



Mise en œuvre des motions et postulats adoptés

Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des Etats

du 7 mai 2019

Quelques points sélectionnés



2233

motions et postulats ont été adoptés par les Chambres fédérales en 15 ans



72 %

des motions et postulats déposés durant cette période n'ont pas été adoptés



1218

jours, soit environ 3 ans et 4 mois, s'écoulent en moyenne entre l'adoption et le classement d'une intervention



Dépositaires

Parmi les 2233 motions et postulats adoptés, plus de deux-tiers ont été déposés par des membres individuels du Parlement, et un peu moins d'un quart par des commissions parlementaires. Le reste (7%) a été déposé par des groupes politiques.



Acceptation

Le Parlement accepte dans la très grande majorité des cas les propositions du Conseil fédéral pour terminer le mandat donné par la motion ou le postulat.



Suivi

Le rapport annuel sur la mise en œuvre des motions et postulats est le seul instrument dont dispose le Parlement pour suivre l'accomplissement de ses mandats.

L'essentiel en bref

Le Conseil fédéral exécute les motions et postulats qui lui sont transmis par le Parlement de manière globalement adéquate. Les interventions sont cependant très diverses et leur durée de mise en œuvre varie fortement. Les processus et les instruments à disposition du Parlement pour contrôler la mise en œuvre ne sont que moyennement adéquats pour atteindre ce but.

En janvier 2018, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la mise en œuvre des motions et postulats adoptés. A sa séance du 7 mai 2018, la sous-commission DFJP/ChF de la CdG du Conseil des Etats, compétente en la matière, a décidé que l'évaluation devrait analyser cette mise en œuvre d'un point de vue temporel et substantiel, ainsi que son suivi. La sous-commission a également souhaité que la perspective des auteurs des interventions soit prise en compte.

Le présent rapport s'appuie notamment sur une analyse statistique effectuée sur mandat du CPA par l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne, sur la base de données existantes ainsi que de données collectées par le CPA et la Bibliothèque du Parlement. Le CPA a analysé l'adéquation de la mise en œuvre des interventions parlementaires ainsi que le processus de suivi à travers des analyses documentaires et a mené des entretiens avec une quarantaine de personnes. Il a également étudié huit cas en détails, afin de retracer la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs souhaités par l'auteur de l'intervention.

Les motions et postulats laissent une marge de manœuvre dans la mise en œuvre

La définition des motions et postulats en tant que mandats donnés au Conseil fédéral n'est pas contestée, mais la portée de ces mandats est sujette à diverses interprétations. Premièrement, certains objectifs sont formulés dans le développement qui accompagne le texte de l'intervention, et le caractère contraignant de cet élément n'est pas interprété de la même manière par les différents acteurs. Deuxièmement, le Conseil fédéral peut proposer le classement d'une intervention s'il estime que ses objectifs sont atteints ou qu'il n'est plus justifié de la maintenir. La frontière entre ces deux jugements est floue, et l'appréciation de l'atteinte des objectifs par le Conseil fédéral ne correspond pas toujours à celle des auteurs de l'intervention. Enfin, au vu de la diversité et de la multitude des demandes formulées par les motions et postulats, ainsi que des tâches permanentes qui peuvent être demandées, il est difficile de déterminer objectivement le moment où une intervention peut être considérée comme mise en œuvre.

Le Conseil fédéral remplit en règle générale son devoir de mise en œuvre

Bien qu'il n'existe au niveau fédéral aucun délai légal après lequel une motion ou un postulat doit avoir été mis en œuvre, une majorité des personnes rencontrées

interprète le délai de deux ans après lequel le Conseil fédéral doit rendre compte de l'avancement de la mise en œuvre comme tel. En appliquant ce délai comme un critère d'analyse, le CPA constate que la moitié des interventions respecterait une telle échéance. Les types de demandes formulés par les motions et postulats sont également globalement respectés, c'est-à-dire que si une motion demande à ce qu'un projet de loi soit déposé, un tel projet est présenté. La manière dont les demandes sont mises en œuvre n'est toutefois pas totalement adéquate, et les attentes des auteurs de l'intervention ne sont souvent que partiellement réalisées. Le faible nombre de fois où le Parlement a refusé de classer une intervention témoigne qu'en général, des mesures sont prises par le Conseil fédéral, mais cela ne signifie pas forcément que le Parlement est totalement satisfait de la mise en œuvre.

La durée de mise en œuvre est influencée par des éléments factuels

Il s'écoule en moyenne 3 ans et 4 mois entre l'adoption d'une motion ou d'un postulat et son classement par le Parlement. L'analyse révèle qu'il n'y a pas de différence manifeste par rapport à cette durée entre les motions et les postulats. Celle-ci varie cependant fortement d'une intervention à l'autre, et les éléments qui l'influencent sont principalement factuels. Ainsi, la charge de travail des offices ralentit sensiblement la mise en œuvre: pour les sept unités qui sont responsables de près de la moitié des interventions adoptées, la mise en œuvre dure en moyenne 3 mois et demi de plus que dans les autres offices. En revanche, des éléments politiques tels que le type de dépositaire (commission, groupe ou membre individuel du Parlement), le conseil dans lequel l'intervention a été déposée (Conseil national ou Conseil des Etats), ou l'étendue du soutien parlementaire lors de son adoption ne rallongent pas la durée de mise en œuvre, ni ne la raccourcissent.

Le processus de compte-rendu est compliqué et inefficace

Le suivi des motions et postulats fait intervenir de nombreux acteurs à différents niveaux: Services du Parlement, Chancellerie fédérale (ChF), Secrétariats généraux, offices, services de traduction. L'échange de données entre ces acteurs ne se fait actuellement pas encore de manière automatique. Chacun n'ayant pas accès aux mêmes bases de données, les informations transmises doivent souvent être saisies manuellement et à double dans les différents systèmes, ce qui est inefficace et source d'erreurs. Par ailleurs, il existe une certaine tension entre la responsabilité vis-à-vis des textes qui apparaissent dans le rapport annuel du Conseil fédéral, qui incombe aux départements, et la responsabilité de ce rapport en tant que produit, qui incombe à la ChF. Cette situation engendre un flou quant à la responsabilité finale du rapport, et au contenu des textes qui y figurent.

Le suivi parlementaire est faible et basé sur un instrument qui n'est que moyennement adéquat

Le rapport annuel du Conseil fédéral sur la mise en œuvre des motions et postulats est le seul instrument dont dispose le Parlement pour contrôler l'exécution des mandats qu'il transmet au gouvernement. Or, les analyses du CPA ont souligné que

les membres du Parlement ont un faible intérêt politique pour ce suivi parlementaire, et qu'ils classent la plupart du temps les motions et postulats, malgré un niveau de satisfaction moyen quant à la réalisation de leurs objectifs. Par ailleurs, la forme actuelle du rapport annuel n'est pas adaptée à un suivi continu, car les informations sur la mise en œuvre d'une intervention sont dispersées dans les rapports des différentes années et ne sont pas visibles dans la banque de données parlementaires, ce qui nuit à la transparence. Dans sa forme actuelle, l'utilité du rapport annuel pour le suivi de la mise en œuvre des motions et postulats par le Parlement est donc remise en question.

Table des matières

Quelques points sélectionnés	414
L'essentiel en bref	415
1 Introduction	420
1.1 Objet et questions d'évaluation	420
1.2 Méthodologie	421
1.2.1 Collecte et analyse des données	421
1.2.2 Limites de l'évaluation	423
1.3 Structure du rapport	424
2 Mise en œuvre des motions et postulats adoptés	424
2.1 Processus de mise en œuvre des motions et postulats adoptés	427
2.1.1 Mandat au Conseil fédéral	429
2.1.2 Mise en œuvre concrète par le Conseil fédéral	429
2.1.3 Proposition de classement par le Conseil fédéral	430
2.1.4 Examen de la proposition de classement par les commissions	430
2.1.5 Décision de classement par le Parlement	430
2.2 Rapport annuel sur les motions et postulats	431
3 Adéquation des délais de mise en œuvre	432
3.1 Une interprétation erronée de l'obligation légale de rendre des comptes après deux ans	432
3.2 Les motions ne prennent pas plus de temps à être mises en œuvre que les postulats	433
3.3 Une durée de mise en œuvre dépendante du nombre d'interventions traitées	435
3.4 Les interventions déposées par des commissions ne sont pas traitées plus rapidement	436
4 Adéquation de la mise en œuvre substantielle	437
4.1 Des mandats parlementaires peu clairs	438
4.2 Une influence souvent limitée des motions et postulats sur les mesures de mise en œuvre	440
4.3 Des demandes souvent mises en œuvre d'un point de vue formel	440
4.4 Des objectifs partiellement atteints	442
5 Adéquation des instruments pour contrôler la mise en œuvre	444
5.1 Un processus de suivi des motions et postulats inefficace et source d'erreurs	445
5.2 Une coordination jugée bonne, malgré des responsabilités parfois floues entre la ChF et les départements	447

5.3	Des informations potentiellement utiles, mais pas dans leur forme actuelle	448
5.4	Un classement rarement contesté au Parlement	450
6	Conclusions	451
6.1	Les mandats transmis au Conseil fédéral par les motions et postulats laissent une marge de manœuvre	451
6.2	Le Conseil fédéral remplit en règle générale son devoir de mise en œuvre	452
6.3	La durée de mise en œuvre dépend principalement d'éléments factuels	453
6.4	Le processus de compte-rendu sur la mise en œuvre est compliqué et inefficace	454
6.5	Le suivi parlementaire de la mise en œuvre est faible et basé sur un instrument qui n'est que moyennement adéquat	455
	Abréviations	456
	Bibliographie et liste des documents	458
	Liste des personnes interrogées	459
	Annexe 1: Procédure d'évaluation	461
	Annexe 2: Sélection des études de cas	462
	Impressum	464

Rapport

1 Introduction

1.1 Objet et questions d'évaluation

Les motions et les postulats comptent parmi les interventions parlementaires les plus contraignantes à disposition des Chambres fédérales vis-à-vis du gouvernement. Une motion adoptée par les deux chambres charge le Conseil fédéral de faire quelque chose (présenter un projet de loi ou prendre une mesure), et un postulat, adopté par l'une des chambres, demande à ce qu'il rende un rapport. Passé un délai de deux ans, le Conseil fédéral est tenu de rendre compte annuellement des travaux qu'il a entrepris et de la façon dont il entend s'acquitter du mandat qui lui a été confié. Ce compte-rendu est effectué par le biais d'un rapport annuel sur les motions et postulats, coordonné par la Chancellerie fédérale (ChF). Lorsqu'il estime que les objectifs ont été atteints ou qu'il n'est plus justifié de maintenir la motion ou le postulat, le Conseil fédéral peut proposer au Parlement de classer l'intervention¹, c'est-à-dire de terminer le mandat.

Les motions et les postulats sont donc un outil central dans les relations entre le Parlement et le gouvernement. Différentes études se sont penchées sur les coûts engendrés par la prise de position du Conseil fédéral sur les interventions parlementaires déposées, avant qu'elles ne soient traitées par le Parlement (voir chap. 2 ci-dessous), sans pour autant analyser de quelle manière celles-ci sont exécutées par le Conseil fédéral et l'administration une fois adoptées. Or, il manquait une vue d'ensemble de la mise en œuvre de toutes les motions et postulats adoptés. En effet, la banque de données des Services du Parlement, qui regroupe des informations sur les objets parlementaires, ne reprend pas les données sur l'état d'avancement des motions et postulats adoptés et ne recensait le classement d'une intervention parlementaire de manière systématique que depuis 2013. Par ailleurs, il n'est pas indiqué dans cette banque de données si une motion ou un postulat a été classé parce que le Conseil fédéral considérait que l'objectif avait été atteint ou si l'objet a été classé pour d'autres raisons.

Dans ce contexte, les Commissions de gestion des Chambres fédérales (CdG) ont, lors de leur séance du 30 janvier 2018, chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) de procéder à une évaluation de la mise en œuvre des motions et postulats adoptés. Le mandat a été confié à la sous-commission DFJP/ChF de la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E). Lors de sa séance du 7 mai 2018, la sous-commission a, sur la base de l'esquisse de projet présentée par le CPA, décidé que l'évaluation devrait porter sur les questions suivantes:

¹ L'expression «interventions» ou «interventions parlementaires» est par la suite utilisée comme synonyme de «motions et postulats».

1. Les motions et postulats adoptés sont-ils mis en œuvre *dans des délais adéquats*?
 - Les éventuelles *différences entre départements ou offices fédéraux* quant à la durée de mise en œuvre des motions et postulats adoptés sont-elles fondées?
2. Les motions et postulats adoptés sont-ils globalement mis en œuvre *de manière adéquate*?
 - Les motions et postulats adoptés ont-ils eu les *effets initialement attendus par leur auteur*?
3. Les instruments existants permettent-ils au Parlement de contrôler de manière adéquate la mise en œuvre de ses mandats?

1.2 Méthodologie

Afin de répondre à ces questions, le CPA a examiné la mise en œuvre et le suivi des motions et postulats adoptés à travers plusieurs méthodes de collecte et d'analyse des données, présentées au chap. 1.2.1. Les limites de l'évaluation figurent au chap. 1.2.2. L'annexe 1 en fin de rapport schématise la procédure d'évaluation.

1.2.1 Collecte et analyse des données

Les méthodes de collecte et d'analyse des données sont présentées dans le Tableau 1.

Tableau 1

Aperçu méthodologique

Question	Problématique	Analyse statistique (mandat externe)	Analyse documentaire	Entretiens	Etudes de cas
1	Adéquation des délais de mise en œuvre	✓	(✓)	(✓)	(✓)
	Différences entre départements ou offices	✓	-	-	-
2	Adéquation de la mise en œuvre substantielle	(✓)	✓	✓	✓
	Effets attendus versus effets obtenus	-	-	-	✓
3	Suivi de la mise en œuvre	-	✓	✓	-

Légende: entre parenthèses: contribution secondaire pour l'analyse

Pour l'*analyse statistique*, le CPA et la Bibliothèque du Parlement ont dans un premier temps collecté les informations disponibles dans la banque de données des Services du Parlement (CURIA) relatives au processus d'adoption et de classement des interventions parlementaires. Ces données concernent les 977 motions et les 1256 postulats (2233 interventions au total) déposés et adoptés entre le 1^{er} décembre 2003 et le 16 mars 2018². Les informations sur le classement des motions et postulats ont été complétées de manière systématique, puisqu'elles n'avaient été saisies dans la banque de données que depuis 2013. Le CPA a également collecté des données supplémentaires concernant les mesures demandées par les interventions ainsi que les mesures de mise en œuvre présentées dans la proposition de classement du Conseil fédéral³ pour un échantillon représentatif de 300 motions et 300 postulats. Dans un deuxième temps, l'analyse de ces données a été effectuée par l'Institut de sciences politiques (Institut für Politikwissenschaft) de l'Université de Berne, mandaté par le CPA suite à un processus d'appel d'offre⁴.

Les autres analyses de données ont été réalisées par le CPA lui-même. Pour l'*analyse documentaire*, il a notamment examiné les bases légales, les directives internes pour l'élaboration du rapport annuel sur les motions et les postulats, ainsi que les procès-verbaux des séances de commission lors desquelles le rapport annuel a été traité.

Il a également mené, entre juillet et octobre 2018, une vingtaine d'*entretiens* avec le personnel de la ChF et des Secrétariats généraux des sept départements, ainsi qu'avec des collaboratrices et collaborateurs des Services du Parlement (voir la liste des personnes interrogées en fin de rapport).

Entre octobre et décembre 2018, le CPA a réalisé des *études de cas* sur huit interventions déposées par un membre du Parlement, afin d'analyser en détails la mise en œuvre des celles-ci ainsi que la réalisation des attentes de leur auteur. Les quatre motions et quatre postulats listés dans le Tableau 2 ont été sélectionnés selon plusieurs critères pour illustrer les différentes possibilités: motions et postulats, dépositaires de l'intervention venant de différents partis politiques, interventions déposées au Conseil national et au Conseil des Etats, etc. (voir annexe 2). Pour l'analyse, une quinzaine d'entretiens ont été menés par le CPA avec les personnes ayant déposé la motion ou le postulat ainsi qu'avec celles responsables de leur mise en œuvre au sein de l'administration. Différents documents relatifs à ces interventions (texte et développement de l'intervention, débats parlementaires, documents internes à l'administration, etc.) ont également été analysés.

² Le début de la période d'analyse correspond à l'entrée en vigueur de la loi sur le Parlement (LParl, RS 171.10), qui a considérablement modifié le processus de traitement des motions et postulats. La fin de cette période correspond au dernier jour de la session parlementaire de printemps 2018, afin de pouvoir intégrer des données les plus récentes possibles lors de l'analyse.

³ Le CPA a analysé uniquement les propositions de classement présentes dans le chap. I du rapport annuel sur les motions et postulats. Les propositions de classement contenues dans des rapports ad hoc ou dans des messages du Conseil fédéral relatif à un projet d'acte de l'Assemblée fédérale n'ont pas été analysées.

⁴ Stadlmann-Steffen, Isabelle / Oehrli, Dominique / Vatter, Adrian (2019): Erfüllung angenommener Motionen und Postulate: Statistische Datenanalyse. Bericht zuhanden der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK). Berne: Institut für Politikwissenschaft.

Tableau 2

Motions et postulats sélectionnés pour les études de cas

N° d'objet	Dépositaire	Titre
Po. 12.3454	Jean-Pierre Grin (UDC, VD), Conseil national	Apiculture. Soutien financier pour le renouvellement des cheptels décimés
Po. 12.3641	Raphaël Comte (PLR, NE), Conseil des Etats	Encadrement des pratiques des maisons de recouvrement
Mo. 12.3789	Joachim Eder (PLR, ZG), Conseil des Etats	Modifications de médicaments soumises à approbation ou à l'obligation d'annoncer. Réduire la charge bureaucratique
Mo. 12.4139	Pirmin Bischof (PDC, SO), Conseil des Etats	Communication électronique des écrits
Po. 13.3658	Roberto Zanetti (PS, SO), Conseil des Etats	Violations de la législation économique et fiscale des autres Etats commises par des collaborateurs ou des cadres de banques suisses ou d'autres intermédiaires financiers. Examiner la possibilité d'instituer des dispositions pénales
Mo. 14.3045	Edith Graf-Litscher (PS, TG), Conseil national	Transparence des marchés publics passés par la Confédération. Publication des informations clés concernant tous les marchés d'un montant de plus de 50 000 francs
Po. 14.3514	Hansjörg Knecht (UDC, AG), Conseil national	Politique agricole 2018–2021. Plan visant à réduire l'excès de bureaucratie et les effectifs dans l'administration
Mo. 14.3872	Fabio Regazzi (PDC, TI), Conseil national	Pour une utilisation conforme des langues officielles dans les appels d'offres publics des entreprises liées à la Confédération

Au terme de l'évaluation, le CPA a discuté des principaux aspects critiques de celle-ci avec la ChF. La ChF, les départements ainsi que les Services du Parlement ont été invités à se prononcer sur le projet de rapport entre février et mars 2019.

1.2.2 Limites de l'évaluation

La limite principale de cette évaluation est liée aux données statistiques disponibles. En effet, un grand nombre des données présentes dans les banques de données des Services du Parlement ne le sont pas sous forme structurée, et certaines informations ne sont relevées que depuis quelques années. Un grand travail de nettoyage et de structuration des données de la part du CPA, accompagné par la Bibliothèque du Parlement, a donc été nécessaire, et un certain nombre d'erreurs ont été remarquées et corrigées lors de cette étape. Par ailleurs, il s'est avéré que peu de données concernent la mise en œuvre substantielle, c'est pourquoi l'analyse de cet aspect de la mise en œuvre n'a pas pu être aussi poussée que cela était prévu.

La mise en œuvre substantielle est alors principalement abordée au moyen d'analyses effectuées sur l'échantillon de 300 motions et 300 postulats, ainsi qu'à travers la mise en perspective des attentes de l'auteur de l'intervention avec les effets obtenus. Il est entendu que les motions et postulats adoptés constituent des mandats du ou des conseils compétents, et ne sont plus rattachés à un ou une parlementaire en particulier. L'auteur de l'intervention ayant un rôle prépondérant dans la formulation et le lancement du mandat parlementaire, sa perspective est cependant pertinente pour saisir l'objectif recherché par la motion ou le postulat.

Enfin, une dernière limite a trait à la spécificité des interventions parlementaires. Il a ainsi été démontré que chaque cas est très différent et qu'il est donc difficile d'en tirer des conclusions générales, applicables à l'ensemble des motions et postulats.

1.3 Structure du rapport

Le chapitre suivant définit la mise en œuvre des motions et postulats adoptés et en explicite le processus ainsi que les bases légales pertinentes. Le chapitre 3 évalue l'adéquation des délais de la mise en œuvre des motions et postulats adoptés, et répond ainsi à la première question principale de l'évaluation. Le chapitre 4 examine l'adéquation sous l'angle du contenu de la mise en œuvre (mise en œuvre substantielle), et apporte une réponse à la deuxième question principale. Le chapitre 5 se penche sur l'adéquation des instruments à disposition du Parlement pour suivre les motions et postulats adoptés en répondant à la question 3. Enfin, les conclusions sont présentées dans le sixième chapitre.

2 Mise en œuvre des motions et postulats adoptés

L'art. 171 de la Constitution fédérale (Cst.)⁵ stipule que l'Assemblée fédérale peut donner des mandats au Conseil fédéral, et que les modalités et instruments correspondants doivent être définis par la loi. Ainsi, selon les termes de la loi sur le Parlement (LParl)⁶, une motion est une intervention parlementaire qui charge le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte ou de prendre une mesure (art. 120 LParl). Un postulat lui demande d'élaborer un rapport sur l'opportunité de déposer un projet d'acte ou de prendre une mesure, ou peut également le charger de rédiger un rapport sur un autre sujet (art. 123 LParl).

Le processus menant à l'adoption ou au rejet des interventions parlementaires et les coûts liés à la prise de position du Conseil fédéral ont fait l'objet de précédentes

⁵ Constitution fédérale (Cst.; RS 101).

⁶ Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement, LParl; RS 171.10).

recherches⁷. Cependant, peu d'études analysent ce qu'il se passe après l'adoption de ces objets parlementaires par les chambres, de quelle manière ils sont traités par le Conseil fédéral et l'administration fédérale, ou quels sont leurs effets⁸.

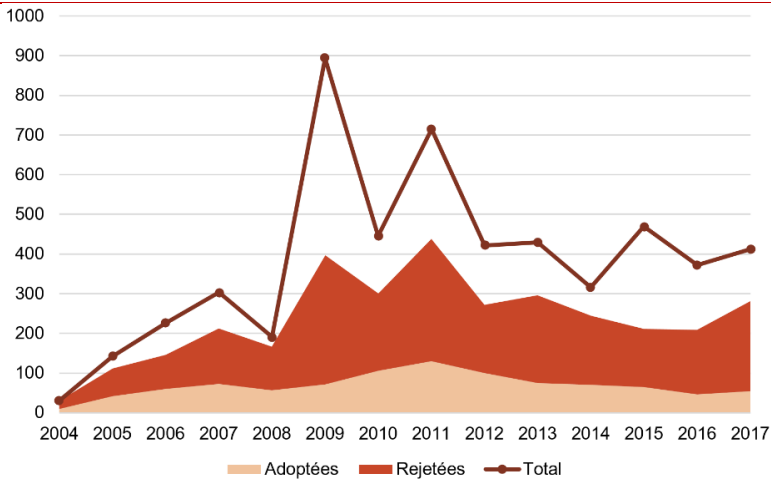
La présente évaluation porte sur les motions et postulats qui ont été définitivement adoptés et transmis au Conseil fédéral pour mise en œuvre. Cette définition implique que les motions et postulats qui ont été rejetés (art. 121, al. 2, 1^{ère} phrase, al. 3, let. a, al. 4, et art. 124, al. 2, LParl), ainsi que ceux déposés, puis retirés (art. 73, al. 1, LParl) ou classés sans décision du conseil (art. 119, al. 5, LParl) ne sont pas compris dans cette analyse. Sur la période d'évaluation, seulement 28% des interventions déposées ont été adoptées. Comme le montrent les graphiques ci-dessous, cette proportion varie entre les motions et les postulats. Seule une minorité des motions déposées est finalement adoptée par les deux Chambres fédérales (entre 8% et 30%, voir Figure 1).

⁷ Voir notamment: *Parlamentarische Vorstösse: Verfahren, Statistiken, Kosten, das Vorstosswesen betreffende Änderungsvorschläge sowie Überblick zum Vorstosswesen in anderen europäischen Parlamenten*, Arbeitsbericht der PVK zuhnden der GPK vom 25.2.1999, ou Sciarini, Pascal (2006): *Le processus législatif*. In: Klöti, Ulrich et al. (éd.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro, 491–525, ou encore la réponse du Conseil fédéral à l'interpellation Spuhler «Coût de la densité normative» du 22.3.2007 (07.3176).

⁸ A titre d'exemple, on peut citer Brüscheiler, Jonas / Vatter, Adrian (2018): *Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung*. In: Vatter, Adrian (éd.): *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*. Zurich: NZZ Libro, 67–99.

Figure 1

Nombre de motions traitées par année (2004–2017)



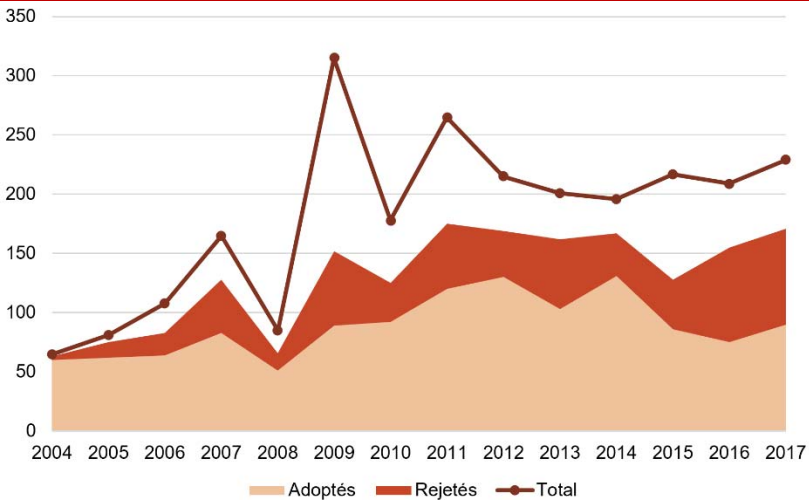
Légende: Le total comprend les motions adoptées, rejetées, retirées par leur auteur et classées sans décision du conseil. Le début de la période d'analyse correspond à l'entrée en vigueur de la LParl. Seules les interventions déposées après cette date sont prises en considération.

Source: CURIA

En revanche, une plus grande partie des postulats est adoptée: leur taux d'adoption par la chambre compétente varie entre 30% et 90% (voir Figure 2).

Figure 2

Nombre de postulats traités par année (2004–2017)



Légende: Le total comprend les postulats adoptés, rejetés, retirés par leur auteur et classés sans décision du conseil. Le début de la période d'analyse correspond à l'entrée en vigueur de la LParl. Seules les interventions déposées après cette date sont prises en considération.

Source: CURIA

Les différentes étapes du processus de mise en œuvre des motions et postulats adoptés ainsi que les bases légales pertinentes sont détaillées au chap. 2.1. Une brève présentation du rapport annuel du Conseil fédéral sur les motions et postulats des Chambres fédérales⁹ est proposée au chap. 2.2.

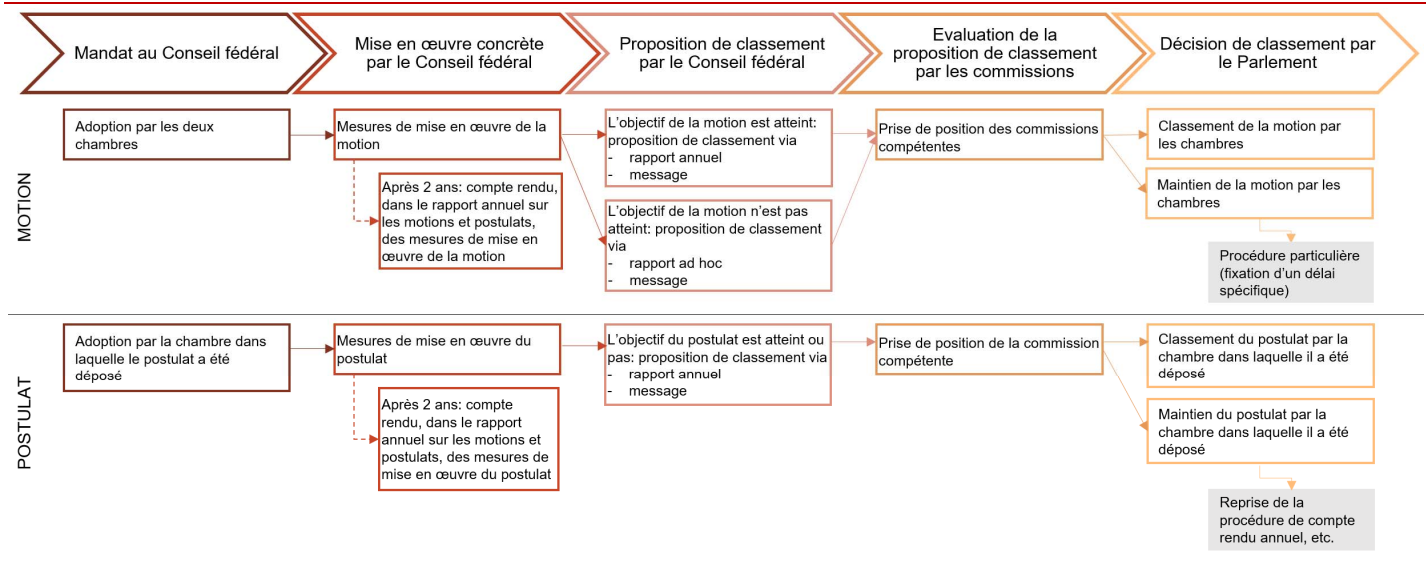
2.1 Processus de mise en œuvre des motions et postulats adoptés

Le processus de mise en œuvre des motions et postulats est représenté schématiquement ci-dessous (Figure 3). Chacune des étapes est ensuite brièvement décrite.

⁹ Ci-après: rapport annuel sur les motions et postulats.

Figure 3

Processus de mise en œuvre des motions et postulats adoptés



2.1.1 Mandat au Conseil fédéral

Lorsqu'une motion ou un postulat est déposé, le Conseil fédéral y répond en proposant l'adoption ou le rejet de l'intervention (art. 121, al. 1, et art. 124, al. 1, LParl), suite à quoi la ou les chambres décident d'adopter ou de rejeter l'objet. Une motion doit être adoptée par les deux chambres (art. 121, al. 2 à al. 4, LParl), tandis que l'adoption d'un postulat n'est soumise qu'à l'approbation de la chambre dans laquelle il a été déposé (art. 124, al. 2, LParl). Lorsque le second conseil se prononce sur une motion, il a la possibilité de modifier le texte qui a été adopté par le conseil prioritaire, c'est-à-dire le conseil dans lequel la motion a été déposée. Dans ce cas, l'intervention est à nouveau transmise au premier conseil, qui peut alors adopter la version avec les modifications ou rejeter définitivement la motion (art. 121, al. 4, LParl). Suite à l'adoption définitive de l'intervention, le mandat est transmis au Conseil fédéral, qui doit alors le mettre en œuvre.

2.1.2 Mise en œuvre concrète par le Conseil fédéral

Différentes mesures de mise en œuvre peuvent être prises par le Conseil fédéral et l'administration: consultation d'acteurs internes et externes à l'administration, attribution d'un mandat pour réaliser une étude, rédaction de rapports et de projets de lois, élaboration et mise en œuvre de lignes stratégiques, etc. Si l'objet est encore en suspens après deux ans, c'est-à-dire qu'il n'a pas encore été classé par le Parlement, le Conseil fédéral est tenu de rendre compte aux commissions concernées des travaux qu'il a entrepris et de la façon dont il entend atteindre l'objectif fixé par le mandat parlementaire (art. 122, al. 1, et art. 124, al. 4, LParl). Dans la pratique, il s'acquitte de cette tâche via un rapport annuel sur les motions et postulats, coordonné par la ChF (voir chap. 2.2). Les interventions déposées par des députés ou des groupes parlementaires ne sont pas soumises à l'examen préalable des commissions avant d'être traitées par le conseil prioritaire, sauf décision de la commission compétente ou du conseil concerné (art. 21, al. 2, Règlement du Conseil national [RCN]¹⁰, art. 17, al. 3, Règlement du Conseil des Etats [RCE]¹¹). Par conséquent, il arrive souvent que les interventions soient pour la première fois attribuées à une commission parlementaire au moment où celle-ci doit prendre connaissance de ce compte-rendu annuel. Cette répartition est effectuée par les présidents des conseils¹². Les commissions traitent les parties du rapport qui les concernent et peuvent à cette occasion obtenir des informations complémentaires auprès de l'administration fédérale.

¹⁰ Règlement du 3.10.2003 du Conseil national (RCN; RS 171.13).

¹¹ Règlement du 20.6.2003 du Conseil des Etats (RCE; RS 171.14).

¹² CommGuide [fiches d'informations internes des Services du Parlement]: chapitre 20.2 «Interventions: vérification de la mise en œuvre, classement».

2.1.3 Proposition de classement par le Conseil fédéral

Lorsque le Conseil fédéral considère que l'objectif d'une motion a été atteint, il peut en proposer le classement aux deux conseils (art. 122, al. 2, LParl). Dans la pratique, ce classement est proposé dans le rapport annuel sur les motions et postulats (voir chap. 2.2), ou dans le message lié à un projet d'acte. Le Conseil fédéral peut également proposer le classement d'une motion alors que son objectif n'a pas été atteint, mais qu'il n'est selon lui plus justifié de la maintenir. Dans ce cas, il doit justifier sa position non pas dans le rapport annuel, mais dans un rapport ad hoc ou dans le message relatif à un projet d'acte en rapport avec la motion concernée (art. 122, al. 3, LParl).

L'objectif visé par un postulat est réputé atteint lorsque le Conseil fédéral a examiné ce qui lui était demandé et en a rendu compte dans un rapport en réponse au postulat, dans le message sur un projet d'acte ou dans le rapport de gestion du Conseil fédéral (art. 124, al. 3, LParl). Le Conseil fédéral peut alors proposer son classement¹³. Bien que la loi mentionne le rapport de gestion, ces propositions sont dans la pratique intégrées au rapport annuel sur les motions et postulats¹⁴. Contrairement aux motions, aucune exigence particulière n'est liée aux propositions de classement de postulats dont l'objectif n'aurait pas été atteint (art. 124, al. 5, LParl).

2.1.4 Examen de la proposition de classement par les commissions

Les diverses propositions de classement sont examinées par les commissions parlementaires compétentes (art. 21 RCN, art. 17 RCE). A cette occasion, les commissions prennent position sur les motivations du gouvernement et proposent au conseil de classer l'objet ou de le maintenir si elles ne sont pas satisfaites de la réponse qui y a été apportée par le Conseil fédéral et estiment que d'autres mesures doivent être mises en œuvre. Elles peuvent lors de cet examen solliciter des informations complémentaires auprès de l'administration fédérale.

2.1.5 Décision de classement par le Parlement

La décision finale de classement ou de maintien d'une motion ou d'un postulat revient aux Chambres fédérales. Le classement doit être traité par les deux chambres lorsqu'il s'agit d'une motion (art. 122, al. 2, LParl), et par la chambre dans laquelle l'intervention a été déposée pour les postulats (art. 124, al. 5, LParl). Si la ou les chambres refusent de classer l'intervention parlementaire, le Conseil fédéral est tenu

¹³ Lorsque le Conseil fédéral propose le classement d'un postulat pour lequel il a présenté un rapport spécifique, les procédures de traitement du rapport et de la proposition de classement par la commission compétente sont indépendantes l'une de l'autre.

¹⁴ Graf, Martin (2014): 6. Kapitel: Verfahren bei Vorstössen. In: Theler, Cornelia / Graf, Martin / von Wyss, Moritz (éd.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, 801–861, ici 853.

d'atteindre l'objectif fixé par celle-ci. Le classement des motions est soumis à quelques règles spécifiques. D'une part, si les deux chambres ne sont pas du même avis, la proposition de classement est renvoyée à la première chambre. Si l'une des deux chambres décide par deux fois de classer la motion, le classement est alors réputé définitif (art. 122, al. 4, en relation avec art. 95, let. j, LParl). D'autre part, si le classement d'une motion est refusé par les deux chambres, la mise en œuvre doit avoir lieu, soit dans un délai d'un an, soit dans un autre délai fixé par les chambres (art. 122, al. 5, LParl). Si ce délai n'est pas respecté, les chambres décident à la session ordinaire suivante, soit de prolonger une nouvelle fois le délai, soit de classer la motion (art. 122, al. 6, LParl). En cas de refus du classement d'un postulat, le processus reprend à l'étape du compte-rendu annuel.

2.2 Rapport annuel sur les motions et postulats

Le Conseil fédéral adopte chaque année un rapport sur les motions et postulats dans lequel il rend compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre des interventions en suspens depuis plus de deux ans, et dans lequel il peut également proposer le classement des interventions. L'élaboration de ce rapport est coordonnée par la Section des affaires du Conseil fédéral (SACF) de la ChF. Il est publié en règle générale en mars et rend compte des motions et postulats traités au cours de l'année précédente. Il est constitué de deux chapitres et de deux annexes:

- *Chapitre I: Propositions concernant le classement de motions et de postulats.* Dans ce chapitre, le Conseil fédéral peut proposer le classement des motions et postulats dont il estime avoir atteint l'objectif, ainsi que des postulats qu'il n'est selon lui pas justifié de maintenir, et argumente sa position¹⁵ (art. 122, al. 2 et art. 124, al. 5, LParl).
- *Chapitre II: Rapport sur l'état d'avancement des motions et postulats non réalisés depuis plus de deux ans.* Ce chapitre donne un aperçu des mesures qui ont été prises et qui sont encore planifiées par le Conseil fédéral pour atteindre les objectifs des interventions en suspens – c'est-à-dire qui n'ont pas été classées – depuis plus de deux ans (art. 122, al. 1, et art. 124, al. 4, LParl).
- *Annexe 1: Vue d'ensemble des motions et postulats classés en 20XX.* Cette partie liste les motions et postulats qui ont été classés au cours de l'année sous revue¹⁶.
- *Annexe 2: Vue d'ensemble des motions et postulats transmis par les conseils et en suspens à la fin 20XX.* Cette annexe contient une liste des interventions qui ont été adoptées par les chambres et qui sont encore en suspens à la fin de l'année sous revue. Cela inclut d'une part celles qui sont en suspens de-

¹⁵ Pour les motions que le Conseil fédéral estime qu'il n'est pas justifié de maintenir, voir chap. 2.1.3.

¹⁶ Cette annexe comportait deux parties: l'une listant les interventions classées dans le cadre du rapport annuel, l'autre celles classées dans le cadre de messages ou de rapports. Pour simplifier le rapport, la ChF a décidé de supprimer la première partie de cette annexe à partir du rapport sur l'année 2018.

puis deux ans ou plus (que l'on retrouve au *chapitre II*), mais également celles pour lesquelles ce délai n'est pas encore passé.

Le chapitre I fait l'objet d'une publication officielle dans la Feuille fédérale (FF). Le rapport annuel en entier est transmis au Parlement par le Conseil fédéral et également disponible en ligne au format pdf¹⁷.

3 Adéquation des délais de mise en œuvre

Résumé: Les délais de mise en œuvre sont de manière générale adéquats, même s'ils présentent de grandes variations selon les cas spécifiques. Contrairement à l'interprétation qui en est faite par de nombreux acteurs, la loi ne fixe pas un délai de deux ans pour la mise en œuvre des motions et postulats adoptés; ce délai ne concerne que l'obligation de rendre des comptes. Pris dans leur ensemble, il n'y a pas de différence de durée de mise en œuvre entre les motions et les postulats; il s'écoule en moyenne 3 ans et 4 mois entre l'adoption et le classement d'une intervention. Cette durée est jugée adéquate car elle s'explique essentiellement par des éléments factuels. Ainsi, le principal facteur d'influence qui rallonge la mise en œuvre est le nombre de motions et postulats dont l'office ou le département a la responsabilité. En revanche, les considérations d'ordre politique (dépositaire, parti politique, conseil dans lequel l'intervention a été déposée) n'ont pas d'influence significative sur la durée de mise en œuvre.

Le présent chapitre répond aux questions d'évaluation concernant l'adéquation des délais de mise en œuvre des motions et postulats ainsi que les éventuelles différences entre départements ou offices fédéraux (question principale 1). Dans un premier temps, il se penche sur la compréhension qu'ont les différents acteurs de l'obligation de rendre des comptes sur la mise en œuvre des motions et postulats après deux ans (3.1), avant de s'intéresser à la durée qui s'écoule entre leur adoption et leur classement (3.2) et aux facteurs qui influencent cette durée (3.3 et 3.4).

3.1 Une interprétation erronée de l'obligation légale de rendre des comptes après deux ans

La loi sur le Parlement ne fixe aucun délai formel pour la mise en œuvre des motions et postulats adoptés. Cependant, le délai de deux ans mentionné dans l'art. 122, al. 1, et l'art. 124, al. 4, LParl est considéré par de très nombreux acteurs rencontrés dans le cadre de l'évaluation comme un délai après lequel les objectifs de l'intervention parlementaire doivent avoir été atteints. Cette interprétation se retrouve aussi bien au sein des Secrétariats généraux que des acteurs parlementaires. Les articles concernés stipulent pourtant uniquement que si une motion ou un postulat est encore

¹⁷ Afin de réduire la production de papier, le rapport sur les motions et postulats ne sera plus transmis sous forme imprimée, mais seulement électronique dès 2020. La publication du chapitre I dans la FF reste garantie (lettre de la ChF aux Services du Parlement du 12.12.2018).

en suspens après ce laps de temps, le Conseil fédéral doit rendre compte des mesures prises et à venir pour le mettre en œuvre.

Le flou qui existe autour de ce délai de mise en œuvre entraîne des difficultés lorsqu'il s'agit d'apprécier son adéquation, puisque le critère de jugement diffère selon les acteurs. Il est intéressant de constater que dans certains cas, des directives plus précises existent quant au cadre temporel de mise en œuvre. A titre d'exemple, le législateur du canton de Zurich ne laisse pas de marge d'interprétation, et la loi sur le parlement zurichois (Kantonsratsgesetz [KRG-ZH])¹⁸ précise explicitement que, dans un délai de deux ans, le gouvernement cantonal doit soumettre au parlement le projet de loi demandé par la motion ainsi que la proposition [de classement] (art. 16, al. 1, KRG-ZH). Une disposition similaire régit la durée de mise en œuvre des postulats (art. 24, al. 1, KRG-ZH).

3.2 Les motions ne prennent pas plus de temps à être mises en œuvre que les postulats

Les mandataires externes ont analysé le nombre de jours écoulés entre la date d'adoption d'une motion ou d'un postulat et sa date de classement. Comme le montre le Tableau 3, la durée moyenne de mise en œuvre des motions et des postulats est très similaire: elle s'élève à environ 3 ans et 5 mois pour les motions, et environ 3 ans et 4 mois pour les postulats. Il n'y a donc pas de différence manifeste entre les deux types d'interventions parlementaires, malgré les possibilités distinctes offertes par celles-ci (prendre une mesure ou présenter un projet de loi pour une motion, rédiger un rapport pour un postulat). Cette durée est également restée stable depuis 2004¹⁹.

Tableau 3

Durée de mise en œuvre (en jours) des motions et postulats adoptés

	Motions et postulats (N=1564)	Motions (N=692)	Postulats (N=872)
Moyenne	1218 (env. 3 ans et 4 mois)	1226,3 (env. 3 ans et 5 mois)	1211,5 (env. 3 ans et 4 mois)
Ecart-type	639,8 (env. 1 an et 10 mois)	669,9 (env. 1 an et 10 mois)	615,2 (env. 1 an et 10 mois)
Minimum	92 (env. 3 mois)	92 (env. 3 mois)	249 (env. 8 mois)
Maximum	4015 (env. 11 ans)	4015 (env. 11 ans)	4011 (env. 11 ans)

Légende: Seules les motions et postulats classés (état au 16.3.2018) sont inclus dans l'analyse.

Source: Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 15

¹⁸ Kantonsratsgesetz des Kantons Zürich vom 5.4.1981 (KRG-ZH; LS 171.1).

¹⁹ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 29.

La deuxième ligne de ce tableau (écart-type) souligne cependant que la durée de mise en œuvre varie fortement d'une motion à l'autre ou d'un postulat à l'autre (en moyenne de 1 an et 10 mois). Ainsi, la plus courte durée de mise en œuvre s'élève à tout juste 3 mois (92 jours), alors que la plus longue s'élève à près de 11 ans. Ce constat est appuyé par les entretiens menés auprès des différents acteurs, tant au sein des Services du Parlement que de l'administration fédérale; ceux-ci mettent en avant la diversité des mesures de mise en œuvre exigées par les motions et les postulats et la variation dans la charge de travail engendrée, allant d'une petite adaptation d'une ordonnance à la nécessité de réviser tout un pan de législation impliquant une coordination avec les cantons, ou encore de la rédaction d'un rapport sur un projet restreint à un rapport sur une politique entière.

Au vu de l'importance accordée par les acteurs rencontrés au délai de deux ans, il est également intéressant d'analyser si la mise en œuvre des interventions parlementaires est réalisée au cours de cette période ou non, même si ce délai ne représente pas une exigence formelle. Afin de tenir compte du fait que le délai de mise en œuvre effective est plus court que le délai de classement (la proposition de classement du Conseil fédéral doit être traitée par le Parlement avant qu'une décision ne soit rendue, et cela nécessite un certain temps²⁰), le Tableau 4 recense les motions et postulats qui ont été classés dans les trois ans suivant leur adoption par le Parlement. Cette analyse montre que ceci est le cas de la moitié des interventions parlementaires. La proportion de motions classées dans ce laps de temps est légèrement moins élevée, mais au vu de la grande variance dans la durée, cette différence n'est pas assez grande pour affirmer qu'elles sont généralement mises en œuvre plus lentement que les postulats. Malgré les variations constatées, la durée de mise en œuvre des motions et postulats est alors jugée adéquate, puisque la moitié d'entre eux sont non seulement mis en œuvre, mais également classés par le Parlement en l'espace de trois ans.

Tableau 4

Dépassement d'une période de trois ans entre l'adoption et le classement

	Plus de trois ans	Moins de trois ans	Total
Motions classées	355 (51,3%)	337 (48,7%)	692 (100%)
Postulats classés	416 (47,7%)	456 (52,3%)	872 (100%)
Total des interventions classées	771 (49,3%)	793 (50,7%)	1564 (100%)

Légende: Seules les motions et postulats classés (état au 16.3.2018) sont inclus dans l'analyse.
Source: Stadelmann-Steffen/Oehrl/Vatter (2019), 18. Calculs complémentaires du CPA.

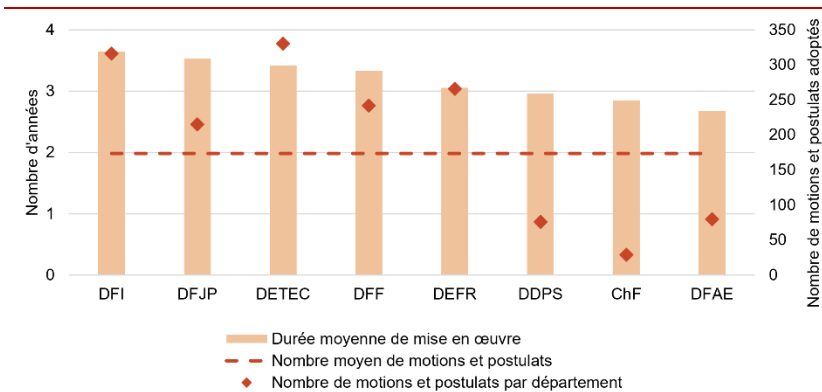
²⁰ Le retard est dû en particulier au fait que le rapport annuel sur les motions et postulats réalisés lors d'une certaine année est seulement publié en mars de l'année suivante, et les chambres se prononcent au plus tôt lors de la session d'été sur le classement de ces interventions.

3.3 Une durée de mise en œuvre dépendante du nombre d'interventions traitées

Les grandes variations dans la durée de mise en œuvre invitent à considérer les éventuels facteurs qui expliquent ces différences. Ainsi, les analyses statistiques révèlent que la durée moyenne de mise en œuvre des interventions parlementaires diffère d'un département à l'autre, passant de moins de 3 ans au Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) à près de 4 ans au Département fédéral de l'intérieur (DFI) (Figure 4). L'un des premiers constats est que les cinq départements devant mettre en œuvre un nombre de motions et de postulats plus grand que la moyenne sont ceux qui présentent les plus longues durées de mise en œuvre (DFI, Département fédéral de justice et police [DFJP], Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication [DETEC], Département fédéral des finances [DFF], Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR]).

Figure 4

Durée moyenne de mise en œuvre par département (y compris ChF)



Légende: Seules les motions et postulats classés (état au 16.3.2018) sont inclus dans l'analyse. Le nombre de motions et postulats se rapporte à l'axe à droite du graphique. Voir la liste des abréviations en fin de rapport.

Source: Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 22. Graphique retravaillé par le CPA.

Une analyse au niveau des offices fédéraux permet de conclure que la charge de travail de ceux-ci est un facteur significatif expliquant une plus longue durée de mise en œuvre. Ainsi, sept offices se partagent la responsabilité de 45,3% des motions et postulats adoptés: l'Office fédéral de la santé publique (OFSP, 224 motions et postulats), l'Office fédéral de la justice (OFJ, 219 interventions), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO, 138 interventions), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS, 121 interventions), l'Office fédéral de l'énergie (OFEN, 120 interventions), l'Office fédéral de l'environnement (OFEV, 95 interventions), et l'Office fédéral de l'agriculture (OFAG, 94 interventions). Il semble alors justifié que, pour ces offices,

la durée de mise en œuvre dure en moyenne 3 mois et demi de plus que dans les autres offices²¹.

De nombreuses affirmations récoltées lors des entretiens, aussi bien avec les acteurs administratifs que parlementaires, énoncent les raisons qui peuvent justifier une plus longue durée de mise en œuvre. Si le grand nombre d'interventions à réaliser est également mentionné, l'on retrouve notamment parmi les raisons citées la longueur de la procédure législative²², la volonté de regrouper la réponse à plusieurs interventions dans un seul rapport, l'interdépendance de certains objets entre eux, la nécessité de faire intervenir des personnes externes ou encore l'attente d'une future révision législative. Ceci appelle deux remarques. Premièrement, les analyses statistiques montrent que la durée de mise en œuvre ne dépend pas, de manière globale, du type de demande formulé dans le mandat parlementaire (présenter un projet de loi, rédiger un rapport, prendre une mesure, etc.)²³. Deuxièmement, les études de cas réalisées par le CPA, dont la durée moyenne de mise en œuvre s'élève également à 3 ans et 4 mois, montrent que le calendrier spécifique des motions et postulats étudiés est lié avant tout à d'autres objets, comme la révision d'un acte législatif, ou l'implication d'acteurs externes, ou parce que l'administration fédérale fixe d'autres priorités. Ainsi, dans un cas, selon la personne responsable de la mise en œuvre de l'intervention, celle-ci a été retardée car elle n'était pas considérée comme une priorité par l'administration, et que la pression des parlementaires et des médias n'était pas trop forte.

Un autre constat est que les motions et les postulats sont classés moins rapidement que les autres lorsque le chef ou la cheffe de département a changé pendant la phase de mise en œuvre. Une interprétation possible est que ces nouvelles responsabilités impliquent un certain temps pour prendre connaissance des dossiers, et qu'il existe alors une période de vide décisionnel lors de cette prise en charge²⁴.

3.4 Les interventions déposées par des commissions ne sont pas traitées plus rapidement

De nombreux acteurs parlementaires rencontrés au cours de l'évaluation estiment que le poids politique des motions et postulats déposés diffère selon certaines caractéristiques, et que ceci influence également la durée de mise en œuvre. Ainsi, le fait qu'une intervention parlementaire soit déposée par une commission entraînerait une mise en œuvre plus rapide. Or, l'analyse statistique dément cette affirmation. Les motions et postulats déposés par des membres individuels, qui représentent 69,0 % des interventions adoptées, ne présentent pas une durée de mise en œuvre plus longue que ceux déposés par des commissions (23,6% des interventions adoptées), ni par des groupes (7,4% des interventions adoptées)²⁵. Ceci peut être interprété

²¹ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 25–26. Calculs complémentaires du CPA.

²² Selon une étude, le processus législatif dure près de 3 ans entre le moment de l'impulsion législative, par exemple à travers une motion, et la soumission du projet de loi au Parlement, accompagné d'un message du Conseil fédéral. Voir Sciarini (2006), 501.

²³ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 20–21.

²⁴ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 26.

²⁵ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 18–19.

comme le résultat de deux logiques contradictoires dont les effets s'annulent mutuellement: l'intervention est considérée comme politiquement importante, ce qui plaide en faveur d'une mise en œuvre rapide, mais pour une telle intervention, il y a également plus d'efforts qui sont entrepris, ce qui rallonge la durée de mise en œuvre.

Parmi les autres raisons qui ne pourraient pas suffire à expliquer une plus longue durée de mise en œuvre, plusieurs acteurs parlementaires rencontrés au cours de l'évaluation estiment que cette durée est plus longue lorsque le gouvernement avait proposé de rejeter l'intervention. L'analyse statistique montre pourtant que la durée est plus longue si le Conseil fédéral avait, au contraire, proposé d'accepter la motion ou le postulat. Une explication qui peut être avancée pour ce constat est que le Conseil fédéral investit plus d'efforts dans la réalisation des interventions parlementaires qu'il considère comme pertinentes que pour les autres²⁶.

D'autres facteurs d'influence sur la durée de mise en œuvre ont été mentionnés lors des entretiens menés avec les différents acteurs parlementaires, mais aucun d'entre eux n'est confirmé par l'analyse statistique, c'est-à-dire que la durée de mise en œuvre ne varie pas de manière significative en fonction de ces caractéristiques. Il s'agit notamment de l'appartenance politique du chef ou de la cheffe du département par rapport à celle de l'auteur de l'intervention, du conseil dans lequel elle a été déposée ou encore du soutien parlementaire (nombre de cosignataires issus du même groupe ou de groupes différents, résultat d'un vote éventuel sur le texte)²⁷. L'influence des considérations d'ordre politique sur les délais de mise en œuvre n'est donc pas confirmée.

4 Adéquation de la mise en œuvre substantielle

Résumé: Les données statistiques disponibles sur la mise en œuvre substantielle étant limitées, les constats sur son adéquation reposent sur un échantillon de motions et postulats et sur des études de cas. Sur cette base, la mise en œuvre substantielle des motions et postulats ne paraît pas totalement adéquate. Cette appréciation implique de mettre en perspective ce qui est demandé et ce qui est mis en œuvre. Les demandes formulées par les motions et les postulats sont parfois peu claires, ce qui complique le travail de l'administration. Si les demandes sont généralement mises en œuvre du point de vue formel, une analyse approfondie met en évidence que le contenu de cette mise en œuvre n'est pas toujours adéquat au vu des objectifs de l'intervention, et que les attentes de l'auteur de celle-ci ne sont souvent pas totalement réalisées.

Ce chapitre s'intéresse à l'adéquation de la mise en œuvre d'un point de vue substantiel, c'est-à-dire en ce qui concerne le contenu de la mise en œuvre. Il répond aux questions d'évaluation concernant la manière dont les interventions sont mises en œuvre, ainsi que les effets attendus par l'auteur (question principale 2). Après une présentation des mandats transmis au Conseil fédéral par le biais des motions et postulats (4.1), l'influence concrète que ceux-ci peuvent avoir sur les mesures de

²⁶ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 19.

²⁷ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 23–24, 27–29.

mise en œuvre prises par l'administration fédérale est analysée (4.2), avant de se pencher sur l'atteinte des objectifs (4.3 et 4.4).

Contrairement aux données sur l'adéquation des délais de mise en œuvre, les données présentes dans CURIA concernent peu la mise en œuvre substantielle. Les analyses statistiques de ce chapitre sont alors principalement basées sur les données supplémentaires collectées par le CPA portant sur un échantillon représentatif de 300 motions et 300 postulats.

4.1 Des mandats parlementaires peu clairs

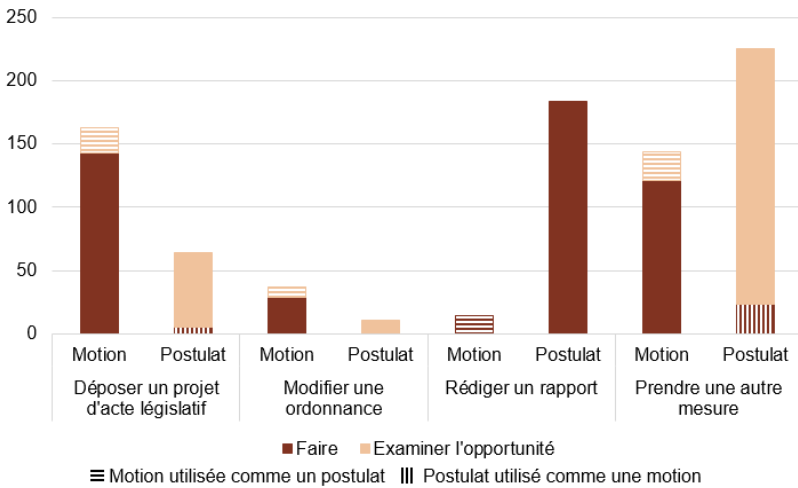
Une mise en œuvre adéquate quant à son contenu implique d'apprécier les mesures réalisées par rapport aux demandes formulées dans le mandat transmis par le Parlement. A ce stade, il est utile de rappeler qu'une motion charge le Conseil fédéral de présenter un projet de loi à l'Assemblée fédérale ou de prendre une mesure, alors que le postulat demande au gouvernement d'élaborer un rapport sur l'opportunité de déposer un projet d'acte ou de prendre une mesure, ou sur un autre sujet.

Le CPA a analysé, sur la base d'un échantillon de 300 motions et 300 postulats, quel est le contenu explicite des demandes dans les interventions parlementaires, sachant qu'une seule intervention peut charger le Conseil fédéral de plusieurs tâches. La Figure 5 ci-dessous démontre que si la grande majorité des motions et postulats est utilisée conformément au cadre défini (par exemple une motion demande à ce qu'un projet d'acte législatif soit déposé), ce n'est pas le cas de toutes les interventions. Ainsi, 5 postulats analysés demandent à ce qu'un projet d'acte législatif soit présenté au Parlement et 23 que le Conseil fédéral prenne une mesure (zones hachurées verticalement dans le graphique). Il est également intéressant de noter qu'une part non négligeable de motions demandent à ce qu'une analyse de l'opportunité de présenter un acte législatif ou de prendre une mesure soit faite, ou qu'un rapport soit rendu, ce qui revient au même objectif qu'un postulat (zones hachurées horizontalement)²⁸.

²⁸ Certaines motions sont formulées de cette manière directement par l'auteur de l'intervention, et dans d'autres cas, cela résulte d'une modification du texte de la motion par le second conseil. En soi, cela est possible, la rédaction d'un rapport pouvant être considérée comme une mesure du Conseil fédéral (voir Graf [2014], 850).

Figure 5

Demandes formulées par les motions et postulats



Source: CPA 2019

Lors de la collecte de données sur les motions et postulats et selon les témoignages de plusieurs personnes travaillant au sein des Secrétariats généraux rencontrés lors de l'évaluation, il a été constaté que les interventions qui demandent des tâches permanentes, comme l'inclusion d'un groupe d'experts dans les réflexions sur un domaine politique, l'indication de certains éléments lors de tout futur accord dans un domaine, ou la rédaction d'un rapport de manière périodique, sont difficiles à mettre en œuvre. Il n'est en effet pas clair à quel moment la tâche sera considérée comme accomplie, et à partir de quand l'intervention peut donc être classée. En outre, le CPA constate qu'un même texte peut contenir jusqu'à trois types de demandes différentes (voir Tableau 5), par exemple prendre les mesures nécessaires pour lever des entraves administratives, proposer une modification de loi et modifier des ordonnances.

Tableau 5

Nombre de types de demandes par motion ou postulat

	0 demande	1 type de demande	2 types de demandes	3 types de demandes	Total
Motions	1 (0,3%)	243 (81,0%)	52 (17,3%)	4 (1,3%)	300 (100%)
Postulats	1 (0,3%)	134 (44,7%)	146 (48,7%)	19 (6,3%)	300 (100%)

Source: CPA 2019

A ces constatations s'ajoute finalement une remarque sur un certain flou existant sur ce qui fait partie du mandat transmis au Conseil fédéral. Certaines demandes ne sont en effet pas formulées dans le texte déposé, mais figurent uniquement dans le développement. Ceci a été constaté par le CPA dans 8% des cas de l'échantillon analysé. La portée du développement d'une motion ou d'un postulat est pourtant interprétée différemment: les acteurs parlementaires estiment que le texte déposé et le développement forment un tout, alors que plusieurs acteurs administratifs rencontrés estiment qu'il est nécessaire de se limiter au texte déposé. Cette interprétation a alors des retombées sur l'adéquation de la mise en œuvre, puisque ces demandes supplémentaires contenues dans le développement sont des effets attendus par l'auteur de l'intervention, et à plus forte raison par le Parlement. Par ailleurs, les entretiens du CPA avec les dépositaires ont montré que certaines attentes des parlementaires ne sont pas explicitement mentionnées dans la motion ou le postulat.

4.2 Une influence souvent limitée des motions et postulats sur les mesures de mise en œuvre

Les motions et postulats adoptés ne sont pas toujours déterminants pour les activités de l'administration. Ainsi, dans la majorité des études de cas réalisées, l'office responsable s'était déjà saisi de la thématique et des mesures allant dans le sens de la motion ou du postulat étaient déjà en cours de réalisation. Cela n'est en soi pas problématique, mais dans l'un des cas analysés, l'influence de l'intervention sur le travail de l'administration a été quasiment nulle, puisque l'office n'a pas dévié de la position défendue par le Conseil fédéral dans son avis en réponse au postulat, qui demandait en l'occurrence le rejet du texte, et qu'aucune analyse approfondie n'a été menée suite à l'adoption de l'intervention. Dans d'autres cas cependant, l'adoption de la motion ou du postulat a été un facteur déclencheur pour l'administration. L'un des acteurs responsable de la mise en œuvre estime même qu'une certaine pression politique est nécessaire avant de s'engager dans une direction précise.

Si les parlementaires rencontrés auraient souhaité être plus activement tenus au courant de la mise en œuvre de leur intervention, les collaboratrices et collaborateurs de l'administration fédérale soutiennent qu'un contact plus rapproché avec le Parlement n'est pas souhaitable, afin de maintenir leur indépendance et leur impartialité. Les cas étudiés montrent qu'il y a en effet peu de contacts directs entre l'administration et les parlementaires dans la mise en œuvre des interventions. Les premiers n'ont pas cherché à valider les mesures prises avec l'auteur de l'intervention, et les seconds n'ont pas contacté l'administration pour savoir où en étaient les mesures de mise en œuvre, à l'exception d'un cas.

4.3 Des demandes souvent mises en œuvre d'un point de vue formel

La mise en perspective des demandes formulées dans les motions et les postulats tels que transmis au Conseil fédéral avec les mesures mises en œuvre, présentées dans le rapport annuel sur les motions et postulats par le Conseil fédéral pour justifier la

demande de classement de l'intervention, permet de se rendre compte que dans la majorité des cas, le type de mesures demandé est effectivement réalisé. Ainsi, comme l'illustre le Tableau 6, parmi les 90 interventions parlementaires demandant spécifiquement au Conseil fédéral de déposer un projet d'acte législatif au Parlement, cela a été fait dans 67% des cas. A l'inverse, le Conseil fédéral s'est contenté d'analyser l'opportunité de présenter un tel projet dans 6% des cas. Le Conseil fédéral a en outre soumis un projet d'acte législatif à 19 reprises, alors que la demande se limitait à une analyse de l'opportunité de le faire. Il est donc allé plus loin que ce qui était explicitement demandé. Enfin, alors que le mandat ne formulait pas de demande relative à un acte législatif, le Conseil fédéral en a déposé un à 51 reprises (19%), ou examiné l'opportunité de le faire dans 3% des cas.

Tableau 6

Mise en œuvre des demandes relatives à un acte législatif

		Mise en œuvre de la demande relative à un acte législatif selon le Conseil fédéral (rapport annuel)			Total
		Projet déposé	Examen réalisé	Pas mentionné	
Demande relative à un acte législatif	Déposer un projet	60 (67%)	5 (6%)	25 (28%)	90 (100%)
	Examiner l'opportunité	19 (33%)	5 (9%)	33 (58%)	57 (100%)
	Pas mentionné	51 (19%)	9 (3%)	211 (78%)	271 (100%)

Légende: La proposition de classement du Conseil fédéral indique: pour les zones claires, qu'il a fait ce qui était demandé; pour les zones moyennes, qu'il est allé au-delà de ce qui était demandé; pour les zones foncées, qu'il n'a pas mis en œuvre ce qui était demandé. Les pourcentages entre parenthèses se rapportent aux lignes. Cette analyse est basée sur les propositions de classement soumises par le Conseil fédéral dans les rapports annuels sur les motions et postulats des années 2004 à 2017.

Source: Stadelmann-Steffen/Oehrl/Vatter (2019), 41

Il est important de noter que cette analyse se base sur le compte-rendu qui est fait par le Conseil fédéral dans le rapport annuel sur les motions et postulats. Pour un nombre relativement important de cas, alors que l'intervention demandait de déposer un acte législatif (25 cas) ou d'en examiner l'opportunité (33 cas), rien n'est mentionné dans la proposition de classement contenue dans le rapport annuel. Il n'est donc pas possible de juger si le Conseil fédéral n'a vraiment pas mis en œuvre ces demandes ou s'il a juste oublié de les mentionner dans le rapport annuel.

Les mêmes constats peuvent être faits quant aux autres types de demandes. Le Conseil fédéral est allé plus loin que ce qui était demandé en rendant un rapport à 72 reprises (26%), alors que cette demande n'était pas explicitement formulée dans l'intervention parlementaire. Lorsqu'elle l'était, cela a été mis en œuvre tel que demandé dans 88% des cas²⁹. Pour les interventions demandant de prendre une

²⁹ Stadelmann-Steffen/Oehrl/Vatter (2019), 42, tableau 21.

mesure, une telle mesure a été prise dans 52% des cas, et le Conseil fédéral est allé plus loin que l'examen qui était demandé pour 12% des interventions analysées. En revanche, alors qu'une mesure était demandée, le Conseil fédéral s'est limité à une analyse de l'opportunité de prendre une telle mesure dans 8% des cas³⁰. Ici aussi, l'analyse est limitée par ce que le Conseil fédéral indique dans la proposition de classement.

Le Conseil fédéral dispose d'une certaine marge de manœuvre dans la mise en œuvre des demandes formulées dans les motions et postulats, qui peuvent devenir partiellement voire totalement obsolètes en raison d'éventuels changements de circonstances³¹. Cet aspect est reconnu et accepté par les acteurs parlementaires rencontrés, qui définissent une mise en œuvre adéquate non pas comme une reprise mot pour mot du texte, mais plutôt comme le respect du cadre et de la direction générale de l'intervention. La loi sur le Parlement prévoit ainsi que le Conseil fédéral puisse proposer le classement d'une motion ou d'un postulat, même si l'objectif n'a pas été atteint, s'il considère qu'il n'est plus justifié de maintenir ce mandat parlementaire (art. 122, al. 3 et art. 124, al. 5, LParl). Dans les faits, le Conseil fédéral fait très peu recours à cette possibilité. Sur les 300 motions et 300 postulats analysés, seuls 14 d'entre eux ont été proposés au classement dans le rapport annuel sur les motions et postulats alors que la lecture de ces textes indique que leur objectif n'était pas atteint³². La question se pose cependant de la transparence avec laquelle le gouvernement reconnaît n'avoir pas totalement atteint les objectifs d'une motion ou d'un postulat, et à quel point il est possible de recenser ces cas. En effet, depuis 2008, le Conseil fédéral est tenu de proposer le classement des motions dont l'objectif n'a pas été atteint non pas dans le rapport annuel sur les motions et postulats, mais dans un rapport ad hoc ou dans le message relatif à un projet d'acte en lien avec la motion concernée (art. 122, al. 3, LParl)³³. Or, il n'existe aucun moyen permettant de recenser systématiquement ces cas de non mise en œuvre.

4.4 Des objectifs partiellement atteints

Les études de cas menées par le CPA ont permis de mettre en perspective de manière plus pointue l'effet attendu par l'auteur d'une motion ou d'un postulat lors du dépôt de l'intervention avec l'effet obtenu par celle-ci³⁴. De manière générale, les dépositaires des textes se montrent moyennement satisfaits de la mise en œuvre, et estiment que les effets attendus n'ont été que partiellement obtenus (note moyenne de 3,25/5). Les personnes responsables de la mise en œuvre au sein des offices se montrent plus satisfaites, et estiment que les attentes ont été globalement remplies (note moyenne de 4,06/5) (voir Figure 6 ci-dessous).

³⁰ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 42, tableau 22.

³¹ Voir Graf (2014), 846.

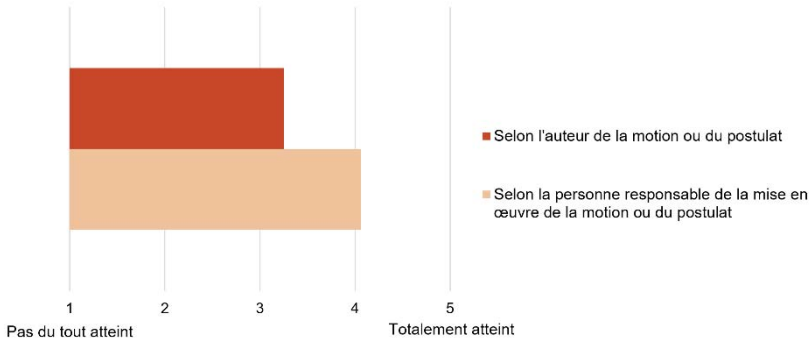
³² Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 34.

³³ Cette modification a été introduite par l'initiative parlementaire Lustenberger (Iv. pa. «Caractère contraignant de la motion» du 24.3.2006 [06.413]).

³⁴ Lorsque la motion a été modifiée par le second conseil, cela a été pris en compte dans l'analyse.

Figure 6

Degré moyen de réalisation des attentes liées à une motion ou un postulat



Légende: Réponse à la question suivante lors des entretiens menés par le CPA: Sur une échelle de 1 à 5, à quel niveau estimez-vous que les effets attendus par l'auteur de cette motion/ce postulat ont été obtenus? (1 = pas du tout, 5 = totalement).

Il est intéressant de noter que l'atteinte des objectifs spécifiques d'un postulat est à plusieurs reprises divisée en deux aspects dans les cas analysés; premièrement, la mise en œuvre au niveau de la forme, qui peut être jugée comme satisfaisante suite à la rédaction d'un rapport en exécution de celui-ci. Ainsi, plusieurs acteurs parlementaires estiment que le fait de rendre un rapport remplit déjà en soi les objectifs d'un postulat, et que le contenu du rapport doit être jugé indépendamment. Dans les études de cas, le CPA constate que le Conseil fédéral a effectivement formellement répondu à ce qui lui était demandé dans les postulats étudiés, par le biais de rapports spécifiques ou dans des considérations intégrées à des rapports plus globaux³⁵. Deuxièmement, il y a la mise en œuvre au niveau du fond, c'est-à-dire le contenu du rapport demandé par le postulat. Ce deuxième aspect est jugé de manière plus critique, les acteurs aussi bien du côté parlementaire qu'administratif estimant que le traitement du sujet n'a pas toujours été effectué de manière adéquate. Ainsi, dans un cas sur les quatre qui ont été étudiés par le CPA, les explications contenues dans la réponse au postulat n'abordent pas du tout ce qui est demandé dans l'intervention, mais présentent d'autres mesures. L'examen demandé par les différents postulats étudiés n'est donc pas totalement adéquat.

En ce qui concerne les motions, l'objectif est atteint lorsque la mesure souhaitée a été prise ou que le projet d'acte a été déposé. Lorsque le classement est proposé dans le message accompagnant un projet d'acte, le Parlement vote sur le classement après le vote d'ensemble³⁶. L'une des personnes rencontrées travaillant au sein d'un Secrétariat général soulève alors que lorsque le projet de loi n'est pas accepté, cela

³⁵ Dans l'un des cas, ces considérations se trouvent dans le rapport annuel sur les motions et postulats, ce qui est formellement correct.

³⁶ CommGuide [fiches d'informations internes des Services du Parlement]: chapitre 20.2 «Interventions: vérification de la mise en œuvre, classement».

peut mener à des situations dans lesquelles une motion n'est pas classée alors que le Conseil fédéral a déposé un projet d'acte et a donc, au moins d'un point de vue formel, rempli le mandat. Les analyses effectuées par le CPA soulignent que l'une des raisons de l'appréciation plus critique de la part des auteurs des interventions relève du sentiment que la direction prise par l'administration est bonne, mais que celle-ci aurait pu aller plus loin pour remplir les objectifs fixés par le mandat, et que la manière dont la motion a été mise en œuvre n'est pas satisfaisante. Les personnes responsables de la mise en œuvre de leur côté mettent en avant des raisons notamment financières ou de respect de l'autonomie cantonale pour expliquer l'étendue des mesures de mise en œuvre. Le CPA constate que si dans deux des cas étudiés, le mandat parlementaire a été totalement mis en œuvre, dans les deux autres cas, la mise en œuvre est partielle, car les mesures prises ne permettent pas d'atteindre les objectifs de la motion concernée. Ainsi, dans l'un des cas étudiés, demandant de modifier une loi, l'administration avait décidé dans la loi de traiter la demande via une ordonnance. Le projet de loi a alors été modifié par le Parlement afin de correspondre au mandat. Dans l'ensemble, la mise en œuvre des motions étudiées n'est donc pas entièrement adéquate.

5 Adéquation des instruments pour contrôler la mise en œuvre

Résumé: Les instruments à disposition du Parlement ne lui permettent de contrôler la mise en œuvre des motions et postulats que de manière moyennement adéquate. D'une part, les informations sur la mise en œuvre ne sont pas disponibles de manière totalement fiable et exhaustive. Les analyses du CPA ont mis en lumière quelques erreurs dans les rapports annuels sur les motions et postulats, qui constituent le seul instrument de suivi pour le Parlement. D'autre part, les responsabilités entre la ChF et les départements lors de l'élaboration du rapport annuel sont parfois floues. Le CPA constate également que les informations dans leur forme actuelle ne sont pas adaptées à un suivi parlementaire continu, et que le poids politique accordé au rapport est faible.

Le présent chapitre répond à la troisième question d'évaluation et analyse les instruments à disposition du Parlement pour suivre et contrôler la mise en œuvre des motions et postulats adoptés, ainsi que leur adéquation pour réaliser ceci. Le processus de suivi des motions et postulats (5.1) ainsi que les modalités de coordination entre les différents acteurs impliqués (5.2) sont tout d'abord analysés. Par la suite, l'utilisation des instruments, et notamment du rapport annuel sur les motions et postulats est appréciée (5.3), avant de finalement s'intéresser aux décisions de classement des motions et postulats par le Parlement qui se basent sur le rapport annuel (5.4).

5.1 Un processus de suivi des motions et postulats inefficace et source d'erreurs

L'analyse documentaire et les entretiens menés par le CPA soulignent que le processus de suivi des interventions parlementaires est compliqué. Ce processus inclut d'une part la transmission des informations sur les textes adoptés entre les Services du Parlement et la ChF, agissant ensuite comme «organe de liaison»³⁷ avec les départements, et d'autre part l'élaboration du rapport annuel sur les motions et postulats, qui centralise les informations sur les mesures de mise en œuvre.

La collecte de données sur les motions et postulats adoptés a mis à jour des lacunes dans la manière dont sont saisies ces données dans les systèmes des Services du Parlement. En effet, un grand nombre d'informations sont entrées dans des champs de saisie en texte libre, elles ne sont donc pas disponibles sous forme structurée³⁸. Les Services du Parlement et la ChF n'ayant pas accès aux mêmes systèmes, la transmission d'informations sur les motions et postulats a lieu de manière non systématique. Les informations transmises par les Services du Parlement sont alors saisies manuellement par les collaboratrices et collaborateurs de la ChF au sein de leurs propres systèmes, et vice-versa (par exemple le titre de l'intervention, le numéro d'objet, l'adoption d'un rapport en exécution d'une motion ou d'un postulat, la décision de classement, etc.).

Ces observations sont particulièrement prégnantes en ce qui concerne l'élaboration du rapport annuel sur les motions et postulats. Chaque rapport se base sur le rapport de l'année précédente, qui est modifié en fonction des nouvelles motions et nouveaux postulats adoptés, des débats dans les chambres sur certains objets ou des rapports publiés par l'administration. Ces modifications sont recensées manuellement, notamment en cherchant certaines expressions dans la FF ou en vérifiant les informations sur Curia Vista, qui est l'interface publique de la banque de données des objets parlementaires (CURIA). A titre d'exemple, la ChF effectue une recherche hebdomadaire d'éventuelles propositions de classement en parcourant les messages adoptés par le Conseil fédéral. Les documents ainsi constitués, en version allemande et française, sont envoyés par courriel en format Word aux Secrétariats généraux des départements, qui eux-mêmes les transmettent aux offices concernés afin qu'ils vérifient et complètent les informations sur la réalisation des interventions et les justifications de la proposition de classement. Les textes des offices sont ensuite relus par les Secrétariats généraux et transmis à la ChF qui les copie et les colle dans le rapport global, après les avoir également relus, et avoir éventuellement demandé ou effectué directement des modifications (à ce sujet, voir le chap. 5.2). Il y a donc un contrôle des différentes contributions aussi bien de la part de la ChF que du département. La traduction des textes dans les langues manquantes, souvent le français et l'italien, a lieu pendant la relecture des textes en langue originale³⁹. Ce processus fait alors intervenir un grand nombre d'acteurs (ChF, Secrétariats généraux,

³⁷ ChF: Directives sur les affaires du Conseil fédéral (Classeur rouge), «Interventions parlementaires».

³⁸ Un certain nombre d'erreurs de saisie ont été constatées – et corrigées – lors de la collecte de données par le CPA et la Bibliothèque du Parlement.

³⁹ ChF: Ablauf der Erstellung des Berichts Motionen und Postulat der Eidgenössischen Räte, sans date. ChF: Terminplan Bericht Motionen und Postulate 2017, sans date.

offices, services de traduction de la ChF et des départements) et engendre un flux de communication conséquent entre ceux-ci.

Les analyses du CPA mettent en avant de nombreuses ruptures de support dans ce processus, qui sont également identifiées comme les principales causes d'erreurs dans le rapport annuel par les personnes de l'administration rencontrées. En effet, si la grande majorité des interventions sont recensées correctement dans les rapports annuels sur les motions et postulats, un certain nombre d'erreurs sont constatées, auxquelles une explication ne peut être apportée. Il s'agit d'incohérences entre les dates d'adoption ou de classement des motions et postulats et les apparitions des interventions correspondantes dans les rapports annuels: dans certains cas, elles n'apparaissent pas dans les bons rapports, mais seulement quelques années plus tard, et dans d'autres, elles ne sont pas dans le bon chapitre. Certaines interventions ont même été oubliées et ne figurent pas dans les rapports annuels⁴⁰. L'exhaustivité du rapport annuel est pourtant un élément qui devrait être contrôlé à la fois par la ChF et par les départements responsables, qui ont par ailleurs tous introduit des listes Excel pour avoir une vue d'ensemble des motions et postulats les concernant.

Au vu de ces considérations, le CPA estime que les processus sont inefficients et ne permettent pas de garantir l'exhaustivité du suivi de la mise en œuvre des motions et postulats. Le CPA souhaite cependant souligner que certains problèmes relevés ci-dessus ont été identifiés par la ChF et les Services du Parlement⁴¹. Un groupe de travail regroupant ces deux acteurs («Arbeitsgruppe Schnittstellen BK/PD») est actuellement en train de dresser l'inventaire des croisements qui ont lieu entre eux au sein de leurs processus opérationnels respectifs, dans le but de développer une interface électronique permettant un échange sécurisé de données – structurées et non structurées – entre les différents systèmes⁴². En outre, les Services du Parlement sont en train de renouveler leur base de données. Par ailleurs, la ChF a engagé en 2018 une réflexion pour automatiser le processus d'élaboration du rapport annuel sur les motions et postulats et mené un premier essai. Celui-ci n'a pas rencontré de problèmes techniques, mais certaines données font encore défaut sous forme structurée pour automatiser le processus, et cette automatisation nécessite une adaptation des applications utilisées.

⁴⁰ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 46–51.

⁴¹ En 2003 déjà, la question de la reprise du statut des interventions parlementaires et de leur classement dans la banque de données CURIA avait été posée (Question Genner «Information sur la mise en œuvre des interventions parlementaires» du 19.6.2003 [03.1083]). Le Bureau avait à l'époque refusé d'entrer en matière parce que «[l]e surcroît de travail et l'effort financier nécessaires [étaient] trop élevés par rapport à l'utilité que représenterait l'opération».

⁴² Services du Parlement: Arbeitsgruppe Schnittstellen BK-PD. Information Stand der Arbeiten Ende 2018, 18.1.2019.

5.2 Une coordination jugée bonne, malgré des responsabilités parfois floues entre la ChF et les départements

La coordination entre les différents acteurs impliqués dans le suivi des motions et postulats est globalement jugée bonne par les personnes entendues, aussi bien entre la ChF et les Secrétariats généraux qu'entre la ChF et les Services du Parlement. La création du groupe de travail «Schnittstellen BK/PD» a permis notamment de cerner les besoins de ces deux acteurs et de thématiser les problèmes rencontrés. Plusieurs personnes soulèvent toutefois que l'élaboration du rapport annuel entraîne une grande charge de travail et de nombreux échanges, par courriel ou par téléphone, entre les personnes impliquées.

Les analyses effectuées par le CPA mettent également en avant un certain manque de clarté dans la répartition des tâches entre la ChF et les départements pour le rapport annuel sur les motions et postulats. Les responsabilités de chacun des acteurs ne sont définies dans aucun des documents analysés par le CPA. Les directives sur les affaires du Conseil fédéral contiennent des informations sur les interventions parlementaires, mais celles-ci sont très peu explicites sur le rapport annuel et se concentrent plutôt sur la répartition des tâches lors de la prise de position du Conseil fédéral avant la décision d'adoption ou de refus par le Parlement. Il est uniquement mentionné que la ChF «suit le traitement des interventions par les conseils et rédige chaque année le rapport «Motions et postulats des conseils législatifs»»⁴³. La ChF a élaboré un aide-mémoire pour la rédaction de ce rapport annuel⁴⁴, qu'elle envoie aux personnes de contact au sein des Secrétariats généraux. Hormis une indication concernant la phrase-type pour le classement d'une intervention, élément pré-rédigé par la ChF dans le rapport annuel, ce document contient des directives principalement formelles sur la manière de rédiger les textes, comme le nombre de lignes, l'utilisation des temps des verbes, ou encore le format des renvois à des actes législatifs, rapports ou autres, mais ne mentionne par exemple pas à quelle occasion de tels renvois doivent être faits. Il stipule également que «les départements sont seuls responsables de l'exactitude des informations figurant dans les textes» et que «les faits doivent être présentés de manière objective et conforme à la réalité». Les différentes directives ne sont donc pas totalement claires, puisque la rédaction du rapport est attribuée, comme mentionné plus haut, à la ChF. Lors des entretiens avec les Secrétariats généraux et la ChF, les personnes rencontrées s'accordent sur le fait que les départements sont responsables des textes qui apparaissent dans le rapport.

Le CPA constate alors une tension entre la responsabilité vis-à-vis de ces textes, et la responsabilité du rapport en tant que produit, qui incombe à la ChF⁴⁵. Ainsi, lorsque la ChF souhaite harmoniser la qualité et le contenu des textes, elle se heurte parfois à la position des départements, qui refusent certaines corrections. De leurs côtés, les départements, et plus particulièrement les personnes responsables de rédiger les

⁴³ ChF: Directives sur les affaires du Conseil fédéral (Classeur rouge), «Interventions parlementaires».

⁴⁴ ChF: Aide-mémoire pour la rédaction du rapport «Motions et postulats», 1.11.2013 (également disponible en allemand).

⁴⁵ ChF: Directives sur les affaires du Conseil fédéral (Classeur rouge), «Interventions parlementaires».

textes au sein des offices, ne sont pas toujours au clair sur les attentes vis-à-vis de ce rapport, selon l'avis de plusieurs collaboratrices et collaborateurs des différents Secrétariats généraux⁴⁶. Il en résulte que le contenu des textes livrés par les offices est très variable, certains donnant passablement d'indications, et d'autres se limitant à quelques lignes.

5.3 Des informations potentiellement utiles, mais pas dans leur forme actuelle

L'utilité du rapport annuel sur les motions et les postulats a été appréciée par le CPA à la lumière des informations qui sont utilisées par les acteurs parlementaires pour suivre la mise en œuvre de leurs interventions. Les analyses documentaires et les entretiens réalisés soulignent que le rapport annuel est l'unique instrument dont les différents acteurs disposent pour avoir une vue d'ensemble de la mise en œuvre des motions et postulats adoptés par les conseils. Cela concerne aussi bien les informations sur l'état de réalisation des motions et postulats que leur classement: près de 70% des motions et postulats classés ont été proposés au classement par le biais de ce rapport⁴⁷. Dans ce sens, aucune des personnes rencontrées ne remet en cause l'existence d'un instrument de suivi pour le Parlement.

Le rapport annuel est traité en commission en prévision de la session parlementaire d'été. Les deux chapitres du rapport sont traités différemment, la finalité n'étant pas la même. Le chapitre I contenant les propositions de classement du Conseil fédéral est soumis à un examen préalable au sens de l'art. 44, al. 1, let. a, LParl, c'est-à-dire que les commissions parlementaires se prononcent sur ce chapitre avant qu'il ne soit débattu dans les conseils respectifs, tandis que le chapitre II sur l'état de réalisation des interventions en suspens depuis plus de deux ans est directement destiné aux commissions et n'est pas transmis à l'Assemblée fédérale. Les motions et postulats présents dans le rapport sont répartis entre les différentes commissions en fonction de leur thématique par les présidents des conseils (voir chap. 2.1.2)⁴⁸. Le rapport est examiné en première lecture, en général au mois de mars ou avril. Si des demandes d'informations complémentaires ou des oppositions quant au classement d'une motion ou d'un postulat sont formulées par un membre de la commission, le rapport est en principe soumis à une deuxième lecture⁴⁹.

⁴⁶ Aucun des départements n'a adopté de directives internes concernant l'élaboration du rapport annuel.

⁴⁷ Stadelmann-Steffen/Oehrli/Vatter (2019), 39.

⁴⁸ Avec l'entrée en vigueur de la LParl, qui marque également le début de la période d'analyse de cette évaluation, ces informations sont transmises aux commissions thématiques compétentes, et non plus aux CdG. Cette modification devait permettre un examen plus approfondi et plus compétent (voir Graf [2014], 844).

⁴⁹ CommGuide [fiches d'informations internes des Services du Parlement]: chapitre 20.3 «Informations à l'intention des membres des commissions concernant l'examen, par les commissions, du rapport du Conseil fédéral sur les motions et postulats des conseils législatifs».

Les entretiens menés avec les secrétaires de commission ainsi que l'analyse documentaire effectuée ont révélé que le rapport annuel est considéré comme un objet accessoire lors des séances de commission. L'analyse des procès-verbaux des années 2016 à 2018 montre que la plupart du temps, le rapport annuel ne fait pas l'objet d'une deuxième lecture, et est liquidé le plus souvent en l'espace de 5 à 10 minutes, durant lesquelles sont aussi régulièrement données des explications quant au processus. Le traitement du rapport en deuxième lecture, s'il a lieu, est un peu plus long, et dure en moyenne 20 minutes. A cette occasion, une ou plusieurs personnes de l'administration sont invitées par la commission afin de donner plus d'informations sur les mesures de mise en œuvre. Ces informations sont la plupart du temps demandées dans le cadre de l'examen des propositions de classement (chapitre I), et ne concernent que rarement l'état de réalisation des motions et postulats adoptés (chapitre II).

La pratique des différentes commissions est très variable en ce qui concerne la demande de deuxième lecture du rapport: les Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique ont auditionné 14 collaboratrices et collaborateurs de l'administration fédérale dans le cadre du traitement des rapports annuels entre 2016 et 2018, tandis que les Commissions des affaires juridiques ou les Commissions des transports et des télécommunications n'en ont invité que 2. Ce sont également plutôt les commissions du Conseil national qui procèdent à ces auditions. Suite à ces explications, les commissions ont recommandé de suivre le Conseil fédéral, et donc de classer la motion ou le postulat, dans près de deux-tiers des cas survenus.

Par ailleurs, le CPA estime que la forme actuelle du rapport annuel n'est pas adéquate pour le suivi parlementaire de la mise en œuvre des motions et postulats. Premièrement, les secrétariats de commissions reçoivent le rapport sous format pdf, et doivent effectuer un copier-coller des parties du rapport les concernant. Deuxièmement, ces informations ne sont pas assez exhaustives pour le travail des acteurs parlementaires, et les secrétariats y ajoutent plus ou moins d'informations complémentaires, notamment le texte et le développement de la motion ou du postulat déposé, voire des procès-verbaux de séances ou des lettres concernant l'intervention parlementaire. L'étendue des informations complémentaires varie d'une commission parlementaire à l'autre. Troisièmement, le recueil de ces informations sur le support actuel, que ce soit en version papier⁵⁰ ou pdf, ne permet pas un suivi continu. Il est en effet difficile de trouver une motion ou un postulat particulier, ceux-ci étant listés par départements et offices et non par numéro. Cela implique de savoir quel office est responsable de sa mise en œuvre pour chercher les informations au bon endroit. En outre, les explications sur l'état de réalisation de la motion ou du postulat n'étant publiées que dans ces rapports annuels, une comparaison sur plusieurs années est difficilement réalisable, et les arguments du Conseil fédéral pour le classement de l'intervention parlementaire ne sont pas consultables ailleurs. Une majorité des secrétaires de commission rencontrés estime ainsi qu'il serait souhaitable de pouvoir disposer de ces informations pour chaque intervention dans Curia Vista, qui dispose d'une plus grande visibilité que les rapports annuels.

⁵⁰ La version papier ne sera plus produite dès 2020. Voir la note en bas de page numéro 17.

5.4 Un classement rarement contesté au Parlement

L'étape finale du processus de suivi réside dans la décision du Parlement de classer – ou non – une motion ou un postulat, soit parce qu'il estime que son objectif est atteint, soit parce qu'il considère qu'il n'est plus justifié de maintenir cette intervention (art. 122, al. 2 et 3, art. 124, al. 5, LParl). Le mandat qui avait été donné au Conseil fédéral prend fin avec le classement de la motion ou du postulat.

Les analyses réalisées par les mandataires externes⁵¹ et le CPA montrent que le classement des motions et postulats est rarement contesté par le Parlement. Depuis la saisie systématique des décisions de classement dans la banque de données des Services du Parlement⁵², le Conseil national a ainsi refusé le classement de 4 des 93 motions qui ont été proposées au classement (4,3%) et de 1 postulat sur 92 (1,1%). Le Conseil des Etats a demandé à ce que les mêmes motions soient maintenues (4 motions sur 93), et a refusé le classement de 2 postulats sur les 49 dont le classement lui a été proposé (4,1%).

Tableau 7

Décisions de classement ou de maintien des motions et postulats

	Conseil national		Conseil des Etats	
	Motions	Postulats	Motions	Postulats
Maintien (refus du classement)	4 (4,3%)	1 (1,1%)	4 (4,3%)	2 (4,1%)
Classement	90 (96,8%)	91 (98,9%)	91 (97,8%)	47 (95,9%)
Total des interventions proposées au classement	93	92	93	49

Légende: Le total représente le nombre d'interventions proposées au classement dans un conseil à partir du 9.9.2013, c'est-à-dire la date à partir de laquelle ces données ont été saisies de manière systématique dans la banque de données CURIA. La somme des décisions de maintien et de classement peut être supérieure au total, puisqu'un conseil peut avoir dans un premier temps refusé le classement d'une intervention, puis l'avoir accepté.

Source: CURIA (état au 16.3.2018), calculs réalisés par le CPA

En cas de refus du classement par la commission, le Chancelier de la Confédération est chargé de défendre la position du Conseil fédéral devant le Parlement. Pourtant, selon la ChF, les propositions des commissions sont quasiment systématiquement suivies par le Parlement.

Parmi les huit études de cas, seule une décision de maintien a été prise par un conseil, et cette décision était liée à un désaccord sur la direction générale du rapport soumis, plutôt qu'avec la réponse au postulat en question. Bien que le signal envoyé par un refus de classement soit un aspect souligné par certains acteurs parlemen-

⁵¹ Stadelmann-Steffen/Oehrl/Vatter (2019), 35–39.

⁵² Les décisions des conseils relatives au classement ou maintien des motions et postulats ne sont systématiquement saisies dans CURIA qu'à partir du 9.9.2013.

taires rencontrés, plusieurs d’entre eux estiment que la discussion du rapport annuel sur les motions et les postulats ne constitue pas le bon cadre pour s’opposer à la manière dont les motions et postulats ont été mis en œuvre, et que le dépôt d’une nouvelle intervention parlementaire a plus d’effets, bien que l’analyse du CPA montre qu’il s’écoule près de 4 ans et 3 mois entre le dépôt et le classement d’une intervention. Les auteurs des motions et postulats étudiés ne se sont par ailleurs jamais opposés au classement de l’intervention concernée, peu importe leur niveau de satisfaction quant à la manière dont celle-ci avait été mise en œuvre. Ces résultats rejoignent les conclusions de certaines recherches, qui considèrent que les interventions parlementaires sont utilisées en tant qu’instrument politique, pour montrer que les dépositaires s’occupent d’un certain sujet, et que les parlementaires prennent la mise en œuvre de leurs mandats pour acquise une fois ceux-ci déposés⁵³.

6 Conclusions

Dans l’ensemble, le CPA est parvenu à la conclusion que la mise en œuvre des motions et postulats adoptés est globalement adéquate. La durée de mise en œuvre de ces interventions varie fortement, mais cela s’explique avant tout par des éléments factuels, c’est pourquoi cette durée peut être considérée de manière générale comme appropriée. Le Conseil fédéral remplit le plus souvent d’un point de vue formel les mandats qui lui sont transmis, mais les effets attendus ne sont pas toujours totalement obtenus. Le CPA a également constaté qu’il existe certains manquements dans le suivi de la mise en œuvre des motions et postulats. Ces différents aspects sont détaillés dans le présent chapitre.

6.1 Les mandats transmis au Conseil fédéral par les motions et postulats laissent une marge de manœuvre

Les motions et postulats adoptés par les chambres fédérales sont des mandats que le Conseil fédéral doit mettre en œuvre. Cet effet juridique n’est pas contesté, cependant il existe une certaine marge de manœuvre dans la réalisation de ces interventions parlementaires, et ce à deux niveaux. Premièrement, les différents acteurs rencontrés attribuent un poids différent aux éléments qui constituent les motions et postulats. Ils sont composés de deux parties: un texte et un développement. Dans 8% des cas analysés, cette deuxième partie comprend des demandes supplémentaires vis-à-vis du texte déposé. La question se pose alors de savoir si seules les demandes formulées dans le texte déposé constituent le mandat parlementaire, ou si le développement compte également. L’évaluation montre que les réponses apportées à

⁵³ Voir notamment le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 «Initiative parlementaire «Loi sur le Parlement (LParl)»» (FF 2001 3298 ici 3339), Eberli, Daniela / Bundi, Pirmin (2017): *Parlament und Evaluation: Guts Meets Brain*. In: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (éd.): *Evaluation im politischen System der Schweiz – Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zurich: NZZ Libro, 243–278, ou Bundi, Pirmin (2018): *Parliamentarians’ strategies for policy evaluations*. In: *Evaluation and Program Planning* 69, 130–138.

cette question par les acteurs diffèrent sensiblement les unes des autres, ce qui a des retombées sur la mise en œuvre, puisque les demandes supplémentaires contenues dans le développement sont considérées comme des objectifs par certains, mais pas par d'autres. Par ailleurs, les entretiens du CPA avec les dépositaires ont montré que certaines attentes des parlementaires ne sont même pas explicitement mentionnées dans la motion ou le postulat.

Deuxièmement, le cadre de la mise en œuvre de ces mandats est flexible. Les acteurs parlementaires n'attendent pas de l'administration qu'elle mette en œuvre mot pour mot les interventions, mais plutôt qu'elle respecte la direction générale de celles-ci. Formellement, le Conseil fédéral peut également proposer à tout moment de classer une intervention s'il estime qu'il n'est plus justifié de la mettre en œuvre, et ce même si les objectifs n'ont pas été atteints. Cela lui permet de tenir compte d'éventuels changements de circonstances. Cependant, les analyses effectuées montrent que cette possibilité est rarement utilisée de manière aussi explicite par le Conseil fédéral, et qu'il n'existe par ailleurs aucun moyen permettant de recenser ces cas de non mise en œuvre des interventions, ce qui nuit à la transparence.

Les différences dans l'appréciation de l'atteinte des objectifs d'une motion ou d'un postulat entre l'administration et les parlementaires rencontrés soulignent également qu'il existe une marge d'interprétation sur le degré de réalisation d'un mandat. A cela s'ajoute le fait que les demandes formulées par les motions et les postulats sont très variées et parfois multiples, et que certains mandats se révèlent être des tâches permanentes. Le moment auquel une intervention peut être considérée comme mise en œuvre est alors objectivement difficile à déterminer.

6.2 Le Conseil fédéral remplit en règle générale son devoir de mise en œuvre

Au niveau fédéral, aucun délai légal n'a été fixé quant à la mise en œuvre des motions et postulats adoptés. La loi sur le Parlement prévoit que le Conseil fédéral rende des comptes sur les mesures mises en œuvre si une intervention est encore en suspens deux ans après son adoption. Ce délai de deux ans est pourtant interprété différemment par de très nombreux acteurs rencontrés, qui le considèrent comme un délai après lequel une intervention doit avoir été réalisée. Ceci est la solution qui a été explicitement choisie dans le canton de Zurich, par exemple, qui prévoit, dans la loi cantonale, un délai de deux ans pour mettre en œuvre les motions et postulats. En appliquant ce délai comme un critère d'analyse, le CPA constate que la moitié des interventions à l'échelle fédérale respecterait une telle échéance.

L'analyse montre également que de manière générale, la mise en œuvre des motions et postulats correspond au type de mandat donné. A titre d'exemple, parmi les 90 interventions analysées demandant à ce qu'une proposition d'acte législatif soit soumise au Parlement, cela a été effectué pour deux-tiers d'entre elles. Le Conseil fédéral va même régulièrement au-delà de ce qui est demandé au niveau formel, et soumet par exemple des actes législatifs alors qu'il n'avait été chargé que d'analyser l'opportunité de le faire. Cependant, la manière dont les demandes sont mises en œuvre n'est pas toujours jugée satisfaisante par les auteurs des motions et des postu-

lats. Le CPA constate en effet que les mesures prises par l'administration ne répondent pas toujours aux attentes des dépositaires, même si celles-ci sont explicitement comprises dans l'intervention.

Pourtant, le Parlement conteste rarement le classement d'une motion ou d'un postulat: depuis la saisie systématique des décisions de classement au sein des Chambres fédérales, le Conseil national a refusé le classement d'une intervention dans 2,7% des cas, et le Conseil des Etats dans 4,2%. Cela montre que dans la grande majorité des cas, le Conseil fédéral a pris suffisamment de mesures pour que l'intervention soit classée, même si cela ne signifie pas encore que le Parlement est satisfait de la manière dont l'intervention a été mise en œuvre.

6.3 La durée de mise en œuvre dépend principalement d'éléments factuels

Il s'écoule en moyenne 3 ans et 4 mois entre l'adoption d'une motion ou d'un postulat et son classement par le Parlement. Cette durée inclut les mesures prises par l'administration pour mettre en œuvre le mandat parlementaire, la proposition de classement du Conseil fédéral et son traitement par les Chambres fédérales. Elle varie fortement d'une intervention spécifique à l'autre: la mise en œuvre la plus rapide a eu lieu en tout juste 3 mois, alors que la plus longue a duré près de 11 ans. Cependant, bien que les motions et les postulats aient des implications différentes, les analyses n'ont pas mis en évidence de différence manifeste dans la durée de mise en œuvre de ces deux types d'intervention.

Les facteurs ayant une influence déterminante sur la durée de mise en œuvre sont des éléments factuels. Ainsi, plus les offices ou les départements doivent mettre en œuvre un nombre élevé d'interventions, plus la durée de mise en œuvre est longue. Pour les sept offices fédéraux responsables de près de la moitié des motions et postulats adoptés sur l'ensemble de la période d'analyse (OFAG, OFAS, OFEN, OFEV, OFJ, OFSP, SECO), la mise en œuvre des interventions dure en moyenne 3 mois et demi de plus que dans les autres offices. Lorsque le chef ou la cheffe de département change durant la période de mise en œuvre, cela rallonge également cette durée au vu d'un certain vide décisionnel pendant la période de transition, peu importe les partis politiques et départements concernés.

Les aspects politiques souvent cités comme importants par les personnes rencontrées n'ont cependant pas d'influence significative sur la durée de mise en œuvre. Ainsi, la mise en œuvre des interventions que le Conseil fédéral avait proposé de rejeter n'est pas plus longue que celles qu'il avait proposé d'accepter. Au contraire, la mise en œuvre est dans le deuxième cas légèrement plus longue, ce qui peut être interprété comme une conséquence des efforts supplémentaires de la part du Conseil fédéral pour atteindre les objectifs de l'intervention. Par ailleurs, les interventions déposées par des commissions ne sont pas mises en œuvre plus rapidement que celles déposées par des membres individuels ou des groupes politiques, contrairement à ce que pensaient plusieurs acteurs parlementaires rencontrés. L'appartenance politique du chef ou de la cheffe de département vis-à-vis de celle des dépositaires n'a pas non plus d'influence, tout comme le conseil dans lequel l'intervention a été déposée.

Enfin, un soutien politique plus large lors de l'adoption de la motion ou du postulat n'accélère pas la mise en œuvre. Cela ne signifie pas pour autant que ces facteurs n'ont aucune influence sur la mise en œuvre. Il est possible au contraire que cela soit le résultat de deux logiques contradictoires dont les effets s'annulent mutuellement: l'intervention est considérée comme politiquement importante, ce qui plaide en faveur d'une mise en œuvre rapide, mais pour une telle intervention, il y a également plus d'efforts qui sont entrepris, ce qui rallonge la durée de mise en œuvre, comme cela est apparu clairement en ce qui concerne la position du Conseil fédéral à l'égard des interventions.

6.4 Le processus de compte-rendu sur la mise en œuvre est compliqué et inefficent

Le suivi de la mise en œuvre des motions et postulats est un processus compliqué, faisant intervenir de nombreux acteurs à différents niveaux, aussi bien au niveau de l'administration que des Services du Parlement, et qui présente plusieurs lacunes. Ainsi, les données concernant les interventions parlementaires sont saisies dans des systèmes différents qui ne sont pas reliés entre eux. Certaines données saisies dans la banque de données des objets parlementaires par les Services du Parlement sont ensuite transmises manuellement à la ChF, qui les saisit à son tour dans sa propre base de données. Nombre de ces données sur les objets parlementaires ne sont par ailleurs pas disponibles sous forme structurée, car il s'agit de champs libres complétés manuellement. Les Secrétariats généraux tiennent également leurs propres listes dans lesquelles ils recensent les motions et postulats concernant leur département.

Les informations nécessaires à l'élaboration du rapport annuel sur les motions et les postulats doivent être collectées auprès de différentes sources, et de nombreuses données doivent être saisies à plusieurs reprises, ce qui nuit à l'efficacité du processus et à l'exhaustivité des rapports annuels. Bien que la grande majorité des interventions qui devraient être présentes dans les rapports annuels le soient, un certain nombre d'erreurs ont été constatées, soit parce que les motions et postulats ne sont pas présents dans le rapport de la bonne année ou dans le bon chapitre, soit parce qu'ils ne sont pas présents du tout. Le risque d'erreur est d'autant plus grand que de très nombreux acteurs sont impliqués: la ChF, responsable de la coordination du rapport, les Secrétariats généraux, chargés de vérifier le rapport concernant leur département, les offices, chargés de la rédaction des propositions de classement et de la mise à jour des informations sur l'état de réalisation des motions et postulats en suspens, et les services de traduction, aussi bien de la ChF que des différents départements. Il existe ainsi une certaine tension entre la responsabilité vis-à-vis des textes qui apparaissent dans le rapport et qui incombe aux départements, et la responsabilité du rapport en tant que produit, qui incombe à la ChF. Les documents qui soutiennent l'élaboration de ce rapport annuel ne donnent pas d'indications matérielles, et le contenu du rapport est alors laissé à l'appréciation des offices ou des départements, ce qui entraîne des pratiques différentes d'un acteur à l'autre. Cette situation engendre un flou quant à la responsabilité finale de ce rapport. Cela mène alors à des inefficiences dans le processus, illustrées par exemple par le fait que les

contrôles effectués aux différents niveaux lors de l'élaboration du rapport annuel se recoupent parfois.

6.5 Le suivi parlementaire de la mise en œuvre est faible et basé sur un instrument qui n'est que moyennement adéquat

Le suivi des motions et postulats a pour objectif final de permettre au Parlement de contrôler l'exécution des mandats qu'il a attribués au gouvernement par ce biais⁵⁴. Or, le CPA constate que l'intérêt du Parlement pour le suivi de la mise en œuvre des motions et postulats est relativement faible. Le rapport annuel du Conseil fédéral constitue le seul instrument dont le Parlement dispose pour contrôler l'exécution de ses mandats. Ce rapport est la plupart du temps traité en commission en l'espace de 5 à 10 minutes, et les commissions demandent peu d'informations complémentaires à l'administration. Le Parlement rejette par ailleurs rarement les propositions de classement du Conseil fédéral, et ce malgré un niveau de satisfaction moyen quant à la réalisation des objectifs des motions et postulats, tant du point de vue des auteurs des interventions que des commissions compétentes. Selon les personnes rencontrées, il y a une tendance à déposer une nouvelle intervention plutôt qu'insister sur le suivi d'une motion ou d'un postulat déjà adopté. Ce résultat confirme certaines recherches, qui relèvent que les interventions parlementaires sont avant tout utilisées en tant qu'instrument pour montrer que les dépositaires s'occupent d'un certain sujet, et que les parlementaires prennent la mise en œuvre de leurs mandats pour acquise une fois ceux-ci déposés.

Enfin, l'utilité du suivi dans sa forme actuelle est limitée. D'une part, la qualité du rapport annuel n'est pas garantie, au vu des lacunes dans l'élaboration de celui-ci, mentionnées ci-dessus. Les informations qu'il contient sur les motions et postulats doivent être extraites par les secrétariats de commission par un copier-coller, et sont souvent complétées par ceux-ci avec d'autres informations nécessaires au suivi, comme le texte et le développement de la motion ou du postulat et d'éventuels procès-verbaux de séances liées à cet objet. D'autre part, le rapport annuel en tant que support d'information est remis en question, puisque ces informations ne bénéficient pas d'une grande visibilité. Ainsi, l'auteur de l'intervention ne sait par exemple pas à quel moment le classement de sa motion ou de son postulat est proposé, ni dans quelle commission cela va être débattu. Les informations sur la mise en œuvre des interventions n'étant pas disponibles dans la banque de données des objets parlementaires, elles sont également peu visibles pour le public, ce qui nuit à la transparence du suivi de manière globale.

⁵⁴ Voir le Rapport de la CIP-N du 1.3.2001 concernant l'initiative parlementaire «Loi sur le Parlement (LParl)» (FF 2001 3298).

Abréviations

AG	Canton d'Argovie
Al.	Alinéa
Art.	Article
CdG	Commissions de gestion des Chambres fédérales
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CdG-N	Commission de gestion du Conseil national
ChF	Chancellerie fédérale
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
Cst.	Constitution fédérale (RS 101)
DDPS	Département fédéral de la défense, de la population et des sports
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
DFAE	Département fédéral des affaires étrangères
DFE	Département fédéral des finances
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFJP	Département fédéral de justice et police
FF	Feuille fédérale
Iv. pa.	Initiative parlementaire
KRG-ZH	Loi sur le parlement du Canton de Zurich (Kantonsratsgesetz; LS 171.1)
Let.	Lettre
LParl	Loi fédérale du 13.12.2002 sur l'Assemblée fédérale (loi sur le Parlement; RS 171.10)
Mo.	Motion
NE	Canton de Neuchâtel
OFAG	Office fédéral de l'agriculture
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFEN	Office fédéral de l'énergie
OFEV	Office fédéral de l'environnement
OFJ	Office fédéral de la justice
OFSP	Office fédéral de la santé publique
PDC	Parti démocrate-chrétien
PLR	Parti libéral-radical
Po.	Postulat
PS	Parti socialiste
RCE	Règlement du 20.6.2003 du Conseil des Etats (RS 171.14)
RCN	Règlement du 3.10.2003 du Conseil national (RS 171.13)

RS	Recueil systématique du droit fédéral
SACF	Section des affaires du Conseil fédéral
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SO	Canton de Soleure
TG	Canton de Thurgovie
TI	Canton du Tessin
UDC	Union démocratique du centre
VD	Canton de Vaud
ZG	Canton de Zoug
ZH	Canton de Zurich

Bibliographie et liste des documents

Bibliographie

- Brüschweiler, Jonas / Vatter, Adrian (2018): Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In: Vatter, Adrian (éd.): *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*. Zurich: NZZ Libro, 67–99.
- Bundi, Pirmin (2018): Parliamentarians' strategies for policy evaluations. In: *Evaluation and Program Planning* 69, 130–138.
- Eberli, Daniela / Bundi, Pirmin (2017): Parlament und Evaluation: Guts Meets Brain. In: Sager, Fritz / Widmer, Thomas / Balthasar, Andreas (éd.): *Evaluation im politischen System der Schweiz – Entwicklung, Bedeutung und Wechselwirkungen*. Zurich: NZZ Libro. 243–278.
- Graf, Martin (2014): 6. Kapitel: Verfahren bei Vorstössen. In: Theler, Cornelia / Graf, Martin / von Wyss, Moritz (éd.): *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung: Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*. Bâle: Helbing & Lichtenhahn, 801–861.
- PVK (1999): *Parlamentarische Vorstösse: Verfahren, Statistiken, Kosten, das Vorstosswesen betreffende Änderungsvorschläge sowie Überblick zum Vorstosswesen in anderen europäischen Parlamenten, Arbeitsbericht* zuhanden der GPK, 25.2.1999.
- Sciarini, Pascal (2006): Le processus législatif. In: Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter / Kriesi, Hanspeter / Linder, Wolf / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal (éd.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zurich: NZZ Libro, 491–525.
- Stadelmann-Steffen, Isabelle / Oehrli, Dominique / Vatter, Adrian (2019): *Erfüllung angenommener Motionen und Postulate: Statistische Datenanalyse. Bericht* zuhanden der PVK. Berne: Institut für Politikwissenschaft.

Liste des documents

- ChF: Aide-mémoire pour la rédaction du rapport «Motions et postulats», 1.11.2013
- ChF: Ablauf der Erstellung des Berichts Motionen und Postulat der Eidgenössischen Räte, sans date
- ChF: Terminplan Bericht Motionen und Postulate 2017, sans date
- ChF: Directives sur les affaires du Conseil fédéral (Classeur rouge), «Interventions parlementaires», sans date
- CommGuide [fiches d'informations internes des Services du Parlement]: chapitres 20.1 à 20.3, décembre 2017
- Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national du 1.3.2001 concernant l'initiative parlementaire «Loi sur le Parlement (LParl)», FF 2001 3298
- Services du Parlement: Arbeitsgruppe Schnittstellen BK-PD. Information Stand der Arbeiten Ende 2018, 18.1.2019

Liste des personnes interrogées

Membres du Parlement

Bischof, Pirmin	Député, Conseil des Etats
Comte, Raphaël	Député, Conseil des Etats
Eder, Joachim	Député, Conseil des Etats
Graf-Litscher, Edith	Députée, Conseil national
Grin, Jean-Pierre	Député, Conseil national
Knecht, Hansjörg	Député, Conseil national
Regazzi, Fabio	Député, Conseil national
Zanetti, Roberto	Député, Conseil des Etats

Administration fédérale

Boss, Corinne	Collaboratrice scientifique, Secteur Produits animaux et élevage, Office fédéral de l'agriculture
Bossi, Fabio	Chef suppléant du Bureau de la Commission des achats de la Confédération, Office fédéral des constructions et de la logistique
Brentani, Christina	Collaboratrice Affaires et GEVER, Secrétariat général du DEFR
Bühler Wehrli, Anita	Collaboratrice, Section des affaires du Conseil fédéral, Chancellerie fédérale
Camelin, Michel	Collaborateur, Section des affaires du Conseil fédéral, Chancellerie fédérale
De Bernardi, Jörg	Vice-Chancelier, Chancellerie fédérale
D'Hooghe Witschi, Anouk	Cheffe du Bureau de la Commission des achats de la Confédération, Office fédéral des constructions et de la logistique
Gertsch, Rolf	Chef de l'Unité Législation, Swissmedic
Hasler, Simon	Chef du Secteur Paiements directs – Bases, Office fédéral de l'agriculture
Häusler, Silvia	Suppléante, Unité Planification et coordination des affaires, Secrétariat général du DFI
Heierli-Probst, Claudia	Collaboratrice scientifique Planification des affaires, Secrétariat général du DFF
Holenstein, Urs Paul	Chef de l'Unité Informatique juridique, Office fédéral de la justice
Huber, Margaritta	Collaboratrice Affaires du Conseil fédéral et du Parlement, Secrétariat général du DDPS
Hutmacher, Jean	Chef Planification et controlling, Secrétariat général du DDPS

Kübli, Sandra	Coordinatrice des affaires du Conseil fédéral, Secrétariat général du DFJP
Marinovic, Zeljko	Secrétaire général suppléant, Secrétariat général du DEFR
Messerli, Patricia	Collaboratrice scientifique, Unité Planification/rapports/objectifs, Secrétariat général du DFJP
Neuenschwander, Niklaus	Chef du Secteur Produits animaux et élevage, Office fédéral de l'agriculture
Pedrini, Seraina	Co-cheffe de la Section des affaires du Conseil fédéral, Chancellerie fédérale
Piller, Madeleine	Collaboratrice de l'Unité Affaires et planification, Secrétariat général du DETEC
Rüetschi, David	Chef de l'Unité Droit civil et procédure civile, Office fédéral de la justice
Schneider, Sandra	Collaboratrice, Service juridique, Secrétariat d'Etat aux questions financières internationales
Vogel, Brigitta	Référente Affaires du Conseil fédéral et du Parlement, Secrétariat général du DFAE
Von Erlach, Isabelle	Cheffe de l'Unité Affaires du Conseil fédéral, Secrétariat général du DFF

Services du Parlement

Burri, Boris	Secrétaire des Commissions de la sécurité sociale et de la santé publique, Services du Parlement
Fontana, Marcello	Secrétaire des Commissions de la science, de l'éducation et de la culture, Services du Parlement
Graf, Martin	Secrétaire des Commissions des institutions politiques, Services du Parlement
Jegher, Annina	Secrétaire suppléante du Conseil national, Services du Parlement
Koller, Stefan	Secrétaire des Commissions des finances, Services du Parlement
Marti, Katrin	Secrétaire des Commissions de l'économie et des redevances, Services du Parlement
Scyboz, Pierre	Secrétaire suppléant du Conseil des Etats, Services du Parlement
Theler, Cornelia	Cheffe du Service juridique, Services du Parlement
Tripet Cordier, Florent	Secrétaire des Commissions de politique extérieure, Services du Parlement
Züllli, Margaret	Cheffe du Secrétariat central, Services du Parlement
Winkler, Dora	Cheffe de projet, Unité Sécurité et gestion de projet, Services du Parlement

Procédure d'évaluation

Objectifs de la politique:

Permettre au Parlement de donner un mandat au Conseil fédéral en le chargeant d'agir dans un domaine ou de rédiger un rapport sur un sujet déterminé (art. 171 Cst.)


Façon dont les objectifs sont atteints:

La loi prévoit deux instruments: la motion (art. 120 LParl) charge le Conseil fédéral de déposer un projet d'acte ou de prendre une mesure; le postulat (art. 123 LParl) charge le Conseil fédéral de rédiger un rapport sur l'opportunité de déposer un projet d'acte ou de prendre une mesure, ou sur un autre sujet.
Le Conseil fédéral peut proposer le classement des motions et postulats lorsqu'il estime que l'objectif est atteint ou qu'il n'est plus justifié de maintenir le mandat parlementaire (art. 122 et 124 LParl).


Objectif de l'évaluation:

Analyse de la mise en œuvre des motions et postulats adoptés, d'un point de vue temporel et substantiel, et du suivi de cette mise en œuvre à travers les instruments à disposition du Parlement


Problématique de l'évaluation:

Adéquation des délais de mise en œuvre des motions et postulats adoptés

Adéquation de la mise en œuvre substantielle des motions et postulats adoptés

Adéquation des instruments à disposition du Parlement pour contrôler la mise en œuvre de ses mandats


Analyses effectuées:
(analyses secondaires entre parenthèses)

Analyse statistique / mandat externe
Entretiens
(Analyse documentaire)
(Etudes de cas)

(Analyse statistique / mandat externe)
Entretiens
Analyse documentaire
Etudes de cas

Entretiens
Analyse documentaire

Sélection des études de cas

Contexte et objectifs

Le CPA a mené des études de cas afin notamment de répondre à la question suivante: Les motions et postulats adoptés ont-ils eu les effets initialement attendus par leur auteur? Cela implique, pour un nombre très limité de quatre motions et quatre postulats, de mener une analyse documentaire poussée (documents internes à l'administration, rapport annuel sur les motions et postulats, messages en lien avec un projet d'acte) et de réaliser des entretiens avec différents acteurs (collaboratrices et collaborateurs des offices responsables de la mise en œuvre, auteurs des interventions). Ces analyses ont été menées par le CPA, avec l'appui du Secrétariat des Commissions de gestion, entre octobre et décembre 2018.

Critères de sélection des études de cas

Comme il s'agissait de mettre en perspective les effets attendus et les effets obtenus par les interventions, le critère de sélection principal pour les études de cas était l'existence d'une divergence entre le nombre et type de demande dans la motion ou le postulat, et ce qui a été mis en œuvre selon le rapport annuel sur les motions et les postulats. Cette divergence a été identifiée dans le cadre de l'analyse effectuée par les mandataires externes, sur la base d'un échantillon d'interventions codées par le CPA.

Plusieurs autres critères ont été considérés lors du choix des cas:

- Critères temporels: seules les interventions déposées après le 1.1.2012 et classées ou proposées au classement après le 1.1.2016 ont été considérées. En effet, il est important pour l'analyse que les souvenirs des personnes impliquées soient relativement récents.
- Critères relatifs à l'intervention: deux motions et deux postulats ayant été déposés au Conseil national, ainsi que deux motions et deux postulats ayant été déposés au Conseil des Etats ont été retenus.
- Critères relatifs aux dépositaires: seules les interventions ayant été déposées par un parlementaire siégeant encore⁵⁵ au sein des Conseils ont été considérées pour des raisons d'accès, pour pouvoir clairement identifier les attentes à l'origine du mandat parlementaire et parce que l'hypothèse a été posée que les interventions des membres individuels sont moins pris en compte que celles d'une commission ou groupe. Une attention particulière a également été apportée à l'équilibre dans la représentation des groupes politiques des dépositaires. Ainsi, deux membres de chacun des quatre plus grands groupes représentés au Parlement (PLR, PDC, UDC, PS) ont été sélectionnés.

Sur la base des critères ci-dessus, les huit cas listés au Tableau A1 ont été sélectionnés.

⁵⁵ Etat au 8.10.2018.

Tableau A1

Etudes de cas sélectionnées

Type d'intervention	Numéro d'objet	Titre	Dépositaire	Conseil	Parti	Département concerné
Postulat	12.3454	Apiculture. Soutien financier pour le renouvellement des cheptels décimés	Grin, Jean-Pierre	Conseil national	UDC	DEFR
Postulat	12.3641	Encadrement des pratiques des maisons de recouvrement	Comte, Raphaël	Conseil des Etats	PLR	DFJP
Motion	12.3789	Modifications de médicaments soumises à approbation ou à l'obligation d'annoncer. Réduire la charge bureaucratique	Eder, Joachim	Conseil des Etats	PLR	DFI
Motion	12.4139	Communication électronique des écrits	Bischof, Pirmin	Conseil des Etats	PDC	DFJP
Postulat	13.3658	Violations de la législation économique et fiscale des autres Etats commises par des collaborateurs ou des cadres de banques suisses ou d'autres intermédiaires financiers. Examiner la possibilité d'instituer des dispositions pénales	Zanetti, Roberto	Conseil des Etats	PS	DFF
Motion	14.3045	Transparence des marchés publics passés par la Confédération. Publication des informations clés concernant tous les marchés d'un montant de plus de 50 000 francs	Graf-Litscher, Edith	Conseil national	PS	DFF
Postulat	14.3514	Politique agricole 2018–2021. Plan visant à réduire l'excès de bureaucratie et les effectifs dans l'administration	Knecht, Hansjörg	Conseil national	UDC	DEFR
Motion	14.3872	Pour une utilisation conforme des langues officielles dans les appels d'offres publics des entreprises liées à la Confédération	Regazzi, Fabio	Conseil national	PDC	DFF

Impressum

Réalisation de l'évaluation

Marion Baud-Lavigne, CPA (direction de projet)
Dr. Simone Ledermann, CPA (collaboration scientifique)
Sereina Dick, CPA (collaboration scientifique)
Amélie Pestoni, CPA (collaboration scientifique)
Andreas Tobler, CPA (collaboration scientifique)
Marija Stosic, Secrétariat des CdG (collaboration scientifique)

Rapport des experts externes

Prof. Dr. Isabelle Stadelmann-Steffen, Institut für Politikwissenschaft,
Universität Bern (co-direction de projet)
Prof. Dr. Adrian Vatter, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern
(co-direction de projet)
Dr. Dominique Oehrli, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern
(collaboration scientifique)

Remerciements

Le CPA remercie tous les acteurs impliqués dans cette évaluation, notamment la Chancellerie fédérale (Section des Affaires du Conseil fédéral), pour la mise à disposition des documents et des données, ainsi que pour les renseignements et les explications. Il remercie aussi l'Université de Berne pour la réalisation de l'analyse statistique (mandat externe), ainsi que la Bibliothèque du Parlement, qui a participé à la collecte de données sur les 2233 motions et postulats adoptés.

Contact

Contrôle parlementaire de l'administration
Services du Parlement
CH-3003 Berne
Tél. +41 58 322 97 99
Courriel: pvk.cpa@parl.admin.ch
www.parlement.ch > Organes > Commissions > Contrôle parlementaire
de l'administration

Langue originale du rapport: français