



Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat

Etude de Pascal Sciarini, professeur à l'IDHEAP, résumé fait par Lionel Rudaz, Service du Grand Conseil, Genève

1. Une volonté d'analyse

Début 2003, le Bureau du Grand Conseil de la République et canton de Genève, sur demande de la Commission des droits politiques, a confié le mandat d'une étude du parlement genevois¹ au Professeur Pascal SCIARINI de l'IDHEAP de Lausanne. Cette analyse porte sur la composition socio-professionnelle du Grand Conseil et sur les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat. Il se base principalement sur une enquête conduite au début de l'été 2003 auprès des 100 députés actuels et des 69 anciens députés ayant quitté le Grand Conseil depuis 1997. Les lignes qui suivent en exposent les principales conclusions.

Le Grand Conseil genevois se caractérise en comparaison intercantonale par une taille (nombre de sièges) raisonnable et par une activité très intense, du plenum et des commissions. Cette intense activité se manifeste notamment par le nombre très élevé d'heures de séances plénières et de séances de commissions, ainsi que par le nombre très élevé de lois adoptées ; cela explique le niveau élevé des indemnités globales octroyées aux parlementaires genevois, par rapport à ce qui se fait dans les autres cantons.

Du point de vue socio-professionnel, le Grand Conseil genevois est assez peu représentatif de la population cantonale (sous-représentation des jeunes, des personnes âgées et des femmes, sur-représentation des universitaires, des indépendants et des personnes employées dans une association politique). Ce constat n'est en soi pas surprenant et vaut également au niveau fédéral ou dans d'autres parlements cantonaux. La part d'indépendants et la part de salariés d'une association politique semblent néanmoins particulièrement élevées à Genève.

2. De l'exigence

L'exercice du mandat de député est exigeant, tant sur le plan des connaissances et des capacités cognitives, que sur le plan de l'investissement qu'il suppose. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la composition du Grand Conseil soit peu représentative de celle de la population genevoise.

Si le Grand Conseil genevois ne constitue pas une exception sur ce plan, on peut néanmoins s'interroger sur l'ampleur du phénomène et sur sa signification pour le recrutement des candidats à la députation. Une des questions à l'origine de cette étude était précisément de savoir si la composition socio-professionnelle du Grand Conseil était déterminée par les conditions d'exercice du mandat de député, et en particulier par les horaires en vigueur pour les séances plénières et les séances de commissions.

Selon certains parlementaires genevois, le passage au système de "jour bloqué" permettrait de mieux concilier vie de famille et mandat de député et inciterait donc davantage les femmes, et en particulier les mères de famille, à se consacrer à l'activité politique. Les résultats de cette enquête montrent qu'une majorité de députés est sensible à cet argument. Toutefois, ils montrent aussi que le système de "jour bloqué" ne constitue pas la panacée aux yeux de tous.

3. Hommes et femmes: toujours pas dans le même "temps"

Selon cette enquête, la majorité des députés actuels – et aussi la majorité des anciens députés – est en fait satisfaite des horaires actuels des séances plénières et des séances de commissions. Parmi les modèles alternatifs, le système de "sessions" est – à juste titre – clairement rejeté.² Les députés sont en revanche sensibles aux mérites du système de "jour bloqué" en ce qui concerne l'organisation familiale et en ce qui concerne la qualité des débats.

Par contre, une nette majorité de députés (actuels et anciens) juge un tel système peu compatible avec la vie professionnelle. Sur la question des horaires, les résultats de l'analyse révèlent une différence d'appréciation entre députés masculins et féminins. Au niveau général, l'organisation de la vie de famille ne semble pas avoir constitué un obstacle insurmontable à un engagement politique: peu de députés (hommes ou femmes) ont dû reporter leur entrée en politique pour des raisons familiales; parmi les anciens députés (hommes ou femmes), la difficulté à concilier mandat politique et vie de famille n'explique guère leur décision de quitter le Grand Conseil.

Cependant, une analyse plus fine met en évidence de fortes divergences de vue entre députés et députées sur la question des horaires. Premièrement, nous avons constaté que les femmes accordent une plus grande importance que les hommes au critère de compatibilité entre vie de famille et mandat de député. Deuxièmement, les députées en général, et les députées avec enfant(s) à charge, en particulier, sont nettement plus critiques que leurs homologues masculins vis-à-vis des horaires actuels, et en particulier vis-à-vis des horaires de commissions.³ Troisièmement, les femmes sont nettement plus enthousiastes que les hommes à l'idée d'un système de séances durant la journée: elles voient de nets avantages au système de "jour bloqué" non seulement en ce qui concerne la vie de famille, mais aussi en ce qui concerne la qualité du travail des parlementaires.

A ce stade, il convient de souligner que les réponses à l'enquête dépendent étroitement de la population interrogée. Cette dernière n'est peut-être pas optimale pour évaluer l'adéquation existant entre mandat de député et vie de famille. D'une part, une enquête auprès des députés en place (ou anciens) ne couvre pas nécessairement les personnes qui ont éventuellement dû renoncer à devenir candidates au Grand Conseil pour cause d'incompatibilité avec la vie de famille. D'autre part, les hommes

¹ Disponible en version pdf sur le site du Grand Conseil genevois: http://www.geneve.ch/grandconseil/data/loi/rapport_com_idheap_2003_11.pdf

² Dans un canton de petite taille, le regroupement des séances plénières sur plusieurs jours ne se justifie pas et comporte de nombreux inconvénients, en particulier en termes de suivi des dossiers.

³ L'incompatibilité entre les horaires actuels de commissions et la vie de famille a d'ailleurs été soulignée spontanément par plusieurs députées dans les questions ouvertes.



étant sur-représentés au Grand Conseil, leur avis "l'emporte" sur celui des femmes lorsque l'on considère les réponses dans leur ensemble. Or, les hommes sont nettement plus favorables au statu quo en matière d'horaires, que les femmes.

4. Mère de famille et femme politique

Si l'on en croit cependant l'avis des femmes, qui sont dans la majorité des cas plus directement concernées par les questions d'organisation de la vie de famille et de garde des enfants, le système en vigueur pose un réel problème. Dans ce sens, le fait que les femmes soient encore à ce point sous-représentées au sein du Grand Conseil – et que parmi les femmes représentées la part des mères de famille avec enfants en bas âge soit si faible – est vraisemblablement en lien avec les difficultés posées par les horaires actuels des commissions et des séances plénières. Même si ces difficultés ne sont certainement pas la seule raison de cette sous-représentation, la modification des horaires pourrait néanmoins contribuer à y remédier.

Outre ses avantages en termes de compatibilité avec la vie de famille, le système de "jour bloqué" semble également prometteur en ce qui concerne la qualité du travail des députés. Le gain de "fraîcheur" associé au fait de délibérer le matin ou l'après-midi ne se traduirait pas seulement en termes d'efficacité de fonctionnement, mais serait peut-être aussi à même d'améliorer le climat des débats.

Le passage au système de séances durant la journée ne semble pourtant pas disposer d'un appui politique suffisant au sein de l'actuel Grand Conseil. La principale raison tient aux conséquences qu'un tel système aurait sur le plan professionnel. Comme son nom l'indique, le système de jour bloqué obligerait les députés à consacrer une journée entière par semaine (ou en tout cas une journée chaque deux semaines) à leur mandat. Or, pour la majorité des députés actuels et anciens interrogés, et en premier lieu pour la catégorie des indépendants, un tel aménagement semble constituer un obstacle réhibitoire.

5. Trouver des solutions

Dans la même logique, la priorité accordée à la compatibilité entre vie politique et vie professionnelle détermine clairement le soutien des députés aux horaires actuels. Ce constat est renforcé par la volonté, également nettement exprimée, de garantir la pérennité du système de milice. Notons cependant que cette volonté n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Ainsi, un décompte des heures consacrées chaque semaine au mandat parlementaire montre que la plupart des députés (près de trois quarts) sont, déjà aujourd'hui, des "semi-professionnels".⁴ Près de la moitié d'entre eux sont même des "professionnels" si l'on ajoute au temps consacré au mandat de député les autres mandats électifs et les autres activités artisanales.

Ce constat nous ramène directement au problème récurrent de surcharge du Grand Conseil. Il faut bien admettre qu'un simple changement d'horaires ne suffirait pas à résoudre ce problème. A cet égard, et indépendamment de la question des horaires, une certaine unité de vue semble exister parmi les députés (actuels et anciens) en ce qui concerne le besoin d'améliorer l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil. Les réponses à cette enquête soulignent en tout cas une certaine disponibilité à adapter certaines procédures dans ce sens.

La simplification des procédures de traitement des projets de loi constitue un premier exemple, bien qu'elles ne disposent pas toutes d'un soutien clair parmi les députés. Des propositions comme celle visant à permettre d'envoyer directement les projets de loi en Commission sans passer par le débat de pré-consultation, sont à même d'accélérer le traitement des projets de loi sans porter atteinte aux prérogatives des députés qui continueraient d'œuvrer en commission, puis lors du débat d'adoption au plenum.⁵

De même, bien qu'elle ne soit pas trop appréciée à la gauche de l'échiquier politique, la limitation de la prise de parole (par exemple la limitation des interpellations urgentes orales) ainsi que du temps de parole serait aussi de nature à améliorer l'efficacité du Grand Conseil.

Il en va de même d'une codification de la procédure de pré-consultation en matière de motions. Dans un autre registre, l'expérience faite au niveau fédéral plaide en faveur de la réduction du nombre de com-

missions permanentes (Linder 1999: 201), qui devrait elle aussi contribuer à la "rationalisation" des débats. De manière générale, l'amélioration de la qualité des débats et le renforcement de l'efficacité de décision du Grand Conseil (commissions et plenum) sont, vraisemblablement, le prix à payer si l'on entend venir à bout du problème de surcharge dans le cadre du système de milice existant.

6. Plus de soutien

Dans le même ordre d'idées, les résultats de l'enquête font apparaître une grande disponibilité à envisager une augmentation du financement de l'Etat pour le secrétariat des partis politiques, qui est rejetée par un parti seulement – et encore ce rejet n'est pas massif. Ce financement accru n'est pas contradictoire avec le maintien d'un système de milice mais lui est peut-être, au contraire, nécessaire: devant l'accroissement du volume du travail des députés, seul un renforcement de l'assistance et de l'infrastructure permettra d'éviter une professionnalisation du mandat.

De ce point de vue, l'enquête suggère que les députés ne sont actuellement pas tous sur pied d'égalité: seule une petite minorité de députés (20%) peut compter sur une assistance personnelle (infrastructure, secrétariat, etc.); toutefois, cette proportion est supérieure à 50% parmi les salariés d'une association active en politique. La création, en 1997, des postes d'assistants parlementaires constitue un premier pas dans la direction d'une amélioration des conditions de travail des députés. La proposition du PL 8731, consistant à prévoir la création de postes de secrétaires de commission – comme il en existe déjà pour la commission de contrôle de gestion et pour la commission des finances – va dans la même direction.

De telles mesures seraient non seulement de nature à améliorer l'efficacité du Grand Conseil et à accroître son influence dans le processus législatif, mais aussi à renforcer l'égalité des députés dans l'accomplissement de leur mandat.

⁴ Rappelons que la moitié des députés actuels exerce une activité professionnelle à 100% et que 80% d'entre eux sont engagés à plus de 75%.

⁵ Pour éviter le risque d'engorgement des commissions à laquelle la suppression du débat de pré-consultation pourrait conduire, la possibilité de refuser la prise en considération d'un projet de loi lors du tour de pré-consultation devrait être introduite en parallèle, tout au moins pour les projets de loi émanant des députés