

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Alexis Barbey, Céline Zuber-Roy, Murat Julian Alder, Nathalie Fontanet, Cyril Aellen, Christophe Aumeunier, Antoine Barde, Gabriel Barrillier, Jacques Béné, Beatriz de Candolle, Pierre Conne, Edouard Cuendet, Michel Ducret, Lionel Halpérin, Serge Hiltbold, Bénédicte Montant, Simone de Montmollin, Jean Romain, Patrick Saudan, Nathalie Schneuwly, Charles Selleger, Alexandre de Senarclens, Raymond Wicky, Yvan Zweifel, Olivier Cerutti, Vincent Maitre, Anne Marie von Arx-Vernon, Geneviève Arnold, François Lance, Bertrand Buchs, Jean-Luc Forni, Delphine Bachmann, Philippe Morel, Jean-Charles Lathion, Marie-Thérèse Engelberts, Eric Leyvraz, Guy Mettan, Nathalie Hardyn, Patrick Malek-Asghar

Date de dépôt : 24 février 2017

Projet de loi

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (B 1 01) (LRGC) (Simplification de la procédure de l'examen des comptes de l'Etat)

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

Art. 1 Modification

La loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève, du 13 septembre 1985, est modifiée comme suit :

Art. 138 Débat sur le rapport de gestion du Conseil d'Etat (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un projet de loi approuvant sa gestion qui le transmet à la Commission des finances pour examen.

² Le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la Commission des finances.

³ Le premier débat porte sur l'entrée en matière de la loi approuvant la gestion du Conseil d'Etat.

⁴ En deuxième débat, l'ensemble des politiques publiques de l'exposé des motifs est traité. Les députés peuvent poser leurs questions touchant la gestion du Conseil d'Etat en indiquant quel programme est concerné. L'ensemble des politiques publiques est ensuite mis aux voix.

⁵ A la fin du troisième débat, l'assemblée vote la loi sur la gestion du Conseil d'Etat.

Art. 139 Débat sur les états financiers (nouvelle teneur)

¹ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un projet de loi approuvant les états financiers individuels et ceux des établissements publics qui les transmet à la Commission des finances pour examen.

² Le Grand Conseil se prononce sur le résultat de l'examen et du vote de la Commission des finances.

³ Le premier débat porte sur l'entrée en matière de la loi approuvant les états financiers individuels et ceux des établissements publics.

⁴ En deuxième débat, l'ensemble des états financiers individuels et ceux des établissements publics est traité. Les députés peuvent poser leurs questions touchant les états financiers. L'ensemble des états financiers individuels et ceux des établissements publics est ensuite mis aux voix.

⁵ A la fin du troisième débat, l'assemblée vote la loi sur l'ensemble des états financiers individuels et ceux des établissements publics.

Art. 2 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,

Dans une salle tiédie par le soleil d'été, près de nonante personnes somnolent. Elles ne cherchent même plus à masquer leur indifférence au monologue lancinant qu'un seul d'entre eux leur assène. Cela pourrait être le bottin du téléphone, pourtant il s'agit d'un moment important de la démocratie parlementaire : l'un des partis explique pourquoi il votera les comptes de l'année précédente. Ou pas.

Sans doute ce tableau rappelle à bien des députés et à bien des journalistes une réalité trop souvent vécue depuis des années le jour du traitement des comptes. Il est temps que cela change et ce projet de loi propose une nouvelle approche.

Une procédure exhaustive, complexe et qui rate son but

L'accent de la procédure actuelle de l'examen des comptes par le Grand Conseil se base sur l'exhaustivité. Elle demande qu'on passe en revue chaque politique publique (il y en a 17), puis qu'on les vote individuellement pour passer ensuite à l'examen et au vote de chaque état financier individuel et consolidé (il y en a 46).

Le résultat ne fait pas de doute : en 2016, l'examen des comptes a occupé une journée et demie pour 100 députés, une vingtaine de fonctionnaires et une demi-douzaine de journalistes. Cette considérable mobilisation de temps n'a débouché que sur de rares articles dans la presse qui, en moins de dix lignes, ont rapporté que « les comptes 2015 ont été approuvés par le Grand Conseil par X voix contre Y et Z abstentions. ». En un mot, c'est un gaspillage d'énergies qu'il convient de rectifier.

Passer en revue chaque politique publique et chaque dépense pourrait donner lieu à un intéressant examen. Dans la dimension actuelle des budgets et des comptes et du nombre de groupes représentés au parlement, cela devient un fastidieux galimatias dans lequel se noient tous les messages politiques. Qui pourrait rendre compréhensible une telle liste ?

Du coup, le débat est absolument inexistant. Chacun se contente de lister ses prises de position et d'expliquer pourquoi sans écouter ce que les autres partis ont dit. L'impression est qu'on se retrouve face à des groupes qui cherchent à jouer les bons élèves en racontant tout le travail qu'ils ont fait – et

ils en ont fait beaucoup – plutôt qu’en expliquant le résultat. Pour les citoyens avant tout, ce travail manque sa cible puisqu’aucun vrai message n’est perçu.

Enfin, le gaspillage de temps est considérable et cela n’est pas acceptable pour deux raisons : il coûte cher et il empêche d’aller de l’avant dans un ordre du jour pléthorique, au détriment de bien des projets essentiels.

Objectifs et comparaisons

Voter les comptes, c’est essentiellement deux objectifs : garantir de bon fonctionnement de l’Etat en vérifiant que ses dépenses sont restées dans les limites fixées au moment du budget et faire passer un message politique sur l’année précédente.

Dans le canton de Vaud, la méthode est différente. C’est la commission des finances qui est en charge d’un examen des comptes au fil de l’eau et d’un rapport tous les trois mois. Occasionnellement, les autres commissions peuvent transmettre un rapport sur une dépense individuelle au Grand Conseil si elle en ressent la nécessité. Le Conseil d’Etat doit rédiger une réponse qui doit être acceptée par le Grand Conseil. Le jour de l’examen annuel des comptes, une prise de position globale a lieu sur la politique du Conseil d’Etat (cf. LGC art. 44, 52, 53 et 55 ; LRGC art. 31 et 42)

Au niveau de la Confédération, les enjeux sont plus élevés et on pourrait donc penser que l’examen des comptes serait plus long. Il n’en est rien et la séance des comptes dure typiquement deux à trois heures. Les comptes peuvent donner lieu à un examen préalable des commissions de gestion et de celle des finances. Lors du débat, un vote sur l’ensemble du texte (= entrée en matière) a lieu, puis un débat et un vote final par chacune des chambres. (cf. RS 171.10 Titre 7, art 144 et 145)

Proposition de procédure

Les deux parties du débat sur les comptes sont maintenus : d’abord l’examen de la gestion, puis celui des états financiers.

La grande différence tient au fait qu’on ne procède plus à un examen par politique publique et par état financier, mais globalement. Chaque groupe peut ainsi mettre en avant ses points de concordance ou de divergence avec les rapports du Conseil d’Etat. Il n’a plus besoin d’émettre un avis – souvent redondant – sur chaque point mais peut faire passer ainsi un message politique plus compact, plus clair et plus percutant. Pour la presse et les citoyens, on peut espérer ainsi que les positionnements des partis seront plus lisibles et les enjeux plus clairs.

Le Bureau du Grand Conseil fixera lui-même une durée maximale (typiquement de sept ou dix minutes) pour chaque intervention. Dans le choix de sept minutes, on peut espérer que l'examen total des comptes se déroulera en environ trois heures en présence des sept partis représentés.

Avantages

La nouvelle procédure changera la perception du débat des comptes en lui rendant une approche globale et synthétique. On peut espérer ainsi que ce débat retrouvera du sens.

Chaque groupe aura le loisir de faire ressortir ses points de désaccord majeur avec l'action du Conseil d'Etat. En hiérarchisant ses positions, il les rendra à la fois plus lisibles et plus pertinentes, améliorant ainsi l'impact de son message. Ceci contraindra les groupes politiques à un travail préalable plus important, mais cela paraît normal que ce travail soit fait en amont et pas au cours d'un débat fleuve.

Synthèse contre synthèse, c'est à un vrai débat politique que se livreront les groupes. Ils préciseront pour les citoyens, en quoi leur action au gouvernement changerait le cours des choses, redonnant ainsi son vrai sens à cet exercice.

Un autre avantage, et non des moindres, consiste au gain de temps dont bénéficiera ainsi l'ensemble de l'assemblée. En dehors des économies pécuniaires (1 journée de débat de 5 séances coûte environ 80'000 F aux contribuables), ce seront plusieurs points de l'ordre du jour qui pourront alors être traités plus tôt.

Enfin, on peut affirmer que les droits démocratiques ne seront pas touchés. En effet, l'énumération des politiques publiques répétée sept fois et l'antienne des 46 états financiers votés un à un ne permettaient ni vision claire, ni message compréhensible. La Commission des finances continuera son examen de détail. La nouvelle méthode va « dégraisser le mammoth » et lui rendre un dynamisme de vélociraptor.

Conséquences financières

Charges et couvertures financières / économies attendues

Par rapport à la procédure actuelle qui dure parfois une journée et demie, la nouvelle procédure qui devrait pouvoir tenir en une demi-journée permettrait donc d'économiser environ 5 séances. Chaque séance étant payée 160 F par député, c'est donc une économie de 80'000 F en jetons de présence plus la rémunération du personnel du Secrétariat du Grand Conseil que l'on peut attendre.