

Projet présenté par les députés:

MM. Eric Bertinat, André Reymond, Gilbert Catelain, Philippe Guénat, Eric Ischi, Eric Leyvraz, Claude Marcet, Yves Nidegger, Pierre Schifferli et Olivier Wasmer

Date de dépôt: 16 mars 2006

Messagerie

- a) **PL 9821** **Projet de loi constitutionnelle modifiant la Constitution de la République et canton de Genève (A 2 00)** (*Instituant un programme de législature du Conseil d'Etat, assorti d'un plan financier pluriannuel*)

- b) **PL 9822** **Projet de loi instituant un programme de législature du Conseil d'Etat, assorti d'un plan financier pluriannuel**

PL 9821**Projet de loi constitutionnelle**
modifiant la Constitution de la République et canton de Genève
(A 2 00) (Instituant un programme de législature du Conseil d'Etat,
assorti d'un plan financier pluriannuel)

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

Article premier

La Constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, est
modifiée comme suit :

Art. 112 Proclamation et programme de législature (nouvelle teneur)

¹ En entrant en charge, le Conseil d'Etat adresse une proclamation aux
citoyens.

² Dans les trois mois consécutifs,

- a) le Conseil d'Etat établit un programme de législature comme cadre de
son action, assorti d'un plan financier pluriannuel ;
- b) le programme de législature et le plan financier sont présentés et
commentés par le Conseil d'Etat au Grand Conseil qui en débat.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi constitutionnelle est soumise au scrutin populaire et entre en
vigueur le lendemain de son acceptation par le peuple.

PL 9822**Projet de loi****instituant un programme de législature du Conseil d'Etat, assorti d'un plan financier pluriannuel**

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 trois mois suivant sa prestation de serment, son programme de législature assorti d'un plan financier ;
- b) chaque année :
 - 1° le projet de budget pour l'année suivante, au mois d'octobre au plus tard,
 - 2° les comptes d'Etat et le rapport de gestion pour l'année précédente, au mois de mai au plus tard,
 - 3° un rapport écrit circonstancié sur les questions régionales importantes;
 - 4° à la session de février, un rapport de gestion en application du programme de législature et les amendements qu'il y a apporté ;
- c) tous les 6 mois : un rapport écrit circonstancié sur les questions fédérales importantes.

Art. 68, al. 2 (nouveau)

² Le Grand Conseil débat du programme de législature dans un délai de deux mois et adopte, en fin de débats, une motion chargeant une commission ad hoc d'élaborer un ou plusieurs rapports de majorité et de minorité qui prennent acte du programme ou comportent des propositions de motion ou de résolution à soumettre au vote du Grand Conseil, au plus tard au cours de la quatrième session suivant celle de la présentation du programme par le Conseil d'Etat.

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

Art. 24 Plan financier (nouvelle teneur)

¹ Dans les trois premiers mois de la législature, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le plan financier qui accompagne son programme de législature.

² Ce plan financier :

- a) donne une vue d'ensemble des charges et des revenus du compte de fonctionnement et des possibilités d'autofinancement ;
- b) fixe l'ordre d'urgence des tâches à exécuter par l'Etat ;
- c) apprécie les effets financiers des actes législatifs à élaborer ;
- d) fixe le programme des investissements ;
- e) prévoit les besoins financiers futurs et les moyens de les couvrir.

³ En cours de législature, annuellement, le Conseil d'Etat informe le Grand Conseil des modifications importantes apportées au plan financier.

Article 2 Validité

La présente loi est jointe à la loi constitutionnelle 0001 modifiant l'article 112 de la Constitution de la République et canton de Genève en sorte que l'acceptation de cette loi entraîne ipso facto l'acceptation de la présente loi ou que le rejet de cette loi entraîne ipso facto le rejet de la présente loi.

Article 3 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,

L'article 112 de la Constitution, en l'état actuel, ne suffit plus à combler les attentes du peuple.

Générale, protocolaire, symbolique aussi, la proclamation aux citoyens résiste rarement aux tentations des propos lisses et des précautions oratoires. Pour ne fâcher personne. Mais l'ampleur du déficit des comptes de l'Etat de Genève, la complexité des temps que nous traversons et la rapidité des changements qui assaillent notre société ne nous permettent plus de nous contenter d'un simple credo politique du Conseil d'Etat nouvellement (ré)élu comme le Discours de Saint-Pierre.

Si celui-ci doit bel et bien demeurer, par respect de la tradition et pour la puissance du symbole qui imprègne l'inconscient collectif du peuple genevois, le réalisme dicte tout de même d'en reconnaître la portée surtout déclamatoire, le fragile engagement et les perspectives toutes relatives, bref, un flou artistique qui n'est plus vraiment en adéquation avec ce qu'on attend aujourd'hui de la bonne gouvernance des collectivités publiques !

La résolution 488, adoptée le 13 mai 2004 et lancée le 1^{er} septembre suivant sous la forme du projet GE-Pilote, est un projet de longue haleine – même pérenne – qui poursuit essentiellement quatre objectifs, soit :

1. Doter le Conseil d'Etat, le Grand Conseil et l'administration cantonale d'instruments qui leur font encore défaut pour définir les orientations stratégiques de l'action publique et les adapter à l'évolution des priorités politiques, des besoins économiques et sociaux ;
2. Clarifier les rapports entre la gestion opérationnelle, la direction stratégique et l'orientation politique, afin de permettre aux services de l'administration d'exercer pleinement leur responsabilité dans l'accomplissement de leur mission ;
3. Evaluer toujours mieux l'efficacité et l'opportunité de l'action publique, en comparant les objectifs assignés, les effets atteints et les coûts des prestations ;
4. Dans un contexte de déficit budgétaire, GE-pilote propose de donner au canton les moyens d'opérer un examen stratégique de la totalité des prestations publiques et leur évaluation en vue d'assurer, sur des bases durables, l'équilibre des finances cantonales.

Objectifs qui nécessitent :

- la création de nouveaux instruments de pilotage ;
- l’instauration d’une gestion par objectifs orientée sur la performance.

Discours de Saint-Pierre comme proclamation, en amont, GE-pilote comme séries d’objectifs généraux et de mesures appliquées, en aval, le programme de législature s’inscrira entre les deux, sans redondance aucune, ni à l’égard du Discours (qui adopte, par réflexe, un ton propre à rassembler les citoyens après l’affrontement des partis en campagne électorale et à apaiser les esprits échauffés par le « feu de la bouche » des harangues et des affrontements médiatiques), ni à l’égard de GE-Pilote (qui constitue en soi un catalogue d’objectifs et une panoplie d’outils, sans couleur politique spécifique et surtout sans calendrier précis, au service d’une recherche de rationalisation et d’efficacité des prestations de l’Etat, sinon de sa réforme en profondeur).

Ce qui distinguerait donc le programme gouvernemental du Discours de Saint-Pierre reposerait dans l’approfondissement, le détail et la précision du traitement du plan d’actions du Conseil d’Etat, sur exergue – en tout cas implicite – des chantiers d’interventions les plus urgentes, et ce qui le singulariserait de GE-Pilote résiderait surtout dans la détermination entre toutes des mesures à entreprendre, une réflexion sur les moyens sélectionnés à mettre en œuvre et le choix des outils pour y parvenir.

Parce qu’il doit exprimer des urgences, discerner des priorités, organiser les tâches du Conseil d’Etat en fonction de celles-ci et, par-dessus tout, parce qu’il doit donner de la cohérence à l’action gouvernementale

- a. en lui imposant toujours le corollaire d’un financement à prévoir, dans le cadre toutefois contraignant de restrictions budgétaires instamment réclamées par la majorité de la classe politique, et
- b. en articulant un calendrier de réalisation pour chacune des actions annoncées, calendrier propre à responsabiliser le discours de nos sept magistrats où les considérations prometteuses égrenées à la volée dans la nef de Saint-Pierre devront trouver confirmation dans un programme que ni la rhétorique ni les mots d’esprit ne pourront « racheter »,

le programme de législature doit servir de pierre angulaire, de référence à la vie politique et institutionnelle cantonale pendant quatre ans.

En l’instituant, Genève ne ferait pas même œuvre de pionnier puisque, notamment, les cantons de Vaud, Fribourg, Neuchâtel et Berne l’ont déjà inscrit dans leur Constitution respective.

Dans les trois premiers mois de la législature, le Conseil d'Etat devra donc s'astreindre à soumettre au Grand Conseil un programme politique de proposition d'actions à entreprendre.

Ce programme devra être assorti d'un plan financier pluriannuel pour offrir une vue d'ensemble des charges et revenus du compte de fonctionnement et un programme des investissements projetés. Il sera temps, car nous sommes saisis de vertige en totalisant ne serait-ce que les montants de toutes les dépenses soumises au coup par coup à l'adoption du Grand Conseil en ce début d'année 2006.

Instrument de prospective, d'information et de politique financière, il devra établir une estimation des besoins financiers et des possibilités de financement pour les années subséquentes et fournir ainsi aux autorités politiques les informations nécessaires à prendre les bonnes décisions au bon moment et les mesures susceptibles d'assurer à long terme l'équilibre budgétaire.

Le Grand Conseil en débattrà, sans toutefois avoir à l'adopter formellement comme le budget, car un tel programme ne doit pas constituer juridiquement

- a) une obligation qui lierait le Conseil d'Etat pour toute la législature, sans possibilité de prendre en compte d'indispensables mesures correctives, ni surtout
- b) une obligation qui lierait le Grand Conseil au Conseil d'Etat par une adhésion politiquement hasardeuse et juridiquement contraire à l'essence même de cette institution.

Cet instrument ne doit certainement pas avoir pour effet secondaire d'installer la pesanteur dans l'action et la prise de décision ni de gripper les rapports entre Exécutif et Législatif en les obligeant, malgré eux, à « se tenir par la barbichette ». Tout au long de la législature, le Grand Conseil doit, tout au contraire, conserver intactes sa marge de manœuvre, sa capacité de critiques, éventuellement de votes-sanction contre les projets successifs proposés par le Grand Conseil, et sa liberté de le remettre en cause si cela s'avérait simplement indiqué, compte tenu de l'évolution de la situation. Et, dans une démarche proactive, le Conseil d'Etat doit pouvoir oser des amendements à son programme si sa réflexion discerne une évolution qu'il y aurait urgence à anticiper. Le Grand Conseil débattrà du programme au cours de l'une ou l'autre de ses sessions à intervenir dans un délai de deux mois et adoptera, en fin de débats, une motion chargeant une commission ad hoc d'élaborer des rapports de majorité et de minorité prenant acte du programme ou contenant des propositions de motion ou de résolution à soumettre au vote

du Grand Conseil. Le Grand Conseil devra voter lesdites propositions au plus tard au cours de la quatrième session suivant celle de la présentation du programme par le Conseil d'Etat.

A la forme, le programme de législature devra commencer par une déclaration du Conseil d'Etat qui s'appuyera sur le Discours de Saint-Pierre et l'étoffera. Cette déclaration devra fournir une réflexion, quelque peu philosophique, sur l'état du monde, ses défis à venir, ses risques, le rôle de la Suisse dans le concert international, ses atouts, ses faiblesses et la place particulière du canton dans ce vaste ensemble. Elle devra dégager une ligne-force d'actions de l'Exécutif comme un cap à garder pendant toute la législature.

Puis, en quelques chapitres, le programme devra s'employer à explorer certains domaines particuliers pour définir les axes-phare d'intervention du Conseil d'Etat, ses grands chantiers pendant quatre ans.

La nouvelle Constitution vaudoise, par exemple, dispose que la gestion des finances publique doit être économe, efficace et tendre à atténuer les effets des cycles économiques. Elle veut qu'en règle générale, le budget de l'Etat soit équilibré, ce qui doit imposer au Conseil d'Etat de s'assurer du financement des projets de loi ou de décret et de proposer, le cas échéant, les mesures fiscales ou compensatoires s'ils entraînent des charges nouvelles.

Cela revient donc à installer la planification financière comme outil prévisionnel de gestion qui fournisse des indications sur l'évolution des charges et des revenus pour une période considérée. Il s'agit d'une aide à la décision pour le Conseil d'Etat et d'assistance au pilotage des finances publiques sur la moyenne durée.

La planification financière devra fixer des orientations stratégiques, donner un cadre à la gestion financière à court terme, exprimée par le budget, et définir les mesures d'accompagnement pour atteindre les objectifs de la législature. Image fondée sur des éléments connus à un moment donné, la planification financière sera revue et affinée régulièrement sur la base d'une actualisation de la situation économique et d'une analyse de l'évolution des paramètres ; elle devra également s'adapter aux modifications légales fédérales et cantonales. N'ayant pas pour but de répondre à toutes les considérations d'ordre opérationnel, elle sera établie sur la base de flux financiers, de tendances économiques et se situera ainsi à un niveau de consolidation qui n'est pas comparable au budget ; émanation chiffrée du pouvoir politique dont elle doit affirmer la prééminence, elle se distinguera par l'intégration d'options politiques et d'actions volontaristes qui engageront

le Conseil d'Etat et marqueront même sa législature d'une empreinte singulière.

Un tableau synoptique annoté ponctuera cette planification financière en exprimant les effets financiers supplémentaires nets liés aux actions prévues par le programme de législation.

Enfin s'insérera une feuille de route, une sorte d'application actualisée, spécifique et concrète, de GE-Pilote comme tableau de bord des objectifs fixés, mesures à adopter, calendrier des échéances de finalisation des chantiers, état des travaux, corrections nécessaires et observations.

Chaque année consécutive à celle de l'élaboration initiale de ce programme, le Conseil d'Etat devra faire rapport au Législatif, à sa session de février, sur l'état de son action et commenter un tableau de bord – en quelque sorte – entre le prévu et le réalisé. Ces rapports intermédiaires, tout comme le rapport initial, devront être soumis au débat du Grand Conseil, voire à de nouveaux travaux (rapports de majorité et de minorité) de la Commission chargée d'examiner le rapport du Conseil d'Etat sur l'évolution du programme de législation.

Le projet soumis, Mesdames et Messieurs les députés, a essentiellement pour but d'amorcer un virage dans notre approche de la gestion et de la planification des affaires publiques ; il doit contribuer à ancrer l'action de l'Exécutif dans un projet indiscutablement politique et permettre de rompre avec la continuité administrative ronronnante qui a souvent fait de nos plus hauts magistrats de (simples) superchefs de service, sans responsabilisation suffisante en corollaire de leur élection. Le cadre proposé, certes, est déjà largement plebiscité par une très grande majorité d'entre nous, toutes couleurs politiques confondues. Pour le détail, où se niche souvent le diable, nous y pourrions en temps voulu, même si celui-ci pourrait prendre un malin plaisir à nous diviser sur le « comment ». Mais, de grâce, lançons-nous ; les comptes de l'Etat ne nous permettent plus de tergiverser : y mettre de l'ordre nous paraîtra certainement moins douloureux si nous imposons au Conseil d'Etat de se donner une méthode et des outils. C'est la raison pour laquelle nous vous remercions d'y apporter votre très large soutien.