



Projet de loi du Conseil d'Etat

Date de dépôt : 30 mars 2026

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

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

Art. 1 **Modifications**

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013
(LGAF – D 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 42, al. 5 (abrogé)

Art. 2 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI-EL ZAYADI

EXPOSÉ DES MOTIFS

I. Introduction

Le budget annuel, adopté par le législateur à la fin d'une année pour l'année suivante, contient la somme des autorisations de dépenses dévolues au fonctionnement de l'Etat durant l'année considérée. Il en découle qu'en l'absence de vote du budget, l'Etat, privé d'autorisations, devrait cesser ses activités au 31 décembre s'il n'existait pas de règle permettant de pallier ce risque de *shutdown* des prestations étatiques.

Une telle règle existe à Genève, dans les autres cantons, à la Confédération ainsi que dans de nombreux pays européens. Le principe de base – qui peut être assorti de variations – est que si le budget n'est pas voté, l'exécutif est néanmoins autorisé à engager pour l'année les dépenses courantes, calculées en général sur la base des charges de fonctionnement de l'année précédente.

Ce mécanisme, nommé « douzièmes provisoires » dans notre canton, existe sous sa forme actuelle depuis 2014 dans la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF)¹. Il est très simple, à savoir que les douzièmes provisoires s'enclenchent au 1^{er} janvier, dès lors que le budget annuel n'a été adopté, sans que le vote d'une nouvelle loi par le Parlement ne soit nécessaire².

Chaque mois, l'Etat est ainsi autorisé à dépenser un douzième du montant global dépensé l'année précédente. Ce mécanisme permet de préserver la continuité de l'action étatique en cours. Il ne permet en revanche pas d'engager de nouveaux projets ou de donner des moyens supplémentaires à des prestations existantes, hors les contraintes expresses découlant des lois en vigueur.

En 2023, ce système a été modifié : tout en laissant subsister l'enclenchement automatique des douzièmes provisoires lorsque le budget n'est pas voté par le Grand Conseil, la loi oblige désormais le Conseil d'Etat

¹ Article 42 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 (LGAF; rs/GE D 1 05).

² Ceci contrairement à la situation antérieure à 2014, où les douzièmes provisoires étaient enclenchés non pas du simple fait de l'absence de vote du budget, mais devaient faire l'objet d'une loi *ad hoc* votée par le Grand Conseil pour une durée de 6 mois. Toutefois, rien n'obligeait le Parlement à adopter une telle loi ni à la renouveler à l'échéance des 6 mois : l'Etat risquait donc de se trouver dans une situation sans budget, mais également sans douzièmes provisoires.

à présenter simultanément, dans les 3 mois, un nouveau projet de budget. Un nouvel alinéa 5 avait ainsi été ajouté à cette fin à l'article 42 LGAF³.

Le présent projet de loi vise à revenir au cadre légal initial en supprimant cet alinéa 5, car, expérience faite, non seulement cette disposition n'a pas eu les effets escomptés par ses auteurs, mais elle a généré un important travail administratif dépourvu d'efficience.

II. Constats

Imaginé à l'origine comme une solution à ce qui était perçu par les auteurs du PL 13205 comme une certaine inertie du Conseil d'Etat dans la recherche d'une majorité politique en vue de l'adoption d'un budget annuel, le dispositif introduit par l'article 42, alinéa 5 LGAF a montré ses limites lors du processus budgétaire 2026, encore en cours au moment de la rédaction du présent projet de loi.

Les constats que l'on peut dégager de cette expérience est qu'il ne suffit pas, d'une part, de décréter l'obligation de présenter un budget « bis » pour être assurés de disposer effectivement d'un budget et, d'autre part, que le Conseil d'Etat ne peut pas être tenu pour seul responsable des aléas politiques qui conduisent à l'absence de vote d'un budget.

Il est important de rappeler ici que le rejet du budget par le Grand Conseil est une solution de dernier recours et qu'il n'est aucunement dans l'intérêt du Conseil d'Etat de s'en accommoder à la légère, au vu des contraintes que les douzièmes provisoires imposent à l'activité étatique. Il appartient à toutes les parties prenantes de tout mettre en œuvre afin que l'Etat soit doté d'un budget. Le projet de budget peut ainsi être amendé en commission ou en plénière, renvoyé à nouveau en commission, faire l'objet de demandes de simulations ou de chiffrages d'amendements, etc. La responsabilité du Conseil d'Etat consiste à déposer un projet de budget et à se tenir à la disposition des députées et députés pour ces opérations. De son côté, le Grand Conseil a la responsabilité de travailler le projet de budget en adressant au Conseil d'Etat toutes ses demandes à cette fin. Ainsi, la responsabilité de dégager une majorité pour le vote final apparaît conjointe.

En outre, un délai aussi court (3 mois) ne permet pas, dans les faits, d'élaborer un projet budgétaire substantiellement différent du premier. La préparation et l'adoption du budget de l'Etat sont des processus complexes et itératifs, qui impliquent de nombreux arbitrages financiers et

³ Loi 13205, du 1^{er} septembre 2023, entrée en vigueur le 4 novembre 2023.

politiques, ainsi qu'une coordination étroite à tous les niveaux (administration, Conseil d'Etat, commission des finances, Grand Conseil).

Lorsque le refus du budget repose sur des divergences politiques importantes – par exemple lorsque certains groupes parlementaires s'opposent aux recettes proposées tandis que d'autres contestent le niveau des dépenses – il apparaît peu réaliste de penser qu'une nouvelle majorité parlementaire puisse être constituée en quelques semaines.

Dans ces circonstances, l'obligation de redéposer un budget au 31 mars revient à enjoindre à l'administration de s'investir dans un exercice largement abstrait, car dépourvu de perspective de résultat.

III. Coûts importants

L'élaboration de ce nouveau projet de budget « bis » a nécessité des milliers d'heures de travail au sein des départements et des services financiers de l'Etat. Selon une estimation portant sur les 3 premiers mois de l'année 2026, de nombreux cadres supérieurs de l'Etat, dont environ la moitié sont des collaboratrices et collaborateurs de la direction générale des finances de l'Etat, ont été mis à contribution sur ce sujet, totalisant environ 550 « jours/personne » de travail, sans compter les séances du Conseil d'Etat et du collège des secrétaires généraux.

Ce travail intervient dans une période administrative particulièrement chargée, puisque les services doivent simultanément mener plusieurs processus financiers majeurs :

- les opérations de bouclage des comptes de l'exercice 2025;
- la gestion budgétaire du régime des douzièmes provisoires, qui implique notamment la préparation des crédits supplémentaires nécessaires;
- les travaux liés au plan d'économies structurelles « ECOGE » qui sera présenté en mai 2026 par le groupe d'expertes et experts mandaté par le Conseil d'Etat;
- le lancement des travaux préparatoires du prochain plan financier quadriennal (PFQ) 2027-2030.

A cette estimation il conviendra d'ajouter la totalité des heures nécessaires au traitement du présent projet de loi durant le second trimestre 2026, à savoir :

- les travaux de la commission des finances, soit toutes les séances nécessaires pour examiner le projet de budget et les auditions en sous-commission;

- le traitement du présent projet de loi par le Grand Conseil (séance du Grand Conseil, secrétariat général du Grand Conseil);
- les ressources nécessaires au département chargé des finances et aux autres départements pour répondre aux besoins de la commission des finances (présentation des thèmes transversaux, questions transversales, auditions en commission et en sous-commission).

Malgré cette mobilisation importante de ressources administratives, il est devenu évident, au moment où nous écrivons ces lignes, que le projet de budget 2026 « bis » n'a quasiment aucune chance de recueillir une majorité parlementaire. Cela est totalement contraire au principe d'efficacité de l'action publique, qui consiste en l'optimisation du rapport entre les moyens engagés et les résultats fournis⁴.

IV. Commentaire de l'article (abrogation de l'art. 42, al. 5 LGAF)

L'unique article du présent projet de loi abroge la modification introduite par la loi 13205 à l'article 42 LGAF sous la forme d'un alinéa 5. Il supprime ainsi l'obligation faite au Conseil d'Etat de transmettre au Grand Conseil avant le 31 mars un projet de budget « bis » lorsque l'année a débuté en régime de douzièmes provisoires, faute de budget.

V. Conclusion

L'expérience acquise depuis l'adoption de la loi 13205 montre que le mécanisme introduit dans la LGAF en 2023 ne permet pas de résoudre les situations de blocage budgétaire et conduit à mobiliser des ressources administratives importantes pour un résultat extrêmement incertain.

Le présent projet de loi vise ainsi à rétablir un dispositif plus simple et plus pragmatique, tout en garantissant la continuité des prestations de l'Etat à la population.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexe :

Tableau synoptique

⁴ Article 4, alinéa 3 LGAF et article 13, lettre b, du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire, du 20 août 2014 (RPFGB; rs/GE D 1 05.04).

Tableau synoptique – projet de loi modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (L.G.A.F – D 1 05)	
Teneur actuelle	Projet de loi
<p>Art. 42 Absence de vote de la loi budgétaire</p> <p>¹ En l'absence de vote de la loi budgétaire annuelle, le Conseil d'Etat est autorisé à engager les moyens financiers nécessaires aux activités ordinaires de l'Etat.</p> <p>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.</p> <p>³ Les dépenses d'investissement sont engagées conformément aux bases légales qui les ont autorisées.</p> <p>⁴ Le Conseil d'Etat communique au Grand Conseil les autorisations de dépenses et les estimations de revenus résultant de l'application des douzièmes provisoires, avant le 31 janvier.</p> <p>⁵ Le Conseil d'Etat est tenu, en l'absence de vote de la loi budgétaire au 1^{er} janvier, de transmettre un nouveau projet de loi budgétaire annuelle au Grand Conseil avant le 31 mars. Si la nouvelle loi budgétaire annuelle n'est pas adoptée par le Grand Conseil, l'alinéa 1 s'applique.</p>	<p>Art. 42 Absence de vote de la loi budgétaire</p> <p>¹ (inchangé)</p> <p>² (inchangé)</p> <p>³ (inchangé)</p> <p>⁴ (inchangé)</p> <p>⁵ (abrogé)</p>