



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Ralph Alexander Schmid

M 1009.12

Indication des coûts pour répondre aux instruments parlementaires

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 juin 2012, le député Ralph Alexander Schmid demande que le Conseil d'Etat indique à l'avenir, dans sa réponse aux instruments parlementaires, le temps approximatif qui a été nécessaire pour préparer cette réponse et le coût que cela représente. En outre, le rapport annuel d'activité devrait mentionner le coût total de ces réponses.

L'objectif serait que la population et le Grand Conseil puissent se faire une idée de ce que coûte la réponse à un instrument parlementaire. La réponse à un instrument parlementaire inutile demande beaucoup de temps à l'administration et au Gouvernement. En plus de la transparence apportée, ce nouvel outil devrait mettre en relation le coût représenté par la réponse et la pertinence de l'instrument parlementaire.

II. Réponse du Conseil d'Etat

A. Recevabilité

Le motionnaire ne demande pas que le Conseil d'Etat présente un projet de loi, d'ordonnance parlementaire ou de décret. Sa motion ne remplit donc pas les exigences de l'article 69 LGC et devrait être déclarée irrecevable. Il est toutefois facile de déterminer l'acte législatif à modifier pour répondre au souhait du motionnaire (la loi sur le Grand Conseil) et donc de réparer ce défaut formel. De surcroît, la thématique soulevée par la motion valait la peine d'être examinée en relation avec le fonctionnement des institutions.

B. Travaux préparatoires

Pour préparer cette réponse, une consultation a été organisée auprès des Directions du Conseil d'Etat et du Secrétariat du Grand Conseil et une enquête a été menée auprès des chancelleries d'Etat des cantons. La Chancellerie fédérale n'a pas été abordée, parce qu'il était connu qu'une initiative parlementaire demandant l'indication des coûts des interventions parlementaires au niveau fédéral avait été rejetée récemment par le Parlement fédéral.

Aperçu de la situation en Suisse

Le coût des interventions parlementaires est un sujet qui a occupé un certain nombre de parlements au cours des quinze dernières années.

- La Confédération a procédé, en 1999, à une étude détaillée qui a établi un coût moyen de 4080 francs. En 2007, une seconde étude, moins étendue, est arrivée à coût moyen de 6120 francs.

En 2011, le Parlement fédéral a décidé de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire 09.502 du groupe libéral-radical qui visait à assurer la transparence des coûts des interventions parlementaires en inscrivant systématiquement dans une réponse les coûts qu'elle avait engendrés, notamment en vue de réduire la quantité des interventions parlementaires. En bref, les motifs déterminants pour ce rejet ont été le fait que, dans le canton d'Argovie, cette règle n'a entraîné aucune diminution du nombre d'interventions, que cela donnerait une fausse impression du travail parlementaire, notamment si des journaux faisaient des classements basés sur ce critère, qu'il est toujours possible de répondre brièvement à des interventions inutiles ou infondées et que le nombre d'heures nécessaires et leur coût horaire moyen restent très discutables.

■ Seul le canton d'Argovie connaît une obligation légale de mentionner le coût de la réponse à une intervention parlementaire. Il utilise un coût horaire forfaitaire et arrive à une moyenne de 2 500 fr. par intervention. La récapitulation annuelle est faite par type d'intervention et par groupe parlementaire, ainsi que par département. L'introduction de la mention du coût n'a pas fait diminuer le nombre d'interventions parlementaires.

■ Parmi les autres cantons, sept ont refusé d'introduire une telle obligation. Quatre cantons ont, sans obligation légale, mentionné le temps ou le coût de certains instruments parlementaires pendant quelque temps, mais cette pratique a été abandonnée depuis.

En outre, les estimations suivantes ont été communiquées : dans le canton du Jura, on a estimé de 500 à et 750 francs le coût d'une réponse à une question écrite ; à Lucerne, en 2003, on est arrivé aux chiffres de 2500 à 2750 francs (relevé concernant 30 interventions parlementaires) et à Berne, le coût estimé en 2004 était de 464 à 9381 francs.

Aspects pratiques

Les Directions admettent que le relevé du temps qu'elles consacrent à préparer une réponse serait possible sans grande difficulté, bien que seules les entités gérées dans le cadre du projet GPP (gestion par prestations) disposent d'un système permettant de procéder avec méthode à un tel relevé. Par contre, le calcul du coût horaire serait plus problématique ; il faudrait retenir un tarif horaire forfaitaire (comme cela se fait dans le canton d'Argovie). Il a aussi été souligné que des problèmes peuvent se poser lorsque l'on doit recourir à des experts ou qu'il faut tenir compte de l'avis de services relevant d'autres Directions. En outre, l'ampleur du travail peut dépendre de facteurs aléatoires et imprévisibles au départ¹.

S'agissant des tiers (notamment d'expert-e-s), outre la question de la protection des données personnelles relatives à leur rémunération, il sera parfois difficile de distinguer ce qui est nécessaire à la préparation de la réponse et ce qui anticipe la mise en œuvre de celle-ci en cas de prise en considération de l'instrument parlementaire concerné.

Pour la réponse à la présente motion, sans tenir compte du temps que les Directions et le SGC ainsi que les autres cantons ont passé à répondre à la consultation ni du traitement de ce dossier par le

¹ Par ex. s'agissant de la présente motion, alors que la plupart des secrétaires généraux ont répondu eux-mêmes à la consultation, une Direction l'a étendu à toutes ses unités administratives, et l'une d'elles a procédé à de longues recherches concernant le coût de travaux confiés dans le passé à des experts. La prise en compte de ces travaux de recherche représenterait une augmentation exponentielle du temps consacré à préparer la réponse.

Conseil d'Etat, le temps consacré (initialisation du dossier, organisation des consultations cantonales et intercantionales, prise de connaissance et synthèse des réponses, préparation d'un rapport et de ses annexes, rédaction du projet de réponse et traduction) s'élève à environ 25 heures. Calculé selon la méthode argovienne, cela représenterait la somme de 573 francs (forfait de base par dossier) + 2950 francs (25 heures à 118 fr.) = 3523 francs.

A titre d'essai, une évaluation du coût de quelques autres interventions récentes a été réalisée, en se basant toujours sur la méthode argovienne.

On a ainsi abouti à un coût de :

- > 5175 francs pour la réponse à un postulat,
- > 4585 francs pour la réponse à une motion et
- > 3641 et 1989 francs pour la réponse à deux questions.

Le petit nombre de cas analysés n'est pas significatif et leur coût de traitement peut varier en fonction de la thématique abordée. Toutefois le travail effectué montre que notre canton se situe dans la même zone que celle mentionnée au niveau suisse, si l'on tient compte du coût supplémentaire engendré par le bilinguisme (traduction de l'instrument parlementaire et de la réponse).

A noter que dans le temps imparti pour la réponse à cette motion, il n'a pas été possible d'évaluer le coût d'un rapport sur postulat dont le montant est certainement plus élevé que les chiffres mentionnés ci-dessus en raison de l'ampleur du travail exigé par un tel rapport. Il n'a pas non plus été possible de chiffrer le coût d'autres instruments parlementaires tels qu'un mandat ou une résolution.

C. Argumentaire

Les arguments en faveur de l'introduction de la mention des coûts sont la transparence de l'activité administrative, le peu de difficulté de sa mise en œuvre si on utilise un système forfaitaire comme le canton d'Argovie et l'espoir de sensibiliser les député-e-s au coût de leurs interventions.

Les arguments qui militent pour le rejet de cette obligation sont l'inefficacité avérée de cette mesure pour améliorer la qualité des interventions ou en réduire le nombre, l'atteinte à l'indépendance parlementaire, le risque d'interprétations abusives (par ex. classement des député-e-s ou des groupes parlementaires), l'absence de lien direct entre le travail nécessaire au traitement d'une intervention et sa pertinence et les aspects arbitraires de l'opération (choix des coûts pris en compte pour le forfait, nombre de personnes ou d'institutions consultées, domaine connu et documenté ou non). On relèvera aussi la difficulté de prendre en compte tous les coûts (par ex. réponses de communes ou de la Confédération, ainsi que la protection des données concernant le paiement des experts) et le fait que le résultat de tous ces calculs ne devrait pas aboutir à Fribourg à un coût moyen bien différent de celui qui a déjà été calculé ailleurs.

Quel que soit le sort réservé à la présente motion, le Conseil d'Etat a la possibilité de donner une réponse succincte lorsque l'acceptation d'un instrument parlementaire est proposée ou de recourir à la suite directe (art. 64ss LGC). S'agissant d'instruments parlementaires apparentés ou redondants, les Directions veilleront à rédiger autant que possible une réponse commune (art. 63 LGC) ou à procéder à des renvois à la réponse donnée à d'autres instruments ou à d'autres documents facilement accessibles.

D. Proposition de rejet

Même s'il partage évidemment le souhait du motionnaire d'éviter le dépôt d'instruments parlementaires inutiles ou redondants, le Conseil d'Etat est d'avis, sur la base des expériences menées dans d'autres cantons, que la motion 1009.12 n'atteindra pas le but souhaité par le motionnaire de créer un filtre supplémentaire pour juger de la pertinence d'un instrument parlementaire, qu'elle n'atteindra que difficilement le but de connaître le coût réel desdits instruments et qu'elle provoquera des charges supplémentaires inutiles pour l'administration.

En raison de ce qui précède, le Conseil d'Etat vous propose de rejeter cette motion.

4 février 2013