

Les groupes d'intérêt ont perdu de leur influence sur la politique suisse

Une étude l'atteste: alors que les associations jouaient encore un rôle central dans la politique suisse durant les années septante, elles ont perdu une partie de leur influence trente ans après. Les partis gouvernementaux en ont, par contre, gagné. *Manuel Fischer, Pascal Sciarini*

Abrégé Les groupes d'intérêt, tels que l'Union suisse des arts et métiers ou l'Union suisse des paysans, jouent un rôle moins important qu'auparavant dans la politique suisse. Comme le montre une étude, leur influence sur les grands processus de décision était bien moindre durant la période 2001–2006 qu'entre 1971 et 1976. De même, les groupes d'intérêt sont aussi nettement moins essentiels au sein des structures de collaboration. Cela résulte notamment de l'hétérogénéité croissante des intérêts qu'ils défendent. Par ailleurs, la phase préparatoire du processus politique, durant laquelle ces groupes intervenaient traditionnellement pour élaborer des compromis, revêt moins d'importance qu'avant. Economiesuisse est la seule grande association qui ait conservé son influence durant la période étudiée. Cependant, l'échec de plusieurs de ses campagnes de votation ces dernières années montre que son poids s'est aussi affaibli.

Les groupes d'intérêt jouaient encore un rôle clé dans la politique suisse au XX^e siècle. Dans notre petite économie dépendante des exportations, des compromis et des accords étaient négociés entre les employeurs, les employés et l'État. Ils garantissaient la stabilité – en particulier dans le domaine de la politique économique et sociale – face aux changements qui s'opéraient sur la scène économique internationale. Le corporatisme «libéral» suisse était principalement dominé par les intérêts de l'économie privée¹. Lorsque les associations économiques et les syndicats trouvaient des solutions, parfois sans intervention des milieux politiques, cela influençait considérablement le processus législatif. Souvent, les compromis élaborés par des groupes de travail ou des commissions d'experts durant la phase pré-parlementaire étaient acceptés quasiment tels quels par le Parlement.

Dans les années septante et quatre-vingts, l'association faîtière Economiesuisse (alors nommée Vorort), l'Union patronale suisse (UPS), l'Union suisse des arts et métiers (Usam), l'Union suisse des paysans (USP) et l'Union syndicale suisse (USS) étaient des acteurs incontournables de la politique suisse (voir *illustration*)². Les groupes d'intérêt avaient beaucoup plus de poids que les partis, qui étaient principalement organi-

sés au niveau cantonal. Les associations influençaient en outre davantage la politique suisse que les offices spécialisés de l'administration fédérale, qui disposaient de moins de ressources et d'expertise.

Dans le camp bourgeois surtout, il existait un réseau extrêmement dense de relations personnelles entre les associations, les partis (en particulier le parti radical) et l'administration fédérale. Les associations et les partis bourgeois formaient ainsi, avec les représentants de l'administration fédérale, un cercle étroit qui imprimait sa marque sur les processus politiques les plus importants³. Même des enjeux qui ne relevaient pas de la politique économique et sociale – la santé ou les infrastructures, par exemple – étaient pilotés par un réseau sectoriel dense d'associations spécialisées et d'entités administratives. La démocratie directe comptait pour beaucoup dans le pouvoir des groupes d'intérêt. La menace référendaire incitait les acteurs étatiques à intégrer rapidement et largement les principaux lobbies dans la prise de décision⁴.

La montée en puissance des partis gouvernementaux

La politique suisse a changé au cours des dernières décennies. Une comparaison entre les années 1971–1976 et 2001–2006 montre clairement que les groupes d'intérêt ont perdu de leur influence sur les principaux processus de décision politique (voir *illustration*)⁵.

Dans le cadre d'une recherche intitulée *The Swiss decision-making system in the 21st century: power, institutions, conflicts*, des entretiens ont été menés avec les acteurs des processus politiques. En utilisant la méthode dite «réputationnelle», ces derniers ont été invités à évaluer l'influence

1 Katzenstein (1985).

2 Kriesi (1980).

3 Kriesi (1980).

4 Neidhart (1970).

5 Sciarini (2014), Sciarini et al. (2015)

Pouvoir réputationnel des principaux acteurs politiques suisses: évolution temporelle



UDC: Union démocratique du centre – PS: Parti socialiste suisse – PLR: Parti libéral-radical – PDC: Parti démocrate-chrétien – USS: Union syndicale suisse – DFF: Département fédéral des finances – CDF: Confédération des directrices et directeurs cantonaux des finances – Usam: Union suisse des arts et métiers – CdC: Confédération des gouvernements cantonaux – DFJP: Département fédéral de justice et police – DETEC: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication – DFAE: Département fédéral des affaires étrangères – SECO: Secrétariat d'État à l'économie – UPS: Union patronale suisse – DFI: Département fédéral de l'intérieur – USP: Union suisse des paysans – AFF: Administration fédérale des finances – BNS: Banque nationale suisse

d'autres protagonistes (voir encadré 1). L'agrégation des résultats livre un aperçu de la structure du pouvoir. Alors qu'elles façonnaient la politique suisse dans les années septante, les associations économiques – à l'exception d'Economiesuisse – ont clairement perdu de leur influence. Les partis gouvernementaux, par contre, ont pris le dessus. Le degré d'intégration des acteurs politiques dans des réseaux renseigne également sur leurs possibilités d'influence: dans les années septante, il existait un maillage étroit entre l'administration, les partis bourgeois et les groupes d'intérêt, dans lequel ces derniers occupaient la place centrale. Aujourd'hui, ce sont les partis gouvernementaux qui sont au cœur du réseau.

Les principaux représentants de l'économie interne, à savoir l'USP et l'Usam, sont les plus fortement touchés par cette perte de pouvoir. La majorité des grands processus de décision qui ont eu lieu au début du XXI^e siècle le montre bien: dans la plupart des dossiers qui suscitaient son intérêt, l'Usam avait peu de liens avec les acteurs clés et ne pouvait donc guère peser sur la décision. L'USS a, elle aussi, perdu de son influence par rapport aux années septante. Dans la majorité des pro-

cessus auxquels ils ont participé, les syndicats se sont retrouvés du côté des perdants. En revanche, Economiesuisse a réussi à imposer son point de vue dans tous les processus importants dans lesquels elle s'est engagée entre 2001 et 2006.

En résumé, à l'exception d'Economiesuisse, les groupes d'intérêt ont perdu du terrain dans la politique suisse, au profit des partis. Le rôle et la force des groupes d'intérêt varie, toutefois, considérablement d'un domaine à l'autre (voir encadré 2)⁶.

6 Fischer (2012).

Encadré 1. Étude sur des décisions importantes en Suisse

Dans le cadre du projet de recherche «The Swiss decision-making system in the 21st century: power, institutions, conflicts», financé par le Fonds national suisse, les auteurs ont analysé (en collaboration avec Denise Traber, politologue à l'université de Zurich) les onze processus de décision politiques les plus importants du début du XXI^e siècle, plus précisément entre 2001 et 2006. Ceux-ci sont, selon une grande enquête effectuée auprès d'experts de la politique suisse: la onzième révision de l'AVS, l'article constitutionnel sur l'éducation, la loi sur l'énergie nucléaire, le fonds d'infrastructure, la nouvelle péréquation financière, la nouvelle loi sur les étrangers, le programme

d'allégement budgétaire 2003, la révision de la loi sur les télécommunications, l'accord bilatéral Schengen-Dublin, l'accord bilatéral sur la fiscalité de l'épargne, l'extension de la libre circulation des personnes.

Les analyses se basent sur 251 entretiens avec des représentants de l'administration, des partis politiques, des groupes d'intérêt, des cantons et de la science. Tous les interlocuteurs ont été notamment invités à fournir des informations sur l'influence d'autres acteurs ainsi que sur leur collaboration ou leurs conflits avec eux. Les enseignements tirés de ce projet alimentent un ouvrage, à paraître ce printemps, sur l'état du système politique suisse (Sciarini et al. 2015).



L'Association suisse des paysans organise une manifestation à Berne. Nombre de groupes d'intérêt ont perdu de leur influence politique depuis les années septante.

La modification du contexte réduit le pouvoir des associations

Les changements constatés entre les années septante et deux milles ont été influencés par quatre types de facteurs.

Les champs politiques traditionnels ont moins de poids

L'importance des domaines politiques a changé au cours des quarante dernières années. Les groupes d'intérêt n'ont pas toujours été bien outillés pour répondre à ces changements. Lorsque les «trente glorieuses» ont pris fin et que la crise économique a éclaté au milieu des années septante, les politiques économique et sociale ont logiquement occupé le devant de la scène. Entre 2001 et 2006, en revanche, un seul processus majeur relevait de la politique sociale: la 11^e révision de l'AVS. La politique économique, au sens classique du terme, ne figurait pas parmi les processus de décision les plus importants. Cependant, il est évident que ceux portant sur l'énergie, les télécommunications, les infrastructures ou la finance touchent directement des intérêts économiques. C'est aussi le cas de la politique eu-

ropéenne, omniprésente aujourd'hui: parmi les principaux processus de décision menés au début du XXI^e siècle et qui ont fait l'objet de négociations entre la Suisse et l'Union européenne figuraient les questions migratoires, douanières ou fiscales.

Des groupes d'intérêt hétérogènes

Étant donné que les domaines politiques ont tendance à se différencier et à se spécialiser, il est toujours plus difficile, pour les groupes d'intérêt, d'articuler et de fédérer les intérêts de leurs membres. Prenons l'exemple de la révision de la loi sur les télécommunications, qui visait à libéraliser le dernier kilomètre du réseau téléphonique. Ce sont surtout des entreprises individuelles qui ont joué un rôle important dans ce dossier. Les grandes associations économiques n'avaient qu'une influence limitée sur le processus. Ceci s'explique par la grande complexité technique du dossier et le savoir spécialisé qu'il sous-tend, et par la divergence des intérêts: au sein d'Economiesuisse, Swisscom, qui disposait jusque-là d'un monopole, défendait des positions diamétralement opposées de celles des entreprises concurrentes.



KEystone



Le contexte international marque la politique suisse

L'eupéanisation de la politique contribue également au recul des groupes d'intérêt. La politique européenne augmente le poids des acteurs étatiques dans les processus de décision. Des questions importantes sont souvent discutées dans les négociations internationales et non plus au sein du Parlement national. Dès lors, les acteurs étatiques sont bien mieux informés que les groupes d'intérêt ou les associations, ce qui leur confère davantage de poids.

La divergence des intérêts, mentionnée ci-dessus, provient également des liens que la politique suisse entretient avec le contexte international et européen. Depuis les années nonante, les secteurs économiques tournés vers l'exportation sont moins disposés à verrouiller le marché

Paul Rechsteiner, président de l'Union syndicale suisse (au-dessus, à gauche). De gauche à droite: Martin Landolt, Christophe Darbellay, Philipp Müller et Toni Brunner (respectivement présidents du PBD, du PDC, du PLR et de l'UDC) devant le Palais fédéral (au-dessous, à droite). Didier Burkhalter, conseiller fédéral (à droite), interrogé par des journalistes.

suisse pour le protéger et la pression internationale conduit à affaiblir les associations qui représentent l'économie interne (par exemple l'USP ou l'Usam).

Médiatisation de la politique

Dans la politique suisse, la force traditionnelle des groupes d'intérêt tenait à leur capacité à trouver des compromis dans un cadre corporatiste qui échappait au processus politique, ou durant la phase pré-parlementaire. La médiatisation et la polarisation accrues de la politique suisse ont réduit les possibilités de négocier des compromis en toute confidentialité, et ont affaibli le sens du compromis. En comparant l'importance accordée respectivement aux phases pré-parlementaire et parlementaire des processus de décision, on observe que la première, qui était nettement prépondérante dans les années septante, a largement perdu de son importance.

Les associations ont, bien évidemment, dû réagir à ces changements et ont redoublé d'efforts pour tenter d'influencer les décisions politiques au Parlement. En effet, le lobbying semble s'être intensifié et professionnalisé dans l'arène parlementaire. On peut, toutefois, douter que cela

Encadré 2. Différence entre les domaines politiques

Même si la perte d'influence des groupes d'intérêt sur la politique suisse constitue une tendance générale, d'importantes différences existent d'un domaine à l'autre. En principe, on peut dire que les groupes d'intérêt ont une influence minimale sur les processus fédéralistes, qui impliquent une

répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. En outre, les associations semblent avoir de la peine à influencer les processus indirectement eupéanisés, c'est-à-dire ceux qui conduisent à reprendre les normes de l'UE sans passer par des négociations internationales.

suffise pour compenser la perte d'influence des groupes d'intérêt dans la phase pré-parlementaire.

Depuis quelque temps, la polarisation partisane des débats parlementaires s'est renforcée. Cela limite d'autant l'influence que les groupes d'intérêt peuvent exercer sur les députés. Contrairement aux années septante et quatre-vingts, il n'existe plus de majorité bourgeoise stable aux Chambres fédérales.

Des signes indiquent une perte d'influence d'Economiesuisse

Bien que la majeure partie des résultats relatés dans ce texte portent sur des processus de décision qui se sont déroulés il y a dix ans, on peut supposer que la description du rôle et de l'importance des associations d'intérêt dans la politique suisse est toujours valable. Des facteurs explicatifs décisifs, comme la dépendance de la Suisse à l'égard de la politique européenne et internationale ou la médiatisation, n'ont en aucune façon perdue de leur importance. La levée du secret bancaire montre que les groupes d'intérêt – en l'occurrence ceux qui défendent le secteur financier – n'exercent plus guère d'influence sur la politique nationale, en comparaison des pressions internationales ou européennes.

La Stratégie énergétique 2050 constitue également un exemple récent de divergence des intérêts. Les associations économiques n'accordent plus un soutien quasi unanime à l'éner-

gie nucléaire, comme c'était traditionnellement le cas. Le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique réunit, à son tour, une partie du monde de l'économie. La nouvelle association Swisscleantech en est un exemple.

Par ailleurs, on voit s'accumuler des signes indiquant qu'Economiesuisse perd elle aussi de l'influence. L'association faitière de la grande économie ne semble plus avoir sa force d'antan, du moins dans les campagnes de votation. C'est en tout cas ce que suggèrent les défaites qu'elle a essuyées lors des scrutins consacrés aux initiatives populaires sur les résidences secondaires, contre l'immigration de masse et contre les rémunérations abusives.



Manuel Fischer

Chercheur au département des sciences sociales de l'environnement de l'Eawag, à Dübendorf, et chargé de cours à l'Institut de sciences politiques de l'université de Berne

Pascal Sciarini

Professeur de politique suisse au Département de science politique et relations internationales de l'université de Genève

Références bibliographiques

Fischer Manuel, *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Rüegger, Zurich/Coire, 2012.

Katzenstein Peter, *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca (NY), 1985.

Kriesi Hanspeter, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Campus, Francfort, 1980.

Neidhart Leonhard, *Plebiszit und pluralitäre Demokratie, eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendum*, Francke, Berne, 1970.

Sciarini Pascal, «Eppure si muove: The changing nature of the Swiss consensus democracy», *Journal of European Public Policy*, 21(1), 2014, pp. 116–132.

Sciarini Pascal, Fischer Manuel and Denise Traber, *Political Decision-Making in Switzerland: The Consensus Model under Pressure*, Palgrave/MacMillan, Basingstoke/New York, 2015.