

8 Les Vert-e-s au Parlement : alliances et votes

Daniel Schwarz

Les Vert-e-s ne se trouvent pas dans une situation particulièrement avantageuse au Parlement : contrairement aux autres grands partis, comme le PS et l'UDC, ils et elles ne sont pas représenté-e-s au gouvernement et se positionnent à la gauche de l'échiquier politique, contrairement au PVL. Cette absence de participation au gouvernement ainsi que ce rôle d'outsider politique limitent les possibilités d'influence des Vert-e-s, ce d'autant plus que les rapports de force actuels au Parlement sont loin de permettre de former des majorités avec les seuls autres partis de gauche. Néanmoins, même dans une telle configuration, des opportunités s'offrent aux Vert-e-s d'influencer les décisions du Parlement dans le sens de leurs idées.

Pour y arriver, un parti doit, toutefois, remplir trois prérequis : il doit se présenter uni à l'interne, il doit trouver d'autres partis qui soutiennent ses idées, et il doit enfin arriver à former une majorité avec les partenaires d'alliance qu'il a pu trouver. C'est cette logique que suit le présent chapitre, qui commence par se poser la question de l'évolution de l'unité des Vert-e-s. Dans un deuxième temps, il se penche sur leurs relations avec les autres partis : à quel point existe-t-il un accord sur le fond des votes au Conseil national ? Enfin, nous analyserons à quelle fréquence les Vert-e-s arrivent à faire passer leurs positions au Parlement. L'horizon temporel considéré s'étend du début de la 45^e législature (dès novembre 1996) au milieu de la 51^e législature (en octobre 2021).

Votes et conclusions d'alliances au Conseil national

Au Parlement suisse, qu'il s'agisse du Conseil national ou du Conseil des États, nous pouvons remarquer, du moins depuis les années 2000, une tendance générale vers une plus forte unité interne aux partis, qui s'explique par une professionnalisation des partis, une plus grande acceptation des mesures disciplinaires, ainsi qu'une concurrence et une polarisation accrues entre les partis, ces effets se renforçant mutuellement (Bailer et Bütikofer 2015 ; Schwarz 2018). Au vu du recul de l'affiliation partisane des électrices et des électeurs, il est crucial, pour les partis, d'arriver à communiquer un profil politique clair et distinct. Le fait de se montrer désuni sape ces efforts, même au sein du camp bourgeois où le collectif est, sans cela, considéré avec plus de scepticisme.

Une forte cohésion même dans les phases de turbulences

Les Vert-e-s n'ont jamais fait partie des partis qui ont rencontré des difficultés à établir une unité interne, ou qui se sont vu reprocher leur manque de profil politique. Le PES appartient, depuis le début de notre période d'observation, aux groupes parlementaires ayant la plus forte cohésion (voir le graphique 8.1)¹. Les controverses entre « Realo » et « Fundi » (respectivement taxé-e-s de « Vert-e-s concombres » et de « Vert-e-s pastèques », voir Seitz 2009 ainsi que le chapitre 1 du présent ouvrage) n'ont eu aucun impact visible sur l'unité des votes au Conseil national après 1995, notamment aussi parce que la plupart des Vert-e-s alternatives et alternatifs ont adhéré au PES dès 1990. Les Vert-e-s présentent même largement la plus forte cohésion de vote de tous les partis. Il est logique d'y voir le signe d'une forte affinité politique entre les membres du groupe parlementaire, mais la pression de groupe sur les éventuel-le-s dissident-e-s joue aussi toujours un rôle (ce que l'on peut constater chez Martin Bäuml et Verena Diener qui se sont détaché-e-s des Vert-e-s, en tant que « Vert-e-s concombres » non-assimilé-e-s, et qui ont largement contribué à la création des vert'libéraux (lire à ce sujet le chapitre 1, Seitz).

Au début de la 48^e législature (dès la fin 2007), la moyenne du Conseil national se rapproche des valeurs élevées des Vert-e-s. Suite aux remous alors causés par la non-réélection de Blocher au Conseil fédéral et la création du PBD, le camp bourgeois s'est réformé et les partis se sont alors vus obligés de renforcer leur unité. L'indice d'unité par parti a alors augmenté de près de dix points entre la 45^e et la 51^e législature au sein des trois partis bourgeois (PDC/Centre, PLR et UDC) (et de près de moitié chez les Vert-e-s et au PS).

La concurrence entre partis, la professionnalisation et la polarisation ont donc conduit, en très peu de temps, à infirmer la formule de Vasella (1956) selon laquelle les partis de gauche, collectivistes, seraient, par tradition, unis, alors que les partis bourgeois, adeptes d'une vision plus individualiste, se montreraient plus hétérogènes. Pour ce qui est des Vert-e-s, nous pouvons constater que la forte cohésion observée sur l'ensemble de la période étudiée constitue au moins une bonne base pour se profiler et faire passer leurs idées.²

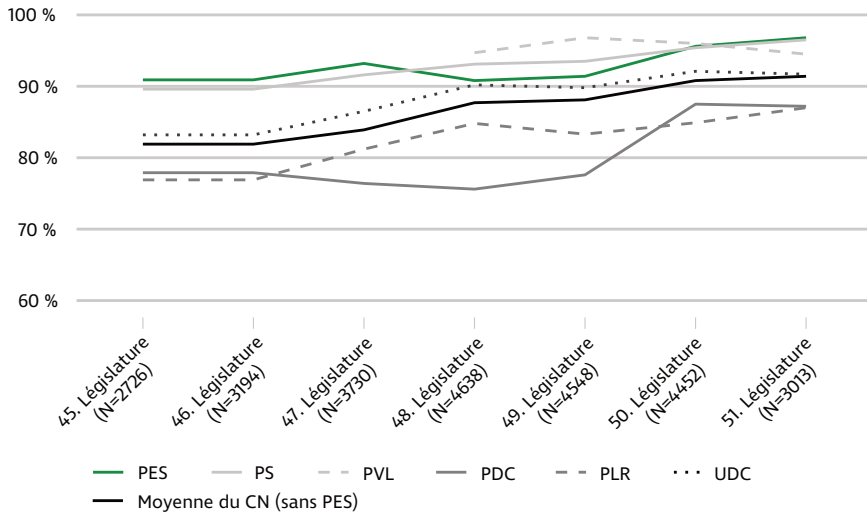
De fréquentes alliances avec le jumeau politique

Le fait de se montrer uni n'amène pas, à lui seul, le succès. Il faut des partenaires qui partagent les préoccupations politiques et les soutiennent par leurs votes au

1 La forte cohésion au sein des Vert-e-s pouvait déjà s'observer lors des législatures précédentes, dès 1987 mais sur la base de relativement peu de votes à l'appel nominal à cette époque (Lüthi et al. 1991; Lanfranchi et Lüthi 1999).

2 Calcul de l'unité d'un parti selon l'indice d'unité par parti qui peut présenter des valeurs entre 0 (désaccord maximal) et 100 (unité maximale) (pour les détails, se référer à www.smartmonitor.ch/fr). Pour calculer, l'indice, les votes Oui et Non sont pris en compte, mais aussi les abstentions.

Graphique 8.1: Votes au Conseil national: unité au sein des partis, 1996-2021



Source : smartmonitor.

Parlement. Le système parlementaire suisse permet de dresser un tableau sans concessions des véritables préférences politiques des différents partis car les partis représentés au sein du gouvernement renoncent à négocier une convention de coalition qui les obligerait à se soutenir mutuellement. Et comme les membres du Conseil fédéral (le gouvernement) sont bien assis-e-s dans leur siège en l'absence de toute possibilité de destitution en cours de législature, les partis présents au Parlement ne sont guère contraints à soutenir des projets impopulaires de (leur) gouvernement ou à renoncer à des propositions ou à des interventions uniquement parce qu'elles risqueraient de lui déplaire. La comparaison des votes de deux partis renseigne donc de manière précise sur leur réelle proximité (au-delà du rôle commun qu'ils jouent au gouvernement ou dans l'opposition)³.

Nous allons donc maintenant explorer à quelle fréquence les Vert-e-s ont (majoritairement) adopté la même position au Conseil national que le PS, le PVL et le PDC (qui a fusionné avec le PBD début 2021 pour former «Le Centre»). Le choix de ces trois partis se justifie par leur proximité politique des Vert-e-s, comme en atteste, par exemple, le classement gauche-droite régulièrement établi et publié par la Neue Zürcher Zeitung (Hermann et Krähenbühl 2020). L'analyse du gra-

3 Les alliances tactiques ou le comportement stratégique, qui font que de nombreux partis défendent des objets en commun pour des raisons opposées, surviennent certes mais il s'agit de cas négligeables en termes de nombre et uniquement à court-terme.

phique 8.2 montre clairement que le fait de qualifier PS et Vert-e-s de «jumeaux politiques» est toujours pertinent (Hermann 2009): sur le fond, les deux partis présentent de loin le plus de recouplements. Si la relation entre les deux partis a toujours été assez étroite, elle s'est encore intensifiée depuis 2015 et le début de la 50^e législature⁴.

Il est particulièrement intéressant d'examiner l'évolution de la relation avec le PVL au fil du temps car les vert'libéraux sont en fin de compte né-e-s d'une scission des Vert-e-s dans le canton de Zurich en 2004. Même en faisant abstraction des particularités de la 51^e législature dues à la pandémie, nous pouvons tout de même remarquer que le comportement plutôt glacial des premières années (2007 à 2011) à l'égard de la délégation du PVL au Conseil national qui n'était alors composée que de trois membres zurichois-e-s, a fait place à une convergence toujours plus grande sur le fond. Si les deux groupes votaient entre 2007 et 2011 près de 60% du temps dans le même sens, ce pourcentage n'a cessé de grimper jusqu'en 2019 pour dépasser les 68%. L'augmentation de la fréquence des alliances conclues par les Vert-e-s avec les autres partis (à l'exception de l'UDC) dessine une tendance générale des 25 dernières années.⁵

La fréquence avec laquelle les Vert-e-s concluent des alliances avec les autres partis peut être analysée plus en profondeur du point de vue thématique. La question est ici de savoir comment les alliances se sont développées autour des thèmes Vert-e-s centraux. Pour ce faire, nous nous référons à la manière dont les services du Parlement trient, depuis octobre 2000, les objets parlementaires et les attribuent à un ou plusieurs domaines politiques⁶. Notre recherche porte, dans ce qui suit, sur les alliances autour des projets classés dans les sept champs thématiques suivants: environnement, transports, énergie, agriculture, social, migration, économie et finances. La moyenne de tous les projets sert de base de comparaison.

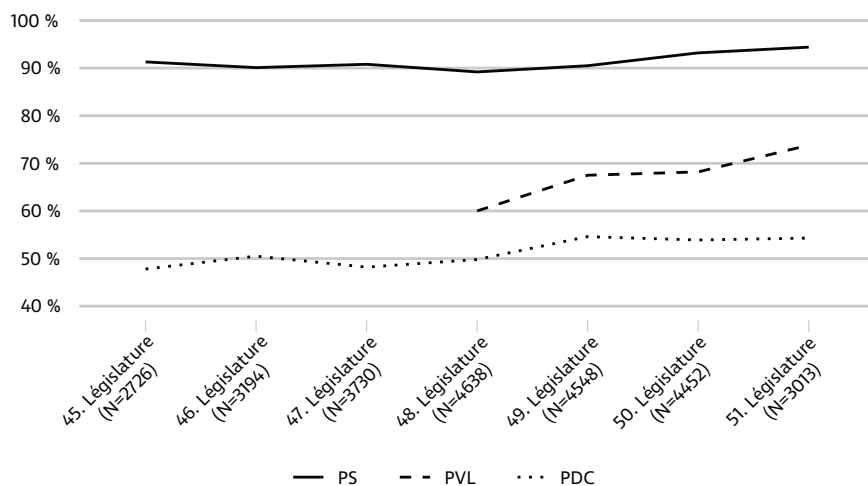
L'analyse du Tableau 8.1 indique clairement dans quels champs thématiques parmi les sept retenus les Vert-e-s ont coopéré plus que la moyenne ou moins que la moyenne avec le PS, le PVL et le PDC (par rapport à la probabilité de coalition avec chaque parti). Sur l'ensemble de la période considérée couvrant les législatures 46 à 51 (de l'automne 2000 à l'automne 2021), c'est avec le PS, qui est de toute façon leur partenaire le plus proche, que les Vert-e-s ont conclu le plus d'alliances dans les domaines du social, de l'environnement et de l'énergie. En règle

4 À noter que pour toutes les comparaisons, la 51^e législature actuelle n'est prise en compte qu'à moitié (jusqu'à l'automne 2021) et qu'elle fût, en plus, empreinte d'un «effet corona exceptionnel». La fréquence des alliances a ainsi crû au sein de tous les partis pendant les années de pandémie 2020-2021, sauf pour l'UDC qui s'est bien souvent opposée aux mesures d'endiguement du coronavirus.

5 Nous considérons qu'il y a coopération lorsque les votes de la majorité des membres d'un parti concordent avec les votes de la majorité d'un autre.

6 Pour connaître les filtres thématiques utilisés dans la base de données du Parlement fédéral, voir <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista>.

Graphique 8.2: Votes au Conseil national: Coopération du PES avec les autres partis proches, 1996-2019 (en % de tous les votes)



Source : smartmonitor.

générale, les Vert-e-s et le PS ont coopéré dans nettement plus de 90% des votes. En revanche, la fréquence de coopération lors des votes tombe en-dessous de la moyenne, à un peu plus de 80%, lorsqu'il s'agit de projets de politique agricole. Une partie de ce tableau peut être transposée à la relation Vert-e-s-PVL, mais à un niveau de coopération nettement plus faible qu'avec le PS. La fréquence de coopération lors des votes tombe ici en-dessous de la moyenne non seulement dans le domaine agricole mais aussi pour toutes les questions économiques générales. Alors que les Vert-e-s et le PS coopèrent dans plus de 90% des votes touchant à la politique économique, c'est moins de 60% de fois le cas entre Vert-e-s et PVL (la forte augmentation observée lors de 51^e législature doit avant tout être attribuée à l'unanimité interpartis qui prévaut autour des aides économiques destinées à atténuer les effets de la pandémie). Ce qui montre que la raison principale de la scission d'autrefois, soit des conceptions différentes en matière de politique économique, n'a pas tellement changé depuis⁷. Par contre, les deux partis qui ont du « vert » dans leur nom coopèrent plus que la moyenne sur les thèmes écologiques classiques que sont les transports, l'environnement et l'énergie, ou une alliance se dessine dans 70 à 80% des votes.

Il est frappant de remarquer combien la relation Vert-e-s-PDC est différente. Sur toute la période analysée, jamais aucune coalition de vote n'a pu être observée

7 Les différences généralement connues entre les Vert-e-s et le PVL en matière de politique fiscale apparaissent moins clairement dans l'évaluation étant donné que le concept de « finances » recouvre un spectre thématique très vaste.

Tableau 8.1: Votes au Conseil national: coopération du PES avec les partis qui lui sont proches, par domaine politique (en pourcents de tous les votes)

	46 ^e législature	47 ^e législature	48 ^e législature	49 ^e législature	50 ^e législature	51 ^e législature
Vert-e-s – PS						
Politique économique	82.9	87.0	92.2	91.8	91.6	93.6
Finances	89.1	90.7	91.5	91.1	93.8	94.0
Politique social	96.4	89.8	91.2	92.8	95.2	97.0
Migration	92.7	94.4	83.9	93.3	93.4	88.3
Politique de transports	79.8	91.8	90.3	90.4	93.1	92.9
Environnement	95.4	91.3	91.6	92.5	95.8	94.2
Politique agricole	86.0	85.1	77.2	82.2	81.1	81.3
Politique de l'énergie	94.4	89.5	92.8	91.1	95.8	97.9
Tous	90.1	90.8	89.2	90.5	93.2	94.4
Vert-e-s – PVL						
Politique économique			53.4	59.1	53.8	71.1
Finances			55.2	63.2	69.5	74.7
Politique social			46.6	58.4	59.4	79.5
Migration			42.9	59.7	80.6	61.5
Politique de transports			75.7	81.9	73.0	72.0
Environnement			73.6	80.0	81.9	79.0
Politique agricole			60.5	73.6	58.0	68.8
Politique de l'énergie			78.8	85.6	79.9	72.9
Tous			60.0	67.5	68.2	73.8
Vert-e-s – PDC/Centre						
Politique économique	45.7	43.1	47.4	50.5	45.3	52.5
Finances	43.3	44.6	49.5	55.7	61.0	59.6
Politique social	46.9	45.6	45.5	53.2	45.6	55.4
Migration	45.3	48.0	38.1	47.0	58.3	41.8
Politique de transports	43.8	59.0	54.9	54.9	50.4	54.8
Environnement	57.5	50.2	45.7	43.4	42.8	49.1
Politique agricole	57.9	58.5	42.1	42.2	44.1	33.8
Politique de l'énergie	33.8	49.7	45.7	62.2	47.2	56.3
Tous	50.5	48.2	49.8	54.6	53.9	54.3

Source : smartmonitor.

en-dessus de la moyenne sur aucun des sept thèmes sélectionnés. La plupart des domaines se caractérisent par des hauts et des bas répétés, ce qui suggère un modèle d'alliance par projets en fonction du contenu et de la situation plutôt qu'une concordance programmatique stable. En comparaison avec le PVL, la probabilité moyenne d'alliance avec le PDC est inférieure de 15 à 20 points. Dans quelques domaines (en particulier l'économie, ainsi qu'en grande partie la politique sociale et la politique migratoire), la probabilité d'alliance tombe systématiquement en-dessous de la moyenne. Sur les thèmes Vert-e-s centraux, le PDC représente, certes, souvent un allié (nécessaire à la formation d'une majorité), mais les deux partis ne

coopèrent que rarement dans plus de 50% des votes. Ce qui révèle une nettement plus grande distance idéologique avec le PDC qu'avec le PS et le PVL.⁸

Un bilan mitigé pour les Vert-e-s au Parlement

Se montrer uni et former des alliances ne sert pas à grand-chose si, au final, rien de tangible n'en ressort, c'est-à-dire qu'aucune majorité n'est atteinte. Alors, quel est donc le succès des Vert-e-s au Conseil national? Il faut tout d'abord préciser que tous les votes n'ont pas le même but au Parlement. Le nom même de «Parlement» suggère que légiférer n'est qu'une des nombreuses fonctions d'un Parlement. Il est ainsi tout aussi important d'y mettre des préoccupations politiques à l'ordre du jour et d'en débattre publiquement, même lorsqu'il s'agit d'interventions non-contraignantes ou qui s'adressent plus à son propre électorat qu'au Parlement (Brüschweiler et Vatter 2018). Plus de telles interventions sont déposées, plus le taux de succès est faible dans les statistiques de fin de législature. L'analyse qui suit se fera donc en deux parties: nous allons tout d'abord évaluer le succès en fonction de tous les votes qui ont eu lieu au sein du Conseil national. Puis, nous évaluerons uniquement les votes les plus importants, à savoir les votes sur l'ensemble et les votes finaux dans le cadre de projets de loi concrets.

L'examen des analyses présentée dans le graphique 8.3 montre clairement que, sur toute la période considérée, les Vert-e-s n'ont pas plus de succès jusqu'à la fin 2019 qu'ils et elles n'en eurent 25 ans plus tôt. Parmi les six grands partis, le PES est celui qui a eu le plus faible taux de succès sur toute la période étudiée, ce qui illustre sa position d'outsider au Parlement. En revanche, nous constatons un net bond en avant dans la première moitié de la 51^e législature, qui vaut aussi pour le PS, le PDC/Centre et le PVL. Comme les forts gains de sièges des deux partis écologistes (PES et PVL) lors des élections de 2019 coïncident avec le début de la pandémie, il faudra un peu plus de recul pour pouvoir déterminer quelle part de ce succès est due à la politique en temps de pandémie et quelle part peut vraiment être attribuée au renforcement du camp de centre-gauche. Toutefois, c'est un fait que le taux de succès le plus faible mesuré pour les Vert-e-s correspond à la dernière législature entièrement étudiée (2015-2019), après celle de 2003-2007, ce qui peut s'expliquer par la perte de sièges Vert-e-s (et de l'ensemble du camp de centre-gauche d'ailleurs) lors des élections de 2015. A l'époque, la large alliance Vert-e-s-PS-PVL-PDC et PBD n'avait pas réussi à obtenir une majorité face au camp bourgeois.

Un tout autre tableau ressort de l'analyse des votes sur l'ensemble et finaux. Certes, le fait que le taux de réussite soit plus élevé pour cette catégorie de votes n'est pas propre aux Vert-e-s, mais il est frappant de constater que ce taux a largement grimpé pour les Vert-e-s (ainsi que pour le PS et l'entier du camp de centre-gauche) dès la 48^e législature (à fin 2007) surtout. Depuis cette période d'ailleurs,

8 Le taux de réussite exprime la proportion de partis qui, pour chaque vote, représente la position majoritaire au sein du Conseil.

les Vert-e-s affichent un taux de réussite en constante progression lors des votes sur l'ensemble et finaux, contrairement à l'UDC qui endosse ici le rôle d'outsider précédemment joué par les Vert-e-s. Le taux de réussite des Vert-e-s, qui avoisine depuis la 49^e législature les 80 %, peut témoigner d'une plus grande volonté de faire des compromis ou de la plus large patte verte imprimée dans les textes de loi.⁹

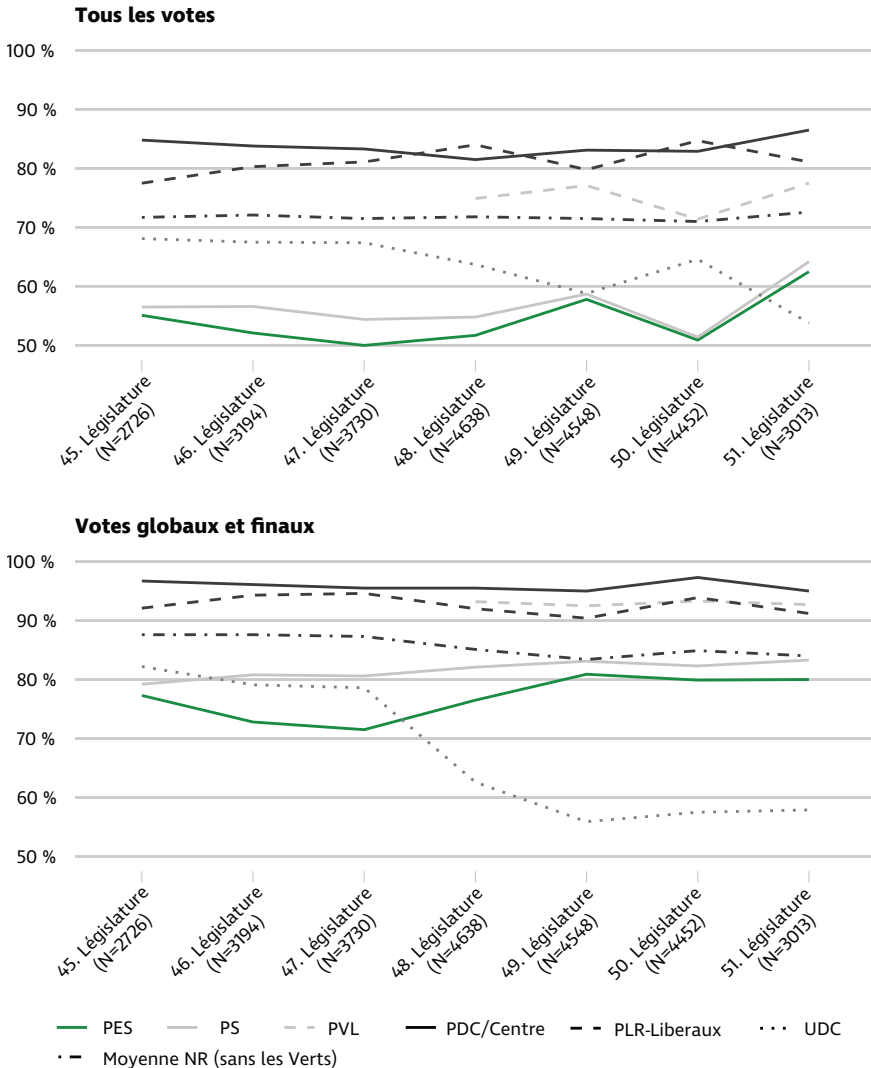
Sur la base de ces analyses, trois conditions peuvent être énumérées, sans lesquelles aucun succès Vert-e-s ne serait possible au Parlement : premièrement, une grande unité interne au parti ; deuxièmement, la volonté de coopérer avec d'autres partis en ne se limitant pas au « jumeau politique » qu'est le PS ; et troisièmement, disposer d'une majorité de voix de centre-gauche au Parlement.

Résumé

Les Vert-e-s ne font pas partie du gouvernement et défendent au Parlement des positions résolument de gauche. Malgré leur position d'outsider, ils et elles réussissent toutefois étonnamment souvent à faire passer leurs préoccupations vertes. Pour y arriver, les Vert-e-s doivent, d'une part, être très uni-e-s à l'interne et, d'autre part, parvenir à conclure des alliances. Le PES, en tant que petit parti d'opposition, a toujours pu compter, dès le début, sur une très forte cohésion interne en matière de votes au Conseil national. Il conclut la majeure partie de ses alliances de fond avec le PS, son « jumeau politique ». Au cours des dernières législatures, la coopération s'est accrue avec tous les partis à l'exception de l'UDC, plus fortement avec le PVL, sur les thèmes écologiques surtout, et un peu moins avec le Centre. Il n'est toutefois possible d'imposer les revendications Vertes au Parlement que lorsqu'une majorité de centre-gauche peut être obtenue sur ces objets. L'absence de base stable pour une telle majorité limite étroitement les chances de succès Verts à l'avenir.

9 Le taux de réussite exprime la proportion de partis qui, pour chaque vote, représente la position majoritaire au sein du Conseil.

Graphique 8.3: Succès des partis lors des votes au Conseil national, octobre 1996-novembre 2021



Source : smartmonitor.