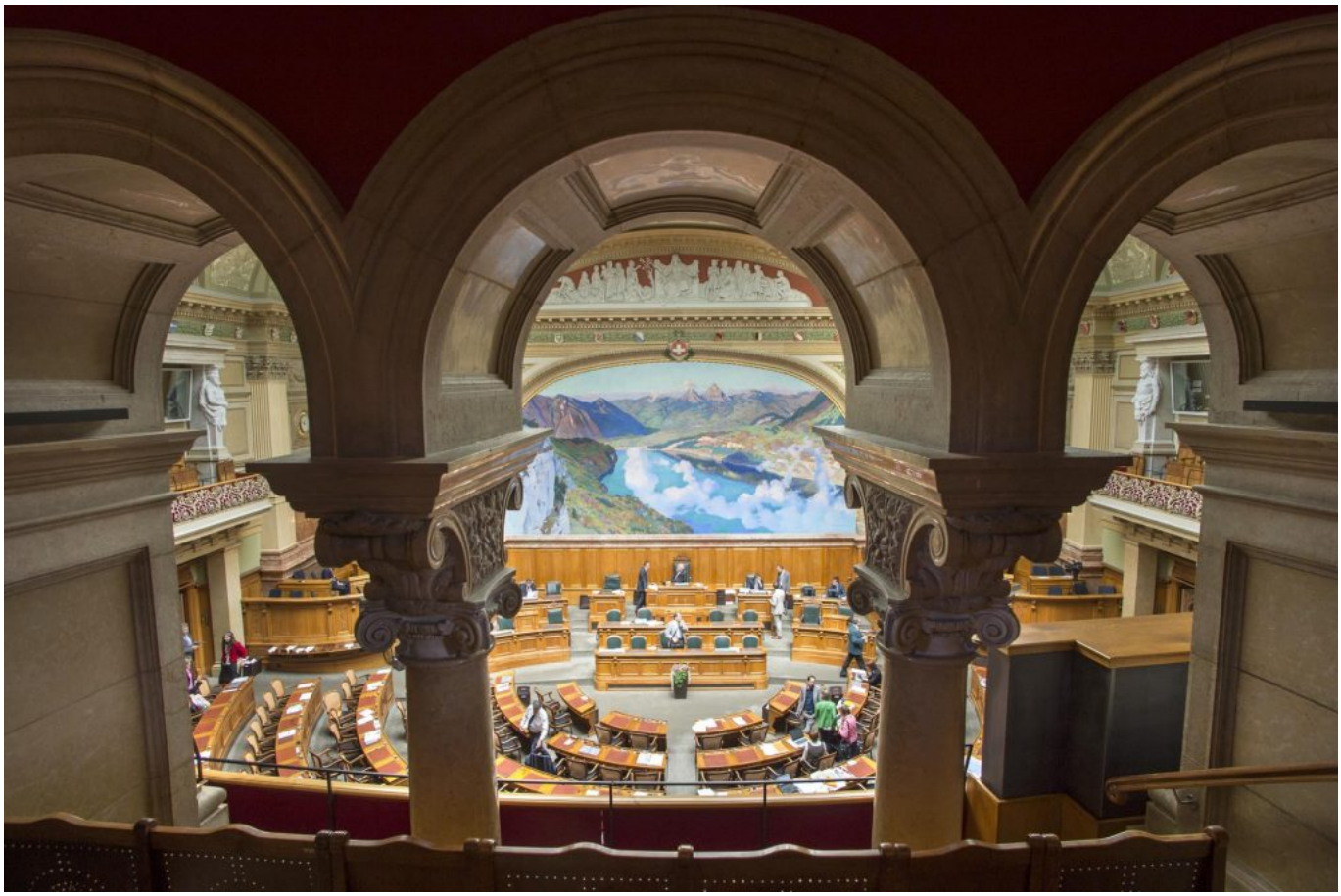
La concordance au Parlement : prise de décision entre coopération et concurrence

Marc Bühlmann, Anja Heidelberger, Hans-Peter Schaub
25th November 2019



C’est surtout à l’occasion des élections fédérales que la notion de «concordance», si floue soit-elle, atteint son point culminant dans les médias. En règle générale, tous les partis politiques se déclarent favorables à la concordance, même si c’est pour des raisons tout à fait dissemblables et avec des arguments différents. Pourtant, l’idée que la concordance est en crise semble faire l’unanimité, et non seulement dans l’opinion publique et les médias, mais également dans une large mesure en sciences politiques. Or, la justesse de ce constat peut-elle être corroborée de façon empirique? C’est à cette question qu’est consacré le récent ouvrage «Konkordanz im Parlament», qui se focalise sur le Législatif et qui met en lumière sous différents angles le fonctionnement des processus de décision au niveau parlementaire.



Concordance

La concordance est considérée comme un élément central de la démocratie de consensus qui, contrairement à la démocratie majoritaire, cherche à inclure le plus grand nombre d'intérêts possible dans une décision politique. L'objectif de la concordance est une solution aussi consensuelle que possible et soutenue par toutes les parties importantes. Cela dit, il convient de se demander, d'une part, ce qu'il faut entendre par "parties importantes", "solutions consensuelles" et "inclusion" et, d'autre part, si la Suisse, aujourd'hui, atteint encore cet objectif de concordance.

Les réponses à ces questions – selon les auteurs de l'ouvrage – peuvent être trouvées en examinant les processus de décision parlementaires. En Suisse, le terme "concordance" n'est souvent associé qu'au Conseil fédéral, mais le Parlement se doit tout autant d'intégrer des intérêts différents, de forger des compromis ou de trouver un consensus et de prendre des décisions qui peuvent être plus ou moins consensuelles.

La concordance mise au défi

Étant donné qu'une éventuelle crise, en matière de concordance, ne peut être identifiée que par une observation s'étendant sur une période relativement longue, toutes les publications sur le sujet s'intéressent à une perspective à long terme. Au cours des dernières décennies, la concordance – entendue comme une culture de l'intégration, de la recherche du compromis ou du consensus – a dû se mesurer à trois enjeux en particulier :

Premièrement, l'*individualisation* croissante a conduit, d'une part, à une diversification des intérêts et des parties prenantes sur le plan politique et, d'autre part, à une « volatilité » accrue de l'électorat. Cela peut rendre plus difficile la recherche de solutions concordantes, mais offre une certaine marge de manœuvre pour la formation de nouvelles coalitions plus variables.

Deuxièmement, le système politique est confronté à une *polarisation* croissante. L'intensification de la compétition pour les suffrages libère les forces centrifuges et permet aux partis qui cherchent des électeurs en marge de l'éventail politique de se démarquer. Dans de telles circonstances, les concessions politiques ne sont plus interprétées comme une disposition au compromis, mais comme une faiblesse, voire comme une politique opportuniste. Les partis tentent également de paraître aussi autonomes que possible. S'ils y parviennent, cela risque d'augmenter les difficultés à trouver des solutions communes et d'accroître les conflits politiques. Mais il est également concevable, selon la thématique politique, qu'un positionnement

clair permette des coalitions différentes et constamment nouvelles.

Troisièmement, la *médiatisation* croissante de la politique a probablement elle aussi un effet sur la concordance. La logique médiatique, qui vise à maximiser la réception, s'oriente de plus en plus vers la personnalisation et le scandale. Les partis et le personnel politique, qui sont tributaires de l'attention des médias, adaptent leurs tactiques en conséquence. Cependant, un comportement concordant n'offre que peu de possibilités de se profiler. Il semble plus efficace, du point de vue médiatique, d'adopter une position radicale, car un comportement qui est prêt à faire des compromis ne fait guère la une des journaux.

La concordance en crise?

Les différents articles spécialisés examinent si, et de quelle manière, la concordance a réellement changé au cours des dernières décennies compte tenu de ces enjeux. La première partie aborde la question de savoir quelles sont les "parties importantes" impliquées et de quelle manière elles le sont. Cinq articles suggèrent qu'il y a des limites à la concordance. Les minorités sont non seulement intégrées automatiquement, mais elles doivent également s'adapter aux pratiques des majorités et disposer d'une masse critique afin de tirer, à leur tour, profit de la concordance. Cela sert aussi une certaine idée de l'efficacité. Ce qui ne ressort pas de ces analyses, cependant, c'est un changement au fil du temps. La concordance n'a donc pas diminué au cours des dernières décennies.

Qu'en est-il du deuxième élément de la concordance, à savoir la volonté de recherche commune d'un compromis ? On suppose souvent que le style politique a changé ces dernières années et que presque personne n'est prêt à passer outre ses propres présupposés idéologiques en faveur d'une solution consensuelle. Cinq autres articles sur cet aspect de la concordance se veulent également rassurants. Bien sûr, il y a des différences dans la disposition au compromis entre le Conseil national et le Conseil des États, les membres de ce dernier accordant souvent davantage d'importance à la coopération que ceux du Conseil national. En outre, la recherche de solutions consensuelles dépend fortement du thème traité. Il y a des sujets sur lesquels certains partis font montre d'une plus faible marge de tolérance. Dans ce cas, il est naturellement plus difficile de faire des compromis. Dans l'ensemble, cependant, on n'observe pas davantage de tendances durables. La volonté de coopération s'avère également assez stable dans tous les domaines examinés.

Reste à analyser la question des décisions proprement dites. Les deux derniers articles de l'ouvrage examinent si les décisions votées au Parlement sont de plus en plus souvent le fait de faibles majorités et donc de moins en moins caractérisées par une large concordance. En effet, les votes semblent devenir de plus en plus serrés, ce d'autant plus qu'un renforcement prononcé de la discipline des fractions et une définition de plus en plus précise du positionnement des partis ne permettent guère de chevauchements entre eux. Toutefois, cette conclusion doit être nuancée à deux égards. Tout d'abord, les décisions parlementaires demeurent généralement le résultat de votes à forte majorité. Par rapport aux années 1980, il y a moins d'unanimité, mais

aujourd’hui encore, on ne se contente pas de créer une petite majorité. Deuxièmement, les résultats dépendent de la période considérée : si le degré de conflit est aujourd’hui supérieur à celui d’il y a 40 ans, on n’observe toutefois aucune tendance au resserrement des votes depuis 2003.

La concordance en mutation

Les différents articles ne permettent donc guère de conclure à l’existence d’une crise de la concordance. Ils brossent plutôt le tableau d’un degré assez élevé de stabilité des divers éléments de concordance examinés.

Reste à savoir pourquoi l’opinion publique montre une perception différente. L’une des raisons pourrait être le fait que, du point de vue de la logique médiatique, ce sont surtout les sujets qui suscitent des émotions, des désaccords et des conflits qui sont choisis. L’individualisation, la médiatisation et la polarisation entraînent certes des changements dans la coopération au sein du Parlement, mais cela ne signifie pas nécessairement la fin de la concordance. C’est le cas, par exemple, de la polarisation : bien que le profilage des partis empêche les solutions consensuelles unanimes, de nouvelles coalitions deviennent possibles grâce à la multipolarité. En conséquence, la plupart des décisions sont encore prises par des majorités nettes. Le fait que ces majorités soient toujours composées différemment, notamment du point de vue des partis (pôles) représentés par la minorité, peut également être considéré comme un avantage pour la démocratie. Il ne fait aucun doute que la concordance continuera d’être remise en question à l’avenir. Mais elle ne doit pas nécessairement entrer en crise si les acteurs politiques restent ouverts à de nouvelles voies et formes de coopération.



Référence:

Bühlmann, Marc, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub (2019). *Konkordanz im Parlament. Entscheidungsfindung zwischen Kooperation und Konkurrenz*. Zürich: NZZ

Bild: Parlamentsdienste 3003 Bern