

L'effet des interventions parlementaires s'amenuise

Le nombre d'interventions parlementaires a fortement augmenté ces dernières années. Alors que celles des pôles UDC et PS ont généralement tendance à s'enliser, celles du centre, à l'ouverture plus large, sont plus productives. *Adrian Vatter, Jonas Brüscheweiler*

Abrégé Le travail législatif est la tâche la plus importante et la plus exigeante du Parlement, qui l'exerce essentiellement avec ses propres instruments. Depuis le début des années 1990, on observe néanmoins un certain manque de considération pour les mandats législatifs des Chambres fédérales de la part du gouvernement et de l'administration. Une étude s'est intéressée à l'utilisation et au succès des différents instruments de l'Assemblée fédérale, ainsi qu'à leur évolution dans le temps et à leur traitement par les différents groupes parlementaires. Elle montre que le Parlement en fait aujourd'hui un usage plus abondant qu'il y a quelques décennies, bien que cette recrudescence d'activité débouche sur des succès directs plutôt modestes.

Le Parlement fédéral a longtemps été considéré comme relativement faible et passif. Ces dernières années, cependant, le Conseil national et le Conseil des États ont joué un rôle non négligeable dans le processus législatif¹. La thèse largement répandue d'un gonflement du flot des interventions parlementaires s'est confirmée dans les faits². À l'exception des « questions », les Chambres fédérales utilisent désormais les instruments à disposition plus souvent qu'au milieu des années 1990 (voir *illustration*, p. 28). Cela s'explique notamment par l'introduction de commissions parlementaires permanentes et par l'extension du droit d'initiative parlementaire³.

Nos analyses (pour la méthodologie, voir *encadré*) montrent aussi que les formations des pôles UDC et PS font un usage particulièrement intense des instruments parlementaires. Dans cette pratique, les partis ont marqué leurs préférences au fil du temps. Le Parti socialiste (PS) est particulièrement actif avec les postulats, les motions et les initiatives parlementaires, tandis que le Parti libéral-radical (PLR) recourt surtout aux postulats de groupe et l'Union démocratique du centre (UDC) aux motions et initiatives de groupe. Il apparaît en outre clairement que les

interventions sont moins fréquentes en année d'élections fédérales que les autres années. C'est particulièrement vrai pour les questions, les interpellations et les postulats.

Un Conseil des États plus influent

Si l'étude confirme clairement que le Conseil national dépose davantage d'interventions que le Conseil des États, leur taux de succès est exactement inverse. Cette disparité est due à la plus grande homogénéité politique des partis, à une plus forte présence, ainsi qu'à une plus grande proximité du gouvernement au sein de la Chambre des cantons. Voilà qui confirme une fois de plus que le Conseil des États est d'une manière générale le corps le plus influent de l'Assemblée fédérale.

L'analyse empirique des perspectives de succès des interventions parlementaires montre également que les taux de réussite des partis des pôles sont en général nettement inférieurs à ceux des autres partis. À l'inverse, le groupe démocrate-chrétien (PDC) s'avère particulièrement capable de forger des majorités, du fait de sa position de parti bourgeois du centre et de sa proximité avec les parlementaires « médians », ainsi que des multiples possibilités de coalition sur sa gauche et sur sa droite pour obtenir des

Méthodologie

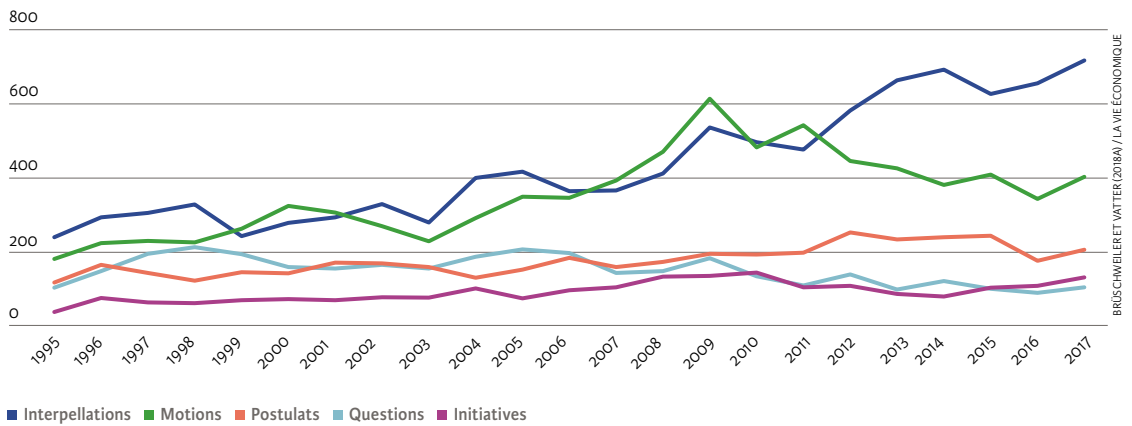
Les données utilisées par Brüscheweiler et Vatter (2018) proviennent des Services du parlement de la Confédération. L'étude englobe toutes les interventions déposées entre 1994 et, respectivement, 2014 et 2015. Au total 3210 questions, 8835 interpellations, 3321 postulats, 7112 motions et 1763 initiatives parlementaires ont été recensés. En plus d'une évaluation descriptive, des estimations de régression logistique des facteurs de succès ont également été effectuées.

1 Article basé sur Brüscheweiler et Vatter (2018a et 2018b).

2 Voir Graf (1991), ainsi que Wirz et Vatter (2015).

3 Lüthi (2014), Vatter (2018a).

Nombre d'interventions parlementaires (de 1995 à 2017)



majorités aux deux Chambres. Pour ce qui est du taux de succès de ses motions et de ses initiatives parlementaires, on notera toutefois que ce parti n'a ravi la première place au PLR qu'à partir des années 2000.

Parmi tous les instruments parlementaires, les interventions des commissions sont nettement plus efficaces que les propositions individuelles ou de groupes. La composition représentative des commissions semble avoir un effet modérateur sur le contenu des interventions, ce qui favorise l'adhésion interpartis. Quand des propositions trouvent une majorité en commission, elles franchissent un obstacle important et

le soutien des Chambres leur est le plus souvent acquis.

On remarque également une très nette diminution du taux de réussite corrélée avec l'efficacité de l'instrument considéré: plus celui-ci est efficace, plus ses chances de succès sont faibles. Entre 1994 et 2015, par exemple, le taux de réussite de l'initiative parlementaire, l'instrument législatif pourtant le plus puissant, n'a été que de 14 %: les deux Chambres ont donc accepté des initiatives parlementaires dans 14 % des cas seulement. Avec un taux de 18 %, la motion n'a guère eu plus de succès. Le postulat a fait beaucoup mieux, avec 43 % d'acceptation.



Les interventions parlementaires ont davantage de chances de succès au Conseil des États. Le sénateur PDC saint-gallois Benedikt Würth (à gauche) suit attentivement un vote.

Le nombre de signatures ne fait pas la différence

Une étude récente du politologue bernois Raphael Wälter sur les facteurs de succès des motions de la législature 2011–2015 vient confirmer ces observations⁴. Elle révèle que les motions des commissions ad hoc sont bien mieux reçues que les motions individuelles et de groupes. Leur résultat est encore meilleur lorsque la commission sœur de l'autre conseil formule la même demande dans une motion. En outre, leurs chances augmentent lorsqu'elles sont motivées de manière complète, par écrit, et déposées en seconde moitié de législature. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, Raphael Wälter observe que le nombre de cosignataires de la chambre en question n'engendre pas une augmentation significative du succès des motions. Les motionnaires pourraient ainsi s'épargner l'effort d'une collecte de signatures.

Malgré tout, une fois les interventions parlementaires adoptées par le Parlement, il ne faut pas automatiquement s'attendre à ce qu'elles soient rapidement et intégralement appliquées par l'exécutif. On constate en effet régulièrement que des interventions votées par les Chambres sont retardées ou imparfaitement mises en œuvre – d'où le mandat donné l'an dernier par les commissions de gestion (CDG) des deux Conseils au Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'évaluer le degré d'application des motions et des postulats adoptés. Le rapport correspondant est attendu pour la fin de l'année en cours. Il indiquera dans quelle mesure la mise en œuvre des motions et des postulats par le gouvernement et l'administration fédérale s'effectue correctement et dans

les délais, en signalant également d'éventuelles différences de traitement entre les services administratifs.

En résumé, on observe que le Parlement fait aujourd'hui un usage plus fréquent de ses instruments qu'il y a 15 ans. Cette évolution est liée à la modernisation du droit parlementaire et témoigne également d'un corps législatif devenu plus indépendant et sûr de lui⁵. Ce renforcement sensible de l'activité parlementaire aboutit toutefois à des succès directs plutôt modestes, notamment parce que la grande majorité des interventions parlementaires ne sont pas le fait des partis du centre, mais de formations de gauche et de droite qui cherchent à se profiler. Les interventions parlementaires ont la plus forte probabilité de succès lorsqu'elles émanent d'une commission ou du groupe PDC et qu'elles sont initialement traitées au Conseil des États, parallèlement au lancement d'une démarche similaire au Conseil national. Les nombreux effets indirects des interventions rejetées ne doivent pas non plus être sous-estimés et devraient faire l'objet d'enquêtes futures.

4 Wälter (2019).
5 Vatter (2018b).



Adrian Vatter

Professeur ordinaire de sciences politiques spécialisé sur la Suisse et directeur de l'Institut des sciences politiques de l'université de Berne

Jonas Brüscheiler

Collaborateur scientifique, Services sociaux de la ville de Zurich

Bibliographie

Brüscheiler Jonas et Vatter Adrian (2018a). «Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung», dans: Adrian Vatter (éd.), *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*. NZZ Libro: Zurich, p. 69–99.

Brüscheiler Jonas et Vatter Adrian (2018b). *Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung*. Paru sur la plateforme Defacto.expert le 1^{er} octobre 2018.

Graf Martin (1991). «Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion», dans: Services du Parlement (éd.), *Das Parlament – «Oberste Gewalt des Bundes»?* Publication commémorative de l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération: 203–221. Berne/Stuttgart: Haupt.

Lüthi Ruth (2014). «Das Parlament», dans: Knoepfel Peter, Papadopoulos Yannis, Sciarini Pascal, Vatter Adrian et Hausermann Silja (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik*, 5^e édition: 169–192. Zurich: NZZ Libro.

Vatter Adrian (2018a). *Das politische System der Schweiz*. 3^e édition. Baden-Baden: Nomos.

Vatter Adrian (2018b). *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*. Zurich: NZZ Libro.

Wälter Raphael (2019). «Erfolg und Misserfolg von Motionen in der Bundesversammlung. Eine Analyse der 49. Legislatur (2011–2015)». *KPM-Schriftenreihe*, N° 69. Berne: KPM-Verlag.

Wirz Rolf et Vatter Adrian (2015). «Die parlamentarische Initiative in der Bundesversammlung: ein wirkungsloses Instrument der Polparteien?» *Parlament, Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires*, 18(2): 30–40.