



Date de dépôt : 5 décembre 2022

Rapport

de la commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de Alberto Velasco, Sylvain Thévoz, Youniss Mussa, Glenna Baillon-Lopez, François Baertschi, Daniel Sormanni, Xhevrie Osmani, Badia Luthi, Bertrand Buchs, Jocelyne Haller, Françoise Sapin modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05) (Pour que le Conseil d'Etat assume ses responsabilités en matière budgétaire)

Rapport de Alberto Velasco (page 3)

Projet de loi (13205-A)

**modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)
(D 1 05) (Pour que le Conseil d'Etat assume ses responsabilités en matière
budgétaire)**

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

Art. 1 Modification

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

Art. 42, al. 1 (nouvelle teneur) et al. 5 (nouveau)

¹ En l'absence de vote de la loi budgétaire au 1^{er} janvier, le Conseil d'Etat est
autorisé jusqu'à promulgation de la loi établissant le budget administratif de
l'Etat de Genève pour l'exercice, mais au plus tard jusqu'au 31 mars, à engager
les moyens financiers nécessaires aux activités ordinaires de l'Etat.

⁵ Le Conseil d'Etat transmet un nouveau projet de loi budgétaire annuel au
Grand Conseil le 31 janvier au plus tard. En cas de refus par le Grand Conseil,
le Conseil d'Etat est autorisé à engager les moyens financiers nécessaires aux
activités ordinaires de l'Etat.

Art. 2 Entrée en vigueur

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

Rapport de Alberto Velasco

La commission des finances a traité cet objet lors de sa séance du 30 novembre 2022 sous la présidence de M. Alberto Velasco. Le procès-verbal a été pris par M. Dylan Idrizi. La commission a été assistée dans ses travaux par son secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria.

Introduction

Le bon fonctionnement de notre Etat nécessite l'adoption d'un budget annuel qui reflète de manière sincère les besoins reconnus et les priorités de l'action publique tels qu'arrêtés par une majorité parlementaire. A l'inverse, le régime des douzièmes provisoires laisse au Conseil d'Etat une marge de manœuvre non négligeable qui échappe aux débats parlementaires, que ce soit par la demande de crédits supplémentaires en cours d'année ou par des coupes dans les dépenses autorisées par les douzièmes provisoires. Ainsi, en 2016, le Conseil d'Etat a mis en œuvre des mesures d'économie sur les charges de personnel ou sur les subventions qui n'avaient en rien été votées par le Grand Conseil. Pire, ces économies étaient une raison centrale d'opposition au budget présenté par le Conseil d'Etat ! Ce fonctionnement est problématique sur le plan démocratique, car il donne l'impression que le pouvoir exécutif peut au final mettre en œuvre ses volontés sans tenir compte de la position du pouvoir législatif – voire en l'absence de débats démocratiques – et conduit à accroître le discrédit du monde politique au sein de la population. En conséquence de ce qui précède, tout doit être mis en œuvre afin que l'Etat soit doté chaque année d'un budget.

La teneur actuelle de l'article 42 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) permet au Conseil d'Etat de se défausser à bon compte de ses responsabilités en cas d'échec du vote d'adoption de la loi budgétaire. En effet, en l'absence de majorité parlementaire pour voter le budget de l'Etat, les douzièmes provisoires sont automatiquement enclenchés conformément à l'alinéa 1 de cet article, où il est indiqué qu'« 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 ». Ce qui veut dire que toutes les dépenses qui ne sont pas ordinaires, par exemple les subventionnés, pourraient ne pas être engagées ! De plus, le Conseil d'Etat n'a pas l'obligation de prendre en compte la position de la majorité opposée à l'adoption du budget pour proposer un nouveau projet plus propre à réunir une majorité. Cela conduit le Conseil d'Etat à se désengager des débats budgétaires, à ne pas rechercher de majorité parlementaire et, au final, à rejeter

la responsabilité de l'échec sur le Grand Conseil. A l'inverse, si le Conseil d'Etat était tenu de présenter un nouveau projet de budget suite au refus du son premier projet, il serait plus enclin à tout mettre en œuvre pour trouver une majorité parlementaire, et ce dès le stade des débats en commission sur le premier projet de budget.

Le présent projet de loi modifie la LGAF et prévoit qu'en cas de refus du budget, le Conseil d'Etat est tenu de présenter un nouveau projet de budget avant le 31 janvier. Compte tenu des longs débats qui précèdent le vote budgétaire, le Conseil d'Etat dispose dès le vote final de tous les éléments de prises de position nécessaires pour modifier rapidement le projet refusé. Le délai au 31 janvier paraît donc raisonnable, eu égard au fait que les incontournables débats parlementaires qui devront suivre ce dépôt ne doivent pas reporter un nouveau vote en plénière après la pause estivale sous peine de vider de son sens le vote d'un nouveau budget alors que les trois quarts de l'année sont écoulés. Ce projet de loi n'impliquera en rien un surcroît de travail pour le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil ; au contraire, il rendra les travaux parlementaires plus efficaces, car le Conseil d'Etat jouera dès le départ le jeu de la recherche d'une majorité parlementaire.

Audition

M. Alberto Velasco, premier signataire

M^{me} Sapin, vice-présidente, remplace M. Velasco à la présidence le temps de son audition.

M. Velasco présente le projet de loi et il relève qu'en raison du refus du budget 2022 et de l'entrée en force des douzièmes provisionnelles c'est la commission des finances qui est appelée à voter, en cas de nécessité, des centaines de millions sous forme de crédits extraordinaires.

Cette situation a provoqué un vif débat au sein de notre Grand Conseil, certains députés estimant qu'il y avait un certain déni démocratique en dépouillant la plénière du Grand Conseil de se prononcer sur l'affectation de ces sommes et leur autorisation de dépenses. Ils considéraient que l'on détournait l'esprit de la loi qui instaure que le vote du budget, qui est une autorisation de dépense, doit l'être par la plénière du Grand Conseil.

La proposition indique qu'en cas de refus, un nouveau budget puisse être déposé au 31 janvier et voté au plus tard le 31 mars. Les douzièmes provisoires permettraient de couvrir les quelques mois d'attente. Le Conseil d'Etat aurait la possibilité de modifier le budget qu'il a initialement proposé.

A la suite de quoi, la présidente de séance procède aux questions des questions des commissaires.

Questions des commissaires

Un commissaire (UDC) constate que, malgré le travail supplémentaire pour le Conseil d'Etat, ce projet mérite d'être soutenu et un autre commissaire (PDC) soutient le fait que le nouveau budget soit déposé le 31 janvier. Il soutient que l'on prévoie un délai court pour traiter le projet en commission des finances avant de le soumettre en séance plénière.

En réponse à la question de savoir ce qui se passerait si le budget est à nouveau refusé, l'auditionné indique que les douzièmes provisoires seraient activés afin de couvrir les fonds requis afin d'assurer les prestations à la population.

Le groupe PLR partage l'avis émis par le groupe PDC en relevant que la rédaction actuelle du projet de loi est tout à fait convenable. Il indique que le Conseil d'Etat doit déposer le nouveau projet le 31 janvier au plus tard et la commission a jusqu'au 31 mars pour le voter.

A la question de savoir pourquoi l'art. 42 al. 1 indique que le Conseil d'Etat peut « engager les moyens financiers nécessaires aux activités ordinaires de l'Etat », l'auditionné précise qu'il s'agit d'une façon de mentionner les douzièmes provisoires.

Un commissaire EAG se demande comment le système fonctionnera en douzièmes provisoires entamés en début d'année avec des crédits extraordinaires et comment il se combinera au budget voté par la suite. A la suite de quoi l'auditionné indique qu'un second projet de budget sur lequel la commission parvient à trouver un accord justifie de passer par les douzièmes provisoires pendant le trimestre. Et le groupe UDC estime qu'il est nécessaire que la commission des finances conserve ses prérogatives.

A la suite de quoi, le groupe PLR, considérant l'utilité de ce projet de loi, propose d'entrer en matière sur ce projet de loi et la présidente en fonction procède à un vote pour déterminer si ce projet doit être traité immédiatement :

Cette proposition soumise au vote **est acceptée** par : 13 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG), 0 non et 1 abst. (1 EAG).

Votes

Vote d'entrée en matière

Mise aux voix, l'entrée en matière du PL 13205 **est acceptée** par : 14 oui (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG), 0 non et 0 abst.

2^e débat

L'art. 1, l'art. 42 et l'art. 2 sont **adoptés** sans opposition.

3^e débat

Mis aux voix, l'ensemble du PL 13205 est accepté par :

13 oui (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC, 1 MCG), 0 non et 1 abst. (1 EAG)

Conclusion

Suite à ces explications, la majorité de la commission des finances, Mesdames et Messieurs les député-e-s, vous prie de bien vouloir faire bon accueil au présent projet de loi.