

Les multiples visages de la politique biodiversitaire

La politique en matière de biodiversité ne se limite pas à un seul thème. Le présent article montre quels thèmes ont été prioritaires dans la politique suisse au cours des vingt dernières années, comment l'attention pour la biodiversité a évolué dans l'ensemble et comment ce concept est parvenu à s'établir (partiellement). UELI REBER, MANUEL FISCHER, KARIN INGOLD, FELIX KIENAST, ANNA HERSPERGER, ROLF GRÜTTER

La sauvegarde et la promotion de la biodiversité dépendent fortement de mesures politiques tels que les lois et les programmes dans différents secteurs (agriculture, aménagement du territoire, p. ex.). Les considérations correspondantes doivent donc être intégrées dans la politique de ces secteurs. Ce processus connu sous le nom de *mainstreaming* implique une transposition du concept biologique de biodiversité dans des objets de préoccupations politiques concrètes, négociés dans les différents secteurs politiques. La politique en matière de biodiversité ne se limite donc pas à un seul thème, mais elle regroupe plusieurs thèmes.

Une analyse d'environ 440 000 documents publiés par l'Assemblée fédérale, le Conseil fédéral et les tribunaux fédéraux entre 1999 et 2018 a révélé les thèmes présents dans la politique biodiversitaire suisse. À cet égard, nous avons distingué entre trois phases de processus politiques: l'élaboration de politiques par le Parlement et le Conseil fédéral, leur introduction (par le Parlement, le Conseil fédéral ou les électeurs, selon le cas) et leur interprétation par les tribunaux.

Une attention différente pour des thèmes différents

Nous avons identifié au total 13 thèmes caractérisant la politique suisse menée depuis 20 ans en matière de biodiversité. Divers thèmes étaient prioritaires en fonction de la phase du processus politique. Durant la phase d'élaboration, le Parlement et le Conseil fédéral se sont intéressés, en dehors de la faune sauvage, aux organismes génétiquement modifiés, à la protection des milieux aquatiques, aux zones protégées, à la politique étrangère environnementale, aux subventions agricoles ainsi qu'à la politique biodiversitaire en tant que telle.

Durant la phase d'introduction, la répartition de l'attention était nettement plus inégale. Les pesticides constituaient le thème dominant des différentes lois, décrets et contrats – un thème qui jouait un rôle relativement modeste dans les autres phases.

Au niveau de l'interprétation juridique des politiques, la priorité allait avant tout aux querelles liées aux zones protégées. Le déclencheur le plus fréquent était des projets de construction, un thème important même sans référence aux zones protégées.

Les coûts étaient relativement peu soulignés dans toutes les phases. Ni les mesures prises en compte pour la sauvegarde et la promotion de la biodiversité ni l'appauvrissement de la biodiversité n'ont donc été débattus en premier lieu d'un point de vue financier.

La biodiversité devient une solide référence

L'attention accordée aux différents thèmes dans les différentes phases révèle les divers visages de la politique suisse en matière de biodiversité. Et comment cette attention a-t-elle évolué dans l'ensemble? Notre analyse montre qu'elle est restée relativement stable dans toutes les phases et durant l'ensemble de la période de vingt ans. Autrement dit, par rapport à d'autres préoccupations, l'attention pour la biodiversité n'a pas progressé pendant ce laps de temps. Pourtant, les variations annuelles sont notables, notamment dans la phase d'introduction. Alors que, certaines années, plus de 5% des documents présentaient une référence à la biodiversité, moins de 2% en étaient concernés d'autres années. Aucune tendance manifeste ne se dégage toutefois pour l'ensemble de la période.

En revanche, une tendance positive est constatée dans l'emploi explicite du concept de biodiversité dans les documents politiques. En tout cas, dans la phase d'élaboration, les considérations biodiversitaires sont explicitement désignées aujourd'hui dans près d'un tiers des cas. Cette évolution doit être jugée positive, car un label fort peut favoriser la cohérence entre des thèmes sinon fragmentés. Cela permet concrètement d'affecter des politiques thématiquement parfois très différentes à un même objectif – en l'occurrence, la promotion de la biodiversité. Dans la phase d'introduction et d'interprétation, la marge de progression est toutefois encore grande.

La politique en matière de biodiversité a de multiples visages, comme l'a montré notre analyse de documents politiques. À cet égard, il existe des différences entre les phases du processus concernant l'attention accordée aux différents thèmes. Dans l'ensemble, l'attention accordée à la politique biodiversitaire n'a cependant pas progressé durablement dans aucune des phases au cours des deux dernières décennies. Nous n'avons pu observer une évolution positive que durant la phase d'élaboration dans l'emploi du concept de biodiversité. Cela peut contribuer à ancrer la biodiversité de manière cohérente dans les différents secteurs de la politique. •

Le projet s'inscrit dans l'initiative de recherche Blue Green Biodiversity du WSL et de l'Eawag. La coopération a pour objectif d'étudier la biodiversité à l'interface des écosystèmes aquatiques et terrestres. L'initiative est financée par le Conseil de l'EPF.

> **Les autrices et les auteurs** s'intéressent, à l'institut fédéral de recherche WSL et à l'Eawag, à la politique environnementale et aux processus paysagers. >> Contact ueli.reber@eawag.ch >>> pour de plus amples informations biodiversite.scnat.ch/hotspot