

Date de dépôt : 5 mai 2008

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier le projet de loi de MM. Eric Bertinat, André Reymond, Gilbert Catelain, Philippe Guénat, Eric Ischi, Eric Leyvraz, Claude Marcet, Yves Nidegger, Pierre Schifferli et Olivier Wasmer instituant un programme de législature du Conseil d'Etat, assorti d'un plan financier pluriannuel

Rapport de M. Pierre Weiss

Mesdames et
Messieurs les députés,

Il aura fallu quatre séances à la Commission des finances pour étudier, élaguer et compléter le projet de loi 9822, qui était initialement accompagné du projet de loi constitutionnelle 9821, retiré par ses auteurs lors de la session du Grand Conseil des 13 et 14 mars 2008. **A l'issue des débats, le projet de loi 9822 a été adopté à l'unanimité.**

Présidée par M^{me} Mariane Grobet-Wellner, assistée de M. Edouard Martin le 25 janvier 2007 et par M. Guy Mettan, assisté de M. Fabien Mangilli, secrétaire scientifique de la commission, les 20 et 27 février 2008, et le 5 mars 2008, la commission a siégé en présence de M. David Hiler, conseiller d'Etat, chef du Département des finances (DF), et de M^{me} Marianne Frischknecht, secrétaire adjointe. Ses procès-verbaux ont été rédigés avec le soin qu'on leur connaît par M^{me} Mina-Claire Prigioni et Frédérique Cichocki. Que tous soient remerciés de leurs contributions !

Le projet de loi 9822 en synthèse

Le Discours de Saint-Pierre, au ton rassembleur, ne suffit pas – ou plus – pour assurer aux citoyens que les défis, notamment financiers – auxquels la République doit faire face – seront relevés. Ge-Pilote, qui fait suite à l'adoption de la résolution 488 le 13 mai 2004 par ce Grand Conseil, constitue, en théorie, l'autre pôle de l'action du Conseil d'Etat, où ses objectifs sont recensés, mais l'absence de calendrier précis en affaiblit la portée. Le premier manque d'approfondissement, le second de priorités. L'un et l'autre se taisent sur les besoins de financement et le calendrier de mise en œuvre.

Tel est le contexte qui amène les auteurs du projet de loi 9822 à proposer la discussion par ce Grand Conseil d'un programme de législature assorti d'un plan financier pluriannuel, à l'image notamment de Vaud, Fribourg, Neuchâtel et Berne, dans les trois premiers mois de son mandat. Le but de cet « instrument de prospective, d'information et de politique financière » est d'« offrir une vue d'ensemble des charges et revenus du compte de fonctionnement et un programme d'investissements projetés » pour « prendre les bonnes décisions au bon moment et les mesures susceptibles d'assurer à long terme l'équilibre budgétaire »¹.

Cet instrument se doit d'être souple, susceptible d'être modifié, d'où le fait qu'il ne doit pas prendre une forme juridique contraignante, ni pour le Conseil d'Etat, ni pour le Grand Conseil, ni gripper les rapports entre ces deux pouvoirs. Une motion doit résulter de la discussion parlementaire dans les deux mois qui suivent la présentation du programme, se traduisant par des propositions à voter dans les deux mois ultérieurs.

Les auteurs du projet de loi 9822 souhaitent en particulier que le programme de législature explore « certains domaines particuliers pour définir les axes phare d'intervention du Conseil d'Etat, ses grands chantiers pendant quatre ans »² et se réfèrent à l'obligation d'équilibre budgétaire prévu par la nouvelle Constitution vaudoise pour justifier l'instauration d'une planification financière pluriannuelle en tant qu'aide à la décision pour l'exécutif résumée par un tableau synoptique. A charge pour le Conseil d'Etat de présenter chaque année, en février, au parlement l'état de la mise en œuvre de son programme. En somme, il s'agit d'« amorcer un virage dans notre approche de la gestion et de la planification des affaires publiques »³.

¹ Cf. *Exposé des motifs, projet de loi 9822*, p. 7.

² Cf. *Exposé des motifs, projet de loi 9822*, p. 8.

³ Cf. *Exposé des motifs, projet de loi 9822*, p. 9.

Les débats et votes en commission

Lors d'une discussion préliminaire, un des auteurs (UCD) critique le Discours de Saint-Pierre « assez ordinaire » et « peu précis », si bien que « ses axes ne sont pas une réelle référence dans le discours politique ». Compte tenu de l'importance de la dette, « il s'agit pour le parlement d'être désormais plus exigeant ». Il signale que « plusieurs cantons de Suisse romande connaissant cet exercice ont pu obtenir des résultats financiers satisfaisants ». Il réclame un véritable programme gouvernemental couplé à un plan financier quadriennal, assorti d'un contrôle parlementaire avec des délais fixés.

Le chef du DF s'étend sur la rupture représentée par le dernier Discours de Saint-Pierre. Loin d'être un catalogue, il comprenait trois thèmes principaux : le logement, le chômage et les finances. Concernant le plan financier quadriennal, « le DF travail sur deux axes : un acte unique démontrant la manière de revenir à l'équilibre et un second élément qui sera intégré dans le budget ». Il donne l'exemple du budget fédéral « dont les prévisions pour l'année N sont associées à une planification pour N+1, N+2 et N+3 ». L'intention du Conseil d'Etat est de faire de même. Il avoue toutefois les difficultés relatives aux pratiques de l'administration pas habituée aux planifications et « l'incongruité de certains organigrammes ». A l'avenir, le dépôt du budget sera, à l'instar du budget fédéral, à chaque fois accompagné d'une planification pour les années suivantes. S'agissant du projet de loi 9822, il « peine à imaginer que le système politique genevois soit suffisamment fort pour qu'un tel programme puisse être approuvé par le parlement ».

Pour sa part, un commissaire (DC) souhaiterait que le Discours de Saint-Pierre soit complété d'un volet financier et d'une planification à trois ans, ce qui pourrait passer par une simple modification de la LGAF.

Un des auteurs (UCD) propose l'audition de responsables des cantons ayant réussi à rétablir l'équilibre de leurs finances. Il reconnaît que ce projet est astreignant pour le Conseil d'Etat mais demeure ouvert à d'éventuelles modifications.

Lors de la discussion précédant le vote sur l'entrée en matière, un commissaire (UCD) précise tout d'abord que les auteurs des projet de loi 9821 et 9822 ont repris l'idée d'un plan financier de l'IN 135 et celle du programme de législation de Ge-Pilote. Un autre (UCD) ajoute que le Discours de Saint-Pierre est peu précis quant aux intentions des élus. Les modifications proposées servent au fond à compléter une déclaration et à mieux suivre les actions de l'exécutif.

L'absence de précision du Discours est confirmée par le chef du DF qui l'explique par le délai trop court entre l'élection du Conseil d'Etat et sa lecture, lors de la prestation de serment. Vaud et Neuchâtel, avec une présentation à six mois des élections, ont manifestement choisi une voie plus appropriée. La solution retenue par le Conseil fédéral lui paraît encore meilleure. Ce qui le porte à être favorable à l'idée de programme de législature, dès lors qu'elle est adaptée aux nécessités locales.

Une réforme du processus d'élection du Conseil d'Etat sur un programme et pas seulement sur leur personnalité semble plus opportune à un commissaire (R) que le projet de loi 9822.

Les délais proposés par le projet de loi 9822 paraissent inadéquats à un commissaire (Ve), de même que la teneur de l'art. 68. Pour un autre (Ve), le système proposé serait plus pertinent pour un système de coalition gouvernementale.

Le président ne se déclare pas convaincu par le projet de loi 9821, et préfère un programme de législature rebaptisé et présenté à six mois de la prestation de serment.

Quant au rapporteur, il suggère aux auteurs de retirer le projet de loi 9821 et, tout en témoignant de son intérêt pour l'art. 66, let. a et b, souhaite que le projet de loi 9822 soit amendé. Son opinion quant au projet de loi 9821 est partagée par un commissaire (MCG) qui salue les objectifs du projet de loi 9822. L'intérêt de l'art. 66 du projet de loi 9822 est aussi reconnu par un commissaire (S).

Revenant sur ces remarques, l'auteur des projets de loi 9821 et 9822 (UDC) souligne qu'ils « sont directement inspirés des systèmes vaudois et neuchâtelois, ce qui démontre que les propositions sont compatibles avec le système politique suisse ». Il entre en matière pour remplacer le terme de programme de législature par programme gouvernemental. Il accepte enfin de retirer le projet de loi 9821 et de réviser le projet de loi 9822 en en modifiant l'art. 66 et en en supprimant l'art. 68. Une suppression que le président souhaite voir complétée par celle de l'art. 24.

Des amendements sont présentés par l'auteur du projet de loi 9822 lors d'une séance suivante.

D'emblée, le chef du DF en profite pour indiquer sa préférence pour programme de législature. Il ajoute que le *plan financier quadriennal*, à préférer à l'expression de *planification financière pluriannuelle*, est actualisé chaque année, ce qui le conduit à proposer une modification en ce sens de l'art. 24 LGAF. Il relève encore que l'art. 66 LRGC prévoit déjà un rapport sur les questions fédérales et régionales, ce qui rend superflue la proposition

faite à l'art. 66, même si la pratique n'obéit pas à la loi ! Sauf à préciser que le rapport doit porter sur les questions fédérales *importantes*. Il évoque enfin le dispositif fédéral, très complet, qui comporte un programme de législature, un plan financier quadriennal adapté tous les ans, ainsi qu'un document sur les objectifs gouvernementaux de l'année à venir et un rapport de gestion. Il souhaite enfin que le programme de législature soit clairement distingué du Discours. En conclusion, il considère que le projet de loi 9822 peut être utile dès lors qu'il inscrit dans la loi des éléments faisables et précis.

Pour un commissaire (L), le programme de législature n'a de sens que s'il peut être validé par le parlement, alors qu'un commissaire (S) est d'avis que la double élection populaire des deux pouvoirs législatif et exécutif rend le Conseil d'Etat libre d'élaborer le programme qui lui sied, sans possibilité de sanction par le Grand Conseil. Cette opinion est partagée par un commissaire (R) qui ajoute toutefois que le parlement est de son côté libre de refuser les projets de lois du Conseil d'Etat. L'absence de bipartisme à Genève fait qu'il n'existe pas de lien entre l'assemblée législative et le gouvernement, rappelle le chef du DF qui ajoute que le peuple a le dernier mot.

Un commissaire (Ve) critique l'art. 68 du projet de loi 9822, inapplicable à ses yeux, car il implique une charge de travail considérable pour le parlement. Une critique prise en compte par les auteurs qui en proposent la suppression.

A ce stade, **le président met aux voix l'entrée en matière sur le projet de loi 9822.**

Celle-là est acceptée à l'unanimité, par 14 voix (3s, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG), sans abstention.

Les votes du deuxième débat suivent.

Le président aborde l'article 1 « Modifications » du projet de loi 9822. Il met tout d'abord aux voix la proposition d'amendement à l'art. 66 LRGC, proposé à l'article 1 al.1 du projet de loi 9822, suivante :

« Art. 66 Présentation (nouvelle teneur) :

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil :

- a) Dans les six mois suivant sa prestation de serment, son programme de législature assorti d'un plan financier **quadriennal** ;
- b) Chaque année :
 - 1° Le projet de budget pour l'année suivante, au plus tard **le 15 septembre** ;

2° Les comptes de l'Etat et le rapport de gestion pour l'année précédente, au plus tard **le 31 mars** de l'année suivante. **Le rapport de gestion comporte notamment un chapitre rendant compte de l'application du programme de législature, ainsi qu'un chapitre sur les questions régionales et fédérales importantes.** »

L'art. 66 LRGC ainsi amendé est adopté à l'unanimité par :

Pour : 14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre: -
Abstentions: -

Le président met aux voix la proposition de biffer l'art. 68 al. 2 (nouveau) LRGC proposé à l'article 1 al.1 du projet de loi 9822.

La proposition de biffer l'art. 68 al. 2 LRGC est adoptée à l'unanimité par :

Pour : 14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre: -
Abstentions: -

Le président met aux voix la proposition de biffer l'art. 24 LGAF proposé à l'article 1 al. 2 du projet de loi 9822.

La proposition de biffer l'art. 24 LGAF est adoptée à l'unanimité par :

Pour : 14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre: -
Abstentions: -

Le président met aux voix la proposition de biffer l'article 2 « Validité » du projet de loi 9822.

La proposition de biffer l'article 2 est adoptée à l'unanimité par :

Pour : 14 (3 S, 2 Ve, 1R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre: -
Abstentions: -

Le président met aux voix l'article 3 « Entrée en vigueur » devenant l'article 2 du PL9822.

L'article 2 « Entrée en vigueur » est adopté à l'unanimité par :

Pour : 14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre: -
Abstentions: -

Le président revient sur la modification de l'art. 24 « Plan financier (nouveau teneur) » LGAF à l'article 1 al. 2 du projet de loi 9822.

Le président met aux voix la proposition d'amendement à l'art. 24 al. 1 LGAF suivante :

« Art. 24 al. 1 LGAF :

Le plan financier quadriennal comprend une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs. »

L'art. 24 al. 1 LGAF ainsi amendé est adopté à l'unanimité par :

Pour : 14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre: -
Abstentions: -

Le président met aux voix la proposition d'amendement à l'art. 24 al. 2 LGAF suivante :

« Art. 24 al. 2 LGAF :

Actualisé chaque année, le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels. »

L'art. 24 al. 2 LGAF ainsi amendé est adopté à l'unanimité par :

Pour : 14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre: -
Abstentions: -

Le président met aux voix l'art. 24 al. 3 LGAF restant inchangé.

« Art. 24 al. 3 LGAF :

Son établissement suit les mêmes règles que celles de l'élaboration du budget. »

L'art. 24 al. 3 LGAF est adopté à l'unanimité par :

Pour :	13 (3S, 2V, 1R, 2PDC, 2L, 2UDC, 1MCG)
Contre:	-
Abstentions:	-

Le président met aux voix l'art. 24 « Plan financier (nouvelle teneur) » LGAF dans son ensemble.

L'art. 24 LGAF dans son ensemble est adopté à l'unanimité par :

Pour :	13 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 2 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre:	-
Abstentions:	-

Le président revient sur la proposition d'adjonction de l'art. 60 « Délai (nouvelle teneur) » LGAF à l'article 1 al. 2 du projet de loi 9822.

Le président met aux voix la proposition d'amendement à l'art. 60 al. 1 LGAF suivante :

« Art. 60 al. 1 LGAF :

Les comptes, accompagnés du rapport de gestion, sont présentés par les départements au Conseil d'Etat au plus tard **à la fin du mois de février** de l'année suivante. »

L'art. 60 al. 1 LGAF ainsi amendé est adopté à l'unanimité par :

Pour :	14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre:	-
Abstentions:	-

Le président met aux voix la proposition d'amendement à l'art. 60 al. 2 LGAF suivante :

« Art. 60 al. 2 LGAF :

Le Conseil d'Etat transmet ces documents au Grand Conseil au plus tard le **31 mars.** »

L'art. 60 al.2 LGAF ainsi amendé est adopté à l'unanimité par :

Pour :	14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre:	-
Abstentions:	-

Le président met aux voix l'art. 60 « Délai (nouvelle teneur) » LGAF dans son ensemble.

L'art. 60 LGAF dans son ensemble est adopté à l'unanimité par :

Pour :	14 (3 S, 2 Ve, 1 R, 2 PDC, 3 L, 2 UDC, 1 MCG)
Contre:	-
Abstentions:	-

Le temps était mûr pour le troisième débat.

Le président met aux voix le PL 9822 dans son ensemble tel qu'issu des votes en deuxième débat et après modifications formelles.

Le projet de loi 9822 dans son ensemble est adopté à l'unanimité par :

Pour :	12 (3 S, 2 Ve, 2 R, 1 PDC, 2 L, 2 UDC)
Contre:	-
Abstentions:	-

C'est dans ce même esprit consensuel qui a animé tant les auteurs du projet de loi 9822 que la Commission des finances lors de l'examen du projet de loi 9822 que cette dernière vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, de l'adopter en séance plénière.

Projet de loi (9822)

instituant un programme de législature du Conseil d'Etat, assorti d'un plan financier quadriennal

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

Article 1 Modifications

¹ La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01), du 13 septembre 1985, est modifié comme suit :

Art. 66 Présentation (nouvelle teneur)

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil :

- a) dans les six mois suivant sa prestation de serment, son programme de législature assorti d'un plan financier quadriennal;
- b) chaque année :
 - 1° le projet de budget pour l'année suivante, au plus tard le 15 septembre;
 - 2° les comptes d'Etat et le rapport de gestion pour l'année précédente, au plus tard le 31 mars de l'année suivante. Le rapport de gestion comporte notamment un chapitre rendant compte de l'application du programme de législature, ainsi qu'un chapitre sur les questions régionales et fédérales importantes.

* * *

²La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05), du 7 octobre 1993, est modifiée comme suit :

Titre III Le plan financier quadriennal et le budget (nouvel intitulé)

Chapitre I Les modalités du plan financier quadriennal (nouvel intitulé)

Art. 24, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)

¹ Le plan financier quadriennal comprend une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs.

² Actualisé chaque année, le plan financier quadriennal sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels.

Art. 60 Délai (nouvelle teneur)

¹ Les comptes, accompagnés du rapport de gestion, sont présentés par les départements au Conseil d'Etat au plus tard à la fin du mois de février de l'année suivante.

² Le Conseil d'Etat transmet ces documents au Grand Conseil au plus tard le 31 mars.

Article 2 Entrée en vigueur

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