Ville de Genève
Conseil municipal

R-300 A/B

Rapports de majorité et de minorité de la commission des finances chargée d'examiner la résolution du 12 décembre 2022 de Mmes et MM. Maxime Provini, Patricia Richard, Florence Kraft-Babel, Rémy Burri et Michèle Roullet: «Pour améliorer les outils à la disposition du Conseil municipal nécessaires à l'élaboration d'une politique budgétaire sincère».

27 août 2024

A. Rapport de majorité de M. Matthias Erhardt.

Ce projet de résolution a été renvoyé à la commission des finances lors de la séance plénière du Conseil municipal du 25 avril 2023. La commission s'est réunie sous la présidence de M. Ahmed Jama le 9 janvier ainsi que les 14 et 27 février 2024. Les notes de séances ont été prises par Mmes Jade Perez et Sabrine Bouraoui, que le rapporteur remercie pour la qualité de leur travail.

PROJET DE RÉSOLUTION

Considérant:

– que chaque année, il est difficile d'étudier le budget correctement;
– que nous n'avons pas à disposition une colonne «budget» qui compare les comptes qui figurent au budget lors de l'étude du budget;
– qu'actuellement nous avons les colonnes suivantes dans les projets de budget: *budget de l'année à venir*, *budget de l'année en cours*, *comptes de l'année précédente*;
– que pour juger la pertinence d'une variation budgétaire, il convient, entre autres, de la comparer avec les comptes de l'année concernée;
– que nous disposons de trois mois pour étudier et amender le budget soumis par le Conseil administratif;
– qu'une administration de la taille de la Ville de Genève se doit d'avoir des chiffres clairs et précis à disposition en tout temps;
– qu'afin de prévoir un budget adéquat et respectueux des deniers publics, il convient de pouvoir comparer les comptes N-1 avec le budget N-1 afin de juger correctement des bonnes estimations budgétaires de la Ville de Genève;

– que toute grande entreprise de la taille de l'administration de la Ville de Genève est capable de présenter des chiffres clairs et précis;
– qu'il est de notre devoir d'étudier et de prévoir le budget de la Ville de Genève avec le plus d'informations possible,

le Conseil municipal demande au Conseil administratif de présenter dès le projet de budget 2024 une colonne supplémentaire qui permettra de comparer les comptes de l'année précédente avec le budget de l'année précédente.

Séance du 9 janvier 2024

Audition de M. Maxime Provini, auteur de la résolution

M. Provini rappelle que lors de l'étude du budget, par exemple dans le cas de l'année 2024, la brochure présente une colonne pour le budget 2024, une autre qui le compare au budget 2023, et une autre pour les comptes 2022. Il estime que cette méthode n'est pas optimale. Cette résolution présente une solution qui permettrait d'étudier de manière plus sincère le budget, à savoir d'ajouter une colonne qui présenterait le budget 2022, afin d'évaluer à quel point le budget est exact au regard des comptes, même si ceux-ci datent de deux ans. Tenant compte des facteurs externes, l'ajout de cette colonne permettrait de justifier plus simplement l'augmentation d'un poste, par exemple, qui aurait été sous-budgété ou surbudgété (au regard des comptes N-2 et du budget N-2). Il prend l'exemple de recettes qui auraient été surévaluées au regard des comptes, ainsi cette information supplémentaire permettrait de mieux comprendre les propositions du département d'augmenter ou non certains budgets. Cette proposition vise à ajouter une quatrième colonne afin de rendre le budget plus lisible.

Questions des commissaires

Un commissaire indique que le delta entre le budget 2022 et les comptes 2022 est étudié au moment de l'étude des comptes 2022, c'est à ce moment que la commission a la possibilité d'interroger le département sur les variations entre le budget et les comptes. Ensuite, le budget 2023 est en principe lié aux comptes 2022, et on peut constater les évolutions. Il s'interroge sur l'utilité de cette mesure. Regarder en arrière jusqu'au budget 2022 n'est pas forcément pertinent si l'on étudie le budget 2024, sachant que l'on a une colonne qui présente les comptes 2022. Il demande si cette mesure ne risque pas de rendre la brochure moins lisible.

M. Provini répond que, régulièrement, lors de l'étude des budgets, il est nécessaire d'utiliser deux brochures, celle des comptes 2022 et celle du budget 2024. Il confirme qu'ajouter une colonne peut alourdir la présentation de la brochure, mais il est envisageable de demander au département de modifier la mise

en page et de la rendre plus lisible. Il ajoute que tous les chiffres sont à disposition; il propose donc de les mettre au même endroit, pour gagner du temps. Sinon, la commission peut éventuellement demander à M. Gomez un fichier annexe supplémentaire qui comprendrait ces informations, au moment du budget.

Le président rappelle que l'auteur de la résolution a déjà posé cette question plusieurs fois au département, qui a répondu à chaque fois par la négative, car les chiffres sont tous disponibles. Il demande pour quelles raisons il faudrait demander au département de rendre la politique budgétaire sincère, alors que les chiffres sont déjà à disposition.

M. Provini répond que l'on peut parfois passer à côté d'une information, en utilisant différentes brochures. L'ajout de cette information permettrait de calculer des deltas plus facilement. Le département lui a répondu qu'il était possible d'ajouter une colonne, mais M. Gomez n'a pas bien compris la demande. Il rappelle que l'idée n'est pas d'inclure les comptes N-1, car ce n'est pas possible, mais le budget N-2.

Une commissaire comprend l'idée de sincérité budgétaire. Elle confirme que le département ne cache pas des chiffres puisque les informations sont toutes disponibles. Or elles sont parfois difficiles d'accès. Cette résolution demande de simplifier la tâche au Conseil municipal, qui étudie le budget. Elle trouve intéressante la proposition d'intégrer la différence entre le budget et les comptes de la même année. Ce n'est de plus pas toujours instinctif de consulter l'autre brochure.

M. Provini rappelle en outre que le rythme de l'étude du budget est rapide, or chercher les informations prend du temps; il est donc pertinent de faciliter la lecture du budget afin d'être plus attentif.

Un commissaire approuve la demande de la résolution. Pour mémoire, avant le nouveau système MCH2 mis en place, la commission avait plus d'informations, et pouvait plus facilement comparer les chiffres entre les années. Depuis le nouveau système MCH2, ce n'est plus possible, car la commission a accès à moins d'informations détaillées. Il ajoute ensuite qu'il est difficile de faire des comparaisons étant donné les transferts de compte à compte. C'est possible d'ajouter une colonne dans le budget. Il rappelle que Mme Salerno avait proposé que la commission reçoive uniquement un document avec deux colonnes, et la commission des finances avait dû demander plus d'informations, dont les comptes détaillés. Ajouter une colonne permet de témoigner un minimum de respect à la commission des finances qui vote un budget de 1,3 milliard de francs; elle a donc le droit d'avoir les informations.

Une commissaire trouve qu'il y a une contradiction entre ce qui est présenté comme une méthode de présentation technique et un jugement de valeur, qui

selon elle est une accusation. Demander une information supplémentaire afin d'avoir une politique budgétaire sincère implique que pour l'instant elle n'est pas sincère. Elle comprend la demande de faciliter le travail des commissaires. En revanche, elle n'approuve pas le fait d'accuser le département d'avoir une politique budgétaire pas sincère. Ce jugement de valeur est dû au fait que les commissaires trouvent compliqué de chercher l'information que la commission a étudiée. Il s'agit de confort de travail. Ce n'est pas inutile d'avoir cette information supplémentaire, même si la commissaire est d'avis que cette information n'est pas indispensable, puisqu'on peut la trouver. Il est parfois difficile de comprendre ce que signifient les différents chiffres. Elle demande pour quelles raisons avoir choisi ce titre pour la résolution.

M. Provini dit qu'il faut interpréter ce terme au sens comptable. La résolution a uniquement pour but d'avoir plus de chiffres à disposition et faciles d'accès. Il propose de modifier le titre de la résolution comme suit: «Pour améliorer les outils à la disposition du Conseil municipal nécessaires à l'élaboration d'une politique budgétaire sincère au regard des comptes de l'année qui suivra».

Un commissaire estime que ces informations sont intéressantes pour la commission. Il y a la place dans la brochure d'intégrer cette colonne supplémentaire. On remarque parfois des différences importantes entre les comptes et les budgets, c'est donc pertinent d'avoir à disposition les chiffres du budget 2022 pour évaluer l'augmentation. Il regrette que la brochure du budget ne puisse pas également inclure les comptes de l'année précédente.

M. Provini déclare que l'idée de cette résolution est également d'ouvrir le débat et d'éventuellement modifier la manière dont on travaille le budget. Il estime qu'obtenir plus d'informations permet de mieux étudier le budget.

Une commissaire est d'avis qu'ajouter une colonne ne permet pas forcément de faciliter les comparaisons, car il y a toujours des gens qui les confondent. Plus on met d'informations, plus on s'y perd.

M. Provini confirme que l'on peut voir la résolution des deux manières. Selon lui, avoir une colonne supplémentaire rendrait l'étude du budget plus facile. Il rappelle que la commission étudie un budget de 1,3 milliard de francs; il est donc important d'avoir les informations à disposition et de faire preuve de diligence.

Un commissaire comprend que le commissaire souhaite seulement ajouter une colonne présentant le budget 2022, et pas l'écart entre le budget 2022 et les comptes 2022.

M. Provini confirme ces propos.

Le président propose l'audition de M. Alfonso Gomez, qui est acceptée à l'unanimité.

Séance du 14 février 2024

Audition de M. Alfonso Gomez, maire, chargé du département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL), accompagné de M. Philippe Krebs, directeur adjoint au DFEL

Le maire commence par mentionner que la notion de sincérité budgétaire est relativement extensible selon le point de vue, mais il pense que ce n'est pas l'objet de la résolution. Il affirme que l'élaboration du budget, en référence au titre de la résolution, est pesée et soupesée. Cela peut plaire ou non, mais dans tous les cas il est sincère. Ce qu'il est possible de dire par rapport à la volonté de cette résolution, c'est que souvent les comptes ressemblent assez furieusement au budget, car un suivi se fait de manière très précise. En revanche, les résultats des recettes varient, évidemment, mais l'exécutif n'a pas la main là-dessus. Au niveau des comptes, ce sont des prévisions, qui sont données par le Canton. Il se peut, concernant les dépenses, que ces variations soient dues à des dépenses extraordinaires, auquel cas l'exécutif doit venir à la commission des finances pour expliquer ces écarts.

M. Krebs ajoute que le budget actuellement est présenté à l'aide de ces fameuses colonnes, comme imposé par l'article 46 du règlement d'application de la loi sur l'administration des communes (RAC). Il cite l'alinéa 3 notamment, indiquant que le département des finances, de l'environnement et du logement (DFEL) procède exactement de la sorte: une colonne pour le projet de budget (PB), une colonne du budget en cours, et une pour les comptes de l'année précédente. Par ailleurs, l'article 106 de la loi sur l'administration des communes (LAC) demande d'avoir une permanence dans la présentation des documents, des comptes et du budget, ce qui est fait également. La demande de cette résolution consiste en l'ajout d'une colonne supplémentaire. Ils supposent qu'il s'agirait du budget de l'année précédente, à savoir le budget deux ans avant l'élaboration. Il comprend que cela se traduirait comme ceci pour le budget 2024: colonne PB 2024, budget 2023, comptes 2022, et il conviendrait de rajouter une colonne budget 2022. Dans ce cas, il faut être au clair qu'en faisant le PB 2024 les comptes 2022 sont en cours d'approbation, et eux contiennent cette comparaison-là. La question est de savoir, lors de l'élaboration du budget, s'il faut faire le travail d'approbation des comptes 2022 qui vient d'être fait ou le travail du budget 2024. Le plus simple serait de prendre la brochure des comptes 2022, avec les réponses bien plus détaillées.

Avec trois colonnes actuellement, c'est déjà compliqué et la Cour des comptes a récemment reproché d'avoir des documents trop compliqués. Or il s'agit ici de les compliquer davantage encore. Il rend attentif au fait que rajouter une colonne amènera des problèmes de mise en page et de lisibilité qui sont probablement plus importants que la motivation qui préside à cette demande d'ajout.

Le président précise à cet effet que le souci des motionnaires était d'éviter d'avoir à consulter systématiquement l'autre brochure et d'avoir cette information directement dans la brochure actuelle.

Une commissaire comprend que la demande des motionnaires visait à appréhender l'écart qui pouvait exister entre un budget et les comptes.

Le maire rebondit en indiquant que cette information leur parvient au moment des comptes, et avec des explications qui plus est.

La commissaire comprend ce point, mais indique qu'en ajoutant le budget 2022 il est possible de faire ressortir l'adéquation ou la discrépance entre le budget 2022 et les comptes 2022.

Le maire insiste sur le fait que cela est déjà visible aujourd'hui dans les comptes. Le risque est que le débat du budget de l'année qui suit se transforme en débat sur les comptes – débat qui a déjà eu lieu –, sans compter les problèmes de lisibilité que cela implique. Ainsi, il faudra recommencer l'explication, avec des informations pas toujours disponibles à ce moment-là. Au lieu de simplifier le processus, cela va le compliquer.

La commissaire entend ce point, mais il est vrai que cela oblige à procéder par allers-retours entre les documents. L'idée de cette colonne supplémentaire permettait de voir ce qui était surévalué ou non dans les budgets par rapport aux comptes. Evidemment qu'il est possible de faire ce travail actuellement, mais avoir les éléments côte à côte permettait de simplifier ce processus.

M. Krebs soulève que, lorsqu'il y a un écart entre les comptes 2022 et le budget 2022, il y a une grande probabilité que le budget 2023 soit assez proche du budget 2022, et les écarts restent alors visibles. Lorsqu'il est question d'évaluer les lignes budgétaires 2024, il est possible de les comparer avec les lignes budgétaires 2023, et l'information des comptes 2022 donne l'explication sur la pertinence de la ligne de 2024 demandée pour le vote. Il est possible de la comparer avec le budget de l'année précédente et les comptes de l'année d'avant. Il estime que le travail de comparaison des deux dernières colonnes, qui sont là à titre indicatif, est un travail qui est fait dans les comptes 2022, qui est justifié, avec tous les écarts et des explications nombreuses et variées. Le risque de rajouter une colonne supplémentaire dans l'élaboration du budget 2024 est de refaire l'exercice des comptes 2022 avec des questions qui porteront sur des écarts entre deux colonnes, qui ne vont pas être expliqués dans la brochure du budget 2024. La brochure du projet de budget 2024 cherche à expliquer quelles sont les raisons qui président à augmenter ou diminuer les lignes du budget 2024 par rapport au budget 2023 en premier lieu, et subsidiairement éventuellement par rapport aux comptes 2022, mais justifier l'écart des comptes 2022 au budget n'est à ce moment pas le but de l'exercice.

Le maire ajoute qu'aujourd'hui déjà, lorsque le projet de budget est présenté par le Conseil administratif au Conseil municipal, beaucoup de questions portent sur les comptes de deux dernières années. L'exécutif a du reste déjà adressé cette remarque. Les questions sont résolues, tout en précisant à chaque fois que cela aurait dû être traité aux comptes. Il insiste sur l'importance de séparer les deux processus. C'est déjà compliqué, les brochures des comptes sont déjà bien fournies avec les normes comptables MCH2. Si le souhait est d'en faire de même pour la brochure du budget, cela nécessitera du temps et du travail supplémentaire.

Un commissaire estime que le fait que cela prenne du temps ne constitue pas une réponse.

Le maire n'est pas d'accord avec ce propos. Il entend régulièrement des remises en question sur la nécessité de postes dans la communication ou le contrôle interne. Il comprend cette préoccupation; il s'agirait de diminuer ce type de postes mais pour ce faire il faut simplifier ces processus. Si, pour chaque projet, le Conseil administratif doit pouvoir répondre aux questions du Conseil municipal, mais aussi de la population et la presse, ce qui est somme toute absolument légitime, le type de démarche demandé ici alourdit le processus administratif. Il pense sincèrement que cela ne facilitera ni l'élaboration, contrairement à ce qui est dit dans la résolution, ni la lecture ou la compréhension, tant que les deux exercices ne sont pas séparés. Le deuxième exercice s'appuie sur le premier, c'est évident, mais les mettre ensemble va compliquer la procédure.

Un commissaire mentionne l'alinéa 3 de l'article 46 RAC, et demande s'il existe une marge de manœuvre pour ajouter une telle colonne.

M. Krebs indique que les trois colonnes actuelles sont imposées par l'article 46 alinéa 3 RAC, mais un autre principe se trouve à l'article 106 LAC, qui est de maintenir la permanence de la présentation.

Le commissaire comprend ce point, mais se questionne sur l'existence d'une marge de manœuvre.

M. Krebs répond que le RAC demande de faire figurer ces trois informations, mais qu'il est possible de rajouter une colonne. Affirmer qu'en rajouter une rendra la situation plus claire est une autre affaire.

Le commissaire soulève que l'alinéa 2 de l'article 46 RAC précise pour un autre volet «au minimum», à savoir que les communes entreprennent ce qu'elles veulent en plus. Ces mêmes termes ne figurant pas à l'alinéa 3, il se demande s'il existe réellement une telle marge de manœuvre pour ce volet-là.

M. Krebs confirme que l'alinéa 3 ne contient pas les termes «au minimum». La présence de ces termes à l'alinéa précédent ne permet pas de déduire que c'est aussi le cas de l'alinéa 3.

Le commissaire précise que c'est justement son propos. Au vu de cette liberté de manœuvre de l'alinéa 2, et compte tenu de l'absence de ces mêmes termes à l'alinéa 3, il demande si cet alinéa est exhaustif, d'où son questionnement.

Le maire relève que le fond de la question est que la résolution s'enquiert de l'existence d'outils à disposition pour comparer le budget. Or c'est le cas, ces outils sont à disposition, et quant à savoir si le fait d'en rajouter facilitera la tâche ou non, il estime que cela va compliquer la tâche. En plus, subsidiairement, cela va alourdir le travail de l'administration. Il est possible d'ajouter des années sur le budget ou sur les comptes mais la question est de savoir si cette résolution, si elle est appliquée, facilitera leur tâche ou non. A nouveau, il estime que non, car aucun argument ne va dans ce sens.

Le commissaire estime qu'ils ne vont pas aborder le fond de la résolution si techniquement la compétence n'est pas donnée pour le faire.

Le maire répète que c'est une résolution et que, si elle est approuvée, le Conseil administratif ajoutera ce qui est demandé.

Un commissaire estime que cela semble relativement anodin. Il comprend qu'il s'agit de définir l'avantage à ce changement. La difficulté au moment de traiter du budget est qu'ils disposent des comptes de l'année précédente, avec des écarts assez conséquents. Ainsi, pour travailler le budget 2024, ils disposaient du budget 2023 à titre comparatif, mais des résultats manquaient puisque l'année était en cours. L'idée, qui n'est pas si mauvaise selon lui, est d'avoir trois années de budgets successives au moment de traiter du budget, permettant d'être focalisé sur le budget. Il lui semblait possible et simple d'avoir une colonne supplémentaire sans que la vision en soit rendue si compliquée. Ainsi, outre la pertinence de la demande, il demande si cela induira une réelle problématique au niveau de la pagination, en sachant qu'a priori cela implique une colonne supplémentaire par page mais pas plus de pages.

Le maire confirme que, si la résolution est acceptée, le Conseil administratif le fera. A la limite, il serait même possible de faire des photocopies des comptes approuvés ou non, avec le budget pour que le Conseil municipal puisse voir et analyser. Les risques, il les a énoncés en début de séance. Et il estime qu'ils sont plus importants que l'avantage que le délibératif va prétendument retirer d'une colonne additionnelle. Il souligne également le titre de la résolution, avec la mention de «sincérité budgétaire» en raison de l'ajout d'une colonne supplémentaire. Il trouve cela un peu gratuit. Si le Conseil municipal souhaite vraiment avoir une colonne additionnelle, car il l'estime nécessaire pour élaborer mieux encore le budget, le magistrat et ses services trouveront une solution adéquate.

Un commissaire ne voit pas le risque qu'il y aurait à ajouter une colonne supplémentaire. Avant le MCH2, la présentation était différente et ils ont déjà dû se

battre au moment de passer au MCH2 pour obtenir ce dont ils disposent actuellement. Il souligne que l'acte le plus important du Conseil municipal est le vote du budget, et plus ils ont d'informations mieux c'est. D'autant plus que, souvent, il y a beaucoup de changements d'une année à l'autre, en termes de comptabilisation par exemple, et ils se sont aperçus qu'il était difficile de faire des comparaisons. Cela complique la tâche des conseillers municipaux. La comparaison est pourtant l'un des outils à disposition des conseillers municipaux, avec les questions complémentaires aux explications contenues dans la brochure qu'ils posent ensuite. Il ne comprend pas bien en quoi l'ajout de cette colonne additionnelle représenterait un travail incommensurable pour l'administration. Il estime qu'il s'agit d'une mesure simple, qui faciliterait la tâche des conseillers municipaux qui ont besoin de faire ces recherches, et ne comprend pas le véritable risque que cela comporte.

Le maire répond que le risque est de mélanger la discussion qui aura déjà été tenue au sujet des comptes, qui concernent le passé, avec la discussion sur le budget, soit le futur. Ce qui se fait d'ailleurs déjà, malheureusement. Cet acte se déroule en deux phases: la première phase étant la discussion sur les comptes, avec la grande brochure MCH2 qui donne toutes les explications dans le détail. C'est là que doit se faire le premier travail, qui est très important car quelques semaines plus tard le Conseil municipal reçoit la deuxième brochure, qui explique ce qui va se passer dans le futur. Ce mélange, déjà subi aujourd'hui, va s'accentuer davantage encore, avec des questions qui concernent essentiellement le passé et les comptes et non pas le budget et le futur. En outre, il est vrai que le changement de comptabilisation ne s'est pas fait depuis un certain nombre d'années. Mais même si ce changement intervenait, ce qui serait présenté serait le budget tel que voté en 2022, avec les comptes tels qu'approuvés en 2022. Ces différences persisteraient. Du reste, quand le budget est fait, le Conseil administratif reçoit des questions sur ces différences, et il répond en général qu'il y a eu un changement; ou alors, au moment du budget, le tout est regroupé dans un centre de charges, ne sachant pas qui va dépenser quoi, et ensuite c'est redistribué, en sachant que le budget est limité. C'est la question des comptes compétents. Il a donc déjà exprimé quel risque cela comportait. En outre, effectivement, ce sera plus petit pour lire. A la limite c'est subsidiaire, mais surtout cela représente une charge de travail supplémentaire, s'agissant de la présentation notamment.

Cette résolution ne va pas permettre de mieux préparer le budget, il le répète. Il partage l'analyse selon laquelle le budget est l'acte le plus important du Conseil municipal, mais cela se déroule en plusieurs actes, et c'est tout au long de l'année que le Conseil municipal pose ses questions, ou au moment des comptes. C'est un exercice continu, sur l'ensemble de l'année.

Un commissaire commence par s'excuser pour le titre de la résolution, dont il entend qu'il n'est pas satisfaisant. Il explique que le seul objectif est de chercher à améliorer la manière dont est étudié le budget. Chaque année, étudier le bud-

get est laborieux, avec la brochure des comptes et du budget pour rechercher les informations. Selon lui, ajouter une colonne supplémentaire qui permette de comparer les écarts entre les comptes et le budget d'une même année, afin de juger de la pertinence d'une augmentation ou d'une diminution, ne lui semble pas être une mauvaise idée. De plus, il arrive qu'ils trouvent des écarts et qu'il leur soit expliqué que, cette année, cela a été ventilé d'une autre manière. Encore une fois, cela rend l'exercice laborieux. Si c'est trop compliqué en termes de mise en page, il est possible de trouver un autre compromis sur demande des conseillers municipaux qui le souhaitent, qui pourraient obtenir des comparaisons budgétaires sur cinq ans à titre d'exemple. Il demande si ce type de chiffres pourraient être fournis sur demande d'un conseiller municipal ou d'une conseillère municipale.

Le maire acquiesce. Si, à un moment, une étude est menée sur un projet ou pour un autre besoin, il n'y voit pas de problème. Ce que l'exécutif ne voudrait pas, ce sont des demandes sans cesse de la part du Conseil municipal, ce qui surchargerait le travail de l'administration en termes de contrôle, de reporting, etc. Il donne l'exemple des comptes à sept positions, qu'il avait même demandé qu'ils leur soient transmis par Excel afin que le Conseil municipal puisse effectuer des recherches si souhaité. Outre cela, il estime que cela ne pose aucun problème. Il est possible même de réimprimer seulement les colonnes des comptes 2022 avec les dépenses 2022, que le Conseil administratif leur ferait parvenir en même temps que le budget est fourni. Le risque n'est pas à propos de cette colonne mais que le Conseil municipal se concentre sur les comptes et non sur le budget.

Le commissaire remarque que, avec l'ajout de cette colonne, s'ils voient que cela a bien été budgété même en cas d'augmentation cela légitime davantage encore cette augmentation. Evidemment ils prendront en compte les facteurs externes qui induisent des écarts importants. Mais pour lui cela peut réellement faciliter la lecture et la compréhension de l'augmentation et de la diminution de certains postes.

M. Krebs souhaite rendre les commissaires attentifs sur le fait que tous les cinq ans interviennent des modifications dans les structures des départements et des services, qui rendent l'exercice de comparaison très rapidement vain. Le référentiel administratif bouge, et ces mouvements rendent les comparaisons compliquées plus il est question d'aller loin dans le temps.

Le maire ajoute à titre d'exemple qu'il est constaté que le chapitre 30 a considérablement diminué ces dernières années, mais c'est parce que le Service d'incendie et de secours (SIS) est parti. Cette analyse est toutefois un exercice important mais à faire d'une autre manière. Ce sont des discussions à mener au moment des comptes. Au moment de la discussion du budget, il s'agit d'adopter une vision prospective. Par ailleurs, il est vrai qu'il faut analyser ce qui a été augmenté, mais c'est à faire régulièrement, pour savoir quelles sont les raisons qui amènent à augmenter telle catégorie de personnel, par exemple.

Le commissaire comprend que les départements changent d'une législature à l'autre et demande à titre d'exemple s'il serait possible d'obtenir un reporting des cinq années 2015-2020, avec les bilans et comptes de résultats consolidés (pas dans le détail, mais dans les grandes lignes).

M. Krebs trouve l'exemple de 2015 à 2020 pertinent, dans le sens où c'est quasiment impossible puisqu'en 2019 ils sont passés au modèle de comptes MCH2. En outre, les problèmes de comparaison ne sont pas simples; il est possible d'aligner des chiffres dans des colonnes, mais il y aura des écarts avec des explications qui ne seront pas celles attendues.

Le maire ajoute que si un conseiller municipal ou une conseillère municipale fait une demande à son département ou à un autre, c'est possible. Son département peut même lui adresser un message pour obtenir telle ou telle information sur un chiffre. Il n'y a rien à cacher sur les comptes, qui sont publiés, et si cela peut aider le département le fera très volontiers. Encore une fois, il s'agit simplement de ne pas mélanger les discussions, mais la transparence ne pose pas de problème.

Le commissaire demande si cela serait plus entendable en modifiant la résolution, à savoir si elle demandait que le Conseil administratif fournisse des éléments financiers supplémentaires dans le cadre de l'étude du budget.

Le maire indique que si la résolution entendait que le Conseil municipal demande au Conseil administratif de présenter, lors du projet de budget, un document qui retrace le budget et les dépenses de N-2, il n'y verrait aucun problème. 2025 c'est N, 2024 c'est N-1, 2023 c'est N-2, c'est tout à fait possible.

M. Krebs précise que cela pose tout de même des questions, à savoir que fondamentalement il y a deux présentations différentes, la couche légale et la couche par service. Il est possible de donner des chiffres, mais il faut se rendre compte que le budget ne sera pas le lieu d'explication des écarts donnés aux comptes.

Le commissaire estime que ce n'est pas le but. L'objectif est de juger le budget en cours, et cette colonne supplémentaire permettrait de faciliter cet exercice.

Une commissaire revient sur ce qui a été dit à plusieurs reprises, à savoir qu'en mettant cette quatrième colonne le risque était de discuter des comptes plus que du projet de budget. Elle ne comprend pas cette séparation. Ces recherches représentent des heures de travail. Pour parler du PB, il faut bien le contextualiser et aller revoir les comptes. Ce que demande cette résolution, en réalité, c'est de dire que lorsqu'il y a un budget et les comptes de la même année, cela permet de mieux voir s'il y a une adéquation par rapport à ce qui va être réellement dépensé. Or cet élément manque. En allant regarder dans les comptes, il est possible en effet de le trouver dans d'autres documents, mais c'est un travail

laborieux pour étudier ce budget. En ce sens, elle ne comprend pas en quoi cette colonne additionnelle demandée, qui permet de mettre en miroir le budget et les comptes d'une même année, serait inutile. Au niveau de la lisibilité notamment, cela donnerait un accès direct à cette information.

Le maire relève que ce qui compte c'est bien de contextualiser. Parfois, cela nécessite d'aller regarder l'année N-2 mais aussi de remonter à N-5, tout ne peut pas être mis dans un même document. Aujourd'hui les outils informatiques facilitent ces recherches. Sur une étude particulière toutefois, il l'a déjà précisé, son département peut volontiers aider le Conseil municipal dans ses recherches. Parfois, certaines demandes interviennent pendant la phase budgétaire, et lorsque son département ne peut pas encore répondre à ces questions il le fait ultérieurement. Si la réponse existe déjà dans un document, le Conseil municipal est renvoyé au document existant, aussi pour une économie de moyens et de temps. Il est certain, cependant, que la question de la contextualisation ne s'obtiendra pas sur ces deux colonnes. Et ces questions de contextualisation requièrent souvent des analyses politiques; le débat se tient dans un autre contexte.

Le président ajoute que le traitement du budget et des comptes n'est facile pour personne, et même avec la brochure actuelle ce n'est pas évident. Ajouter une colonne peut compliquer encore ce travail.

Une commissaire indique que, selon elle, la question est de savoir si introduire une colonne supplémentaire, sans aucune explication, ne risque pas d'être une source d'erreurs d'interprétation. L'avantage des brochures actuelles, bien que compliquées, est qu'il est possible d'y retrouver les écarts expliqués, et pas uniquement les compétents. S'il faut revenir sur une problématique particulière, ils peuvent trouver l'information qui les intéresse. Alors qu'en regardant seulement l'abstraction, soit le montant qui figure dans la brochure, l'explication manque.

Le maire confirme ce propos, qui correspond à sa remarque préliminaire. C'est une source de confusion, faute d'explication, qui amènera d'autant plus de questions. Il comprend en outre que la lecture est difficile, et relève que le Conseil municipal est un délibératif de milice alors qu'il s'agit d'un budget de près d'un milliard et demi, s'agissant du budget de la deuxième plus grande Ville du pays. D'autant plus que MCH2 n'a pas simplifié cet exercice; c'était une décision cantonale de rendre obligatoire MCH2 dans le canton pour les communes. Evidemment, MCH2 a ses avantages également, mais pour la compréhension et l'analyse ce n'est pas le meilleur des outils.

Une commissaire comprend que cela alourdirait la lecture du budget, mais qu'il n'y aurait pas de problème si quelqu'un demandait ces informations dans un but de comparaison.

Le maire acquiesce: leur crainte est principalement que cela compliquera la compréhension et rendra plus difficile l'analyse du budget.

La commissaire s'interroge si, de façon générale, cette analyse par année est pertinente, ou s'il est plus intéressant de voir les chiffres macro des départements généraux.

Le maire explique que tout dépend de la problématique. S'il s'agit d'analyser une politique publique, il faut rester plutôt à un niveau plus élevé et avoir un certain nombre d'indicateurs, mais parfois sur une problématique très concrète il est intéressant de voir à sept positions ce qui a été fait et dépensé.

La commissaire demande si cette analyse macro elle aussi alourdirait le budget.

Le maire répond par la négative; c'est ce qui est déjà fait avec MCH2. Dans la brochure il y a des comparaisons, avec les indications nécessaires au niveau des politiques publiques.

Un commissaire estime ne pas voir en quoi cela complique le budget. La seule chose à rappeler à la limite serait que, en parlant des comptes, il s'agit de poser des questions sur les comptes, et lors du traitement du budget des questions sur le budget. Il souligne qu'il s'agit peut-être d'une question de formation des conseillers municipaux. En outre, les changements de commissaires peuvent impliquer que des questions qui ont déjà été posées de nombreuses fois soient posées à nouveau, ce qui est légitime. Une formation supplémentaire dans ce sens ne serait pas inutile.

Le maire approuve ce point et estime qu'il serait intéressant de réfléchir à avoir une heure ou deux d'explications sur la brochure à la commission des finances, avant d'entamer le document lui-même. Cela porterait sur la constitution du document notamment, savoir où trouver les indications dans le document, et ensuite la commission des finances pourrait démarrer l'analyse proprement dite des comptes et du budget.

Un commissaire demande si les pages 10 à 14 sont celles mettant en avant les politiques publiques, ou s'il s'agit des pages précédant chaque département.

Le maire donne une réponse par écrit.

Réponse écrite du DFEL du 14 mars 2024

«Le plan comptable MCH2 se base sur une hiérarchie comptable ainsi que sur une hiérarchie dite fonctionnelle. Historiquement, la Ville de Genève présentait ses comptes et budgets selon une hiérarchie comptable et une hiérarchie organisationnelle, correspondant aux départements et services de l'administration.

»Les budgets et comptes sont toujours construits selon cette hiérarchie organisationnelle, puis chaque ligne est codée selon la hiérarchie fonctionnelle. Cette hiérarchie fonctionnelle classe ainsi par exemple le service des pompes funèbres sous «protection de l'environnement et aménagement du territoire», sous-catégorie «Protection de l'environnement, autres». Il arrive souvent que les activités d'un service concernent des fonctionnelles très différentes.

»Nous obtenons alors une présentation selon la hiérarchie organisationnelle, celle que tout le monde comprend, et une autre, qui nous est imposée comme étant celle légalement contraignante. Ce sont deux représentations d'une seule et même réalité. Afin de permettre une meilleure compréhension des comptes et budget, le Conseil administratif a choisi de maintenir la présentation historique en parallèle.»

Discussion et vote

Le président propose de mettre à l'ordre du jour d'une prochaine séance la discussion et le vote éventuel de cet objet, ce que la commission accepte à l'unanimité.

Séance du 27 février 2024

Discussion, prises de position et votes

Le président met aux voix la proposition de voter la résolution, ce qui est accepté par 11 oui (4 S, 1 EàG, 2 LC, 3 PLR, 1 UDC) contre 3 non (Ve).

Un commissaire libéral-radical propose un amendement au nom de son parti. Il propose de modifier la résolution comme suit: «Le Conseil municipal demande au Conseil administratif de présenter dès le projet de budget *2025* une colonne supplémentaire qui permettra de comparer les comptes de l'année précédente avec le budget de l'année précédente.»

Selon les discussions avec MM. Gomez et Krebs, il a été relevé que les informations demandées dans la résolution existent et que les commissaires peuvent les obtenir de diverses manières. Le département peut donc les fournir à la commission. M. Gomez a par ailleurs indiqué que la demande de résolution est réalisable. Il craignait néanmoins que l'ajout de cette colonne apporte de la confusion lors de la lecture du budget. Il rappelle que le travail des élus municipaux consiste à étudier les informations et à comprendre les comptes et le budget qui leur sont soumis. La crainte du magistrat n'est par conséquent pas pertinente, puisque le rôle du Conseil municipal est d'analyser dans les détails les chiffres. Il comprend que le département estime plus pratique d'élaborer un document annexe de sorte

à ne pas changer la mise en page actuelle. Il ajoute que la possibilité de comparer le budget avec les comptes pour juger de la pertinence des éventuelles augmentations ou diminutions de certains postes dans le budget lui paraît essentielle pendant l'étude des comptes.

Un commissaire du Centre approuve l'ajout de cette colonne et de ces informations dans la brochure du projet de budget. En ajoutant ces informations dans la brochure, les conseillers municipaux ne devront plus utiliser plusieurs documents, dont d'anciennes brochures et leur ordinateur, et pourront donc étudier le budget de manière plus efficiente. Cette proposition permet un gain de temps et d'efficience. Il ajoute que le maire et ses services ont confirmé que cette résolution était réalisable. Il conclut que son groupe votera donc cet objet et l'amendement du Parti libéral-radical.

Un commissaire libéral-radical rappelle que, lors de l'audition du 14 février, le maire avait indiqué que si la résolution demande au Conseil administratif de présenter, lors du projet de budget, un document qui retrace les budgets et les dépenses N-2, il n'y verrait aucun problème. Cette intervention prouve que le département peut transmettre ces informations.

Le président remarque que ce document peut être transmis aux conseillers municipaux sur demande.

Un commissaire des Vert-e-s s'étonne du manque d'ambition du Parti libéral-radical. L'étude du budget est fastidieuse, la brochure est dense et les informations ne sont pas toujours faciles à trouver. Même le document numérique peut poser certaines difficultés. Il demande pour quelle raison le groupe libéral-radical ne proposerait pas plus simplement au département de revoir sa présentation du budget et la méthode d'étude des comptes pour rendre ce processus plus facile. Il comprend la demande d'améliorer l'étude du budget, mais il doute que cette proposition permette de rendre la brochure plus lisible.

Une commissaire des Vert-e-s propose l'amendement suivant: «Le Conseil municipal demande au Conseil administratif de présenter le projet budgétaire tel que demandé dès 2031.» L'ajout d'une colonne avec des informations supplémentaires relatives au budget de l'année précédente dans la brochure lui paraît à titre personnel surréaliste, puisque ces informations sont accessibles. Cette proposition est réalisable, mais elle l'estime également chronophage, surtout en période d'étude budgétaire.

La commissaire d'Ensemble à gauche rappelle que les informations demandées dans la résolution sont accessibles. De plus, ces informations sont pertinentes uniquement dans le cadre de certaines questions ou dans certains domaines, mais pas pour l'ensemble des lignes du budget. La brochure de budget comprend aussi des explications sur les écarts, lesquels sont parfois expliqués par des changes de

notations comptables ou de regroupements. Sans ces explications, les élus compareraient des chiffres qui n'ont pas lieu d'être rapprochés. Ainsi, ajouter cette colonne risque de provoquer de fausses déductions. Ce gain de temps peut donc amener des erreurs dans l'étude du budget. Elle conclut qu'elle n'approuve pas le titre de la résolution, car elle estime problématique de remettre en cause la sincérité budgétaire.

Le commissaire de l'Union démocratique du centre déclare que son groupe s'abstiendra. Il n'approuve pas la proposition d'ajouter des chiffres à titre informatif dans la brochure du budget. Il comprend que les informations demandées par la résolution concernent les lignes systématiquement sous-budgétées, comme les frais d'entretien, ou surbudgétées, par exemple la subvention octroyée aux associations sportives. Il ajoute que ces écarts se retrouvent en comparant les comptes 2022 avec les budgets 2023 ou 2024. Les commissaires n'ont pas besoin d'une colonne comprenant le budget 2022 pour repérer un écart entre les budgets et les comptes; il suffit de vérifier le budget 2023 pour en conclure que certaines lignes ont été sous-budgétées, en tenant compte des comptes 2022.

Un commissaire socialiste indique que son parti refusera cette résolution, car elle risque de causer une perte de lisibilité et demandera un travail supplémentaire à l'administration, qui serait chronophage et pas suffisamment utile et pertinent. Il évoque ensuite le problème soulevé par la commissaire d'Ensemble à gauche, à savoir le risque de perte d'informations données par les explications des écarts dans la brochure.

Un commissaire libéral-radical est d'avis qu'une proposition qui vise à améliorer le travail des conseillers municipaux ne devrait pas être mal accueillie, puisque le fait d'étudier plusieurs brochures en même temps est également chronophage. Cette proposition permet de visualiser les lignes qui ont été sous-budgétées et celles surbudgétées, et ces aspects sont déterminants dans le vote des budgets et des comptes. Il donne l'exemple du poste des revenus liés aux amendes, qui est toujours surbudgété (20 millions de francs prévus au budget chaque année alors qu'environ 16-18 millions de francs sont réalisés). Cette colonne permettrait de se rendre tout de suite compte de cet écart, plutôt que devoir chercher les informations dans plusieurs brochures.

Le président remercie le Parti libéral-radical pour le dépôt de cette résolution qui a permis de mieux comprendre le fonctionnement du département. Néanmoins, il est d'avis que le titre de cette résolution pose un problème. Il ajoute que les informations sont accessibles et les services disponibles pour répondre à toutes les questions des commissaires.

Un commissaire libéral-radical fait une nouvelle proposition à la commission des finances. Il rappelle que lors de l'audition les services ont rappelé qu'en

début de législature une séance de présentation et de renseignement sur l'étude des budgets et des comptes est organisée. Il propose d'ajouter dans la résolution une demande, celle d'organiser chaque année une séance d'explication sur la lecture du budget, afin de permettre aux nouveaux commissaires de mieux étudier la brochure.

La commissaire d'Ensemble à gauche approuve cette proposition. Elle n'approuve cependant pas le fait de l'inclure dans cette résolution.

Le président met aux voix l'amendement du Parti libéral-radical («Le Conseil municipal demande au Conseil administratif de présenter dès le projet de budget *2025* une colonne supplémentaire qui permettra de comparer les comptes de l'année précédente avec le budget de l'année précédente»), qui est accepté par 9 oui (3 S, 1 EàG, 2 LC, 3 PLR) et 5 abstentions (1 S, 3 Ve, 1 UDC).

Le président met aux voix l'amendement des Vert-e-s, qui est refusé par 8 non (2 S, 1 EàG, 2 LC, 3 PLR) contre 1 oui (Ve) et 5 abstentions (2 S, 2 Ve, 1 UDC).

Le président passe au vote de la résolution ainsi amendée, qui est refusée par 8 non (4 S, 3 Ve, 1 EàG) contre 5 oui (2 LC, 3 PLR) et 1 abstention (UDC).

M. Provini annonce un rapport de minorité pour le Parti libéral-radical.

PROJET DE RÉSOLUTION AMENDÉE REFUSÉE

Le Conseil municipal demande au Conseil administratif de présenter dès le projet de budget *2025* une colonne supplémentaire qui permettra de comparer les comptes de l'année précédente avec le budget de l'année précédente.

29 août 2024

B. Rapport de minorité de M. Maxime Provini.

Introduction

Le Parti libéral-radical tient à rappeler que cette résolution fait suite à une série de constats lors de l'étude du budget municipal. L'objectif est d'améliorer la lisibilité et la transparence des documents budgétaires mis à la disposition du Conseil municipal. En effet, les membres du Conseil sont souvent confrontés à la difficulté de comparer les budgets actuels avec les comptes passés, ce qui nuit à une évaluation précise de la gestion financière de la municipalité.

Proposition du Parti libéral-radical

La résolution présentée vise à inclure une colonne supplémentaire dans la brochure budgétaire. Cette nouvelle colonne afficherait le budget de l'année N-2 (par exemple le budget 2022 pour une étude en 2024), afin de permettre une comparaison directe avec les comptes de la même année. L'objectif est de fournir une vision plus claire des écarts entre les prévisions budgétaires et les résultats réels, facilitant ainsi une évaluation plus sincère et précise du budget en cours.

Arguments en faveur de la proposition

Amélioration de la lisibilité du budget

Le Parti libéral-radical considère que l'ajout de cette colonne permettrait aux membres du Conseil municipal de mieux comprendre les variations budgétaires et d'identifier plus facilement les postes sous-budgétés ou surbudgétés. Actuellement, cette analyse nécessite de consulter plusieurs documents, ce qui complique et alourdit le travail des commissaires.

Facilitation du travail des élus

En rassemblant toutes les informations pertinentes en un seul document, cette proposition vise à simplifier la tâche des élus, leur permettant de gagner du temps et d'améliorer l'efficacité de leurs analyses. Ainsi, la commission des finances pourrait se concentrer sur l'essentiel, sans avoir à jongler entre différentes brochures.

Transparence et sincérité budgétaire

Le terme «sincérité» budgétaire a été débattu, mais pour le Parti libéral-radical il s'agit d'assurer que toutes les informations pertinentes soient disponibles de manière claire et accessible, sans remettre en cause l'intégrité du département. La proposition vise à rendre les documents budgétaires plus transparents et à faciliter la compréhension des écarts entre prévisions et réalisations.

Réponses aux objections

Certains membres du Conseil municipal ont exprimé des craintes quant à la lisibilité de la brochure si une colonne supplémentaire était ajoutée. Ils ont souligné que la complexité accrue pourrait entraîner des erreurs d'interprétation. Le Parti libéral-radical reconnaît que cette modification pourrait alourdir la présentation, mais estime que cet inconvénient est largement compensé par le gain en clarté et en efficacité. De plus, le Parti libéral-radical a proposé que la mise en page de la brochure soit révisée pour intégrer cette nouvelle colonne de manière plus lisible, ou qu'un document annexe soit fourni pour ceux qui préfèrent une présentation plus simple.

Lors de son audition, le conseiller administratif en charge des finances Alfonso Gomez a suggéré que ces informations sont déjà disponibles, et que les conseillers peuvent les obtenir sur demande. Le Parti libéral-radical considère que le fait d'avoir ces données directement dans la brochure évitera des recherches fastidieuses, rendant l'étude du budget plus accessible et moins chronophage.

Conclusion

Le Parti libéral-radical estime que cette proposition d'ajout d'une colonne dans la brochure budgétaire représente une amélioration nécessaire pour la bonne compréhension des finances municipales. Cette mesure ne vise pas à critiquer la gestion actuelle du budget, mais à offrir aux élus les outils nécessaires pour accomplir leur travail de manière plus efficace. En facilitant l'accès à des informations clés, elle contribue à une meilleure gouvernance et à une gestion financière plus transparente.

Ainsi, le Parti libéral-radical continuera de soutenir cette résolution amendée et invite les autres groupes politiques à reconnaître les bénéfices que cette simplification apporterait à l'ensemble du Conseil municipal.