programmes et des prestations est du ressort du Conseil d'Etat.

⁵ La liste des politiques publiques et le contenu des programmes ne sont pas modifiés en cours de législature.

Art. 17 Contrôle de gestion

¹ Les entités relevant du champ d'application de la présente loi doivent instituer un contrôle de gestion de leur activité.

² Le contrôle de gestion permet de prévoir, suivre et analyser les réalisations d'un programme et de mettre en œuvre les éventuelles actions correctives.

³ Il vise à s'assurer de la pertinence des moyens au regard des objectifs fixés, de l'efficacité de leur utilisation par rapport aux réalisations, de l'efficacité de ces dernières par rapport aux objectifs poursuivis et de la qualité des prestations fournies.

⁴ Un contrôle de gestion transversal est institué au sein de l'administration cantonale aux fins de fixer les exigences minimales relatives aux procédures applicables.

Chapitre III Etats financiers

Art. 18 Objectif

Les états financiers doivent donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats.

Art. 19 Référentiel comptable

¹ Les normes IPSAS ainsi que les dérogations générales édictées par le Conseil d'Etat constituent le référentiel comptable principal applicable à la présentation des états financiers de l'Etat et des entités consolidées.

² Lorsque le référentiel comptable principal ne contient pas de réglementation, il peut être fait application d'autres normes comptables généralement reconnues, au titre de normes alternatives.

³ Le Conseil d'Etat définit les normes comptables applicables aux entités qui ne sont pas soumises au référentiel comptable principal.

⁴ Le Conseil d'Etat peut soumettre les entités bénéficiant de prestations cantonales définies au chapitre VI et VII de la présente loi au référentiel comptable principal ou à d'autres normes alternatives.

⁵ Les conventions intercantionales et le droit fédéral demeurent réservés.

Art. 20 Présentation des états financiers et consolidation

¹ L'Etat présente des états financiers individuels et consolidés.

² Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire, en application des normes contenues dans le référentiel comptable principal, les critères et le périmètre de consolidation.

³ Les établissements de droit public présentent des états financiers individuels ou des états financiers consolidés si cela est prescrit par le référentiel comptable applicable.

Art. 21 Plan comptable de l'Etat

¹ La classification par natures du plan comptable est établie conformément au plan comptable général figurant dans le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2), publié par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances.

² Le Conseil d'Etat édicte le cas échéant, par voie réglementaire, les dérogations à la classification rendues nécessaires par l'application des normes IPSAS.

Art. 22 Inventaires

¹ Les entités assujetties à la présente loi tiennent, mettent à jour et contrôlent un inventaire comptable.

² Le Conseil d'Etat détermine par voie réglementaire les modalités pratiques de la mise à jour de l'inventaire comptable, en application du principe de proportionnalité.

Art. 23 Contenu des états financiers de l'Etat

¹ Les états financiers individuels et consolidés comprennent :

- a) un état de la situation financière (bilan);
- b) un état de la performance financière (compte de résultat);
- c) un état des variations de l'actif net;
- d) un tableau des flux de trésorerie;
- e) une annexe contenant un résumé des principes et méthodes comptables, des notes détaillant les différents postes de l'état de la performance et de

la situation financière, ainsi que les autres informations requises par le référentiel comptable.

² Les états financiers individuels de l'Etat comprennent également un compte d'investissement.

³ Le rapport de l'organe de révision est joint aux états financiers.

Art. 24 Loi approuvant les états financiers de l'Etat

Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil le projet de loi annuelle approuvant les états financiers annuels individuels et consolidés pour le 31 mars au plus tard.

Art. 25 Loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil le projet de loi annuelle approuvant la gestion du Conseil d'Etat pour le 31 mars au plus tard. Les modalités du rapport de gestion du Conseil d'Etat sont régies par la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993.

Chapitre IV Budget et droit des crédits

Section 1 Budget

Art. 26 Etablissement du budget

¹ L'Etat présente un budget individuel. Le budget sert à la gestion à court terme des finances et des prestations.

² Le budget est établi selon le référentiel comptable applicable à la présentation des états financiers.

Art. 27 Principes régissant l'établissement du budget

Le budget est régi par les principes de la sincérité, de l'annualité, de l'antériorité du vote du budget, de l'échéance, de la publicité, de la spécialité qualitative, quantitative et temporelle, de la comparabilité, du produit brut et de l'unité.

Art. 28 Budget de fonctionnement

¹ Le budget de fonctionnement est une loi annuelle qui autorise l'engagement des moyens financiers nécessaires à l'accomplissement des tâches publiques.

² Il comprend les charges autorisées et les revenus estimés.

³ Le budget de fonctionnement est établi par politiques publiques et par programmes.

⁴ Les programmes sont assortis d'indicateurs de performance permettant de mesurer l'atteinte des objectifs au sens de l'article 17 alinéa 3.

⁵ Le Conseil d'Etat peut conclure un mandat de prestations avec une unité administrative en vue de lui allouer une enveloppe budgétaire de fonctionnement pour l'accomplissement d'un programme, dans le respect du principe de la performance de l'action publique exprimé à l'article 4, alinéa 3. L'article 32 n'est pas applicable.

Art. 29 Budget d'investissement

¹ Le budget d'investissement exprime le rythme d'engagement annuel par le Conseil d'Etat des moyens financiers afférents aux crédits autorisés par le Grand Conseil en matière d'investissements.

² Il comprend une prévision des dépenses et une estimation des recettes d'investissement.

³ Le budget d'investissement est établi par politiques publiques et par catégories.

⁴ On entend par catégories du budget d'investissement :

- a) les crédits d'ouvrage ou d'acquisition;
- b) les crédits de renouvellement;
- c) les dotations;
- d) les prêts.

⁵ Le budget d'investissement soumis au vote du Grand Conseil est présenté sous la forme de deux enveloppes contenant respectivement les crédits d'investissement déjà approuvés par le Grand Conseil et les engagements prévisibles qui n'ont pas encore de base légale.

Section 2 Droit des crédits

Art. 30 Principes du droit des crédits

¹ Un crédit est une autorisation de procéder, dans un but déterminé, à un engagement financier d'un montant déterminé.

² Aucun engagement financier ne peut être effectué avant l'octroi d'un crédit, sous réserve de l'urgence prévue à l'article 35.

³ Lorsqu'un engagement prévisible n'a pas encore de base légale au moment du vote du budget, les crédits correspondants peuvent néanmoins figurer au budget, sous réserve de l'entrée en vigueur de la disposition légale requise. Ils

restent bloqués dans l'intervalle, sous réserve de l'urgence prévue à l'article 35.

Art. 31 Types de crédits

Fonctionnement

¹ Les charges de fonctionnement font l'objet de crédits de fonctionnement, de crédits supplémentaires et de crédits urgents.

Investissement

² Les dépenses d'investissement font l'objet de crédits d'ouvrage ou d'acquisition, de crédits de renouvellement, de crédits destinés aux prêts ou dotations, de crédits supplémentaires et de crédits urgents.

Art. 32 Crédits supplémentaires

Postérieurement au vote du budget, respectivement du crédit d'investissement initial, un crédit supplémentaire est demandé :

- a) lorsqu'un crédit de fonctionnement ou d'investissement est insuffisant;
- b) lorsqu'un projet d'investissement subit une modification, entraînant une dépense supérieure au montant du crédit initial approuvé par le Grand Conseil;
- c) pour les reports de crédit en matière de dépenses générales.

Art. 33 Compétences en matière de crédits supplémentaires

Compétences générales

¹ Les crédits supplémentaires sont autorisés par le Grand Conseil, sous réserve des exceptions prévues par les alinéas suivants ainsi que par la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985.

Exceptions selon le montant du crédit

² Le Conseil d'Etat autorise les crédits supplémentaires inférieurs aux seuils de matérialité fixés à l'article 34.

Exceptions selon le type de crédit supplémentaire

³ Le Conseil d'Etat autorise les crédits supplémentaires suivants, supérieurs aux seuils de matérialité, relatifs aux :

- a) amortissements;
- b) provisions;
- c) pertes de valeur et dépréciations d'actifs;
- d) pertes de change et créances irrécouvrables;

- e) variations de juste valeur des instruments financiers dérivés ou des actifs du patrimoine financier;
- f) reclassements entre natures de charges;
- g) cas particuliers définis par voie réglementaire, portant sur des écritures comptables qui ne donnent pas lieu à une sortie de trésorerie.

Art. 34 Seuils de matérialité en matière de crédits supplémentaires

¹ Les seuils de matérialité prévus par l'article 33 sont fixés par les alinéas suivants.

² En matière de crédits de fonctionnement, le seuil de matérialité s'applique aux crédits :

- a) d'un montant inférieur ou égal à 200 000 F; ou
- b) d'un montant se situant entre 200 000 F et 1 000 000 F, mais n'excédant pas 0,5% du crédit initial voté dans le cadre du budget.

³ En matière de crédits d'investissement, le seuil de matérialité s'applique aux crédits d'un montant inférieur à 20% du crédit initial voté, mais qui dans tous les cas n'excèdent pas 2 000 000 F.

⁴ Le Conseil d'Etat peut indexer ces montants tous les 5 ans, par voie réglementaire.

Art. 35 Crédits urgents

A titre exceptionnel, si des circonstances particulières empêchent absolument le Conseil d'Etat de requérir un crédit supplémentaire, il peut prendre l'engagement financier correspondant et déposer dans les trois mois au Grand Conseil un projet de loi l'autorisant.

Section 3 Crédits de fonctionnement

Art. 36 Crédits de fonctionnement

¹ Le crédit de fonctionnement est l'autorisation ordinaire annuelle donnée par le Grand Conseil d'engager une dépense de fonctionnement pour un objet déterminé et jusqu'à concurrence du montant fixé.

² Le Conseil d'Etat n'est pas autorisé à dépasser le montant prévu par un crédit de fonctionnement, sauf exception prévue par la présente loi.

³ Les crédits de fonctionnement expirent à la fin de l'exercice comptable, sous réserve de l'alinéa 4.

⁴ Un report de crédit peut être demandé en matière de dépenses générales, selon les modalités définies par le règlement d'application. La procédure de demande de crédit supplémentaire est applicable.

Section 4 Crédits d'investissement

Art. 37 Principes généraux

¹ Les crédits d'investissement autorisent, jusqu'à concurrence du montant du crédit voté, des dépenses servant à constituer, rénover ou remplacer des actifs du patrimoine administratif durablement affectés à l'exécution de tâches publiques. Ils concernent un objet unique ou plusieurs objets concourant à un but déterminé. Par constitution, on entend la construction ou l'acquisition d'un actif.

² Les charges et revenus de fonctionnement liés à un crédit d'investissement ou induits par sa mise en exploitation doivent être indiqués de manière complète dans l'exposé des motifs de la loi relative au crédit demandé.

³ La durée d'un crédit d'investissement peut être limitée ou non limitée dans le temps.

⁴ Les crédits d'investissement sont périmés lorsque leur but est atteint.

⁵ Les crédits d'investissement sont périmés de plein droit lorsque leur utilisation n'a pas débuté dans un délai de 4 ans à compter de leur entrée en vigueur.

⁶ Les crédits d'investissement peuvent contenir une clause d'indexation, de sorte qu'aucun crédit supplémentaire ne doive être demandé en cas de coûts additionnels dus au renchérissement.

Art. 38 Crédits d'ouvrage ou d'acquisition

¹ Les crédits d'ouvrage ou d'acquisition portent sur des dépenses d'investissement qui permettent la constitution de nouveaux actifs du patrimoine administratif.

² Les crédits d'ouvrage ne peuvent être demandés que lorsque leur objet a fait l'objet d'études suffisantes permettant d'en connaître le coût ainsi que les impacts et qu'ils peuvent être utilisés immédiatement.

³ Le règlement d'application règle les modalités des autorisations de dépenses relatives aux études.

Art. 39 Crédits de renouvellement

¹ Les crédits de renouvellement portent sur des dépenses d'investissement qui permettent le renouvellement ou l'adaptation d'actifs du patrimoine administratif.

² Ils sont octroyés pour une période quinquennale; à l'échéance de ladite période, ils sont périmés de plein droit. Sont réservées les dispositions

permettant d'assurer la transition entre les programmes en cours d'achèvement et les nouveaux programmes.

Art. 40 Lois de bouclement

¹ Le bouclement des crédits d'investissement dont le but est atteint ou qui sont devenus sans objet fait l'objet de projets de lois soumis par le Conseil d'Etat au Grand Conseil.

² Le projet de loi de bouclement doit être soumis au Grand Conseil au plus tard 24 mois après la date de remise de l'ouvrage à l'utilisateur.

³ Le règlement d'application fixe les modalités des décomptes qui doivent être présentés au Grand Conseil.

⁴ La commission compétente du Grand Conseil peut accorder une prolongation du délai, si des circonstances particulières l'exigent.

Section 5 Procédures en matière budgétaire

Art. 41 Loi budgétaire

¹ Le Conseil d'Etat transmet le projet de loi budgétaire annuelle au Grand Conseil le 15 septembre au plus tard.

² La loi budgétaire doit être votée avant le 31 décembre de chaque exercice, pour l'exercice suivant.

³ La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, régit la procédure de vote de la loi budgétaire annuelle.

Art. 42 Absence de vote de la loi budgétaire

¹ En l'absence de vote de la loi budgétaire au 1^{er} janvier, le Conseil d'Etat est autorisé à engager les moyens financiers nécessaires aux activités ordinaires de l'Etat.

² Les charges de fonctionnement sont engagées sur la base et en proportion des montants figurant au budget de l'année précédente, selon le principe des douzièmes provisoires.

³ Les dépenses d'investissement sont engagées conformément aux bases légales qui les ont autorisées.

Chapitre V Financements spéciaux et fonds affectés

Art. 43 Principes

Financements spéciaux

¹ Les financements spéciaux consistent en l'affectation obligatoire de moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie.

² Les financements spéciaux doivent reposer sur une base légale formelle. Ils doivent respecter les principes de non-affectation de l'impôt général et de causalité.

Fonds affectés

³ Les fonds affectés consistent en la décision d'affecter des moyens à l'accomplissement d'une tâche publique définie, sans qu'il y ait un lien de causalité entre ces tâches et les moyens utilisés.

⁴ Les fonds affectés doivent reposer sur une base légale formelle.

Chapitre VI Subventions

Art. 44 Subventions

¹ Les subventions sont des charges de transfert accordées à des tiers. Elles prennent la forme :

- a) d'indemnités ou d'aides financières régies par la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005;
- b) d'allocations à des tiers régies par des lois formelles spécifiques;
- c) d'autres subventions régies par la présente loi, notamment celles qui n'entrent pas dans les catégories visées par les lettres a et b.

² Les allocations à des tiers sont des subventions allouées à des personnes physiques ou morales en raison de qualités particulières qui leur sont propres et pour lesquelles une loi formelle spécifique prévoit le versement d'une subvention.

³ Les subventions non monétaires ne sont pas comptabilisées dans l'état de la performance financière. Elles font toutefois l'objet d'une évaluation précise et figurent à titre informatif tant à l'annexe aux états financiers que dans une annexe du budget.

Art. 45 Subventions d'investissement

Les subventions d'investissement sont des montants alloués par l'Etat, liés à des actifs appartenant à des tiers. Elles doivent reposer sur une base légale formelle et faire l'objet d'un crédit d'investissement.

Chapitre VII Autres engagements financiers

Art. 46 Cautionnement

¹ Lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut engager l'Etat à garantir la dette d'un débiteur sous la forme d'un cautionnement simple au sens de l'article 495 du code des obligations.

² Le débiteur rémunère l'Etat pour l'octroi de sa garantie.

Art. 47 Garanties étatiques

¹ Lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut engager l'Etat à garantir certains risques afférents à l'activité d'institutions de droit public disposant de la personnalité juridique, telles que les caisses publiques de prévoyance ou d'assurance pour la vieillesse et la caisse publique de prêts sur gages.

² Les institutions bénéficiaires de la garantie de l'Etat rémunèrent ce dernier pour l'octroi de sa garantie.

Art. 48 Prêts

¹ Lorsqu'une loi au sens formel le prévoit, le Conseil d'Etat peut consentir des prêts à des tiers en leur qualité de délégataires d'une tâche publique ou en vue de promouvoir une politique publique. Les conventions de trésorerie conclues par la trésorerie générale de l'Etat de Genève dans le cadre de la gestion centralisée des liquidités sont réservées.

² Les prêts portent intérêts.

Art. 49 Dotations et participations permanentes

¹ L'Etat peut participer de manière permanente au capital de fondations ou d'entités de droit public.

² Il peut également détenir une participation majoritaire dans le capital d'entités de droit privé, à condition qu'il en conserve le contrôle.

³ Les dotations et participations doivent reposer sur une base légale formelle et faire l'objet d'un crédit d'investissement.

⁴ Les participations détenues par l'Etat au titre du patrimoine financier sont réservées.

Chapitre VIII Systèmes de contrôle interne et de gestion des risques

Art. 50 Système de contrôle interne

¹ Le système de contrôle interne vise à :

- a) assurer la qualité des prestations fournies par une entité dans le respect des lois, règlements, directives et autres normes en vigueur;
- b) assurer la qualité des processus visant à fournir ces prestations;
- c) gérer les risques découlant de l'activité de l'entité.

² Le système de contrôle interne respecte les principes de la proportionnalité du contrôle et de l'efficacité des moyens administratifs alloués au contrôle au regard des résultats escomptés.

Art. 51 Instauration d'un système de contrôle interne

¹ Dans le but d'appliquer les principes de gestion mentionnés dans la présente loi, les entités assujetties doivent instaurer un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables.

² L'instauration et la maintenance du système de contrôle interne, selon un référentiel généralement admis, incombent aux entités administratives elles-mêmes, soit à leurs directions.

Art. 52 Contrôle interne transversal

¹ Le système de contrôle interne de l'administration cantonale est complété par un contrôle transversal en matière de :

- a) flux comptables et financiers;
- b) gestion des ressources humaines;
- c) bâtiments et logistique;
- d) systèmes d'information.

² Un contrôle interne transversal est institué aux fins de fixer des exigences minimales applicables à l'instauration d'un système de contrôle interne par l'administration cantonale.

³ La mise en place et la maintenance du contrôle interne transversal incombent au Conseil d'Etat, qui peut déléguer cette tâche aux quatre offices transversaux chargés de la gestion transversale des finances, des ressources humaines, des bâtiments et des systèmes d'informations.

Art. 53 Système de gestion des risques

¹ L'administration cantonale et les entités assujetties se dotent d'un système de gestion des risques adapté à leurs missions et à leur structure, destiné à fournir une assurance raisonnable sur la maîtrise des risques.

² Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les objectifs et les modalités de fonctionnement du système de gestion des risques de l'administration cantonale.

³ Le Conseil d'Etat définit également, pour les entités extérieures à l'administration cantonale mais faisant partie du périmètre de consolidation, les règles de présentation et de transmission des informations nécessaires en vue de leur consolidation dans la gestion globale des risques de l'Etat.

⁴ Le Conseil d'Etat peut étendre par voie réglementaire cette obligation de transmission d'informations à d'autres entités.

Chapitre IX Statistique financière

Art. 54 Publication

¹ Le Conseil d'Etat publie une statistique financière parallèlement aux états financiers annuels.

² La statistique financière comprend un tableau comparatif des séries temporelles.

³ La statistique financière publiée doit être conforme aux directives de la statistique des finances de la Confédération et permettre une comparaison entre collectivités publiques de même niveau et entre collectivités publiques de niveau différent.

Art. 55 Indicateurs financiers

Les états financiers doivent contenir des indicateurs permettant d'évaluer la performance et la situation financière des finances publiques. Ces indicateurs sont définis par voie réglementaire.

Art. 56 Structure

La statistique financière destinée à la Confédération est établie selon la classification fonctionnelle fédérale.

Art. 57 Collaboration avec l'administration fédérale des finances

Le Conseil d'Etat doit garantir une présentation adéquate des données demandées par l'administration fédérale des finances pour la statistique financière de la Confédération.

Chapitre X Compétences

Art. 58 Grand Conseil

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- a) adopter la loi budgétaire annuelle;
- b) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat;
- c) adopter la loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat;
- d) accorder les crédits de fonctionnement et d'investissement;
- e) autoriser les aliénations du patrimoine administratif, sous réserve de l'article 98 de la Constitution de la République et Canton de Genève, du 14 octobre 2012;
- f) adopter les bases légales requises en matière de cautionnements, prêts et autres engagements financiers;
- g) adopter les lois de bouclement des crédits d'investissement;
- h) approuver les états financiers des entités du périmètre de consolidation;
- i) approuver les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation.

Art. 59 Commissions du Grand Conseil

Des commissions du Grand Conseil :

- a) exercent les compétences qui leur sont réservées par la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985;
- b) exercent les compétences qui leur sont réservées par la présente loi en matière de crédits supplémentaires;
- c) sont compétentes en matière d'octroi d'un délai supplémentaire pour la présentation des projets de lois de bouclement des crédits d'investissement.

Art. 60 Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a notamment les compétences suivantes :

- a) élaborer et actualiser le plan financier quadriennal;
- b) établir le projet de budget annuel;
- c) établir le projet d'états financiers annuels;
- d) établir son rapport de gestion;
- e) soumettre au Grand Conseil les états financiers et les rapports de gestion des entités du périmètre de consolidation;
- f) autoriser les aliénations du patrimoine financier, sous réserve de l'article 98 de la Constitution de la République et Canton de Genève, du 14 octobre 2012;

- g) décider des changements d'affectation du patrimoine administratif, pour autant qu'ils n'entraînent pas de dépenses;
- h) autoriser les abandons de créances concernant la gestion des créances et des actifs résiduels repris de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque cantonale de Genève. Au-delà de 500 000 F, ils sont au surplus soumis à l'approbation de la commission des finances du Grand Conseil;
- i) exercer les compétences qui lui sont attribuées par la présente loi en matière de crédits supplémentaires;
- j) exercer les compétences octroyées par la loi sur l'administration des communes, du 13 avril 1984, concernant le budget de fonctionnement de la Ville de Genève.

Art. 61 Compétences du département chargé des finances

¹ Le département chargé de la gestion des finances est nanti par le Conseil d'Etat des compétences nécessaires afin d'assurer le respect de la présente loi et de ses dispositions d'exécution, ainsi que des autres normes applicables en matière de gestion des finances de l'Etat.

² Le département chargé de la gestion des finances est en particulier responsable :

- a) de l'organisation des finances, de la comptabilité et du contrôle de gestion transversal;
- b) de la gestion et du placement du patrimoine financier conformément aux instructions du Conseil d'Etat;
- c) de la définition des processus principaux en matière de finances, comptabilité, achats et contrôle de gestion;
- d) de l'édition et de la mise à jour de directives transversales relatives aux processus principaux, sous réserve des compétences du Conseil d'Etat;
- e) de la gestion transversale des risques financiers;
- f) de la consultation auprès d'autres départements dans le domaine des finances.

Art. 62 Départements et entités administratives

Les départements et entités assujetties à la présente loi ont notamment les compétences suivantes :

- a) exercer les tâches qui leur incombent en respectant les principes de gestion financière énoncés dans la présente loi;
- b) garantir la bonne organisation de la comptabilité et du contrôle de gestion départementaux au sens de la présente loi et de ses dispositions d'exécution;
- c) tenir et mettre à jour les inventaires prévus par la présente loi;

- d) appliquer les directives transversales édictées en application de la présente loi;
- e) instaurer, appliquer et tenir à jour le système départemental de contrôle interne;
- f) instaurer, appliquer et tenir à jour le contrôle de gestion départemental.

Chapitre XI Dispositions finales et transitoires

Art. 63 Prescription

L'article 42 de la loi relative à la perception et aux garanties des impôts des personnes physiques et des personnes morales, du 26 juin 2008, est applicable par analogie à la prescription des créances de l'Etat envers des tiers.

Art. 64 Intérêts

Le Conseil d'Etat fixe le taux des intérêts dus sur les créances de l'Etat.

Art. 65 Exécution forcée

Les arrêtés, décisions et bordereaux d'émoluments de l'autorité administrative compétente sont assimilés à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889.

Art. 66 Clause abrogatoire

Sont abrogées :

- a) la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993;
- b) la loi sur le retour à l'équilibre des finances de l'Etat de Genève, du 7 octobre 1993;
- c) la loi ouvrant un crédit d'investissement et un crédit de fonctionnement au titre de mesures d'urgence en faveur de l'agriculture, du 27 juin 2002.

Art. 67 Entrée en vigueur

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

Art. 68 Modifications à d'autres lois

¹ La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985 (B 1 01), est modifiée comme suit :

Art. 2, lettres h et i (nouvelle teneur)

Le Grand Conseil a notamment les compétences suivantes :

- h) accorder les autorisations d'engager les charges de fonctionnement et les dépenses d'investissement ainsi que les autorisations d'aliéner le patrimoine administratif. L'article 98 de la constitution est réservé;
- i) approuver les états financiers individuels et consolidés de l'Etat;

Art. 66, lettre b (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil :

- b) chaque année :
 - 1° le projet de budget pour l'année suivante, au plus tard le 15 septembre,
 - 2° les données actualisées du plan financier quadriennal, au plus tard le 15 septembre,
 - 3° les états financiers individuels et consolidés ainsi que le rapport de gestion pour l'année précédente, au plus tard le 31 mars de l'année suivante.

Art. 95, alinéa 1, lettre a, chiffre 16 (abrogé)**Art. 128 (abrogé)****Art. 129 (abrogé)****Art. 173 Définition (nouvelle teneur)**

¹ Les rapports divers sont les documents remis au Grand Conseil par le Conseil d'Etat ou des commissions en application d'articles légaux ou réglementaires.

² Il s'agit notamment des rapports sur :

- a) les questions fédérales importantes;
- b) les questions régionales importantes;
- c) la gestion du Fonds d'équipement communal;
- d) le plan financier quadriennal;
- e) la gestion de la Fondation pour l'aménagement du quartier des Grottes;
- f) l'activité de la commission des monuments, de la nature et des sites;
- g) ⁽²⁰⁾
- h) l'application de la loi sur les prestations en faveur des personnes âgées, des veuves, des orphelins et des invalides;

- i) l'activité des commissions cantonales de la faune.

Art. 173A Programme de législature (nouvelle teneur)

Dans le délai prescrit par l'article 66, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le programme de législature prévu par la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993. En fin de législature, il présente un rapport sur sa réalisation.

Art. 201 Composition et attributions (nouvelle teneur)

¹ Dès le début de la législature, le Grand Conseil nomme une commission de 15 membres chargée d'examiner les objets que le Grand Conseil décide de lui renvoyer, touchant aux domaines de la gestion financière de l'Etat, du contrôle et de la surveillance. Elle examine en particulier :

- a) les états financiers;
- b) le budget;
- c) le plan financier quadriennal;
- d) les rapports des organes ou entités de contrôle et de surveillance de l'Etat, qu'ils soient internes ou externes, ainsi que les rapports ponctuels en matière de surveillance de l'Etat.

² Le Grand Conseil délègue par ailleurs à la commission des finances la compétence de statuer sur les objets ci-après :

- a) les demandes de crédits supplémentaires, lorsqu'elles ne sont pas de la compétence du Conseil d'Etat;
- b) l'approbation des abandons de créances supérieurs à 500 000 F décidés par le Conseil d'Etat concernant la gestion des créances et des actifs résiduels repris de la Fondation de valorisation des actifs de la Banque Cantonale de Genève.

Art. 223, al. 2 et 3 (nouvelle teneur)

² La commission des travaux examine les objets qui lui sont renvoyés par le Grand Conseil dans le cadre de la loi sur la gestion financière de l'Etat, du ... (à compléter), ou portant sur des investissements financés ou subventionnés par l'Etat.

³ Le Grand Conseil délègue par ailleurs à la commission des travaux la compétence de statuer sur les objets ci-après :

- a) les demandes de crédits supplémentaires en matière d'investissements qui portent sur un montant inférieur au seuil de matérialité fixé dans la loi sur la gestion financière de l'Etat de Genève, du ... (à compléter)

* * *

² La loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration, du 16 septembre 1993 (B 1 15), est modifiée comme suit :

Art. 6 Programme de législature (nouveau)

¹ Dans les délais prévus par la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, le Conseil d'Etat porte à la connaissance du Grand Conseil son programme de législature. Le programme de législature est accompagné du plan financier quadriennal.

² Le programme de législature expose notamment les orientations stratégiques de la politique du Conseil d'Etat et les objectifs de la législature.

³ Les objectifs de la législature sont déclinés en objectifs annuels.

⁴ En fin de législature, le Conseil d'Etat présente un rapport sur la réalisation du programme de législature.

⁵ Le cas échéant, le programme de législature peut également présenter un aperçu des projets d'actes législatifs que le Conseil d'Etat prévoit de soumettre au Grand Conseil durant la législature.

Art. 7 Rapport de gestion (nouveau)

¹ Chaque année, simultanément au projet de loi approuvant les états financiers, le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil un projet de loi approuvant sa gestion de l'année écoulée

² Le rapport de gestion est présenté par politiques publiques. Il contient notamment :

- a) un bilan des actions menées par le Conseil d'Etat, par les départements ainsi que par la chancellerie d'Etat durant l'année écoulée, au regard des orientations contenues dans le programme de législature;
- b) un résumé des points forts de l'activité gouvernementale pour l'année écoulée;
- c) un rapport sur le degré d'atteinte des objectifs et indicateurs des programmes figurant au budget de fonctionnement.

Art. 8 Communication interne des documents (nouveau)

¹ Pour l'examen des requêtes dont ils sont saisis, les départements, offices et services se procurent eux-mêmes les documents nécessaires à cette fin directement auprès des départements, offices ou services de l'Etat qui ont la responsabilité de leur établissement, dans la mesure où lesdits documents ne contiennent pas de données personnelles.

² La communication de données personnelles est régie par l'article 39 de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001.

³ La fourniture de ces documents ou données intervient sans frais pour l'administration. Elle peut avoir lieu par l'octroi d'un accès à un système d'information.

* * *

³ La loi relative au système d'information du territoire à Genève, du 17 mars 2000 (B 4 36), est modifiée comme suit :

Art. 6, alinéa 1(abrogé) (les alinéas 2 et 3 devenant 1 et 2)

* * *

⁴ La loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973 (B 5 15), est modifiée comme suit :

Art. 9, alinéa 3 (nouvelle teneur)

³ Les rémunérations complémentaires doivent être prévues au budget et figurer dans les états financiers de l'exercice écoulé.

* * *

⁵ La loi sur l'encouragement aux sports, du 13 septembre 1984 (B 6 15), est modifiée comme suit :

Art. 5 Subventions d'investissement (nouvelle teneur, avec modification de la note)

¹ L'Etat peut allouer des subventions d'investissement pour la construction d'installations sportives à caractère intercommunal ou d'importance équivalente. Dans ce cas, la subvention est subordonnée au versement d'une participation financière appropriée des communes. Il est tenu compte d'éventuelles subventions cantonales ou fédérales accordées.

* * *

⁶ La loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940 (C 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 6A, alinéa 6 (nouvelle teneur)

Dépenses

⁶ Les dépenses affectées au recyclage et à la formation continue des enseignants sont prises en charge par l'Etat.

Art. 33, alinéa 1 (nouvelle teneur)

¹ Une subvention annuelle de fonctionnement est octroyée au titre de participation financière aux frais d'animation et de fonctionnement du groupement.

* * *

⁷ La loi sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers ou handicapés, du 14 novembre 2008 (C 1 12), est modifiée comme suit :

Art. 5, alinéa 1 (nouvelle teneur)

¹ L'Etat désigne un secrétariat à la pédagogie spécialisée, chargé de l'octroi des prestations définies par la présente loi.

* * *

⁸ La loi sur l'université, du 13 juin 2008 (C 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 21, alinéa 3 (nouvelle teneur), alinéa 4 (abrogé)

³ La convention d'objectifs et ses avenants éventuels sont soumis à la procédure prévue par la loi sur les aides et indemnités financières, du 15 décembre 2005.

* * *

⁹ La loi sur la formation professionnelle, du 15 juin 2007 (C 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 61, alinéa 1, lettre b (nouvelle teneur)

¹ Les ressources de la fondation sont constituées par :

b) des subventions annuelles de fonctionnement allouées par l'Etat.

* * *

¹⁰ La loi relative au Fonds cantonal d'art contemporain, du 7 mai 2010 (C 3 09), est modifiée comme suit :

Art. 2, alinéas 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Le montant de l'attribution budgétaire annuelle pour les activités décrites à l'article 3 est inscrit au budget de la politique publique concernée. Le montant de l'attribution est dans la règle de 1 500 000 F; il n'est accordé qu'à la condition et dans la mesure de l'autorisation de dépense octroyée par le Grand Conseil au Conseil d'Etat dans le cadre du vote du budget annuel.

² Le service cantonal de la culture gère les crédits alloués au Fonds pour les activités décrites à l'article 3 conformément aux dispositions de la loi sur la gestion financière de l'Etat, du ... (à compléter).

* * *

¹¹ La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995 (D 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 1 (abrogé)

Art. 2 (abrogé)

Art. 3 (abrogé)

* * *

¹² La loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005 (D 1 11), est modifiée comme suit :

Art. 3 (abrogé)

Art. 12, al. 3, lettre a (nouvelle teneur)

³ Le requérant, au moment du dépôt de la demande, puis, pour chaque exercice annuel écoulé, doit présenter ou tenir à disposition, notamment :

- a) son dernier budget et les comptes révisés, établis conformément aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter). Les entités dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes IPSAS, mais dont la subvention annuelle est supérieure à 200 000 F, présentent leurs comptes conformément aux normes Swiss GAAP RPC. Dans les autres cas, le Conseil d'Etat peut fixer le référentiel comptable applicable, en application de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter) et de ses dispositions d'application;

* * *

¹³ La loi sur la caisse publique de prêts sur gages, du 7 octobre 2005 (D 2 10), est modifiée comme suit :

Art. 2, lettre a (nouvelle teneur)

Les fonds destinés à subvenir aux opérations de la caisse sont fournies par :

- a) les conventions de trésorerie conclues avec la trésorerie générale de l'Etat de Genève;

* * *

¹⁴ La loi d'application de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 29 janvier 2010 (E 3 60), est modifiée comme suit :

Art. 5 Dispositions d'exécution (nouvelle teneur avec modification de la note)

Le Conseil d'Etat édicte les dispositions relatives à l'organisation des offices propres à assurer la marche régulière de ceux-ci. Il précise s'il y a lieu les modalités d'application de la loi sur la gestion financière de l'Etat, du ... (à compléter), qui sont propres aux offices, notamment en matière de contrôle interne.

* * *

¹⁵ La loi d'application des dispositions fédérales en matière de protection de la population, du 23 mai 2008 (G 3 03), est modifiée comme suit :

Art. 11, alinéas 2 et 3 (nouvelle teneur)

² Le Conseil d'Etat définit par voie réglementaire les modalités de répartition des dépenses relatives au fonctionnement du dispositif.

³ Sont réservés les crédits urgents alloués en application de la loi sur la gestion financière de l'Etat, du ... (à compléter).

* * *

¹⁶ La loi sur les Transports publics genevois, du 21 novembre 1975 (H 1 55), est modifiée comme suit :

Art. 28, alinéa 3 (nouvelle teneur)

³ Le contrat de prestations et ses avenants éventuels sont soumis à la procédure prévue par la loi sur les aides et indemnités financières, du 15 décembre 2005.

* * *

¹⁷ La loi sur l'aéroport international de Genève, du 10 juin 1993 (H 3 25), est modifiée comme suit :

Art. 38 (nouvelle teneur)

Les budgets ainsi que les états financiers de l'établissement sont transmis au Conseil d'Etat, en vue de leur approbation, dans les délais prévus par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter), ainsi que par ses dispositions d'exécution. Ils sont accompagnés de rapports explicatifs.

* * *

¹⁸ La loi sur l'aide aux entreprises, du 1^{er} décembre 2005 (I 1 37), est modifiée comme suit :

4^o considérant (nouvelle teneur)

vu la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter).

Art. 16, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 3 (abrogé)

¹ Une subvention annuelle de fonctionnement soumise au processus budgétaire ordinaire est accordée à la fondation. La loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, est applicable.

* * *

¹⁹ La loi encourageant l'accession à la propriété du logement par l'épargne-logement, du 26 septembre 1969 (I 4 55), est modifiée comme suit :

Art. 19 (abrogé)

* * *

²⁰ La loi sur l'Hospice général, du 17 mars 2006 (J 4 07), est modifiée comme suit :

Art. 30, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le mandat de prestations attribué à l'Hospice général et ses avenants éventuels sont soumis à la procédure prévue par la loi sur les aides et indemnités financières, du 15 décembre 2005.

* * *

²¹ La loi sur la coordination, le contrôle et l'octroi de subventions aux institutions genevoises d'éducation spécialisée pour mineurs et jeunes adultes, du 16 juin 1994 (J 6 35), est modifiée comme suit :

Art. 4 (abrogé)**Art. 5 Subventions (nouvelle teneur, avec modification de la note)**

¹ L'Etat peut attribuer aux institutions des subventions de fonctionnement en application de la loi sur les aides et indemnités financières, du 15 décembre 2005.

² L'octroi de subventions d'investissement destinées aux systèmes d'information, à la construction, à la transformation, à l'agrandissement ou à l'acquisition d'immeubles est soumis à la loi sur la gestion financière de l'Etat, du ... (à compléter).

Art. 8, alinéa 2 (abrogé)

* * *

²² La loi sur l'intégration des personnes handicapées, du 16 mai 2003 (K 1 36), est modifiée comme suit :

Art. 20, al. 2 (nouvelle teneur)

² Sauf disposition contraire prévue par la présente loi, les subventions sont régies par la loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, en particulier son article 17, alinéa 1, ainsi que par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter).

Art. 21, lettre f (nouvelle teneur)

Pour bénéficier de l'aide financière de l'Etat, les titulaires de l'autorisation d'exploitation doivent :

- f) établir leurs états financiers et leurs statistiques dans le respect des règlements et directives édictés par le Conseil d'Etat ou l'un de ses départements en application des lois mentionnées à l'article 20;

* * *

²³ La loi d'application de la législation fédérale sur les sites contaminés, du 31 janvier 2003 (K 1 71), est modifiée comme suit :

Art. 16, al. 1, 1^{re} phrase, al. 2 (nouvelle teneur) et al. 3 (nouveau)

¹ A titre exceptionnel, si des circonstances particulières empêchent absolument le Conseil d'Etat de requérir un crédit supplémentaire, il peut engager les dépenses nécessaires à l'exécution de mesures urgentes, aux investigations préalables et à l'élaboration de projets d'assainissement au sens de l'ordonnance, jusqu'à concurrence de 600 000 F par année et déposer ultérieurement au Grand Conseil un projet de loi l'autorisant.

² Les dispositions relatives aux crédits urgents figurant dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter), sont applicables.

³ Le Conseil d'Etat en informe immédiatement le Grand Conseil.

* * *

²⁴ La loi relative au financement de la collaboration entre les cantons de Vaud et de Genève dans le domaine de la santé publique et des hôpitaux, du 18 décembre 1992 (K 2 10), est modifiée comme suit :

Art. 2 (abrogé)

* * *

²⁵ La loi sur les routes, du 28 avril 1967 (L 1 10), est modifiée comme suit :

Art. 24 Subventions d'investissement (nouvelle teneur avec modification de la note)

Lorsque l'ouvrage envisagé présente un intérêt général suffisant, le Conseil d'Etat peut proposer au Grand Conseil l'octroi de subventions d'investissement, si la situation financière de la commune intéressée ne lui permet pas d'en assumer la charge complète.

* * *

²⁶ La loi sur la gestion des déchets, du 20 mai 1999 (L 1 20), est modifiée comme suit :

Art. 34, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 3 (abrogé)

¹ Il est constitué un fonds cantonal pour la gestion des déchets, géré par la commission de gestion globale des déchets.

* * *

²⁷ La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, du 4 juin 1987 (L 1 30), est modifiée comme suit :

Art. 30D, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Le fonds de compensation verse à la trésorerie générale de l'Etat de Genève les montants qui, sans la taxation prévue à l'article 30J, auraient été perçus au titre de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers.

* * *

²⁸ La loi sur l'application de la loi fédérale sur les chemins pour piétons et les chemins de randonnée pédestre, du 3 décembre 1998 (L 1 60), est modifiée comme suit :

Art. 18 Subventions d'investissement (nouvelle teneur)

Lorsque l'intérêt de l'ouvrage envisagé dépasse un cadre strictement communal, le Conseil d'Etat peut proposer au Grand Conseil l'octroi de subventions d'investissement, si la situation financière de la commune intéressée ne lui permet pas d'en assumer la charge complète.

* * *

²⁹ La loi sur les eaux, du 5 juillet 1961 (L 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 46, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le programme de renaturation tel que prévu à l'article 109 est à la charge de l'Etat. Il est financé en application des procédures budgétaires ordinaires prévues par la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter), selon une priorité définie par le Conseil d'Etat, et par le fonds cantonal de renaturation.

Art. 47, lettre a (nouvelle teneur)

Le fond cantonal contribue au financement du programme de renaturation; notamment il assure les coûts des avant-projets des travaux d'utilité publique, des travaux d'entretien, ainsi que celui de l'assistance à maîtrise d'œuvre, au moyen :

- a) des attributions budgétaires annuelles de l'Etat;

Art. 48 (abrogé)

* * *

³⁰ La loi sur l'organisation des Services industriels de Genève, du 5 octobre 1973 (L 2 35), est modifiée comme suit :

Art. 24 Etats financiers (nouvelle teneur)

¹ Le référentiel comptable des Services industriels est déterminé en application de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter) et de ses dispositions d'exécution.

² Les Services industriels tiennent et publient des comptes de résultat et de bilan distincts pour chacun de leurs domaines d'activité, notamment celui de l'usine des Cheneviers et celui du réseau primaire.

Art. 25 (abrogé)

* * *

³¹ La loi instituant 2 fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie, du 20 novembre 1998 (L 2 40), est modifiée comme suit :

Art. 2 (nouvelle teneur)

¹ Il est institué un fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie.

² Le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil les crédits d'investissements nécessaires pour financer le fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie.

³ La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter) est applicable.

Art. 3, al. 1 et 3 (nouvelle teneur)

¹ Il est institué un fonds énergie des collectivités publiques.

³ La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter) est applicable.

Art. 4, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le fonds pour le développement des énergies renouvelables et les économies d'énergie est utilisé pour l'octroi de prêts ou de cautionnements d'emprunts contractés par des personnes physiques ou morales, à l'exclusion de l'Etat ou des communes. Il peut également être utilisé sous forme de prêts avec intérêts réduits ou d'allocations. La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter) est applicable.

* * *

³² La loi sur la protection des monuments, de la nature et des sites, du 4 juin 1976 (L 4 05), est modifiée comme suit :

Art. 42B (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil les crédits d'investissements nécessaires pour financer :

- a) l'allocation de subventions cantonales destinées à encourager la restauration de bâtiments;
- b) l'engagement ou l'achèvement d'études ou de recensements permettant à l'autorité de prendre les mesures de protection instituées par la présente loi, en particulier le recensement et l'inscription à l'inventaire d'immeubles dignes d'être protégés.

² La loi sur la gestion financière de l'Etat, du ... (à compléter) est applicable.

³ Tous les 2 ans, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil le rapport de la commission d'attribution.

Chap. XI (abrogé)

Art. 72 à 77 (abrogés)

* * *

³³ La loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (mesures de soutien en faveur des locataires et de l'emploi), du 25 janvier 1996 (L 5 20) est modifiée comme suit :

Art. 17 (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat sollicite du Grand Conseil les crédits d'investissement nécessaires pour financer l'octroi de subventions destinées à encourager la rénovation et permettre la mise en œuvre du bonus conjoncturel.

² La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du ... (à compléter) est applicable.

³ Tous les deux ans, le Conseil d'Etat transmet au Grand Conseil le rapport de la commission d'attribution.

* * *

³⁴ La loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004 (M 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 30, al. 1, lettre b (nouvelle teneur)

¹ Le fonds de promotion agricole est alimenté par :

b) les attributions budgétaires annuelles de l'Etat;

* * *

³⁵ La loi sur la pêche, du 20 octobre 1994 (M 4 06) est modifiée comme suit :

Art. 27, lettre a (nouvelle teneur)

Le fonds est alimenté par :

a) une attribution budgétaire annuelle de l'Etat;

* * *

³⁶ La loi sur les forêts, du 20 mai 1999 (M 5 10) est modifiée comme suit :

Art. 58, al. 2, lettre a (nouvelle teneur)

² Il est alimenté par :

a) une attribution budgétaire annuelle de l'Etat;

Date de dépôt : 2 septembre 2013

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Ivan Slatkine

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le projet de loi qui vous est soumis est une révision globale de la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF). La loi actuelle a été adoptée en 1993 et mérite une refonte complète, pour intégrer de manière cohérente le passage aux normes IPSAS, aux états financiers consolidés, au modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses (MCH2), au budget par programme et à la mise en place du système de contrôle interne et de gestion des risques.

La Commission de contrôle de gestion (ci-après CCG) a travaillé durant plus de 6 mois sur ce projet de loi. Le travail a été réalisé en parfaite collaboration avec le département des finances (ci-après DF) représenté par le directeur général des finances de l'Etat, M. Béguet ainsi que par M^{me} Bertholon, secrétaire générale adjointe. Les modifications relatives aux nouvelles pratiques mentionnées en préambule ont généralement été approuvées à une large majorité. L'objectif de redonner une logique interne au texte et de poser les bases d'une pyramide cohérente de normes a dans ce sens été atteint. Je n'y reviendrai donc pas dans la suite de ce rapport.

En ce qui concerne les éléments moins techniques et plus politiques comme la nécessité de rétablir l'équilibre des finances publiques et de stopper l'augmentation de l'endettement, les travaux en commission ont généralement débouché sur des décisions consensuelles, à l'exception de la gradation des mesures du frein à l'endettement (alinéa 3 de l'article 15 « Maîtrise de l'endettement »).

C'est sur ce point précis, la gradation des mesures visant à contraindre les décisions relatives aux nouveaux investissements, que porte ce rapport de minorité ainsi que l'amendement qui vous sera soumis en séance plénière.

De la nécessité d'introduire un double frein aux dépenses et à l'endettement

Dans la suite de ce rapport, j'utiliserai les termes de *frein aux dépenses* et de *frein à l'endettement* tels qu'ils sont généralement définis par les autres cantons :

- le frein aux dépenses est destiné à résorber des déficits structurels du compte de fonctionnement pour rétablir l'équilibre des finances publiques. Ce dispositif existe dans l'actuelle LGAF et est repris dans le projet de loi (voir la Section 1 « Equilibre des comptes à moyen terme » du Chapitre II « Pilotage des finances publiques »).
- le frein à l'endettement vise à résorber les flux négatifs de trésorerie (compte de fonctionnement plus compte d'investissement). Ce deuxième frein peut conduire à limiter les investissements pour que la dette n'augmente pas. Ce dispositif n'existe pas dans l'actuelle LGAF et le projet de loi prévoit d'introduire cette pratique (voir la Section 2 « Frein à l'endettement » du Chapitre II « Pilotage des finances publiques »).

Si tous les cantons, ou presque, disposent de règles relatives à l'équilibre de leur compte de fonctionnement (frein aux dépenses), de nombreux cantons ont également introduit un frein à l'endettement contraignant également le compte d'investissement (VS, BE, NE, JU en Suisse occidentale). La Loi modèle sur les finances publiques (MCH2) prévoit par ailleurs ces deux types de frein, l'équilibre des finances publiques et la limitation de l'endettement.

A noter que le frein aux dépenses, qui vise à remédier à d'éventuels déficits structurels et à restaurer l'équilibre du compte de fonctionnement, limite indirectement l'augmentation de la dette, sans toutefois pouvoir la stopper comme nous allons le voir par la suite.

Le frein aux dépenses (équilibre du compte de fonctionnement) – Article 14 du projet de loi 10960

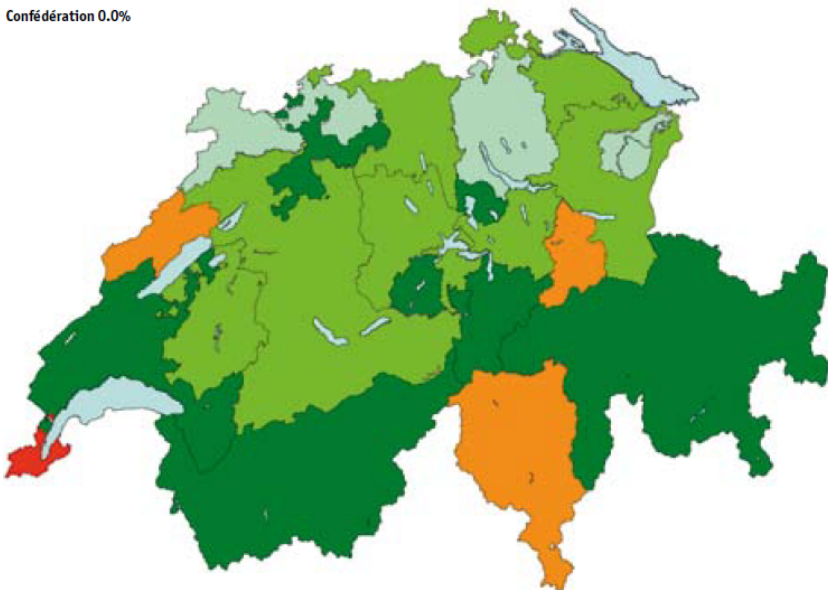
Les comparaisons inter-cantoniales montrent que le canton de Genève présente le déficit structurel le plus élevé sur la période 2000-2009. Il est donc indispensable de maintenir le mécanisme d'assainissement introduit en 2005 par l'article 7 de l'actuelle LGAF (D 1 05) avec, en parallèle, l'article constitutionnel qui prévoit le référendum obligatoire en matière d'assainissement financier (article 66 de la nouvelle Constitution – A2 00).

Déficits structurels, 2000–2009

En % des PIB cantonaux

■ ≤ -0.4%
 ■ ≤ 0.0%
 ■ ≤ +0.4%
 ■ ≤ +0.9%
 ■ > +0.9%

Confédération 0.0%



Remarque: canton et communes comprises.

Source: AFF, BAKBASEL / La Vie économique

Le texte de l'actuelle LGAF pouvant toutefois mener à des impasses en matière de rétablissement de l'équilibre financier, les dispositions correspondantes ont été précisées dans la loi qui vous est soumise. Le projet de loi modifie légèrement les systèmes actuels de planification financière, de gestion conjoncturelle au travers de la réserve comptable conjoncturelle et formalise plus clairement les faits générateurs et les modalités des mesures d'assainissement obligatoires. Le principal changement adopté par la CCG est le passage de deux à trois exercices successifs déficitaires avant de devoir enclencher les mesures d'assainissement, mais le Grand Conseil ne dispose plus de la possibilité de déroger la troisième année. Toutes les modifications relatives à la Section 1 « Equilibre des comptes à moyen terme » du Chapitre II « Pilotage des finances publiques » ont été généralement approuvées à de larges majorités. On notera donc, sur ce point précis, que la

loi qui nous est soumise n'est pas un renforcement du dispositif mis en place en 2005, contrairement à ce que pourrait prétendre une autre minorité.

La nécessaire introduction du frein à l'endettement

Si la garantie d'un retour à l'équilibre des comptes est vertueuse, elle n'est pas suffisante pour stopper l'augmentation de la dette. Sur la base du niveau actuel des investissements nets (environ 700 millions) et des amortissements (environ 450 millions), sans variation du besoin en fonds de roulement, la dette continue à augmenter automatiquement de 250 millions par an même avec des comptes à l'équilibre. Dans les faits, l'augmentation de la dette a repris en 2011 et 2012 à hauteur d'environ 700 millions par an en raison du niveau des investissements, de l'existence d'un déficit structurel et des effets du besoin en fonds de roulement. Si le mécanisme de frein aux dépenses va agir sur le déficit structurel, ce dernier sera peu efficace pour stopper l'augmentation de la dette. C'est la raison pour laquelle la CCG, à l'initiative des groupes libéral et radical, a souhaité introduire un frein à l'endettement au travers des investissements. L'article 15 « Maîtrise de l'endettement » a été introduit en troisième débat le 1^{er} juillet dernier, suite à une séance pour le moins surréaliste. Nous y reviendrons.

D'après le communiqué de presse de l'agence de notation Standard & Poor's (ci-après S&P) du 8 juillet 2013, la note financière de notre canton « reste contrainte par un endettement consolidé élevé et des engagements au titre des caisses de pension jugés très importants. La dette consolidée du canton, représentant 143% des recettes de fonctionnement consolidées, est considérée comme élevée ». L'introduction d'un frein à l'endettement devient par conséquent une nécessité à la lecture des rapports de S&P et l'article 15 « Maîtrise de l'endettement » alinéa 2 du projet de loi répond à cette préoccupation en visant un objectif d'endettement à long terme équivalent à une année de revenus.

Toujours d'après le même communiqué de presse, S&P avertit qu'elle pourrait « abaisser la note financière du canton en cas d'accroissement structurel des déficits de financement après investissement ». L'article 15 « Maîtrise de l'endettement » du projet de loi répond à cette menace en proposant des mesures graduelles visant à contraindre l'adoption de nouveaux projets de lois d'investissement en fonction de seuils d'endettement de manière à stopper l'augmentation de la dette en résorbant les déficits de financement.

Selon le sondage du moniteur financier d'Economiesuisse sur le frein à l'endettement (2012), les Suisses sont adeptes depuis longtemps d'une

politique financière très conservatrice, voire restrictive. Le sondage confirme un renforcement de cette tendance dans notre pays. Ainsi, les dispositifs de frein à l'endettement bénéficient d'un large soutien : 83% des personnes interrogées souhaitent qu'ils soient maintenus. Une nette majorité estime que le secteur public ne maîtrise pas suffisamment ses dépenses et 87% attendent que ce dernier accomplisse ses tâches sans augmenter les impôts.

Genève est le canton Suisse le plus endetté³. Alors que nos voisins vaudois ont réussi, en moins de 10 ans, à diminuer leur dette de manière drastique (la dette est passée de plus de 8 milliards en 2004 à moins de 1 milliard en 2013), Genève a été incapable durant les 10 dernières années de travailler sur des réformes structurelles lui permettant de ramener son endettement à un niveau que l'on qualifiera de raisonnable, soit l'équivalent d'un budget annuel. Au contraire, la réforme des caisses de pension publiques ne réduit pas à moyen terme le niveau des engagements non financés au titre des caisses de retraite, qui se chiffre en milliards, sur les contribuables genevois. La baisse annoncée de la fiscalité des entreprises, nécessaire dans le cadre de l'abolition des statuts fiscaux, ou encore les pressions que subit en permanence la place financière genevoise sont autant d'éléments qui doivent faire prendre conscience à notre Grand Conseil que le niveau de la dette de notre canton doit être maîtrisé et si possible, à moyen terme, réduit pour atteindre un niveau acceptable, en ligne avec les autres cantons suisses. Face à cette situation, le canton de Genève doit, dès aujourd'hui, se préparer à une rigueur accrue dans sa gestion financière et mettre en place un mécanisme lui permettant de maîtriser son endettement. Sans la mise en place d'un mécanisme de frein à l'endettement, notre canton prend le risque de voir sa note financière être dégradée, entraînant alors une hausse des taux d'intérêts sur ses emprunts avec des conséquences non négligeables sur le niveau des prestations fournies.

Où il est question du niveau de la dette de l'Etat

Montant de la dette de l'Etat

Selon les états financiers 2012, la dette financière de l'Etat de Genève s'élevait au 31 décembre 2012 à :

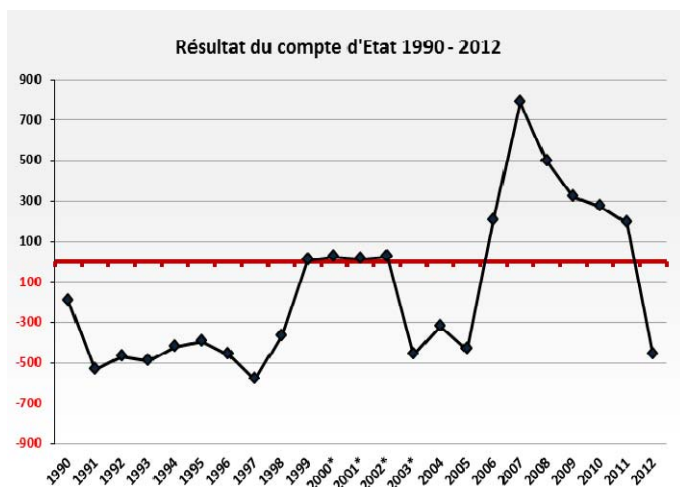
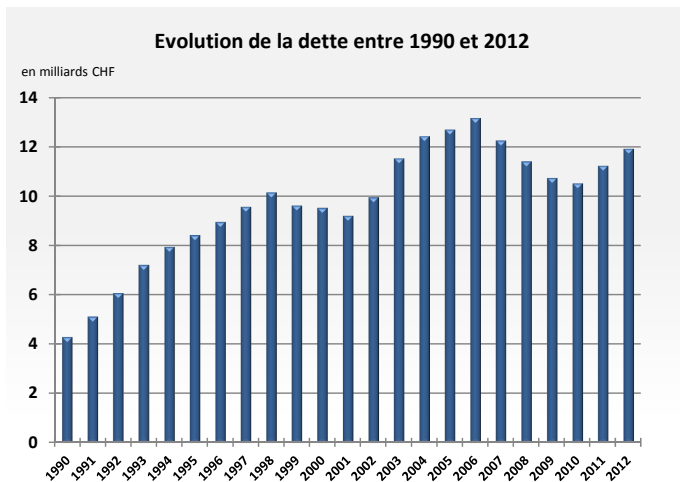
- 11,9 milliards dans les comptes individuels, en augmentation de 664 millions par rapport à l'année précédente.

³ Voir en annexe un tableau comparatif du taux d'endettement des cantons, dettes des communes y compris.

- 14,8 milliards dans les états financiers consolidés, en augmentation de 725 millions par rapport à l'année précédente.

Cette progression provient à la fois du volume d'investissements nets qui se situe à un niveau historiquement élevé et de la variation défavorable du besoin en fonds de roulement.

Comment est-on arrivé à ce niveau d'endettement ?

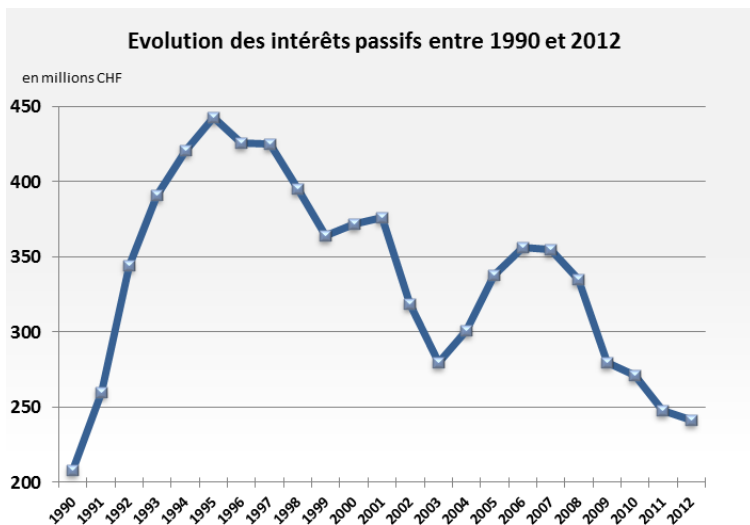


Les graphiques ci-dessus présentent l'évolution de la dette financière et du résultat net dans les comptes individuels de l'Etat de 1990 à 2012 :

- Dans les années 90, la dette financière de l'Etat augmente sous l'effet des déficits d'exploitation courants particulièrement élevés de 1991 à 1997.
- Au début des années 2000, la dette reprend son ascension suite à la débâcle de la BCGE (coût final de 2,3 milliards) et à quelques exercices fortement déficitaires de 2003 à 2005. En 2006, la dette culmine à 13,2 milliards.
- De 2007 à 2010, sous l'effet de la conjoncture extrêmement favorable de 2005 jusqu'à la crise financière de 2008, la dette enregistre une décroissance spectaculaire jusqu'à atteindre 10,5 milliards en 2010.
- Depuis 2010, la dette augmente à nouveau à un rythme d'environ 700 millions par an car le compte de fonctionnement ne permet pas d'autofinancer les investissements et le besoin en fonds de roulement est négatif.

Les intérêts de la dette

Les charges liées aux intérêts de la dette sont au plus bas en raison de l'évolution favorable des taux d'intérêts.



Même si les charges d'intérêt s'élèvent actuellement à moins de 250 millions par an, elles sont du même ordre de grandeur que celles du programme J01 « transports et mobilité » ou du coût net de la RPT, ce qui reste considérable.

Les intérêts étant au plus bas, en cas de remontée des taux, ce qui arrivera forcément à plus ou moins brève échéance⁴, les intérêts de la dette risquent de limiter significativement la marge de manœuvre de l'Etat.

L'importance de cette dette par rapport au PIB

Selon les statistiques publiées par l'OCSTAT, le produit intérieur brut (PIB) du canton s'élevait en 2012 à 49,8 milliards et la population résidente à 466 918 habitants. La dette consolidée de l'Etat représentait donc 30% du PIB cantonal (presque 32 000 F par habitant), hors engagements non financés au titre des caisses de pensions publiques.

Même s'il est difficile de comparer l'endettement public du canton de Genève aux ratios communiqués par les états souverains selon les critères de Maastricht ou autres, il est possible d'estimer un ordre de grandeur de l'endettement consolidé [communes-canton-part de la dette fédérale] pour le canton de Genève à titre de comparaison grossière :

- Ville et communes genevoises : dette cumulée d'environ 2 milliards selon les derniers chiffres publiés pour 2011 par la surveillance des communes, soit 4% du PIB cantonal.
- Dette consolidée du canton : environ 30% du PIB genevois selon l'estimation ci-dessus.
- Dette de la Confédération et des assurances sociales : environ 25% du PIB Suisse.

En première approche, en assimilant le canton à un état souverain, l'endettement avoisine 60% du PIB. Il faut néanmoins nuancer cette approche sachant que notre Canton dispose d'actifs qui sont supérieurs au niveau de sa dette.

Relevons encore, qu'à la dette financière du canton de Genève, s'ajoutent les engagements non financés au titre des caisses de pensions publiques, qui ont atteint 8,3 milliards fin 2012. Selon S&P ces engagements au titre des caisses de pension « représentent 105% des recettes de fonctionnement ajustées, ce qui est très élevé en comparaison internationale ».

⁴ Soit en fonction de l'évolution des politiques monétaires des principales banques centrales, soit par une dégradation de la note financière du Canton par les principales agences de notations telles que S&P.

Où il est question du frein à l'endettement tel qu'il vous est proposé dans le projet de loi

Nous avons pu constater que si le frein aux dépenses permet de rétablir l'équilibre des finances publiques et donc d'agir sur le déficit structurel, il ne garantit pas la stabilisation de la dette de l'Etat et encore moins sa diminution. En effet, si les investissements sont supérieurs à l'autofinancement généré, la dette continue à augmenter, même avec des finances publiques à l'équilibre. La seule condition de l'équilibre des finances publiques ne suffit pas à stopper l'augmentation de la dette. La CCG, à l'initiative des groupes libéral et radical, a par conséquent souhaité plus de rigueur dans le pilotage des finances publiques en ajoutant au projet de loi déposé par le Conseil d'Etat un dispositif de frein à l'endettement en complément du mécanisme de frein aux dépenses.

Le DF a ainsi été mandaté par la CCG pour proposer un amendement fixant un objectif à long terme de l'endettement et précisant les mesures graduelles applicables en fonction des franchissements de seuils d'endettement. Conformément à la demande de notre Commission, le DF a proposé un texte :

- Définissant l'endettement de l'Etat (voir alinéa 1) : il s'agit de la dette financière des états financiers individuels de l'Etat.
- Fixant un objectif d'endettement à long terme (voir alinéa 2) : inférieur ou égal au revenu annuel du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat.
- Prévoyant des mesures contraignantes pour l'adoption de nouveaux projets d'investissements (voir alinéa 3).

En ce qui concerne l'alinéa 3, les crédits de renouvellement nécessaires au maintien du patrimoine existant sont exclus dans la mesure où il serait périlleux de bloquer les investissements de renouvellement qui ont pour objectif de maintenir la valeur du patrimoine et qui sont, par ailleurs, autofinancés si le compte de fonctionnement est à l'équilibre.

Par conséquent, les mesures prévues s'appliquent à tous les autres crédits (crédits d'ouvrages, participations, prêts).

En ce qui concerne les seuils d'endettement, le DF a convaincu la Commission d'adopter des seuils en fonction de l'endettement en valeur absolue. Si la loi modèle MCH2 propose de retenir le critère du degré d'autofinancement des investissements, et si le canton de Bâle-Ville a considéré un ratio dette/PIB, des seuils en fonction d'une valeur prédéfinie de l'endettement sont préférables à Genève car, en période de crise, le degré d'autofinancement ou le PIB ont tendance à diminuer brusquement, ce qui

amplifierait immédiatement les difficultés et aurait pour effet de provoquer des *stop and go* déstabilisateurs.

La proposition du DF prévoyait des mesures contraignantes graduelles en fonction de trois seuils d'endettement. Tant que l'objectif de réduire l'endettement à une année de revenus n'était pas atteint, le Grand Conseil ne pouvait approuver que des dépenses d'investissement (hors crédits de renouvellement) :

- à la majorité absolue des membres du Grand Conseil (51 voix) dès que l'endettement dépassait 12,5 milliards,
- à la majorité des deux tiers des membres (67 voix) si l'endettement dépassait 15 milliards.

Au-delà d'un endettement de 17 milliards, le Grand Conseil ne pouvait plus approuver de crédits d'investissements (hors renouvellement).

Suite à sa séance du 1^{er} juillet courant, la CCG a adopté à une courte majorité un nouvel article 15, alinéa 3 consistant à fixer, dès le seuil de 12,5 milliards d'endettement, une majorité des deux tiers des membres du Grand Conseil pour approuver des dépenses d'investissement à caractère urgent. Elle a ensuite fixé un nouveau seuil de 16 milliards à partir duquel le référendum est obligatoire pour les nouveaux investissements (hors crédits de renouvellement)⁵. C'est sur ce point précis qu'est dirigé l'amendement qui sera soumis en séance plénière.

⁵ L'article 15 tel que voté en commission est le suivant :

Section 2 Frein à l'endettement

Art. 15 Maîtrise de l'endettement

¹ La somme des emprunts à court et long terme figurant au passif des états financiers individuels de l'Etat représente l'endettement de l'Etat.

² L'objectif à long terme de l'Etat de Genève est de limiter l'endettement à un montant maximum équivalant au total des revenus du compte de résultat des états financiers individuels de l'Etat de l'année écoulée.

³ Tant que l'objectif visé à l'alinéa 2 n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent :

- a) Si l'endettement dépasse 12.5 milliards, à l'exception des crédits de renouvellement, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'investissement qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité des deux-tiers de ses membres est requise.
- b) Si l'endettement dépasse 16 milliards, l'adoption par le Grand Conseil de crédits d'investissement, à l'exception des crédits de renouvellement, doit être acceptée par les deux-tiers de ses membres et est soumise au référendum obligatoire.

Où il est question de modifier les mesures du frein à l'endettement

Si la minorité est à l'origine de l'article proposé par le DF concernant le frein à l'endettement, cette même minorité est consciente qu'il est délicat voire dangereux de bloquer les investissements. L'objectif du mécanisme demandé par les groupes libéral et radical et soutenu par la majorité de la Commission n'était pas d'empêcher l'Etat d'investir mais bien de mettre des gardes fous pour contenir l'évolution de la dette. La proposition faite par le département était, selon la minorité responsable, une proposition raisonnable.

Lors du débat sur cet amendement, et sans grande surprise, les partis non gouvernementaux ont considéré l'idée bonne mais la proposition faite trop tendre. Selon l'UDC et le MCG, le niveau de la dette genevoise est telle que des mesures strictes et immédiates doivent être prises. Dans ce sens, il a été proposé par ces deux groupes l'article 15 alinéa 3 tel qu'adopté en 3^e débat avec le soutien des partis de l'Alternative.

Les Verts ont étrangement soutenu cette proposition, estimant que pour défendre la minorité, il est important que la majorité des $\frac{2}{3}$ soit requise. Selon eux, une majorité de 51 voix ne porterait que les intérêts de la majorité alors qu'une majorité des $\frac{2}{3}$ obligerait la majorité à trouver des accords avec la Minorité du Grand Conseil. Ce raisonnement, s'il peut avoir du sens d'un point de vue théorique, rencontre néanmoins des problèmes pratiques. En effet, il n'existe plus aujourd'hui de majorité dans notre Grand Conseil. Les partis gouvernementaux représentent à gauche moins de 33% et à droite l'Entente n'a plus que 41 sièges. Autant dire qu'il n'y a dès lors plus de possibilité d'arriver à une majorité absolue de 51 voix par les seuls partis gouvernementaux de gauche ou de droite.

Dans un parlement où l'on retrouve aujourd'hui 3 blocs (Verts-Socialistes : 32 voix, Entente : 41 voix, UDC-MCG : 25 voix)⁶ et où il est probable qu'un 4^e bloc fasse son entrée dès la prochaine législature, les rapports de force vont être toujours plus compliqués et les majorités devront se former en fonction d'alliances mouvantes. Afin d'atteindre une majorité des $\frac{2}{3}$, les discussions risquent d'être longues et complexes, voire impossibles. Il existe un risque certain que ce type de majorité ne puisse être trouvé. Dans pareille hypothèse, cela signifierait donc que les investissements proposés par le Conseil d'Etat ne pourraient pas être engagés si le projet de loi qui vous est soumis ce jour n'est pas amendé.

Un Etat qui n'investit plus est un Etat qui se meurt. Il n'est pas envisageable de bloquer les investissements de la sorte cela d'autant plus que

⁶ Manque ici les 2 indépendants.

la probabilité est grande que le seuil des 12,5 milliards soit franchi fin 2013. Le principe de la majorité absolue de 51 voix est donc, pour la minorité, une bonne solution comme premier palier pour le contrôle de l'évolution de la dette. Appliquer le principe de la majorité des $\frac{2}{3}$ dès le premier palier de 12,5 milliards est un trop grand risque que prendrait notre parlement, risque qui pourrait bloquer les investissements urgents. Or ces derniers sont nombreux. En effet, en matière d'infrastructure les projets ne manquent pas. Par exemple, la révision de la H 1 50 implique des investissements à hauteur de près de 500 millions à l'horizon 2030 pour le réseau de tram, de trolleybus ou encore de bus. Le chantier du CEVA, l'application de l'IN 144 ou encore le débat sur la traversée lacustre, s'il aboutit, engageront le canton sur des investissements importants. De plus, les problèmes de surpopulation carcérale nous obligent à investir de manière significative et urgente dans la construction de nouvelles prisons. Enfin, notre canton se doit d'investir dans ses structures scolaires qui, pour certaines, sont dans des états déplorables, sans parler du manque de places disponibles qui nécessite la construction rapide de nouveaux bâtiments.

Est-il dès lors envisageable que notre parlement ne trouve pas de majorité pour voter des investissements fondamentaux pour le développement de notre Canton ? La minorité ne le pense pas. La Genève de demain se construit aujourd'hui et ce serait une grave erreur que de bloquer complètement les investissements.

L'alinéa 3 de l'article 15, s'il est adopté en l'état par le Grand Conseil, risque donc de bloquer rapidement les nouveaux projets d'investissements, même s'il s'agit de dépenses à caractère extrêmement urgent selon l'appréciation politique du Grand Conseil et qui ne peuvent être retardées.

Lors des débats en commission, la minorité a été surprise, si ce n'est choquée, par l'attitude du parti socialiste et tient à le relever. Ce parti, gouvernemental faut-il le rappeler, a fait le choix de soutenir l'amendement proposé par l'UDC et le MCG sans vraiment en donner les raisons contrairement aux Verts. Le député-candidat au Conseil d'Etat socialiste, qui est venu en qualité de remplaçant lors de la dernière séance de commission le 1^{er} juillet dernier, a fait des propositions farfelues en lien avec la fiscalité alors que le projet de loi qui nous est soumis n'a strictement rien à voir avec ce sujet. En soutenant l'amendement UDC-MCG, ce député-candidat au Conseil d'Etat a donc, en pleine connaissance de cause, durci de manière forte le projet de loi par son article relatif au frein à l'endettement. A croire qu'il avait pour simple objectif de briser un sain consensus obtenu après 6 mois de travail. Suite à ce vote, et après une nouvelle rocade de

commissaires⁷, une commissaire socialiste a indiqué que son groupe refuserait ce projet de loi, l'accusant d'être trop extrême au niveau de son article portant sur l'évolution de la dette. En parfaite contradiction avec le vote de son collègue, elle a dénoncé le frein potentiel qui a été mis sur les investissements justifiant alors le dépôt d'un rapport de minorité !

On est en droit de s'interroger sur cette attitude du parti socialiste. De son statut de parti gouvernemental, ce groupe est clairement tombé dans les travers d'un parti populiste, sans vision de l'intérêt commun, préférant briser un consensus trouvé après 6 mois de travail en commission.

Le texte adopté par la CCG en 3^e débat et soutenu par les commissaires socialistes est plus contraignant que la proposition initiale du DF qui répondait objectivement à l'attente de la Commission et prévoyait une gradation des mesures selon trois seuils d'endettement.

Face à cette situation, la minorité estime qu'il faut revenir à la voix de la raison. Si une large majorité souhaite introduire une rigueur accrue dans la gestion des finances publiques cantonales, un excès de rigueur peut rapidement devenir paralysant.

C'est pourquoi, il vous est proposé ici, Mesdames et Messieurs les députés, un amendement afin de conserver un article de la loi au sujet du frein à l'endettement tout en faisant en sorte qu'il reste raisonnable et laisse une certaine marge de manœuvre au gouvernement dans l'intérêt de tous les genevois.

La minorité vous propose par conséquent d'adopter un amendement modifiant l'alinéa 3 de l'article 15 réintroduisant une gradation des mesures selon trois seuils d'endettement correspondant à 12,5 milliards (soit environ 25% du PIB 2012 du canton de Genève), 14,5 milliards (soit environ 29% du PIB 2012 du canton), et 16,5 milliards (soit presque 33% du PIB 2012 du canton).

L'amendement proposé introduit une gradation plus souple des mesures, de manière à ce que les investissements à caractère urgent et dont la réalisation ne peut être différée, selon l'appréciation du Grand Conseil, ne restent pas bloqués. Mais il donne de sérieuses garanties et pousse à une diminution de notre dette devenue excessive.

⁷ Lors du 3^e débat, le groupe socialiste a été représenté par 3 commissaires, alternant leurs sièges environ toutes les 2 heures.

Article 15, alinéa 3 :

³ *Tant que l'objectif visé à l'alinéa 2 n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent :*

- a) Si l'endettement dépasse 12,5 milliards, à l'exception des crédits de renouvellement, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'investissement qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité absolue de ses membres est requise.*
- b) Si l'endettement dépasse 14,5 milliards, à l'exception des crédits de renouvellement, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'investissement qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité des deux-tiers de ses membres est requise.*
- c) Si l'endettement dépasse 16,5 milliards, l'adoption par le Grand Conseil de crédits d'investissement, à l'exception des crédits de renouvellement, doit être acceptée par les deux-tiers de ses membres et est soumise au référendum obligatoire.*

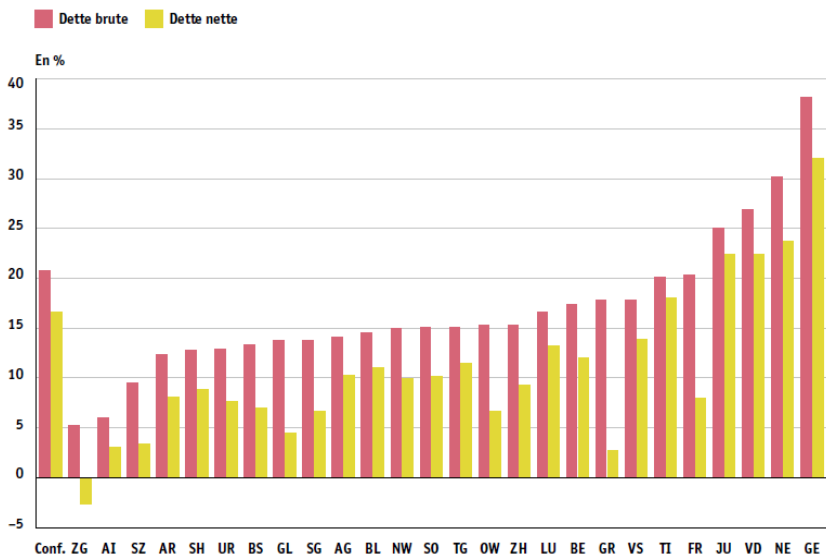
Cet amendement sera soumis en plénière.

Compte tenu des explications qui précèdent, la minorité responsable vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à soutenir son amendement rendant ainsi la révision de la LGAF cohérente, rigoureuse et raisonnable. Elle permettra au prochain gouvernement et au prochain Grand Conseil de poursuivre le développement de notre Canton dans un cadre rigoureux mais réaliste dans l'intérêt de tous les genevois et habitants de notre région.

ANNEXE

Taux d'endettement des cantons (communes incluses), 2009

Taux d'endettement des cantons (communes incluses), 2009



Ce graphique démontre, si nécessaire, que notre canton présente une dette élevée en comparaison intercantonale. Il devient donc impératif de s'attaquer à ce problème qui est une bombe à retardement pour les générations futures.

Date de dépôt : 3 septembre 2013

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M^{me} Lydia Schneider Hausser

Mesdames et
Messieurs les députés,

En préambule, nous tenons à remercier Madame Laura Bertolon, secrétaire adjointe au Département des finances et Monsieur Pierre Beguet, directeur général des finances publiques pour la mise à disposition de leurs compétences durant les travaux de la commission de contrôle de gestion. Un remerciement également à Monsieur Audria Raphaël, secrétaire scientifique de la commission pour les résumés, écrits, triptyques liés à ce projet de loi.

Globalement la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) actuelle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994 ; elle répondait alors aux besoins de cette époque. Mais aujourd'hui, même avec les 22 modifications réalisées au cours de son existence, sa structure n'est plus adaptée aux nouvelles normes de gestion de l'État au niveau administratif et financier. Les Socialistes sont en conséquence d'accord avec le principe de son changement.

La proposition de LGAF ressortie de commission n'est cependant pas satisfaisante. Même s'il a été dit par Madame Bertolon durant les travaux que le texte proposé suit les tendances légistiques actuelles, nous regrettons qu'il soit de plus en plus hermétique pour le citoyen.

Les exigences normatives reflètent l'air de notre temps. La loi renvoie à des référentiels de plus en plus spécialisés et complexes qui sont entrés dans l'administration et la gestion de l'État que cela soit au niveau de la comptabilité, du contrôle de gestion, du contrôle interne et du contrôle des risques. L'État serait comparable et est comparé par la majorité parlementaire à une entreprise commerciale qui doit être rentable, concurrentielle, efficace, voire efficiente dans le cadre d'une bonne gouvernance surtout ou uniquement axée sur la finance.

Alors que l'ancienne LGAF était complétée par cinq règlements d'application, la nouvelle LGAF s'appuiera essentiellement sur un règlement général d'application qui reprendra et précisera le contenu et les modalités

d'application de la moitié de ses articles. Quelques règlements spécifiques viendront compléter des champs particuliers.

En résumé, le Grand Conseil via cette nouvelle loi place l'ossature de la gestion administrative et financière de l'État et le Conseil d'État, via le règlement général, se chargera non seulement de son application, mais bénéficiera d'une très et trop grande latitude d'interprétation. Nous regrettons que nous n'ayons pas eu, avant ce présent débat, la première version de ce règlement d'application, qui nous aurait permis d'appréhender la direction que compte prendre le Conseil d'État.

Vu l'importance prise par la dimension financière et les critères imposés de bonne gestion des entités publiques, Genève se doit d'être compétitive et obtenir une bonne notation des organismes de notation pour rester intéressante sur les marchés financiers mondiaux et particulièrement vis-à-vis des investisseurs. En répondant aux interrogations de Standard et Poor's, il est nécessaire que Genève obtienne au minimum un AA-, mais plutôt un AA+. Pour le moment, cela est le cas en 2012, la note reçue est bonne et ceci malgré toutes les craintes émises par une majorité des député-es.

La LGAF actuelle est axée sur un système financier et comptable qui a comme but premier d'être au service des lois dans une proportionnalité entre le financier - administratif et les missions de l'État. A titre d'exemple, il est intéressant de mettre en parallèle l'art 2 LGAF actuellement en vigueur :

Art.2 Principes de la gestion administrative

1 L'administration doit agir conformément aux exigences du droit, de la proportionnalité, de l'efficacité et de la rationalité.

2 Le principe de la proportionnalité veut que tout acte administratif soit nécessaire et approprié à la réalisation du but fixé

3 Le principe de l'efficacité et de la rationalité exige un choix et une organisation des moyens administratifs garantissant la meilleure gestion administrative possible

et l'art. 1 du PL 10960 :

Art. 1 Buts

La présente loi doit permettre aux entités relevant de son champ d'application :

- a) d'appliquer de manière efficace les règles constitutionnelles et légales en matière de gestion des finances de l'Etat;*
- b) de disposer des outils de décision et des instruments nécessaires à la gestion financière;*
- c) de mettre en œuvre une gestion financière conforme aux principes de performance de l'action publique, tout en garantissant un équilibre des comptes.*

Cela illustre toute l'évolution réalisée par les entités publiques à laquelle Genève n'a pas échappé : découpage par politiques publiques, indicateurs, supervision du fonctionnement par des systèmes de contrôles internes financiers et de gestion. Il devient plus que difficile de retrouver la substance de l'action publique, le lien entre la finance et les problèmes concrets à résoudre.

Contrôle des risques

La majorité s'est engouffrée dans une des seules marges de manœuvre laissée libre par le Conseil d'État : l'instauration de contrôles plus importants.

L'ancienne loi et la première proposition de projet de loi du Conseil d'État réglaient le système de contrôle respectivement dans un alinéa et dans un article unique relatif à l'instauration d'un système de contrôle interne.

Dans le projet de loi qui sort des travaux en commission, le contrôle prend l'importance d'un chapitre complet et est détaillé en contrôle financier, contrôle de gestion et contrôle des risques.

Tous ces processus nécessitent des spécialistes de l'évaluation et répondent à des standards tellement spécialisés que la marge d'initiative du canton et des personnes qui y travaillent devient peau de chagrin.

Pour l'instant, que cela soit durant les séances de la commission de contrôle de gestion ou la lecture des procès-verbaux, le périmètre des risques pris en compte n'est pas clair ; le terme de « risques significatifs » a été employé, mais le périmètre et la portée des instruments de mesure de ces notions seront détaillées dans le règlement d'application, voir dans les référentiels transversaux de gestion des départements. En résumé, tout et son contraire est possible pour ajouter des couches aux procédures déjà multiples dont est affublée la fonction publique.

Toute entité a déjà des limites fixées dans son organisation sur des processus limitant les risques : double, triple regards, obtention d'un accord hiérarchique différencié suivant les sommes engagées. A force de répondre à des procédures, des exigences, des objectifs qui ne concernent que l'administratif et le financier et leur contrôle, les spécificités métier des services de l'État disparaissent petit à petit pour produire des agents qui savent mieux remplir les cases de contrôle que s'occuper de leur mission et son sens ; l'avantage à ce processus est que les employé-es deviennent interchangeables.

Durant les travaux, le Conseil d'État nous a expliqué qu'il s'agirait uniquement pour l'État et les entités autonomes d'informer le parlement sur les grands risques financiers pris ou découlant d'éléments extérieurs touchant leurs domaines.

Même si l'article 53 reste très général, les débats relatifs à cette notion de gestion des risques a été l'occasion d'entendre la volonté de certains députés de verrouiller toute initiative que pourraient prendre des conseils d'administrations des entités autonomes.

Les discussions sur des exemples de limitations des risques en commission, en particulier sur des dossiers SIG montrent que des risques stratégiques ont été pris. Les SIG ont investi environ 70 millions dans la recherche de sources d'énergies alternatives. Cela répondait à la volonté des Genevois de sortir complètement du nucléaire. Malheureusement, certaines sources d'énergie telle que l'énergie éolienne a rencontré des oppositions qui n'étaient pas prévisibles lorsque cette source d'énergie a émergée. Facile de prédire la force de la tempête une fois qu'elle est passée.

Les Socialistes ne sont pas d'accord d'introduire cette dernière notion de contrôle des risques dans la loi.

Historiquement, nous avons vu que la dernière crise de 2009 était due à Genève principalement au très haut taux du franc suisse et aux difficultés financières de certains pays européens ; cela n'avait rien à voir avoir un quelconque risque interne. Aucun modèle économétrique n'a pu anticiper les risques de crise à l'échelle planétaire (à part peut-être ceux qui l'ont provoquée pour pouvoir miser en bourse sur les malheurs d'un pays comme la Grèce). Comment alors imaginer qu'au niveau genevois, des contrôles de risques arrivent au but recherché ?

En termes de suivi des risques, le parlement a déjà la possibilité d'accepter ou non les contrats de prestations qui incluent des indicateurs de suivi et des mesure de réduction des risques de gestion. Le Grand Conseil a déjà renforcé son droit de regard non seulement sur les budgets et les comptes des entités, mais également sur les rapports de gestion qu'il va dorénavant accepter. De plus il existe déjà la cour des comptes, l'inspection cantonale des finances, le contrôle interne, les commissions des finances et de contrôle de gestion du Grand-Conseil, les services internes d'audit.

En termes de suivi, cela sera déjà ardu et lourd autant pour les parlementaires que pour les entités ; venir ajouter encore tout un processus relatif au suivi des risques correspond pour nous à la mise en place d'une usine à gaz.

Cette disposition nouvelle n'est pas un désir de meilleure gestion, elle est le résultat d'un besoin d'ankyloser encore plus l'administration de l'État par des strates administratives et de contrôle. Les partis qui prônent publicitairement moins de bureaucratie sont en train ici d'étouffer l'État et ses fonctionnaires sous une couche supplémentaire de comptes à rendre dans des rapports supplémentaires qui seront peut-être lus, si tout va bien, par une dizaine de parlementaires !

Quel paradoxe : alors que dans toute entreprise privée, le processus de gestion, voire d'investissement donne des bons points à des initiatives potentiellement risquées (qui réussissent), ici, pour l'État, la droite prône non seulement la rigueur, mais le contrôle absolu. Avec de telles contraintes procédurales, inutile de dire qu'aucun fonctionnaire fusse-t-il responsable d'un domaine ne prendra d'initiative impliquant des potentiels risques financiers. En y ajoutant le transfert de compétence des élu-e-s vers les spécialistes, on assiste sous couvert de bonne gestion, à une diminution de la légitimité des décisions qui ne sont plus prises formellement par le législatif, mais par l'exécutif et l'administration avec des arguments dits techniques.

Comment dans ce cadre-là se dire que l'État évolue pour les/ses citoyens ?

En croyant faire de la bonne gestion et augmenter la transparence, on risque de créer un système qui n'évitera pas les risques majeurs, mais qui bloquera toutes les initiatives. On multiplie les organes sans vision globale, on ne fait plus de politique et de gestion à long terme, on fait de la gestion au jour le jour et on défend ainsi des intérêts particuliers.

De plus, même si heureusement cette proposition n'a pas trouvé de majorité, une forte minorité désirait en plus centraliser la direction de ces systèmes de contrôle dans un seul département.

Les Socialistes vous proposent donc un amendement qui abroge l'article introduisant un système de gestion des risques dans la future LGAF.

Frein à l'endettement

La dette coûte, chaque jour des intérêts et des amortissements. Bien évidemment, les Socialistes sont favorables à la diminution de cette charge en tant que telle. C'est pourquoi, en période de haute conjoncture telle que nous la vivions en 2008, nous avons lutté et nous nous sommes opposés à la baisse d'impôts (soit disant pour les familles), car, sans ce cadeau aux plus riches de notre canton, nous aurions été en mesure de continuer le remboursement de la dette comme cela a été fait entre 2007 et 2009 à raison de plus de 2,5 milliards de francs. En lieu et place, la baisse d'impôts a été proposée au

peuple. Le peuple genevois a réagi comme la majorité des collectivités européennes (à l'exception du peuple saint-gallois) en acceptant cette baisse fiscale. Comme nous avons pu le constater, cette baisse de la fiscalité a introduit des inégalités devant l'impôt, appelées « niches fiscales » en faveur de contribuables privilégiés : déduction Lamal, bouclier fiscal, etc..

La droite genevoise n'est pas originale – comme partout, après la baisse d'impôts et de revenus pour l'État, elle crie maintenant au loup et veut diminuer cette dette tout à coup devenue insupportable.

Non seulement l'État devrait suivre une cure d'amaigrissement naturelle, conjoncturelle – résultant de la crise économique de 2009-2010, mais en plus il serait astreint à une récession ou une diminution, en valeur absolue, de son fonctionnement !

Ce mécanisme dépasse l'augmentation/diminution de la dette. Il s'agit de s'attaquer au principe même de la raison de l'existence d'un État qui devrait en période faste, rembourser la dette et en périodes difficiles assurer des dépenses publiques permettant d'amortir le choc et d'éviter ainsi la paupérisation d'une partie de la population. Ce que la droite veut ici, c'est rendre flexibles toutes les dépenses et ainsi fragiliser l'État, le réduire à sa portion congrue, ne pouvant plus jouer son rôle auprès des classes moyennes et populaires.

La dégradation de la qualité des services publics principalement par la suppression de poste, le démantèlement des mécanismes salariaux ne tient pas compte de l'intérêt général. Loin d'une vision pragmatique, nous sommes face à une vision purement idéologique.

La droite veut faire porter le déficit de l'état sur le dos de dépenses trop importantes de la fonction publique alors que structurellement, la crise de 2008 et les dégradations sociales et financières actuelles sont principalement dues à une mauvaise répartition des richesses sur le dos des salariés.

Réduire les dépenses de l'État nuit directement aux missions de celui-ci, mais sur un territoire de la grandeur de Genève, cette mesure nuira principalement à l'économie en diminuant le pouvoir d'achat de nombreux habitants du canton rendant encore rapide la diminution des recettes de l'État.

Nous faire croire que le frein ou plutôt le mécanisme de stop à l'endettement serait la solution miracle pour les finances de l'État est un leurre. Un leurre pour nous faire oublier que pour dynamiser une économie, il faut surtout investir dans des infrastructures permettant de cultiver, stimuler le potentiel humain qui a toujours été reconnu comme notre minéral principal.

Afin d'éviter à l'avenir le mécanisme couplé de baisse des revenus de l'État suivi par l'obligation de comprimer les dépenses, nous vous proposons d'introduire dans le mécanisme de frein à l'endettement l'interdiction de baisse de la fiscalité (ou octroi de privilège fiscaux supplémentaires), hors obligation supra-cantonale d'harmonisation (UE ou Confédération) jusqu'à ce que la dette consolidée n'atteindra pas 100 % ou moins des recettes de fonctionnement consolidées.

Les Socialistes vous soumettent un amendement qui introduit une limite de dette consolidée (comprenant le petit état et les entités autonomes) devant au maximum être à 100 % des recettes de fonctionnement consolidées.

Réserve conjoncturelle

Nous avons à gérer un État, une collectivité d'individus qui nous ont donné leur confiance pour que nous mettions tout en œuvre pour leur assurer un avenir, une formation, des services de santé, une sécurité sociale et d'intégrité physique et des biens.

L'État n'est pas une entreprise commerciale, il a une histoire, il a une organisation, il a des objectifs et des devoirs, des règles. Toutes les mesures construites à partir des décisions du parlement et actuellement en vigueur en faveur de la population représentent une grande part des charges de l'État. Depuis 2005, les charges « fixes » de fonctionnement ont été stabilisées.

Introduire un stop à l'endettement sur le long terme ne permettra plus aucune latitude en temps de crise économique. Diminuer les moyens de l'État alors que c'est dans ces moments-là que le rôle de l'État est particulièrement important pour subvenir notamment aux besoins minima de la population (aide sociale, santé, éducation). L'État de par ses fonctions de régulation a une inertie naturelle et les moyens d'assainissement doivent se comprendre à moyen et long terme, les changements doivent s'assurer de la continuité des prestations. Les changements brusques sans planification à long terme, des « *stops and go* », sont le meilleur moyen de créer une illusion d'assainissement qui à long terme créeront du déficit, en sous-évaluant ou sur-évaluant certains aspects budgétaires.

Il est évident que la constitution de la réserve conjoncturelle se fait après détermination du résultat annuel.

Par contre, baser la mise en route, le déclencheur, du premier palier de frein à l'endettement sur le budget et par le biais de la reconstitution de la réserve conjoncturelle n'est pas pertinent.

Le budget, en tant que tel est un outil prédictif: d'un côté des autorisations de dépenses, ce qui ne veut pas dire que toutes les sommes seront dépensées et de l'autre des estimations de revenus, en particulier fiscaux. Le risque est donc grand de voir des approximations déboucher sur des mesures drastiques qui se révéleront finalement contre-productives voire inutiles.

Bâtir un stop à l'endettement via la mise en route de mesures uniquement d'économies au niveau du budget ou par des mesures législatives ne convient pas. C'est pourquoi nous reprenons ici l'amendement proposé par Les Verts en commission et nous vous proposons un amendement éliminant ce stop à l'endettement

Les intérêts et remboursements de la dette sont bien des charges de fonctionnement, mais de là à exiger un auto-financement total des investissements avant reconstitution de la réserve conjoncturelle drastique impactant directement les prestations données à la population.

Les Socialistes vous proposent en conséquence de ne pas introduire la condition de l'autofinancement des investissements à l'alimentation de la réserve conjoncturelle en cas d'exercice bénéficiaire. L'article ainsi amendé donne une latitude au Conseil d'État d'augmenter la réserve sans tenir compte de l'autofinancement des investissements. L'article tel que formulé n'empêche ni le Conseil d'État ni le Grand Conseil d'ajouter, quand cela est nécessaire, l'autofinancement des investissements. Nous laissons ainsi une marge de manœuvre qui n'existe plus dans l'article 12 sorti du troisième débat.

Assainissement de la dette

L'assainissement de la dette est possible en jugulant l'augmentation de celle-ci et/ou en réduisant la dette en absolu.

Lors de la période de crise 2008-2010, le Grand Conseil a autorisé d'importants montants d'investissements. Les investissements étaient nécessaires pour rattraper le retard accumulé par le canton et ils étaient d'autant plus justifiés en tant de crise, dans un mouvement anticyclique.

Qui dit investissement dit frais fixes à long terme. Même si l'emprunt est pertinent pour le capital de départ, il est évident que les retombées des frais d'intérêt eux seront compris dans les charges de fonctionnement.

Ce qui fait que l'augmentation de la dette actuelle est essentiellement due aux importants investissements octroyés durant cette époque-là. Si nous avons une dette qui augmente uniquement ou principalement à cause des charges dues au fonctionnement de l'État, nous pourrions entendre qu'il soit

nécessaire de mettre dans cette loi des mesures drastiques, mais ici, les charges de la dette sont principalement dues aux mesures liées aux investissements réalisés durant la période de crise, et comme mesure de rattrapage nécessaire. Ces charges vont aller à moyen et long terme renflouer la valeur du patrimoine de l'État et donc ne sont pas à fonds perdus.

Or, préconiser un frein à l'endettement sur le fonctionnement et sur les investissements revient à mettre l'État sous tutelle et bloquer tout mécanisme qui lui permettrait d'intervenir en cas de future crise majeure.

Cela vient à dire que c'est à toute la population et surtout la population précarisée ou moyenne de subir le remboursement des investissements par la possible suppression de prestations à la population.

Ce qui va inévitablement poser la question de choix sur des prestations à sauvegarder ou à détruire, voire à privatiser. Et inévitablement cela va poser la question assez rapidement des frais de fonctionnement et directement de la protection de la fonction publique, des statuts des personnes travaillant à l'État.

Quatorze cantons ont placé des gardes-fous par rapport à la dette avec l'instauration de freins plus ou moins importants à court ou moyens terme. Plusieurs d'entre eux n'ont émis que la possibilité de compte équilibrés et si ce n'est pas le cas, d'augmentation d'impôts.

L'équilibre des finances à moyen et long terme est évidemment désirable. Cependant, la solution ne passe pas, comme le suggère la majorité de droite du Grand Conseil, uniquement par des coupes budgétaires. Cette vision extrémiste est celle du tea-party aux États-Unis, les modérés des deux côtés de l'Atlantique de droite ou de gauche admettent que la solution ne peut être unique. Il faut jouer sur deux tableaux : les dépenses et les revenus.

Avant que d'arriver au frein à l'endettement, le Conseil d'État doit proposer des mesures réduisant les charges ou augmentant les revenus. Il serait bon que le Grand Conseil intègre, mais il serait bon que pourquoi ne pas introduire au niveau parlementaire également cette dualité.

Investissements

En ce qui concerne les investissements il y a plusieurs éléments à prendre en compte hors celui strictement financier.

Il existe dans la volonté de créer un frein aux investissements, une méconnaissance, ou plutôt une volonté délibérée, d'ignorer la particularité des investissements par rapport au fonctionnement, les particularités de la dette d'investissement par rapport à la dette de fonctionnement.

Dans un rapport de 2009, l'UBS mettait en avant la justesse de la politique d'investissement du canton de Genève et donnait dès lors une note de compétitivité plus grande au canton de Genève qu'au canton de Vaud. En effet, en réduisant la dette en réduisant ses investissements, le canton de Vaud a prétérité son avenir.

En d'autres termes, en agissant que sur le court terme, le canton de Genève se promet des dettes dans le futur. Les investissements non réalisés aujourd'hui coûteront automatiquement plus chers demain, l'inflation, les besoins plus importants auront alors fait leur œuvre. Pour faire plaisir à son électorat, la droite est prête à ralentir les investissements, sachant que la facture sera payée dans 20 ou 30 ans, un horizon électoral bien lointain.

Dès lors, l'article 15 qui limite les investissements, derrière un aspect responsable et de bonne gouvernance, est en réalité un outil dangereux. Certes, il n'est pas question de dépenser à tout va de l'argent. Cependant, qui peut affirmer que la construction de nouveaux cycles d'orientation, la réfection de ces derniers, la construction des infrastructures indispensables pour la mobilité, l'éducation, la sécurité, etc. des Genevois-es doivent être limités aujourd'hui aux dépens de la génération de demain.

En outre, emprunter pour investir dans la pierre, est doublement un investissement raisonnable. Premièrement, les loyers payés par l'État quand il n'est pas propriétaire est de l'argent perdu de toute façon. Deuxièmement, les bâtiments de qualité prennent de la valeur au fil du temps et représentent donc un investissement pour l'avenir. Si on y ajoute, le besoin de locaux appropriés pour nos élèves, nos patients, etc. il ne fait pas de doute que l'emprunt sans excès pour investir est une démarche raisonnable prendre de la valeur ou à défaut vont en tous cas garder leurs valeurs.

Ainsi, l'option prise en 2008 de rattraper les retards sur les investissements du canton était juste, raisonnable économiquement (mesure anticycliques), il l'était également en terme de développement du canton et de la région.

Quel que soit le mode de financement des investissements, ce sera le contribuable qui sera sollicité ; a seule chose qui change est de savoir quel contribuable et à quel montant d'impôts.

L'autofinancement suppose une sollicitation immédiate du contribuable soit par un surcroît d'impôts soit pas une baisse drastiques des dépenses de fonctionnement, soit d'autres dépenses que celles liées aux investissements.

L'emprunt implique une sollicitation du contribuable pour dégager la somme nécessaire au remboursement des emprunts et à leurs intérêts. La charge est donc divisée et répartie dans le temps.

Suivant l'urgence des investissements, l'écart d'imposition/réduction des autres dépenses pourrait être drastique pour le contribuable. Poser un frein sur les investissements n'est pas une mesure équitable et contrairement à ce que la majorité laisse à penser, n'est pas un signe de bonne gestion. Inscire un tel mécanisme, en plus avec des chiffres déterminés dans la loi n'est pas acceptable pour les Socialistes.

Il appartient au Conseil d'État, en début de législature, de prioriser les projets d'investissements futurs, hors crédits de renouvellement. La charge répartie dans les années suivantes serait ainsi supportable autant pour l'investissement que pour les charges qu'il induit.

Des investissements non-réalisés aujourd'hui représentent également une dette pour demain, pour nos enfants !

Les Socialistes vous demandent d'accepter leur amendement qui propose de ne pas entrer ce frein aux investissements dans la LGAF. Cela évitera que tout investissement devienne urgent ou soit intégrer dans les crédits de renouvellement.

Conclusion

Il devient de plus en plus difficile pour le citoyen de se reconnaître dans la jungle de référentiels hypertechnicisés des règles comptables et des mécanismes de gestion et de contrôle. La mutation du service public dans lequel le citoyen était un acteur central se mue de plus en plus en un service au public où le citoyen devient un client. Les Socialistes le déplorent et c'est pourquoi nous n'acceptons pas de renforcer encore ces mécanismes en ajoutant dans la loi la « gestion des risques »; pour nous cette notion est déjà suffisamment présente dans tous les processus existants.

Genève est un canton dynamique autant dans le nombre et la composition de ses habitants que dans son tissu économique. Pour appuyer cette évolution et rester concurrentiel, le canton doit investir dans ses structures et dans son potentiel humain.

Les Socialistes trouvent exagéré qu'à travers cette nouvelle LGAF, la majorité veuille introduire un assainissement de la dette (et de l'Etat) via trois mécanismes différents (réserve conjoncturelle, investissements, fonctionnement). Ces stops aux dépenses vont jusqu'à introduire des plafonds chiffrés de la dette correspondant aux méthodes de vote des investissements ; ces chiffres n'auront plus aucune signification sur un moyen terme, leur indexation n'ayant même pas été acceptée.

Vouloir appliquer la « règle d'or » en matière de finances publiques uniquement sur la limitation des dépenses n'offre aucune garantie de maintenir des revenus suffisants ou de trouver des revenus supplémentaires. « Lisser » des périodes de crise signifie également qu'un effort supplémentaire et prioritaire doit être porté sur la création d'emplois et sur la répartition des richesses.

La droite ne pense maintenant qu'à diminuer les dépenses alors que dans une entreprise, il est évident que l'équilibre des comptes se joue sur les dépenses et les recettes. Faites ce que je dis, mais pas ce que je fais. Les Socialistes, tout en admettant que les finances doivent être parcimonieusement utilisées ne sont pas d'accord de subordonner toutes les stratégies de l'État aux exigences financières. C'est pourquoi nous vous proposons une série d'amendements dans le but de sauvegarder une marge de manœuvre en matière de relance et d'investissements.

Nous vous proposons les amendements suivants :

Amendement 1

Art.12, al.2 lettre a

a) en cas d'exercice bénéficiaire, la réserve conjoncturelle ne peut être alimentée qu'à hauteur de l'excédent de revenus qui ressort du compte de résultat

Amendement 2

Article 12 alinéa 5

Abrogation

Amendement 3

Article 14, alinéa 3 et suivants :

Grand Conseil

3) Hors exigence d'adaptation aux règles de droit supérieur, aucune baisse fiscale ne peut être accordée tant que la dette consolidée n'atteindra pas 100 % des recettes de fonctionnement consolidées.

4) Si le Grand Conseil refuse l'entrée en matière sur un ou plusieurs projets de loi proposés par le Conseil d'Etat ou y apporte des amendements, il doit proposer des mesures législatives d'un montant équivalent

5) Le Grand Conseil doit adopter dans les trois mois une ou plusieurs lois soumises au vote du corps électoral

6) Pour chacune des mesures d'assainissement, le vote oppose la modification législative proposée à une augmentation d'impôts d'effet équivalant. Le corps électoral doit faire un choix. In ne peut apposer une double acceptation ou un double refus à l'alternative proposée.

8) Les diminutions de charges ou augmentations d'impôts qui résultent des modifications législatives adoptées entrent en vigueur l'année qui suit le vote du corps électoral.

Amendement 4

Article 15

Abrogation

Amendement 5

Article 53

Abrogation