

# La prise en compte des évaluations et des preuves scientifiques dans le travail parlementaire



## **Christine Buillard-Marbach**

**Conseillère nationale Le Centre du canton de Fribourg depuis 2011**

Membre de la Commission de politique extérieure ([CPE-N](#))

Membre de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie ([CEATE-N](#))

Ancienne présidente de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture ([CSEC-N](#))

Membre du comité du Groupe du Centre PDC-PEV-PBD aux Chambres fédérales

## **Allocution de Mme Christine Buillard-Marbach**

### **Conseillère nationale (Fribourg, Le Centre)**

Membre de la Commission de politique extérieure (CPE-N)

Membre de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie (CEATE-N)

Ancienne présidente de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC-N)

Membre du comité du Groupe du Centre PDC-PEV-PBD aux Chambres fédérales

*1<sup>er</sup> septembre 2023, Fribourg*

### **Congrès annuel de la Société Suisse d'évaluation (SEVAL) 2023**

---

Mesdames et Messieurs,

Je vous remercie chaleureusement de m'avoir invitée à votre congrès.

J'espère que vos échanges ici à Fribourg ont été passionnants et que vous avez pu avoir une bonne compréhension de l'évaluation et des décisions politiques fondées sur des preuves.

Eh bien, je suis évidemment contente que vous entendiez une voix de la politique à la clôture de votre congrès, et je suis honorée que vous ayez pensé à moi à cette occasion.

Je voudrais tout d'abord aborder dans ses fondements de manière fondamentale l'importance des bases scientifiques en tant que facteur dans les processus de décision politique.

Ensuite, je voudrais essayer de vous expliquer comment il se fait que les décisions politiques ne soient pas exclusivement basées sur des preuves.

En effet, la prise de décision dépend toujours également d'autres facteurs. Notamment de valeurs, d'une pesée des intérêts et des coûts, des principes de majorité et souvent aussi du facteur temps.

#### **I. Processus de décision**

Je suis Conseillère nationale depuis 2011. Jusqu'en 2019, j'ai travaillé au sein de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture. J'ai pu diriger la CSEC en tant que présidente pendant deux ans.

Depuis 2019, je suis désormais membre de la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et de l'énergie, ainsi que de la Commission de politique extérieure.

Dans toutes ces commissions, l'audition d'expert-e-s externes fait naturellement partie du processus. Ces auditions sont une partie décisive du processus de décision politique en Suisse.

Et je sais par expérience que les auditions ont une très grande importance pour nous, les hommes et les femmes politiques.

Nous ne devons pas oublier que dans notre système de milice, la grande majorité des parlementaires ne sont pas des expert-e-s.

La démocratie suisse se distingue fortement d'une expertocratie. Ce qui est tout à fait justifié. J'y reviendrai.

La plupart des actrices et acteurs qui s'expriment face aux politiques lors des auditions des commissions fondent leur argumentation sur des faits, certain-e-s peut-être un peu plus, d'autres un peu moins.

Les représentant-e-s des universités, des think-tanks ou même de l'administration argumentent généralement en se réclamant de l'objectivité.

D'autres participant-e-s aux auditions sont invité-e-s à exposer leur position à la lumière de certains intérêts. Par exemple, de représentant-e-s de l'économie, de l'agriculture ou d'autres associations.

Mais en règle générale, les représentant-e-s d'intérêts argumentent également sur la base de faits concrets et d'expériences solides.

Il est toutefois clair qu'ils et elles argumentent dans une certaine perspective et que les arguments ont déjà reçu une certaine pondération.

Le rôle de l'administration dans la politique basée sur les preuves est important. Vous en êtes toutes et tous conscients, d'autant plus que les administrations sont bien représentées à ce congrès.

Pour la politique fédérale, l'administration fédérale joue un rôle central. Elle se trouve en fait dans un dialogue permanent avec le Parlement.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral joue en quelque sorte le rôle du traducteur qui transpose les faits des expert-e-s de l'administration dans la langue de la politique.

Maintenant, que se passe-t-il au Parlement une fois que les preuves des expert-e-s ont été introduites?

Les hommes et les femmes politiques prennent ensuite le relais. Elles et ils pèsent les différents faits et arguments, et parviennent ainsi finalement à une décision.

Dans ce contexte, les décisions sont prises à différents niveaux : d'une part, la décision est personnelle, d'autre part, les partis et les camps politiques jouent un rôle. Mon expérience est que les décisions prises dans les commissions sont fortement influencées par les membres individuels.

Les parlementaires y apportent leur propre expérience, leurs valeurs et, le cas échéant, leurs liens d'intérêts. C'est sur cette base qu'elles et ils se prononcent pour un oui ou pour un non.

Le rôle des partis prend de l'importance lorsque les projets arrivent dans les plénières des conseils, c'est-à-dire au Conseil national et au Conseil des Etats.

Comme vous le savez, les représentant-e-s de la gauche pondèrent généralement les arguments différemment des représentant-e-s de la droite. Ce sont les valeurs des partis qui sont déterminantes.

Souvent, les partis ont un positionnement de base dans les différents domaines politiques. Les décisions concernant les projets de loi ou les interventions prennent alors une direction qui correspond à l'orientation thématique fondamentale du parti.

Bien sûr, chaque membre du conseil est libre de ses décisions. Mais au cours des dernières décennies, nous observons qu'il y a moins de divergences par rapport à la position du parti. C'est particulièrement vrai pour les partis politiques.

## **II. Faits scientifiques et autres facteurs**

Mesdames et Messieurs, vous le voyez, la discussion basée sur les faits occupe une place très importante dans les commissions parlementaires. C'est là que se font les opinions des parlementaires.

Dans les trois commissions au sein desquelles j'ai travaillé au Conseil national, j'ai toujours constaté que les preuves scientifiques étaient étudiées et évaluées en profondeur. Elles jouent un rôle important dans le processus politique.

L'un des défis est certainement la manière dont les arguments basés sur des preuves sont introduits.

Vous le savez, en règle générale, le parlementaire aime quand c'est bref et concis.

Résumer les positions d'études et d'analyses approfondies de manière à ce qu'elles soient à la fois précises et facilement compréhensibles pour les profanes est tout un art.

Mais comme je l'ai déjà laissé entendre, la perspective scientifique n'est pas la seule à être pertinente dans le processus parlementaire.

La tâche du politicien et de la politicienne est en effet de trouver le bon équilibre entre différents facteurs de décision. On appelle ce processus l'évaluation des intérêts.

Dans les prochaines minutes, j'aimerais montrer à l'aide de différents exemples quels facteurs entrent en ligne de compte dans l'évaluation, en plus des preuves scientifiques.

## **III. Respect des valeurs**

Outre les arguments objectifs, ce sont probablement les valeurs personnelles qui sont les plus marquantes pour nous, les êtres humains.

Nous vivons toutes et tous avec des convictions qui nous guident dans nos actions. Qu'il s'agisse de l'amour du prochain, de l'indépendance, de valeurs économiques libérales fondamentales ou d'une conviction sociale.

En politique, de telles valeurs sont encore plus marquées qu'au niveau individuel, car chaque homme et femme politique se retrouve régulièrement dans des situations où il ou elle doit affirmer ses valeurs.

Un sujet politique sur lequel j'ai par exemple dû fortement me confronter à mes valeurs est le mariage pour toutes et tous.

Lors de ma première législature, j'avais une position défavorable à l'ouverture du mariage. J'étais convaincue qu'il devait être réservé aux couples formés d'un homme et d'une femme.

Mais j'ai eu de nombreuses discussions avec les personnes concernées. Elles m'ont convaincu de leur cause et j'ai changé d'avis sur le mariage pour tous.

J'ai compris que le mariage pour tous était conforme à mes valeurs. L'amour, c'est l'amour, indépendamment du sexe.

C'est un exemple qui montre comment les valeurs personnelles peuvent influencer les décisions politiques.

Mais cet exemple montre aussi que les valeurs ne doivent pas être interprétées de manière rigide. Le fait de s'intéresser de près à des préoccupations concrètes peut amener à reconsidérer son attitude.

#### **IV. Intérêts des parties prenantes**

Les intérêts des parties prenantes sont un autre facteur: elles sont très importantes pour pratiquement tous les parlementaires, car elles sont toutes plus proches de certains groupes que d'autres.

A gauche, ce sont par exemple traditionnellement les syndicats ou, de plus en plus, les associations environnementales dont la position a un grand poids.

Dans le camp bourgeois, l'opinion des associations économiques ou des agriculteurs a beaucoup d'influence.

La liste des intérêts spécifiques est très longue et large, et elle englobe toutes les dimensions de notre pays: de Pro Juventute à Pro Senectute, en passant par les villes et les régions de montagne, l'armée ou les organisations de protection des animaux, il n'y a guère d'intérêt particulier qui ne souhaite pas participer d'une manière ou d'une autre au processus politique.

Je suis fermement convaincue qu'il est du devoir des politicien-ne-s élu-e-s d'écouter toutes ces voix. Cela fait partie de notre principe démocratique et c'est aussi une question de décence.

Il est rare qu'un seul groupe d'intérêt puisse imposer une décision qui va à l'encontre de preuves scientifiques. Mais lorsque plusieurs voix s'élèvent, la situation se complique.

Un exemple frappant est certainement la discussion qui a eu lieu entre 2019 et 2021 sur un accord-cadre institutionnel avec l'UE.

Il est largement reconnu que les accords bilatéraux avec l'UE perdent de plus en plus de valeur. La Suisse a besoin à moyen terme d'une nouvelle solution pour régler ses relations avec les pays voisins.

Dès 2019, de plus en plus d'informations ont filtré sur les négociations entre le Conseil fédéral et l'Union européenne.

Le résultat des négociations n'était pas assez convaincant pour de nombreuses actrices et nombreux acteurs: la droite conservatrice craignait pour l'indépendance de la Suisse, la gauche voyait la protection des salaires menacées.

La pression exercée sur le Conseil fédéral par un grand nombre d'actrices et d'acteurs est finalement devenue si forte qu'il a dû déclarer l'échec des négociations.

C'est un cas classique de la manière dont les intérêts des parties prenantes marquent la politique.

#### **V. Konsens**

Wieder ein anderer Faktor für politische Entscheide ist der Konsens. Wenn eine Mehrheit entschlossen hinter einer Vorlage stehen kann, ist dies ein Zeichen dafür, dass dem Parlament ein guter Kompromiss gelungen ist.

Werden Gesetze in der Kommission oder im Parlament überladen, droht womöglich später ein Scheitern an der Urne, wenn sich keine Mehrheit gewinnen lässt.

Das Nein der Schweizer Stimmbevölkerung zum CO<sub>2</sub>-Gesetz ist etwa ein Beispiel dafür. Die Vorlage war komplex; National- und Ständerat haben das Gesetz in verschiedenen Schritten ausgebaut.

Am Schluss gab es für viele Stimmbürger einen Grund, sich gegen die Vorlage zu stemmen. Gerade auch die Menschen in den ländlichen Regionen sahen sich durch zusätzliche Abgaben bedroht und stimmten am Ende mehrheitlich Nein. Das Ergebnis warf die Klimapolitik in der Schweiz zurück.

Doch wir zogen auch unsere Lehren und brachten mit dem Klimaschutzgesetz ein neues Projekt vors Volk.

Mir persönlich war es dabei besonders wichtig, dass die Anliegen der Randregionen und der Berggebiete in der Klimapolitik berücksichtigt wurden. Und das ist gelungen: Anfangs Sommer wurde das Klimaschutzgesetz mit deutlicher Mehrheit angenommen.

Es herrschte weitgehend Konsens, dass die Vorlage gelungen ist.

Diese Beispiele zeigen, dass in der direkten Demokratie der Schweiz manchmal kleinere Schritte angezeigt sind. Denn nur wer am Schluss auch im Volk eine Mehrheit findet, kann etwas bewegen.

## **VI. Kosten/Nutzen**

Es gibt zahlreiche politische Herausforderungen, die sich nur langsam bewegen, weil sie mit sehr hohen Kosten oder Investitionen verbunden sind.

Manchmal liegt vielleicht sogar eine Lösung auf der Hand, doch sie wird nicht umgesetzt, weil das Geld fehlt. Denn Politik bedeutet ein Abschätzen von Kosten und Nutzen.

Für mich ist die Energiewende ein solches Beispiel. Im Prinzip ist seit Jahren bekannt, dass die Schweiz die Stromproduktion aus erneuerbaren Energien ausbauen muss, wenn wir von den fossilen Energien loskommen und die AKW abschalten wollen. Doch weil die Investitionen sehr hoch sind, hat sich lange wenig bewegt.

Vor rund einem Jahr kam plötzlich Bewegung in die Angelegenheit: Zusammen mit meinen Kolleginnen und Kollegen in der UREK zimmerten wir eine Vorlage für die rasche Förderung von grossen Solaranlagen in den Alpen.

Diese sogenannte Solaroffensive kam innert weniger Wochen durchs Parlament. Wie war das plötzlich möglich?

Infolge des schrecklichen Krieges in der Ukraine explodierten die Kosten für Energie. Es war plötzlich offensichtlich, dass wir uns nicht mehr auf Importe von Gas und Öl verlassen können.

In diesem Kontext verschob sich also die Kosten/Nutzen-Rechnung und eine Mehrheit des Parlaments war bereit, die grossen Investitionen für alpine Solaranlagen zu unterstützen.

## **VII. Timing**

Das Beispiel verdeutlicht auch, dass der Zeitpunkt von politischen Entscheidungen das Ergebnis stark prägen kann.

Werden politische Geschäfte im Kontext einer akuten Krise getroffen, kann es schnelle gehen, die notwendigen Mehrheiten zu finden.

Wir sahen dies z.B. auch in der Folge der Reaktorkatastrophe von Fukushima im Jahr 2011. Im Zuge dieses globalen Ereignisses beschloss der Bundesrat und das Parlament, dass die Schweiz aus der Atomenergie aussteigen wird.

Und die Zeit kann noch einen Effekt haben: Wer nämlich ein Thema über Jahre beharrlich verfolgt und nicht aufgibt, kann womöglich Etappensiege verbuchen und Erfolge feiern.

Ein Beispiel, das mit persönlich am Herzen liegt, ist die gewaltfreie Erziehung.

Schon vor zwanzig Jahren wurde dieses Thema politisch aufgenommen, jedoch erfolglos.

Seit 2011 setze ich mich im Nationalrat für die Rechte der Kinder ein und konnte in diesem Winter mit der Verankerung der gewaltfreien Erziehung im Zivilgesetzbuch einen Erfolg verbuchen.

Es zeigt, dass es manchmal in der Politik einen langen Atem braucht, um eine Mehrheit von einem Anliegen zu überzeugen. Aber es ist möglich.

### **VIII. Schluss**

Mesdames et Messieurs, c'est par cette pensée que je voudrais boucler la boucle et vous assurer que les arguments basés sur des preuves sont un élément indispensable en politique.

Cela vaut bien sûr aussi en particulier pour la politique climatique et énergétique.

J'ai toutefois essayé de montrer que les preuves scientifiques ne sont pas la seule base de décision pour les politiciens.

Je comprends qu'il peut parfois être frustrant de voir les preuves aboutir à des conclusions différentes de celles de la majorité du pouvoir législatif.

Mais dans ce cas, je ne peux que vous encourager : Restez à l'écoute, communiquez clairement et attendez le bon moment. La politique offre de nombreuses opportunités.

Je vous remercie de votre attention.