

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Anne Marie von Arx-Vernon, Guy Mettan, Vincent Maitre, Philippe Schaller, Bertrand Buchs, Béatrice Hirsch, Serge Dal Busco, Philippe Morel, Eric Bertinat

Date de dépôt : 3 décembre 2012

Projet de loi modifiant la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) (D 1 11)

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

Art.1 Modifications

La loi sur les indemnités et les aides financières, du 15 décembre 2005, est
modifiée comme suit :

Art. 6, al. 2 (nouvelle teneur)

² En dérogation à l'alinéa 1, les aides financières uniques, égales ou
inférieures à 500 000 F ou annuelles, du même montant, et dont la durée
d'octroi ne dépasse pas 4 ans, peuvent être accordées par le Conseil d'Etat
par voie d'arrêté.

Art. 11, al. 5 (nouveau)

⁵ L'ensemble des indemnités et aides financières accordées par l'Etat sont
regroupées par politique publique dans un même projet de loi. La liste des
entités qui reçoivent un montant supérieur à 500 000 F par an ainsi que les
contrats de prestations y afférents figurent en annexe avec l'exposé des
motifs. Le projet de loi mentionne également la liste des entités qui reçoivent
un montant inférieur ou égal à 500 000 F par an.

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 de Genève, du 7 octobre 1993, en particulier aux normes comptables visées à son article 1. Les entités dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes IPSAS, mais dont la subvention annuelle est supérieure à 500 000 F, présentent leurs comptes conformément aux normes Swiss GAAP RPC. Dans les autres cas, le Conseil d'Etat fixe les modalités de présentation des états financiers;

Art. 2 Entrée en vigueur

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

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de loi a pour but de simplifier la procédure d'octroi des indemnités et aides financières octroyées par l'Etat de Genève aux entités subventionnées, l'idée étant que toutes les subventions inférieures ou égales à 500 000 F puissent désormais être accordées par le Conseil d'Etat par voie d'arrêté et que l'ensemble des subventions soient regroupées par politique publique au sein d'un même projet de loi. L'objectif de cette modification est double. Il vise d'une part à alléger une procédure administrative et parlementaire devenue particulièrement lourde depuis l'adoption, en décembre 2005, de la loi sur les indemnités et aides financières (*D 1 11*), en raison du nombre considérable de projets de lois à examiner.

L'objectif de cette modification vise également à soulager les petites associations et institutions qui voient leur budget littéralement « plombé » par les frais liés à la comptabilité, à la révision, à la gestion des indicateurs et à l'ensemble des contrôles exigés par la LIAF dès que la subvention dépasse le seuil de 200 000 F. Une telle modification permettrait à ces organismes d'être mis au bénéfice d'une procédure de contrôle simplifiée et de frais de révision allégés tout en réduisant la bureaucratie de l'Etat et le nombre de fonctionnaires affectés aux tâches de contrôle pour des montants qui n'ont qu'un faible impact sur les comptes de l'Etat. Sans compter les économies de temps réalisées par la commission des finances.

Bref rappel

Votée en décembre 2005 par le Grand Conseil à l'unanimité des votants, la loi sur les indemnités et aides financières redéfinit le système de subventionnement des entités para et non étatiques en s'inspirant du droit fédéral et de la législation en vigueur dans différents cantons suisses.

Jusqu'alors, aucune législation spécifique ne s'applique à Genève aux subventions octroyées par l'Etat. La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (*LGAF, RSG D 1 05*) et la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (*LSGAF, RSG D 1 10*) fixent les dispositions légales en matière de subventionnement. Les départements compétents se chargent du traitement des demandes de subventions adressées au Conseil d'Etat. Elles sont présentées au Grand Conseil dans le cadre du projet de budget. Une

même entité subventionnée peut recevoir des subventions de plusieurs départements. L'exposé des motifs du PL 9011 relevait à cet égard : « qu'il n'existe pas de consolidation par organisme montrant l'ensemble des subventions accordées par l'Etat, pas plus d'ailleurs que d'indications sur les subventions provenant d'autres communautés publiques (communes et/ou Confédération). »¹

Selon les comptes de l'Etat, les subventions accordées en 2001 représentaient plus de 45% des dépenses. En 2000, 2001 et 2002, 5% seulement des pages du projet de budget traitaient des subventions alors que celles-ci représentaient près de 40% du budget². L'absence de contrôle du parlement sur une partie importante du budget était soulignée par les initiateurs du projet de loi. Quand bien même les députés étudiaient attentivement le budget dans les détails, peu d'informations leur étaient délivrées s'agissant des subventions et des entités auxquelles elles étaient octroyées. Ce que d'aucuns déploraient.

La LIAF

La loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF) vise à mieux contrôler les subventions et à en maîtriser l'évolution. Elle établit les principes, les conditions d'octroi et le « statut juridique » applicables aux subventions. Elle applique les mêmes règles aux subventionnés qu'aux services de l'Etat et introduit des progrès manifestes dans la transparence et la gestion des indemnités et des aides financières.

La distinction est faite entre d'une part les indemnités et de l'autre, les aides financières. Les indemnités concernent les établissements qui accomplissent une mission déterminée par l'Etat. Les aides financières concernent les entités qui remplissent une mission que l'Etat juge digne de soutien et dont il ne s'acquitte pas. Soit faute de moyens, soit parce qu'il juge plus économique de la déléguer.

La LIAF pousse enfin les institutions à davantage de clarté et de transparence en les obligeant à définir des objectifs et des indicateurs. Ceux-ci figurent dans les contrats de prestations conclus entre l'Etat et l'entité subventionnée.

Législations fédérale et cantonales

La Confédération et différents cantons, suivant l'exemple de la Confédération, se sont dotés de lois-cadres régissant l'octroi des subventions.

¹ <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09011.pdf>, p 10.

² <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL09011.pdf>, p 10 et 11.

Il s'agit de lois générales, véritables outils d'harmonisation des lois spécifiques aux subventions. Les cantons de Berne, du Valais, de Neuchâtel, de Lucerne, de Fribourg, du Tessin, de Vaud et du Jura ont fait ce choix. Tandis que d'autres cantons, tels Bâle-Campagne, Argovie et les Grisons, ont préféré réviser leur loi sur les finances cantonales dans le sens d'une meilleure organisation des subventions.

Le système mis en place par la Confédération est le suivant : Le Conseil fédéral adresse aux Chambres, tous les quatre ans, un message expliquant les intentions et les objectifs de l'Exécutif. Un arrêté fédéral fait suite à ce message et un crédit d'engagement est voté par les Chambres. Lors du vote du Budget, ce crédit est soit confirmé soit supprimé par arrêté fédéral urgent. Le Conseil fédéral se charge par la suite de la « mise en musique » des décisions du Parlement avec l'aide de l'administration.

En Valais, selon l'art. 15 de la loi sur les subventions, les « subventions sont octroyées par décision (*art. 5 LPJA et 42, al. 4 de la Constitution cantonale*), par contrat de droit public ou par mandat de prestations ». L'al. 2 de la loi précise que les « subventions peuvent aussi être accordées par contrat écrit de droit public, lorsque la loi le permet et que l'accomplissement des tâches est ainsi garanti. Ces contrats doivent contenir une clause de résiliation. Des modifications ultérieures de loi priment en tous les cas sur ces contrats ». L'élaboration de contrats de prestations sur plusieurs années est prévue lorsque les subventions sont destinées à des entités « chargées de tâches publiques » (*art. 15, al. 3 Loi sur les subventions*).

Une mesure d'urgence prévoit que « Pour contribuer à l'assainissement du ménage financier de l'Etat, le Grand Conseil peut, par voie de décret, réduire, de manière temporaire, les subventions de vingt pour cent au maximum. » (*Art. 19 rs VS 616.1*).

S'agissant du mode de subventionnement, le canton du Jura « privilégie (...) les subventions globales portant sur plusieurs années et se basant sur un système d'enveloppe financière ou de contrat de prestations. » (*Art. 19 LSubv*)

Les subventions sont accordées « par voie de décision ou sur la base d'un contrat de droit public » (art. 25). Une réserve conditionnée à la décision prise par le parlement dans le cadre du vote du budget de l'Etat est prévu. L'art. 33 précise dans quelles circonstances un dépassement du montant de la subvention peut être pris en compte. Il s'agit de : « Modifications autorisées du projet ou causes objectivement non maîtrisables et impérieuses, pour autant que l'autorité compétente en ait été immédiatement informée par écrit ».

A teneur de l'art. 13 de la loi vaudoise sur les subventions, « une subvention peut être octroyée ou révoquée par une décision ou par une convention (...) Les conventions sont conclues par écrit et contiennent des clauses de résiliation. Le Conseil d'Etat en fixe les éléments essentiels dans le règlement. »

A Fribourg, « ¹ L'octroi ou le refus de subventions fait l'objet d'une décision de l'autorité compétente. (...) ² Lorsque l'autorité compétente jouit d'une grande marge d'appréciation, ou qu'il y a lieu d'exclure que le bénéficiaire renonce unilatéralement à l'accomplissement de la tâche, les subventions peuvent faire l'objet d'un contrat de droit public. »

Il en va de même à Neuchâtel où les subventions sont en principe octroyées par voie de décision. Etant précisé qu'un contrat de droit public sous forme écrite est également possible.

Le dispositif en vigueur à Genève se révèle plus complexe et très contraignant, l'octroi des indemnités et des aides financières étant soumis à l'exigence d'une loi inscrivant dans le marbre, de manière stricte, les sommes allouées. Alors qu'il revient généralement à l'Exécutif de se charger de la « mise en musique ». L'évaluation périodique de toutes les subventions introduite dans la LIAF correspond à une pratique menée dans d'autres cantons avec plus de souplesse. Les délais impératifs fixés à Genève rendent, en effet, l'exercice plus difficile.

Faiblesses de la LIAF

Un travail approfondi mené en commission au cours de 20 séances a permis d'aboutir à un texte de loi relativement consensuel. Les progrès importants apportés par la LIAF en termes de transparence et de clarté dans la gestion des indemnités et des aides financières fait l'objet des louanges du plénum. La situation des petites entités subventionnées à hauteur de 200 000 F maximum et les contraintes qui leur sont imposées par la nouvelle LIAF constituent une préoccupation des élus, largement relayée au cours du débat précédent l'adoption de la loi en plénière.

La nécessité d'avoir une base légale pour les subventions allant de 60 000 F à 200 000 F entraîne des surcharges de travail administratif et des frais parfois tellement importants pour les associations bénéficiant de ces subventions, qu'elles doivent y consacrer une partie de leur budget, et parfois même se trouver en péril. Les bénéficiaires en subiraient les conséquences. Cette disposition du projet de loi initial a pu être évitée à la faveur d'un amendement du Conseil d'Etat, qui, soucieux de ne pas multiplier les projets de lois, prévoit l'obligation de la base légale pour les montants à partir de 200 000 F.

Les inconvénients résultant de l'application de la LIAF sont aujourd'hui bien connus. Ils touchent aussi bien le parlement, les départements que les associations, tous surchargés par les obligations liées à la procédure d'évaluation périodique des entités subventionnées, innovation principale de la LIAF.

Commentaire article par article

Art.1 Modifications

Art.6 Légalité (al. 2 nouvelle teneur)

² En dérogation à l'al.1, les aides financières uniques, égales ou inférieures à 500 000 F ou annuelles, du même montant, et dont la durée d'octroi ne dépasse pas 4 ans, peuvent être accordées par le Conseil d'Etat par voie d'arrêté.

Il s'agit de relever le plafond, actuellement en vigueur, de 200 000 F à 500 000 F. Six ans d'expérience de la LIAF démontrent que les arguments qui plaident, en 2005, contre la nécessité d'une base légale pour les petites subventions allant de 60 000 F à 200 000 F, s'appliquent aussi à la situation actuelle (base légale dès 200 000 F). Le PDC exprimait en ces termes sa position à cet égard : « (...) l'argent qu'on leur donne aurait été utilisé à argumenter, à déployer des efforts pour avoir la base légale pour obtenir la subvention, ce qui est évidemment un paradoxe que nous voulons éviter »³.

L'idée d'éviter la multiplication des projets de loi répond également à un souci d'optimiser l'efficacité du parlement trop accaparé par des tâches de contrôles imposées par la LIAF.

En déléguant ainsi au Conseil d'Etat la possibilité d'octroyer une subvention jusqu'à concurrence de 500 000 F, le parlement renforce la confiance accordée à l'Exécutif en 2005. Ce dernier est par ailleurs prié, via le règlement d'application, d'adapter les procédures de contrôle en fonction des montants octroyés.

Art.11 Contrat de droit public, décision, instances compétentes et procédure (al. 5 nouveau)

⁵ L'ensemble des indemnités et aides financières accordées par l'Etat sont regroupées par politique publique dans un même projet de loi. La liste des entités qui reçoivent un montant supérieur à 500 000 F par an ainsi que les contrats de prestations y afférents figurent en annexe avec l'exposé des

³ http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/560103/10/560103_10_partie11.asp

motifs. Le projet de loi mentionne également la liste des entités qui reçoivent un montant inférieur ou égal à 500 000 F par an.

Cette proposition répond à une volonté, déjà exprimée dans nos rangs en 2005, d'avoir une vision plus claire des aides octroyées par l'Etat en regroupant les subventions de même type ou de même catégorie. Outre une meilleure lisibilité du budget, cette proposition vise à rationaliser le travail des départements et du parlement.

Art.12 Formes de la demande (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 de Genève, du 7 octobre 1993, en particulier aux normes comptables visées à son art.1. Les entités dont le volume des comptes ne justifie pas la soumission aux normes IPSAS, mais dont la subvention annuelle est supérieure à 500 000 F, présentent leurs comptes conformément aux normes Swiss GAAP RPC. Dans les autres cas, le Conseil d'Etat fixe les modalités de présentation des états financiers;*

Cette modification est liée à l'élévation du seuil fixé à l'art. 6 al. 2 expliquée ci-dessus. Il en résulte un allègement des procédures pour les subventionnés jusqu'à 500 000 F. La partie II de la directive intitulée « Présentation et révision des états financiers des entités subventionnées et autres entités para-étatiques » EGE-02-04_v3⁴ s'applique désormais à ces entités.

Art.2 Entrée en vigueur

Pas de commentaire.

Au vu de ces considérations, les signataires vous invitent à entrer en matière sur ce projet de loi.

⁴ (http://www.geneve.ch/aides_financieres/culture/doc/directive_finances.pdf)