

LA VOIX DES CONSOMMATEURS

Chiffres, analyses et décryptages

Éditorial



Felix Schneuwly, Head of Public Affairs

En démocratie, les processus permettant de se forger une opinion et de prendre des décisions sont la concurrence à laquelle est soumise la représentation d'intérêts. Afin qu'élections et votations servent toujours au bien commun, les règles du jeu doivent être équitables.

Dans son billet en page 1, la Conseillère nationale PS **Nadine Masshardt** plaide en faveur de l'initiative sur la transparence qui exige que soit rendu public tout don de plus de 10 000 francs à un parti, une campagne ou une votation. Selon les adversaires, cela pourrait dissuader les gens de faire des dons ou contribuer à en déguiser l'origine par le biais de fondations ou d'autres moyens.

Pour sa part, **Lorenz Hess**, Conseiller national PBD, est d'avis en page 2 qu'en restant fidèle à ses valeurs, il ne peut y avoir conflit d'intérêts. Il critique le fait que ses collègues ont une approche souvent sélective quant à la transparence de leurs liens d'intérêts. Le politologue **Claude Longchamp** objecte, en page 3, que la transparence des liens d'intérêts laisse entier le problème des conflits de rôles dans un système de milice. Sans évoquer que ceux-ci dissimulent des conflits d'intérêts auxquels, nous citoyens, sommes aussi en proie. Ainsi, nous nous indignons quand les primes maladie augmentent, mais nous exigeons une prise en charge médicale de premier plan.

En page 4, le scandale CarPostal me permet d'aborder le contrôle qui, comme la transparence et les conflits d'intérêts, peut conduire à la tentation de faire passer responsabilisation et valeurs par-dessus bord, au profit de récompenses immédiates – matérielles ou morales.

Transparence

La politique est-elle corruptible ?

Une étude en France montre l'influence des budgets de campagne sur les résultats électoraux. En Suisse également, les dépenses publicitaires à des fins politiques croissent. Alors pourquoi, selon les adversaires de l'initiative sur la transparence, l'argent n'a-t-il pas d'importance ?

Nadine Masshardt. On le supposait depuis longtemps, à présent une étude en France le prouve : les budgets de campagne ont une influence sur les résultats électoraux. En Suisse également, on investit toujours plus d'argent dans les campagnes de votation et d'élection. Pourtant, les adversaires de l'initiative sur la transparence affirment que l'argent n'a pas d'importance.

L'argent gouverne vraiment le monde. Visiblement, l'expression a une plus grande part de vérité qu'on le croit. Une voix « coûte » en France six euros aux élections législatives voire 32 euros aux municipales, avancent les politologues Yasmine Bekkouche et Julia Cagé dans leur récente étude « The Price of a Vote ». Sur la période étudiée, de 1993 à 2014, elles ont constaté un impact majeur des budgets de campagne sur les résultats électoraux. Dans « Le Monde », la chercheuse J. Cagé conclut que au lieu de « Un homme, une voix » il est plus juste de dire « Un euro, une voix ».

La Suisse à la traîne

L'impact des budgets de campagne sur le nombre de voix en Suisse n'a pas encore été étudié de manière scientifique. Mais un point ne fait aucun doute : dans notre pays aussi, des sommes colossales sont mobilisées à des fins de publicité politique – tendance à la hausse. Si en 2003, on investissait encore 28 millions de francs, chacune des dernières élections a nécessité une quarantaine de millions. On estime par ailleurs que 69 millions de francs environ ont été injectés dans des campagnes de votation entre 2008 et 2011. Et pourtant, on ne cesse d'affirmer que la politique n'est pas corruptible. Comme, p. ex. le conseiller national UDC Erich Hess dans

l'émission politique « Arena ». Se pose alors la question : pourquoi ce parti investit-il autant dans la publicité politique si, paraît-il, l'argent n'a en fait aucune influence sur les résultats ?

Dans ses campagnes, l'UDC dépense sans doute plus du triple que le PLR et neuf fois plus que le PS et le PDC. Certes, l'argent n'est pas le seul moyen de parvenir à ses fins. Reste que ces montants suscitent l'incompréhension au sein de la population et attisent la méfiance envers la politique.

La transparence, une solution tempérée

La transparence constitue un moyen tempéré de montrer d'où provient l'argent. Raison pour laquelle une large formation a déposé une initiative en automne. Sans rien vouloir interdire, elle demande purement et simplement à ce que les partis et comités déclarent l'origine des dons supérieurs à 10 000 francs. Idem pour les campagnes de votation et d'élection dont le budget dépasse 100 000 francs.

Schwytz et Fribourg ouvrent la voie

En plus de nombreux sondages, les dernières votations cantonales révèlent le besoin de la population d'une transparence accrue sur le financement en politique. À Fribourg et à Schwytz, deux initiatives de la Jeunesse socialiste acceptées au mois de mars vont plus loin que l'initiative nationale actuelle.

Une plus grande transparence n'empêche pas que l'argent ait un impact sur la politique. Mais, au moins, la population apprend qui entend influencer les décisions par l'argent. Et cette information aide à forger l'opinion et donc, notre démocratie.

« La transparence crée de la confiance envers la politique, aide à forger l'opinion et donc, notre démocratie. »

Nadine Masshardt,
Conseillère nationale PS



Représentation d'intérêts – conflit d'intérêts ?

Si l'on en croit certains articles de presse, les conflits d'intérêts des parlementaires ne cessent d'augmenter depuis des années. Considérés hautement « problématiques », les mandats d'administrateur ou de directeur. Car on présume que les parlementaires concernés ne se positionnent pas suivant leurs propres convictions mais, de fait, en faveur d'une association professionnelle ou d'un secteur économique.



Lorenz Hess,
Conseiller national PDB

« Le membre du Parlement n'ayant ni passé ni « bagage », exempt de toute obligation et de tout lien, n'existe pas dans notre système de milice. »

Lorenz Hess. Autant le dire tout de suite: si la classe politique est censée décider et voter en étant libre de toute influence et de tout lien, comme bon lui semble et sur la base de ses connaissances uniquement, alors le passage à un parlement professionnel s'impose. Et même un parlementaire à temps plein n'est jamais totalement « blanc comme neige » ni neutre: il ou elle vient d'une région et en défendra automatiquement les intérêts. De plus, avant d'entamer leur carrière politique, ces députés ont selon toute vraisemblance exercé dans un secteur d'activité précis. Enfin, des intérêts personnels façonnent aussi une orientation politique. Une cycliste enthousiaste et convaincue ne votera pas toujours de la même manière que le propriétaire d'une belle voiture de sport.

Le cas particulier du système de milice

Dans le cas du système de milice, il est vrai, les choses ne sont pas si simples car, en théorie du moins, les parlementaires exercent encore une activité professionnelle, même si ce n'est plus à temps complet. Mais au sein du Parlement suisse, le nombre croissant de politiciens professionnels, jeunes pour la plupart, est lui aussi sous tension: leur poste étant, de fait, remis en question tous les quatre ans, ils doivent donc veiller à des prises de position équilibrées tout en gardant un œil sur le potentiel devant les urnes.

La transparence comme prérequis

On peut alors dire à juste titre que, d'une manière générale, les parlementaires représentent aussi toujours des intérêts – quelles que puissent en être les raisons et les motivations. L'analyse doit donc porter sur la façon d'appréhender ce constat et surtout sur les mesures à prendre pour que le système politique continue à fonctionner correctement et de manière impartiale. Une notion se profile clairement ici: la transparence. Concrètement, cela veut dire que les électrices et les électeurs doivent pouvoir identi-

fier simplement les intérêts qui lient les parlementaires.

Élections: devoir de publicité

L'obligation de publicité de ces relations garantit un niveau de transparence minimum. Les membres du Conseil national et du Conseil des États sont tenus d'indiquer ces liens d'intérêts, qui font l'objet d'une publication sur le site Internet du Parlement. Cet élément du profil des parlementaires se veut une aide à la décision pour les électeurs. S'y ajoute la liste de toutes les interventions déposées et de tous les votes en Conseil. Sans oublier le clic sur Google qui complète l'ensemble de manière significative. Il est intéressant de constater que la thématique récurrente des activités extra-politiques et de leur dramatisation n'a jamais incité quiconque à exiger le respect du devoir de publicité AVANT les élections. Manifestement, les renseignements et les « parcours » que les candidats diffusent – ou passent sous silence – dans leurs dépliants de campagne ou sur leurs sites Internet, n'ont guère d'importance. Quelques recherches mêmes rudimentaires montrent que certains éléments sont loin d'être toujours présentés avec une rigueur absolue.

Une pression médiatique omniprésente

La question se pose alors inévitablement de savoir pourquoi les liens d'intérêts sont un sujet si régulièrement repris (ou monté en épingle). Une explication serait que les parlementaires sont soupçonnés de n'agir plus que dans l'intérêt de leurs employeurs ou organismes et donc d'être des lobbyistes. Comme montré précédemment, il est en effet vrai que le comportement politique repose sur les origines, sur les activités extra-politiques et sur les intérêts personnels. Cela est indiscutable. Il ne faut pas non plus oublier, mais visiblement cela n'est pas un problème, que selon les groupes parlementaires, les membres qui les composent sont de fait obligés d'adopter des positions en ligne

avec le parti, même si leur opinion personnelle est différente.

Deux poids deux mesures

La discussion actuelle s'accompagne d'un phénomène qui considère qu'il y a de « bons » et de « mauvais » représentants d'intérêts. La présidence du conseil d'administration d'un assureur maladie, comme dans le cas de l'auteur, est avant tout présentée comme peu compatible avec la fonction d'un parlementaire de milice. Or, constat qui n'est pas dénué d'ironie, en regardant de plus près la liste des parlementaires on s'aperçoit que les prestataires sont représentés à la Chambre deux fois plus souvent que les assureurs maladie. Et pourtant, c'est le « pouvoir » de ces derniers qui est constamment évoqué. Les amorces politiques actuelles visant à identifier certains liens d'intérêts comme motif d'exclusion du parlement établissent elles aussi une distinction entre « bon » et « mauvais »: un représentant syndical à titre principal est visiblement tout aussi peu suspicieux qu'une double représentation, tant de l'union des paysans que de celle des arts et métiers avec respectivement un directeur et un président au Parlement.

L'indépendance absolue n'existe pas

Le membre du Parlement n'ayant ni passé ni « bagage », exempt de toute obligation et de tout lien, n'existe pas dans notre système de milice. En contrepartie de cela, nous profitons du fait que notre Parlement est l'un des moins chers et qu'il n'a pas à rougir de son efficacité face à des assemblées professionnelles. C'est bien à un parlement professionnel que nous arriverions si nous n'allions pas vraiment jusqu'au bout d'un débat sur le lobbyisme mené sans parti pris. Et, en conclusion, permettez-moi de poser encore une question: quels arguments plaident contre le fait que des secteurs d'activité et des organisations d'importance aient leur voix au Parlement, apportant par là même un savoir-faire issu de la pratique dans la tour d'ivoire de la politique fédérale?

À la croisée du 5^e pouvoir et des fonctions étatiques

« Une loi de lobbyistes » s'exclament les opposants à la nouvelle loi sur les jeux d'argent. Porte « la marque du lobby des assurances » déplorent les cyberactivistes, qui collectent des signatures contre la nouvelle loi sur le contrat d'assurance. Dans son article, l'organisme Lobbywatch qualifie la session de printemps des chambres fédérales de « Trois dures semaines » [Drei harte Wochen]. La question qui se pose alors : mais que se passe-t-il dans la politique suisse ?

« La transparence n'est que la partie émergée de l'iceberg. L'indépendance, insuffisamment garantie en raison de conflits de rôles, en constitue la partie immergée. »



Claude Longchamp
Politologue

Claude Longchamp. Ma théorie est la suivante : les allégations citées en introduction ne sont que le sommet de l'iceberg. Un iceberg formé d'un processus de formation de la volonté politique qui a été profondément transformé. Les symptômes et la portée de cette mutation ont trop longtemps été niés. Les travaux portant sur la formation du système politique en Suisse distinguent différentes étapes : il y a tout d'abord eu la période démocratique de 1848, basée sur la création d'un parlement constitué de représentants des cantons et du peuple. Puis vint l'ère de la démocratie directe de 1874, marquée par le référendum comme moyen de veto et par la participation des associations professionnelles au processus de formation de la volonté politique. Enfin est arrivé le moment des partenaires sociaux de 1937, où les employeurs et les employés pacifiés sont devenus des interlocuteurs privilégiés de l'État.

À présent, on soupçonne de plus en plus qu'aujourd'hui le processus de formation de la volonté politique ne suive pas le schéma d'un corporatisme démocratique. Le lobbyisme a gagné en importance avec la politique mondialisée. Dans les années 90, des formes anglo-saxonnes du processus politique ont fait leur apparition

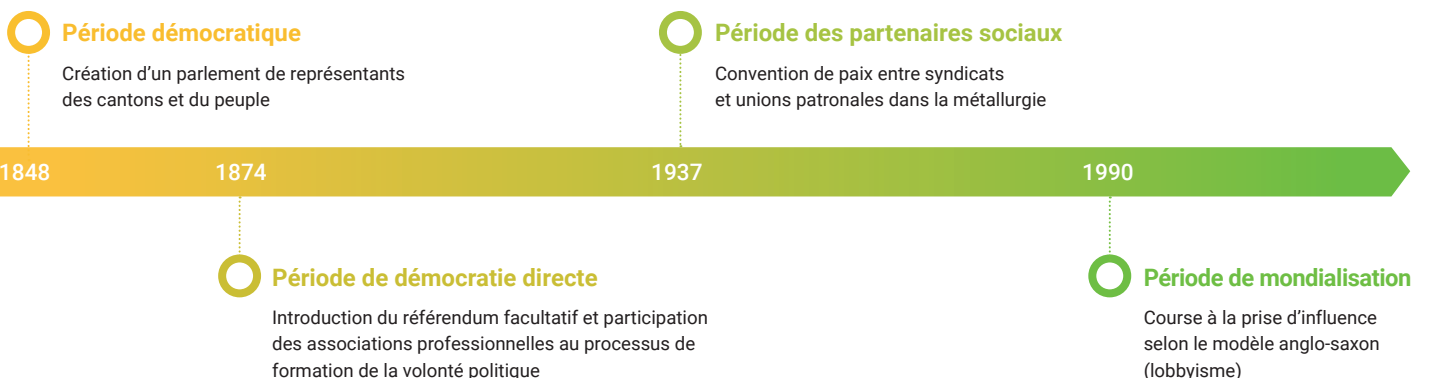
dans le pays. L'arrangement entre l'État, les associations professionnelles et les partis a été supplanté par une course à la prise d'influence, structurée de manière pluraliste, menée de manière commerciale et gérée de manière professionnelle.

Le parlement en mauvaise posture

Aujourd'hui, des acteurs professionnels étrangers fournissent l'accès à des décideurs suisses. Certaines entreprises concernées par des dispositions légales interviennent sur la scène politique au moyen de leurs propres experts. Des associations professionnelles initient des cycles politiques complets, par exemple en matière fiscale. Même dans les partis, on voit de plus en plus de politiques non professionnels exerçant une activité annexe de conseil en entreprise, en stratégie, en communication ou en gestion de crise. C'est à juste titre qu'on parle d'un cinquième pouvoir. On entend par là les activités de lobbyisme qui croissent de manière qualitative et quantitative. En premier lieu, on trouve les objectifs des groupes d'intérêt. Défendre le statut quo, ou le modifier s'il ne leur convient pas, constitue la mission des lobbys. Placer la bonne information au bon moment et au bon endroit, est leur métier. Le lobbyisme d'acteurs privés est particulière-

ment légitime en démocratie libérale. Mais ce qui se justifie également plus que jamais, c'est de demander les conditions auxquelles les autorités peuvent accomplir leurs tâches. C'est à la croisée directe du cinquième pouvoir et des fonctions étatiques que se trouve le point de convergence crucial. Cette mise en lumière constitue la forme moderne de répartition des pouvoirs. Dans l'exécutif, c'est l'exercice à plein temps qui opère comme garde-fou. L'administration a également été sensibilisée par de nouvelles règles de gouvernance. En revanche, le parlement est lui en mauvaise posture : la transparence n'est que la partie émergée de l'iceberg ; l'indépendance, insuffisamment garantie en raison de conflits de rôles, en constitue la partie immergée. Au final, il n'y a rien d'étonnant au fait que de plus en plus d'initiatives populaires portent sur le lobbyisme. Il convient à présent d'établir de nouvelles limites entre l'exercice d'une influence légitime dans le processus de formation de la volonté politique et une indépendance légitime des décisions démocratiques. Les premiers signes du changement sont les initiatives populaires acceptées qui dans divers cantons réclament des institutions politiques protégées des intérêts privés. Cela n'est en principe qu'un début.

Formation du système politique en Suisse



Quand le contrôle doit-il l'emporter sur la confiance ?

Après un scandale, il s'élève toujours des voix pour exiger un renfort des contrôles par l'État, voire des lois ou des sanctions plus strictes. Mais les contrôles ont leurs limites. Et la question se pose toujours de savoir qui contrôle le contrôleur au bout du compte. Dans le cas le plus récent du scandale CarPostal, une révision externe, ou une surveillance, convenable aurait toutefois dû détecter ces manipulations comptables en temps voulu.

Felix Schneuwly. À chaque fois qu'un scandale éclate au sujet de fraudes à l'assurance sociale ou, comme récemment, de manipulations comptables dans le cas de CarPostal Suisse, l'opinion publique s'insurge: «Comment cela a-t-il pu se produire?» Puis on s'empresse une fois encore de réclamer des contrôles étatiques plus stricts. Ou même de durcir la loi et de renforcer les sanctions. Mais dès lors qu'il s'agit d'intérêts politiques propres, on prône alors la confiance plutôt que le contrôle et la suspicion généralisée.

Jusqu'où se justifie une réglementation ?

Les opposants politiques exigent alors une législation plus dure, voire une tolérance zéro. Mais là n'est pas mon propos. Je souhaite plutôt développer l'idée de la responsabilité et du contrôle.

Les partis bourgeois ne veulent pas faire planer une suspicion générale sur les contribuables. Les partis de gauche s'élèvent contre toute stigmatisation des retraités. Mais le fait est que le soupçon de fraude à l'assurance sociale est regardé de manière plus inquisitrice que celui de fraude fiscale. C'est ce que montrent les rapports de force au parlement.

Quant à savoir si le rapport de force est le même au sein de la population, le référendum contre la surveillance des assurés le montrera.

En matière de fraudes, leur prévention soulève les mêmes questions que leur répression. Quel effort régulateur apparaît justifié au regard de la réduction de risques donnés? Et surtout, les risques portent-ils avant tout sur un préjudice matériel ou moral?

«Préméditation ou négligence, les infractions aux règles existent dans tous les systèmes. Il s'agit de voir si une révision externe ou une surveillance convenable aurait toutefois dû détecter ces manipulations comptables en temps voulu.»

Le contrôle a ses limites

La révision externe ne se distingue en rien d'autres prestations: il convient en tout premier lieu de connaître les attentes du client.

Dans le cadre du scandale largement médiatisé au cours des mois derniers au sujet des manipulations comptables de CarPostal, filiale de La Poste, on observe que l'Office fédéral des transports (OFT) agissait comme instance de

contrôle, en plus de la révision externe. Mais si on attend d'un réviseur qu'il découvre toutes les activités criminelles, autant poster jour et nuit un procureur à côté de tous les cadres de toutes les entreprises et de toutes les administrations. Et cela aurait pour conséquence de renchérir massivement le coût du contrôle. Sans oublier que même le procureur devrait être contrôlé lui aussi, afin qu'il ne soit pas gagné par les velléités criminelles du cadre en question. On fait donc toujours face au même dilemme: «Qui contrôle le contrôleur au bout du compte?»

Les infractions aux règles: une constante

Le risque d'un scandale au niveau de l'État présente, in fine, des parallèles avec la notion de qualité. Plus les attentes sont marquées du sceau de la perfection et plus la charge est importante. Le système politique suisse n'a donc pas besoin de lois plus strictes ni de mandats plus clairs ou plus vastes, pas plus que de réviseurs plus qualifiés. Que se soit par préméditation ou par négligence, les infractions aux règles existent dans tous les systèmes. Dans le cas du scandale CarPostal, se pose donc de façon très pressante la question de savoir si une révision externe convenable ou si la surveillance n'auraient pas dû découvrir les manipulations comptables en temps voulu.

~ 1959

Tel est le nombre de mandats exercés par l'ensemble des parlementaires, d'après une analyse de la *Neue Zürcher Zeitung* effectuée en 2016. Cela correspond à une moyenne de huit mandats par représentant du peuple.

COMPARIPEDIA

Lobbyisme

Le lobbyisme désigne la représentation d'intérêts de personnes ou de groupes, qui ne sont pas directement représentés au parlement et qui poursuivent des intérêts soumis à des décisions parlementaires. Le lobbying peut se faire de manière directe en interpellant des politiciens/autorités ou indirecte en influençant l'opinion publique. La Suisse compte 500 lobbyistes. Pour accéder au Palais fédéral, une partie d'entre eux détient un badge de la part d'un membre du parlement; les autres obtiennent un badge journalier sur invitation d'un parlementaire. La commission des institutions politiques du Conseil des États demande que chaque membre du parlement ne puisse donner qu'un seul de ces deux badges à un lobbyiste professionnel afin d'en limiter le nombre à 246. La Société Suisse de Public Affairs (SSPA) demande que les lobbyistes soient accrédités, comme cela est le cas pour les journalistes.

IMPRESSUM

Éditeur: comparis.ch,
Birmensdorferstrasse 108
8003 Zurich

Conception: comparis.ch

Impression: Linkgroup AG, Zürich

Réactions: media@comparis.ch

www.comparis.ch