

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Cyril Aellen, Ivan Slatkine, Edouard Cuendet, Frédéric Hohl, Serge Hiltbold, Pierre Weiss, Antoine Barde, Renaud Gautier, Beatriz de Candolle, Bénédicte Montant, Michel Ducret, Benoît Genecand, Gabriel Barrillier, Murat Julian Alder, Patrick Saudan, Jean Romain, Daniel Zaugg, Raymond Wicky, Jacques Béné

Date de dépôt : 25 février 2014

Projet de loi

modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (Renforcement du frein à l'endettement)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, est modifiée comme suit :

Art. 15 Endettement (nouvelle teneur avec modification de la note)

La moyenne annuelle de la dette financière de l'Etat publiée dans les états financiers individuels de l'Etat représente l'endettement de l'Etat.

Art. 15A Objectif (nouveau)

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.

Art. 15B Gestion du personnel – Principe de réallocation (nouveau)

¹ Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut prévoir la création de nouveaux postes, à condition qu'il prévoi une diminution équivalente, en application du principe de réallocation des ressources.

² Le Grand Conseil peut y déroger conformément aux dispositions de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale du nombre total de postes de 0,5% par rapport au dernier budget de fonctionnement.

³ Le principe de réallocation ne s'applique pas aux postes financés par la Confédération.

Art. 15C Maîtrise des charges (nouveau)

¹ Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget peut présenter une augmentation des charges de fonctionnement à condition qu'elle soit inférieure ou égale au renchérissement tel qu'enregistré en novembre de l'année en cours.

² Le Grand Conseil peut y déroger conformément aux dispositions de la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, à concurrence toutefois d'une augmentation maximale des charges de 1% par rapport au dernier budget de fonctionnement.

Art. 15D Crédits d'ouvrage (nouveau)

Tant que l'objectif visé à l'article 15A n'est pas atteint, les mesures suivantes s'appliquent aux crédits d'ouvrage, à l'exclusion des crédits d'études et des acquisitions d'immeubles :

- a) si l'endettement annuel moyen dépasse 13,3 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité absolue de ses membres est requise (51 voix);
- b) si l'endettement annuel moyen dépasse 14,8 milliards de francs, le Grand Conseil ne peut adopter que des crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent. La majorité des deux tiers de ses membres est requise (67 voix). De plus, le Grand Conseil vote sur l'application de l'article 67, alinéa 3, de la constitution de la République et canton de Genève, du 14 octobre 2012.

Art. 2 Modification à une autre loi

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. 137, al. 9 (nouveau)

⁹ Si le Grand Conseil entend déroger à l'article 15B, alinéa 1, ou à l'article 15C, alinéa 1, de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013, l'adoption de la loi requiert la majorité des deux tiers de ses membres.

Art. 3 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,

Introduction

A l'initiative du Conseil d'Etat, la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF), adoptée le 7 octobre 1993, a fait l'objet, en 2013, d'une révision totale, notamment pour prendre en considération des changements fondamentaux intervenus dans la gestion financière de l'Etat au cours de ces dernières années. Il s'agissait en particulier de tenir compte du passage aux normes IPSAS, aux états financiers consolidés, au nouveau modèle comptable harmonisé des collectivités publiques suisses (MCH2), au budget par politique publique et à la mise en place du système de contrôle interne de gestion des risques.

Dans le cadre de ses travaux, la Commission de contrôle de gestion (CCG) a proposé au Grand Conseil, qui l'a accepté, d'introduire un dispositif destiné à maîtriser l'endettement.

L'objectif à long terme de ce dispositif 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 (art. 15 al. 2 LGAF). Concrètement, tant et aussi longtemps que cet objectif à long terme n'est pas atteint et lorsque l'endettement est tel que des paliers fixés par la loi sont dépassés, seuls les crédits d'ouvrage qui autorisent des dépenses à caractère urgent peuvent être engagés, et cela avec une majorité qualifiée des membres du Grand Conseil, laquelle dépend du montant de l'endettement annuel moyen (art. 15 al. 3 LGAF).

Ce mécanisme de « frein à l'endettement » s'est ajouté à des mesures d'assainissement obligatoires, sorte de « frein aux déficits », également prévues par la LGAF (art. 14), qui s'appliquent en substance, à certaines conditions précises, lorsque le budget ou les comptes présentent des déficits récurrents.

La refonte globale de la LGAF a été adoptée par le Grand Conseil à l'occasion de sa session du mois d'octobre 2013. Par arrêté du 27 novembre 2013, le Conseil d'Etat a fixé l'entrée en vigueur de cette réforme au 1^{er} janvier 2014.

I. Constats

A. Des mécanismes insuffisants

Les mesures d'assainissement obligatoires prévues par la LGAF constituent à l'évidence un dispositif utile et adéquat pour éviter que la République et canton de Genève se retrouve contrainte d'approuver, dans la durée, des comptes de fonctionnement déficitaires. Ces mesures ont en effet vocation à éviter un endettement accru du canton en raison de déficits récurrents. Deux exercices déficitaires successifs sont autorisés sans activation du mécanisme, afin de ménager une certaine souplesse pour permettre à l'Etat de manœuvrer et mener les réformes nécessaires pour revenir à l'équilibre après la survenance d'éléments extraordinaires, notamment conjoncturels.

Le frein à l'endettement a quant à lui principalement pour objectif de limiter, à long terme, l'endettement de l'Etat en agissant sur les investissements, et non pas, par nature, sur un éventuel déficit du compte de fonctionnement.

Si ces deux mécanismes sont vertueux, ils ne permettent pas, en revanche, de contenir l'augmentation structurelle des charges de fonctionnement de l'Etat, notamment lorsque celle-ci est compensée par une augmentation, aléatoire, des rentrées fiscales.

En effet, lors de périodes de haute conjoncture, lesquelles génèrent *de facto* une augmentation sensible des rentrées fiscales, l'Etat dispose alors de moyens financiers suffisants pour augmenter sensiblement et durablement ses charges, en particulier par l'engagement de collaborateurs au statut pérenne, tout en assurant leur couverture. Or, cette apparence est trompeuse, car lors d'un retournement conjoncturel, les recettes fiscales s'effondrent, tandis que les charges restent au mieux constantes.

Autrement dit, la loi actuelle permet à l'Etat d'engager des dépenses de fonctionnement conséquentes qui constitueront, à l'occasion du prochain ralentissement économique, une source de déficit de nature structurelle.

B. Des charges en forte hausse pour des revenus incertains

Au cours des deux législatures précédentes, les objectifs de maîtrise des charges fixés par le Conseil d'Etat ont été dépassés. Révisant son objectif antérieur plus rigoureux, le Conseil d'Etat a inscrit dans son programme de législature 2010-2013 le chiffre de 2%, au maximum, de croissance annuelle des charges de fonctionnement.

Entre 2010 et 2013, les charges ont augmenté de 2%, 2,3% et 2,2% respectivement. Le projet de budget 2014 tablait sur une augmentation « maîtrisée » à 0,8%. Au final, ce sera 1,1% par rapport à 2013.

Plus surprenantes sont les prévisions du plan financier quadriennal 2014-2017, tablant sur une croissance des charges de près de 2,5%, pour une croissance moyenne des revenus de 2,8%. Ce dernier chiffre paraît toutefois peu réaliste au regard de l'évolution du PIB cantonal, positive certes mais modérée : 1,9% en 2012, un peu plus de 2% en 2013, 2,5%, peut-être, en 2014 et 2015. En particulier, les prévisions de recettes devraient demeurer prudentes, dans un contexte européen et mondial très incertain et face à des réformes structurelles à venir importantes au niveau de la fiscalité des entreprises.

C. Une répartition des rôles inadéquate

Les auteurs du présent projet de loi ont conscience que l'adoption du budget par le parlement cantonal permet déjà, dans une certaine mesure, de limiter l'accroissement des charges, en général, et de la masse salariale, en particulier. Le processus parlementaire d'adoption du budget présente toutefois des limites notoires. Il est en particulier difficile de mesurer toute la pertinence des dépenses sur la seule base d'une analyse budgétaire.

Il peut être procédé à certains choix, principalement d'ordre politique, mais une réduction des dépenses, d'ordre organique ou liée à la gestion de l'Etat, est le plus souvent très difficile pour les parlementaires, même les plus diligents.

Le Grand Conseil dispose également de la faculté de procéder à ce qu'il est coutume d'appeler des « coupes linéaires », pour contraindre le pouvoir exécutif à une certaine réorganisation. Si celles-ci sont parfois utiles, nécessaires et efficaces ; elles peuvent néanmoins causer des dommages collatéraux négatifs non recherchés et ne pas toujours avoir les effets escomptés. De même, le parlement peut réduire certaines charges inscrites au budget, au niveau des subventions par exemple.

Même si, dans l'ensemble, les corrections opérées par le parlement sont fondées, il n'en demeure pas moins qu'elles ne peuvent porter que sur des points spécifiques et sur les quelques sujets connus des parlementaires. En somme, elles s'apparentent à des retouches, parfois dans l'urgence, et non à des réformes structurelles pouvant s'inscrire dans une cohérence globale de choix politiques budgétaires sur le long terme.

Aussi, l'idée des auteurs du présent projet de loi est de donner un cadre plus précis aux autorités exécutives chargées d'élaborer le budget de l'Etat

afin de les inciter à proposer les mesures d'assainissement financières les plus adéquates.

En substance, l'objectif consiste à renforcer doublement le frein à l'endettement prévu par la LGAF, tout en respectant les instruments, la cohérence et les objectifs de la loi actuelle. D'une part, il s'agit de consacrer le principe de réallocation des ressources de personnel, en limitant la possibilité de créer de nouveaux postes (emplois) sans compensation équivalente. D'autre part, le projet doit permettre de maîtriser l'augmentation des charges générales de l'Etat.

II. Commentaires article par article

A. Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)

L'actuel art. 15 LGAF comporte quatre alinéas et constitue le cadre du frein à l'endettement. Le présent projet de loi propose de compléter le dispositif existant de sorte que, dans un souci de cohérence et de lisibilité, il convient de parfaire la structure législative par la reformulation ou la rédaction de cinq dispositions législatives (art. 15 à 15D).

Matériellement, le contenu de l'actuel art. 15 demeure inchangé.

Article 15 (nouveau)

Cet article reprend textuellement l'actuel art. 15 al. 1 LGAF.

Article 15A Objectif (nouveau)

Cet article reprend textuellement l'actuel article 15 al. 2 LGAF

Article 15B Gestion du personnel - Principe de réallocation (nouveau)

Cet article constitue l'une des deux nouvelles mesures proposées. Aussi longtemps que l'objectif de limitation de l'endettement fixé par la LAGF n'est pas atteint, ainsi que pour les trois exercices suivants afin d'assurer un rétablissement durable de l'endettement en deçà de ce plafond, il impose que le budget ne puisse pas prévoir la création de nouveaux postes (de travail) sans qu'il soit prévu simultanément une diminution équivalente, en application du principe de réallocation des ressources.

Deux exceptions sont néanmoins possibles :

1. Une augmentation maximale du nombre total de postes de 0.5% par rapport au dernier budget de fonctionnement peut être approuvée par le

Grand Conseil à la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres (voir ci-dessous, B).

2. Le principe de réallocation ne s'applique pas aux postes financés par la Confédération.

D'une manière générale, ce mécanisme doit permettre au Conseil d'Etat, chef de l'administration, d'opérer au sein du « petit Etat » les arbitrages nécessaires tout au long de l'année en fonction des priorités politiques. Par conséquent, cette approche souple et globale tend à mettre en valeur les rôles respectifs du gouvernement et du parlement, en confiant au premier la mission qui lui revient légitimement.

Article 15C Maîtrise des charges (nouveau)

Cet article consacre la deuxième mesure objet du présent projet de loi. Tant que l'objectif de limitation de l'endettement fixé par la LGAF n'est pas atteint, ainsi que pour les trois exercices suivants, le budget ne peut pas présenter une augmentation des charges de fonctionnement supérieure au renchérissement tel qu'enregistré en novembre de l'année en cours. Une dérogation à ce principe est possible pour autant que, cumulativement, l'augmentation maximale des charges soit de 1% au plus par rapport au dernier budget de fonctionnement et qu'elle soit votée par la majorité qualifiée des deux tiers des membres du Grand Conseil (voir ci-dessous, B).

La principale force de cette mesure réside dans son étendue : elle couvre la totalité des charges de fonctionnement de l'Etat, et autorise donc le Conseil d'Etat à opérer les arbitrages nécessaires en disposant d'une marge de manœuvre étendue. A noter enfin qu'un mécanisme semblable existe dans le canton de Bâle-Ville (art. 4 de la loi sur les finances cantonales). Il a aussi été discuté à Berne, avant d'être recalé au profit d'une mesure plus... rigoureuse, figurant actuellement aux art. 101a et suivants de la constitution cantonale.

Article 15D Crédits d'ouvrage (nouveau)

Cet article reprend, avec une formulation très légèrement différente (amélioration de pure forme), le contenu de l'actuel article 15 al. 3 et 4 LGAF. Sa nouvelle place dans la systématique de la loi permet d'obtenir désormais, aux art. 15A à 15D, un train de mesures complet lié à l'objectif de réduction de l'endettement.

B. Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC)

Article 137 alinéa 9 (nouveau)

Le présent projet de loi propose d'imposer au Grand Conseil la majorité qualifiée des deux tiers de ses membres pour les dérogations prévues aux articles 15A et 15B LAGF (nouveaux). Il est nécessaire, par souci de compréhensibilité, de renvoyer à la LRGC et de compléter les dispositions qui réglementent le débat sur le budget plutôt que de prévoir ce type de règles directement dans la LGAF.

Conclusion

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi. Il constitue une modification de la LGAF cohérente, rigoureuse et équilibrée, qui permettra aux autorités de garantir à notre canton des finances saines, et ce durablement, dans l'intérêt de tous les Genevois et habitants de notre région.