

Projet présenté par les députés

M^{mes} et MM. Alexis Barbey, Francine de Planta, Céline Zuber-Roy, Murat-Julian Alder, Jacques Béné, Alexandre de Senarclens, Philippe Morel, Helena Rigotti, Yvan Zweifel, Vincent Subilia, Raymond Wicky, Véronique Kämpfen, Natacha Buffet-Desfayes, Pierre Nicollier, Jean-Pierre Pasquier, Sylvie Jay, Diane Barbier-Mueller, Jean-Marc Guinchard, Jacques Blondin, Claude Bocquet, Delphine Bachmann

Date de dépôt : 5 octobre 2021

Projet de loi

modifiant la loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève (LRGC) (B 1 01) (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 Modifications

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. Le Grand Conseil 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 deuxième 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,

Le vote annuel des comptes est un des moments les plus importants de la vie parlementaire. Pourtant, ce vote n'a aucune conséquence. Que les comptes soient approuvés et le gouvernement cantonal aura un instant de plaisir avant de retourner au travail. Qu'ils soient refusés et il continuera simplement son ouvrage. C'est de l'art pour l'art.

Le débat sur les comptes est destiné aux citoyens

Les comptes sont un moment de communication au cours duquel les partis distribuent des bons et des mauvais points selon qu'ils sont satisfaits ou non de l'année écoulée. Soyez minoritaire et les points seront mauvais, participez à la majorité et ils seront bons. L'idée est de faire savoir aux électeurs de quel côté vous êtes et pourquoi. Le seul problème, c'est que l'exercice ne fonctionne pas.

Qu'est-ce qui fait que ce grand show n'a que si peu d'impact ? C'est non seulement qu'il est sans conséquence, mais il est en plus long, ennuyeux et indéchiffrable. La plupart des citoyens et certains députés ne comprennent pas, à un moment donné, où l'on en est et ce que cela veut dire. Les raisons sont de plusieurs ordres.

La mauvaise recette actuelle

Tout d'abord, il y a le refus de prendre conscience du caractère déclamatoire des comptes. Ensuite, la structure des débats ne répond à aucune logique. Enfin, il faut se souvenir que, si l'on donne l'opportunité de parler à un politicien, il la prend, quitte à répéter ce qui a été dit avant lui. Ce sont ces trois logiques qu'il faut casser.

On l'a vu, les débats sont sans conséquence. Et alors ? Faire un exercice de communication pure n'a rien de honteux. Mais il faut accepter les règles de la communication : clarté, concision, précision. Pour la clarté, la structure des débats doit être lisible, même pour ceux qui ne sont pas impliqués. Pour la concision, il s'agit de limiter le temps consacré au débat. Pour la précision, il faut faire confiance aux orateurs : s'ils ont conscience de l'importance de leurs paroles et qu'on les limite dans le temps, leurs propos seront précis.

Clarté, concision et précision

La première règle à respecter est que chaque groupe politique doit pouvoir s'exprimer. Pour cela, il faut lui accorder un temps suffisant et égal, qu'il soit issu de la majorité ou de l'opposition. Cela ne veut pas dire que son temps de parole doive être illimité.

L'idée développée dans ce projet de loi, c'est qu'en limitant le temps de parole, on amène les intervenants à faire des choix et donc à sélectionner les thèmes qu'ils vont aborder. En somme, pour choisir leurs sujets, ils vont parler de deux choses : ce en quoi ils soutiennent l'action du gouvernement et ce en quoi ils s'y opposent. Ce sont les deux seuls aspects qui intéressent le citoyen. Et cela peut être exprimé rapidement : dans cette nouvelle structure, plus d'une heure est consacrée à chaque groupe : largement de quoi faire valoir clairement son point de vue, même s'il faut faire preuve d'une concision très relative.

Enfin, la sélection des sujets par chaque orateur l'amène à être précis dans son argumentaire. Il s'agit d'aller droit au but. Les auditeurs apprécieront cette nouvelle façon de faire. Elle donne plus de travail en amont pour chaque groupe qui doit se poser la question de ce qui est important pour lui, mais elle gagne en impact des messages.

Objectifs et comparaisons

Voter les comptes, c'est essentiellement deux objectifs : garantir le 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 chargée 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 elles en ressentent 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 celles 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 cinq parties du débat sur les comptes sont maintenues :

- entrée en matière ;
- examen de la gestion ;
- examen des états financiers ;
- examen des entités détenues ;
- vote global sur les comptes consolidés.

La grande différence tient au fait qu'on ne procède plus à un examen par politique publique et par état financier, mais globalement. Les votes individuels sur les entités détenues sont maintenus.

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 pour chaque intervention. Dans le cas de figure examiné (de 5 à 20 minutes par groupe), les comptes seraient bouclés en moins de 8 heures, soit environ 4 séances. Ce serait un gain d'une demi-journée par rapport à la procédure actuelle, même si celle-ci représente déjà un progrès par rapport à 2019.

Avantages

La nouvelle procédure changera la perception du débat des comptes. En lui rendant son caractère d'explication à destination du grand public, on peut espérer que cet exercice gagnera en popularité.

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 auquel 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 en un 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 francs au contribuable), ce seront plusieurs points à l'ordre du jour qui pourront alors être traités plus tôt.

Enfin, on peut affirmer que les droits démocratiques ne seront pas touchés : 6 heures et 36 minutes de débat devraient suffire à exprimer les nuances de chaque groupe.

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 journée permettrait donc d'économiser environ 4 séances. Chaque séance étant payée 160 francs par député, c'est donc une économie de 64 000 francs en jetons de présence plus la rémunération du personnel du Secrétariat général du Grand Conseil que l'on peut attendre.