

Protagonistes

Les secrets des processus politiques

Dans les lois, les stratégies ou les ordonnances, des objectifs de politique environnementale sont définis et les mesures y afférentes sont adoptées. Nous expliquons dans le présent article comment, où et par qui ces objectifs et ces mesures sont négociés dans les processus de la politique suisse, et présentons des exemples liés à la politique biodiversitaire et environnementale. *Manuel Fischer et Karin Ingold*

Les décisions politiques sont la réponse de la politique à des problèmes jugés importants par la société. Depuis le début du XX^e siècle, un nombre croissant de préoccupations touchant à la protection de la nature et de l'environnement figurent dans l'agenda politique; et depuis les années 1980, la politique environnementale peut être considérée comme un domaine politique à part entière. Les problèmes liés à la biodiversité en font partie, même si d'autres domaines politiques (aménagement du territoire ou agriculture) sont aussi concernés.

Un processus essentiellement parlementaire?

Quand on pense aux processus politiques, on pense en général au Parlement. Les commissions parlementaires spécialisées préparent des lois et négocient des compromis, qui feront ensuite l'objet de votes en assemblée plénière. La forte présence du travail parlementaire effectué à Berne au cœur des processus politiques est notamment due à l'attention des médias pour les partis et leurs chefs de file. En vérité, le Parlement exerce une influence croissante sur la politique suisse depuis ces dernières décennies.

Outre l'influence accrue des médias sur la société et la politique, les commissions parlementaires permanentes ont renforcé le poids du Parlement dans les processus politiques. De plus, le nombre d'interventions parlementaires, telles qu'interpellations, motions ou postulats, n'a cessé de croître. Depuis la saisie électronique systématique des activités parlementaires en 1993, 229 interventions avaient un lien direct avec la biodiversité et 23 d'entre elles s'intéressaient concrètement à la stratégie de la Confédération en la matière.

Importance de la phase pré-parlementaire

À vrai dire, les principales décisions sont plutôt prises dans la phase pré-parlementaire que dans la phase parlementaire des processus politiques. Les grandes lignes d'un projet de loi sont définies au début de ces processus (par exemple dans des groupes de travail de l'administration ou des commissions d'experts) ou bien au cours de négociations internationales. Sur un plan formel, le Conseil fédéral transmet ensuite au Parlement, au travers de son message, un projet de loi relativement avancé et détaillé. Alors que durant les années 1970, le Parlement ne modifiait guère les principaux projets de loi, l'assemblée d'aujourd'hui se montre beaucoup plus influente. Cependant, les études n'attribuent à la phase parlementaire d'un processus politiques que nettement moins de la moitié de l'influence exercée sur les projets de loi; le reste est déjà décidé préalablement (Sciarini et al. 2015).

Dans la politique relative à l'environnement aussi, de nombreuses décisions sont souvent engagées avant le processus parlementaire par les pouvoirs publics, les associations et la société civile. À cet égard, les plates-formes politiques jouent un rôle essentiel. Elles réunissent des représentants d'offices nationaux ou cantonaux, d'organisations privées et des milieux scientifiques qui débattent autour d'un thème (Fischer et Leifeld 2015). À titre d'exemple: le Forum Biodiversité, créé en 1999, qui se tient à la disposition des scientifiques et des politiques en tant qu'organe d'évaluation et de consultation, et a joué un rôle prépondérant dans l'élaboration de la stratégie de la Confédération en matière de biodiversité.

Administration et groupes d'intérêts

Les acteurs tels que les offices fédéraux et les groupes d'intérêts interviennent dans la phase pré-parlementaire des processus politiques au travers de leur savoir spécialisé – par rapport aux partis, encore relativement peu professionnalisés et faibles en ressources – concernant le domaine politique en question. Dans la structure traditionnellement exiguë que représentent l'Administration, les partis bourgeois et les groupes d'intérêts de la politique suisse, ces derniers ont toujours constitué les acteurs les plus centraux. Cependant, conformément à la perte relative d'importance de la phase pré-parlementaire dans les processus politiques, les groupes d'intérêts ont perdu de leur influence au cours des 40 dernières années. Hormis les quatre partis du Conseil fédéral, le Conseil fédéral et le Département des finances, seules Economiesuisse et l'Union syndicale figurent encore aujourd'hui parmi les protagonistes réellement influents de la politique suisse.

Bien que le poids des différents acteurs varie quelque peu d'un domaine à l'autre, les partis, unités administratives et groupes d'intérêts les plus influents sont toujours présents et actifs dans de nombreux domaines de la politique. Bien entendu, les associations environnementales et les organisations de protection de la nature s'organisent autrement quand il est question du problème de la biodiversité. Néanmoins, Economiesuisse, par exemple, s'est profilée comme un des trois principaux acteurs dans la politique climatique suisse au cours des 30 dernières années (Ingold et Fischer 2014).



«Superbe tourbière au bord de l'étang de La Gruère, dans le Jura! Excursion avec ma fille. La biodiversité est importante à mes yeux, surtout pour les enfants. Les enfants doivent pouvoir expérimenter directement la diversité de la nature et de la faune, pour pouvoir ensuite s'en préoccuper.»



Andrea Geissbühler,
Conseillère nationale
UDC / BE

Évolution des processus politiques en Suisse

L'hétérogénéité croissante des intérêts sociaux et économiques, laquelle va de pair avec le regain de complexité des problèmes politiques, affaiblit la représentativité des groupes d'intérêts. De même, la médiatisation donne du fil à retordre aux groupes d'intérêts, dans la mesure où ils influencent la politique suisse traditionnellement par le biais de groupes de travail plutôt informels. Les partis, en revanche, semblent bénéficier de la médiatisation, parce qu'elle leur offre une plate-forme permettant une campagne électorale permanente. Cependant, la médiatisation croissante génère aussi une plus grande conflictualité dans les interactions entre les acteurs politiques. Ainsi, ces derniers jugent systématiquement excessifs aussi bien les conflits avec leurs adversaires politiques que leur influence, ce qui rend plus difficile la recherche d'un compromis (Fischer et al. 2016).

Une autre évolution déterminante constitue un défi pour les groupes d'intérêts comme pour les partis. L'internationalisation et l'europanisation grandissantes de la politique font qu'un nombre croissant de décisions sont prises au niveau international, où les représentants de l'Administration avant tout sont présents. De même, la biodiversité et la protection des espèces en Suisse ont été fortement influencées par les échéances et les négociations internationales: sur tous les accords et protocoles environnementaux ratifiés par la Suisse, la plupart portent sur la biodiversité (Ingold et al. 2016, OFEV 2012).

Coalition entre acteurs

En dehors de leur répartition en différentes phases, les processus politiques peuvent aussi être perçus en fonction de l'identification de coalitions d'acteurs. Les partis et les groupes d'intérêts, mais aussi certains secteurs de l'Administration, les conférences cantonales ou les experts manifestant des préférences thématiques analogues, tendent à coopérer et à coordonner leurs activités et leurs efforts visant à influencer les processus politiques. Souvent, la coalition qui s'impose est celle qui compte dans ses rangs les acteurs les plus nombreux et les plus influents.

Ces coalitions sont séparées par des lignes de conflit. Outre la ligne importante entre gauche et droite, qui joue un rôle fréquent dans la politique environnementale, et la ligne de conflit relative à l'ouverture, qui s'avère essentielle à l'échelle internationale, ce sont principalement des conflits concrets liés à la protection et à l'utilisation qui jouent un rôle dominant par rapport à la biodiversité. À l'échelon local précisément, la limitation spatiale a pour effet que les intérêts de l'agriculture, de la protection de la nature ou de l'aménagement des eaux sont en opposition. Le grand nombre de la variété des domaines politiques concernés par la biodiversité, tels que l'agriculture, l'industrie, l'infrastructure, l'environnement, les transports, le climat ou la recherche, peut donner lieu à des constellations complexes, mais permettre aussi des compromis entre différents domaines.

Bibliographie: www.biodiversity.ch/hotspot

Manuel Fischer est chercheur au département des sciences sociales de l'environnement à l'EAWAG et chargé de cours à l'Institut des sciences politiques de l'Université de Berne. Ses travaux de recherche portent sur les processus décisionnels et les constellations de protagonistes dans les divers domaines de la politique, l'accent étant mis sur la politique en matière d'eau et d'environnement.

Karin Ingold enseigne l'analyse politique à l'Université de Berne. Elle est membre de l'Institut des sciences politiques ainsi que du centre pour la recherche sur le changement climatique. Dans l'enseignement et la recherche, Karin Ingold s'intéresse avant tout à l'introduction de nouvelles mesures politiques visant à résoudre des problèmes environnementaux complexes.

Contact: manuel.fischer@eawag.ch,
karin.ingold@ipw.unibe.ch