

Steven Eichenberger, Andrea Pilotti, André Mach, Frédéric Varone<sup>1</sup>

## Parlement de milice et groupes d'intérêt (1970–2010)

### Professionnalisation et diversification des liens d'intérêt?

A Lay Parliament and its Interest Groups (1970–2010). A Professionalisation and Diversification of Interest Ties?

The Swiss Parliament is distinguished in historical international comparison by its tradition of non-professional public service. Although existing literature on interest groups (IGs) mainly treats the influence and pressure they have placed upon members of parliament (MPs), for Switzerland – particularly in light of this non-professional public service tradition – it also appears warranted to study ties between IGs and MPs. These ties, however, whether in the form of MPs being full-time employees or leading members (but not employees) of interest groups, have so far not been studied systematically. This analysis investigates the evolution of these ties from 1970 to 2010. Taking as a point of departure the increased professionalization of the Swiss Parliament, especially due to the introduction of permanent and specialized committees and increased compensation for parliamentary work since the beginning of the 1990s, we find that the number of MPs who are also full-time employees of IGs has steadily decreased since the 1990s. The number of MPs serving as outside or “honorary” board members of IGs has, however, actually increased since the beginning of the 1990s. This also reflects the increased importance of the Parliament in the Swiss political system, which gives interest groups with an increased incentive to develop ties to MPs. At the same time, our results show that public IGs now have more MPs as board members than do traditionally corporatist IGs.

1 Cette contribution s'inscrit dans le cadre de la recherche Lobbying, Litigation and Direct Democracy: Comparing Advocacy Strategies of Interest Groups in Switzerland and California, financée par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (100018\_149689-1) et dirigée par Frédéric Varone et André Mach.

Le Parlement helvétique se distingue historiquement par son caractère de milice et sa faible professionnalisation en comparaison internationale. Cette situation en fait-il la cible privilégiée des groupes d'intérêt? Pour y répondre, il convient notamment d'analyser les liens d'intérêt des parlementaires qui peuvent prendre des formes diverses: exercice de fonctions dirigeantes au sein des groupes d'intérêt (secrétaires salariés, président ou membre d'organe dirigeant) ou membres de conseils d'administration par exemple. La présence de nombreux représentants de groupes d'intérêt au sein même de l'Assemblée fédérale est connue, et diverses analyses empiriques ont montré la double allégeance des parlementaires fédéraux, vis-à-vis de leur parti et des groupes d'intérêt dont ils sont les représentants directs.<sup>2</sup> En outre, plusieurs partis entretiennent des relations privilégiées avec certains groupes importants, qui se répercutent au niveau parlementaire: députés socialistes et syndicats, élus radicaux-libéraux et associations patronales, parlementaires de l'Union démocratique du centre et associations paysannes, représentants des Verts et organisations écologistes. Nous ne disposons toutefois d'aucune analyse systématique portant sur les législatures récentes.

Depuis le début des années 1990, et en dépit du rejet populaire de la réforme du Parlement en 1992, on assiste à une dynamique de revalorisation et de professionnalisation du Parlement, grâce principalement à la création d'un nouveau système de commissions spécialisées permanentes et à l'amélioration des indemnités. Dès lors, deux axes d'interrogation peuvent être développés. D'une part, il est pertinent de se focaliser sur la nature des liens unissant parlementaires et groupes d'intérêt. Sous quelles formes et comment a évolué la présence des groupes d'intérêt dans l'arène parlementaire? S'agit-il prioritairement de permanents salariés par les groupes ou plutôt de leurs dirigeants bénévoles? D'autre part, quels sont les groupes d'intérêt représentés au Parlement? S'agit-il avant tout des associations économiques faitières (patronales, syndicales ou agricoles), de groupes plus sectoriels ou de défenseurs d'intérêts «publics» (protection de l'environnement, défense des consommateurs ou des locataires)?

On peut émettre les deux hypothèses suivantes quant à l'évolution, au cours des 20 dernières années, des relations entre parlementaires et groupes d'intérêt. Premièrement, le nombre de fonctionnaires/permanents salariés des associations présents au Parlement devrait diminuer au profit de dirigeants bénévoles, en raison de la professionnalisation accrue des parlementaires. Secondement, dans le contexte récent d'une remise en cause du système néocorporatiste, caractérisé par la prédominance des associations économiques (principales organisations patronales, syndicales et paysannes), et de l'affirmation sur le plan politique de nouveaux groupes d'intérêt

2 Henry Kerr, *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin 1981; Erich Gruner, *Die Schweizerische Bundesversammlung / L'Assemblée fédérale suisse 1920–1968*, Berne 1970.

public, on devrait assister à une diversification ou pluralisation de l'éventail des groupes d'intérêt représentés au Parlement.

Pour tester ces deux hypothèses, nous analysons l'évolution des liens d'intérêt des membres du Conseil national de 1970 jusqu'à 2010; l'analyse systématique des registres des liens d'intérêt nous permet de documenter les évolutions des groupes représentés au Parlement, en particulier depuis les années 1990, marquées par une revalorisation du rôle de l'Assemblée fédérale.

## **Faiblesse des partis et du Parlement versus pouvoir des groupes d'intérêt**

En Suisse, les groupes d'intérêt occupent une place centrale dans la vie politique. Les grandes associations faïtières de l'économie, fondées à la fin du 19<sup>e</sup> siècle, donc avant les partis politiques,<sup>3</sup> ont très tôt développé une organisation centralisée, dont les partis politiques ne disposaient pas pendant longtemps. Cela leur a permis d'accroître leur influence sur le processus décisionnel fédéral. Deux facteurs ont contribué à cette évolution, à savoir la précocité de la révolution industrielle et la faiblesse de l'Etat central qui, plutôt que de développer son appareil administratif, a subventionné les secrétariats des principales associations faïtières.<sup>4</sup> Aubert observe également que «cette organisation centralisée des associations économiques leur a permis de se doter d'un corps de véritables spécialistes dont le Gouvernement fédéral n'a pas manqué de tirer profit. Au lieu d'augmenter l'effectif de ses propres fonctionnaires, il a préféré recourir aux services de ces administrations privées, notamment pour se procurer des informations statistiques, et c'est ainsi que la Confédération a noué avec les associations, dès le 19<sup>e</sup> siècle, des rapports de client à fournisseurs qu'elle n'a évidemment jamais établis avec les partis.»<sup>5</sup>

En bref, les principales associations faïtières de l'économie disposent, d'une part, d'une reconnaissance par l'Etat et d'une influence majeure sur le processus décisionnel; d'autre part, elles peuvent compter sur d'importantes ressources de pouvoir, telles que le nombre de membres et leur représentativité, leurs moyens

3 Parmi les principales associations faïtières de l'économie, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI) est constituée en 1870 (dès 2000, Economiesuisse), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) en 1879, l'Union syndicale suisse (USS) en 1880, l'Union suisse des paysans (USP) en 1897. En revanche, le Parti socialiste suisse (PSS) n'est fondé qu'en 1888, le Parti radical-démocratique (PRD) en 1894 (dès 2009, Parti libéral-radical, PLR), le Parti conservateur populaire (PC) en 1912 (dès 1971, Parti démocrate-chrétien, PDC) et le Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) en 1937 (dès 1971, Union démocratique du centre, UDC).

4 André Mach, Associations d'intérêt, in: Peter Knoepfel et al. (éd.), Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse, Zurich 2014, p. 413-434.

5 Jean-François Aubert, L'Assemblée fédérale suisse, 1848-1998, Bâle 1998, p. 121.

financiers et leur capacité d'expertise. Force est de constater que, face aux grandes associations économiques, les partis politiques sont en revanche restés faiblement constitués, en demeurant très fragmentés en différentes sections cantonales. Le fédéralisme a ralenti leur développement sur le plan national. L'importante autonomie reconnue aux cantons rend plus difficile l'organisation d'une structure partisane nationale forte et cohérente. Cette difficulté est, entre autres, liée à la diversité culturelle et socioéconomique de la Suisse. En raison de leur faible cohérence idéologique (mis à part les partis de gauche), il est même plus juste de parler d'une sorte de «confédération de partis», dont font partie des organisations partisans cantonales ayant en commun une même idéologie, mais qui reflètent en même temps des traditions régionales très différentes.<sup>6</sup> Malgré l'émergence des partis nationaux dès la fin du 19<sup>e</sup> siècle, ces derniers continuent à afficher, tout au long du 20<sup>e</sup> siècle, une importante faiblesse organisationnelle et matérielle. Ajoutons également que, à l'exemple du Parlement fédéral, les associations partisans suisses sont aussi largement fondées sur le principe de milice, ce qui explique leur faible professionnalisation avec un nombre très limité de collaborateurs à plein temps.<sup>7</sup> De plus, elles ne disposent pas de financement public direct, ni pour leurs permanents, ni pour les campagnes électorales ou référendaires.<sup>8</sup> L'absence de ressources dont souffrent les partis nationaux est flagrante, en comparaison avec les principaux groupes d'intérêt.

L'influence des groupes d'intérêt en Suisse se traduit notamment à travers leur rôle incontournable dans la phase préparlementaire, à la fois dans les commissions extraparlimentaires et lors de la procédure de consultation, généralement considérée comme la phase la plus importante du processus décisionnel, en tout cas jusqu'aux années 1990. Une fois achevée cette phase préparlementaire, le Conseil fédéral soumet un projet de loi ou constitutionnel au Parlement, ce qui ouvre donc la phase parlementaire proprement dite du processus législatif.<sup>9</sup> De manière générale, le rôle et le pouvoir du Parlement dans le processus décisionnel, en dépit de ses compé-

6 Voir à ce sujet: Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz*, Berne 1977; Hans-Ulrich Jost, Critique historique du parti politique, in: *Annuaire suisse de science politique* 26 (1986), p. 317–332; sur le PDC, Pierre-Antoine Schorderet, *Retour sur les origines des partis politiques. Les transformations du mouvement catholique-conservateur*, in: Oscar Mazzoleni, Hervé Rayner (éd.), *Les partis politiques suisses: traditions et renouvellements*, Paris 2009, p. 23–44; sur le PRD, Olivier Meuwly, *Les partis politiques. Acteurs de l'histoire suisse*, Lausanne 2010; Christina Späti, *Historische Parteienforschung in der Schweiz. Überblick, Forschungsstand und neue Perspektiven*, in: *traverse* 20/1 (2013), p. 156–172.

7 Hanspeter Fagagnini, *Die Rolle der Parteien auf kantonaler Ebene*, in: *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft* 18 (1978), p. 75–94, ici 90 s.

8 Andreas Ladner, Michael Brändle, *Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen?*, Zurich 2001.

9 Pascal Sciarini, *Processus législatif*, in: Peter Knoepfel et al. (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse*, Zurich 2014, p. 527–561, ici 541–547.

tences formelles de législateur, ont été considérés comme faibles.<sup>10</sup> Suivant Kriesi, «le pouvoir de l'Assemblée fédérale est limité par des contraintes institutionnelles: sa faiblesse face au gouvernement, son manque de ressources et le fait qu'elle ne constitue qu'une étape intermédiaire dans le processus législatif (intercalée entre une phase préparatoire très importante et une phase plébiscitaire souvent décisive) diminuent considérablement sa marge d'action».<sup>11</sup> Les modifications apportées par le Parlement aux projets du Conseil fédéral restent généralement de portée mineure.<sup>12</sup> Ainsi, plus une étape est située en amont du processus décisionnel, plus elle revêt d'importance aux yeux de l'élite politique.<sup>13</sup> La faiblesse structurelle du législatif helvétique, intercalé entre une éventuelle phase référendaire qui permet de contester en votation populaire les décisions du Parlement, et la phase préparatoire dont le développement est en partie dû à l'existence du référendum,<sup>14</sup> est encore accentuée par l'importance accordée au principe de milice et le faible degré de professionnalisation du Parlement.<sup>15</sup>

Le système de milice prévoit ainsi que les parlementaires assument leur fonction comme un mandat annexe à leurs activités professionnelles principales. Cette vision reste fortement ancrée dans les pratiques politiques suisses tout au long du 20<sup>e</sup> siècle. Par conséquent, «le travail fourni par les parlementaires passe pour un office honorifique et n'est dédommagé que de façon symbolique. Le temps croissant qu'il faut consacrer à ce travail fixe des limites naturelles aux capacités de rendement des parlementaires. C'est pourquoi le poids de l'exécutif, de l'administration et des groupes d'intérêt augmente, qui tous disposent de forces suffisamment nombreuses.»<sup>16</sup> En raison du système de milice, la rémunération des élus, enjeu central de toute professionnalisation du mandat de parlementaire, n'a longtemps été que symbolique.

10 Hanspeter Kriesi, *Le système politique suisse*, Paris 1998, p. 182 ss.; Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Berne 1999.

11 Kriesi (voir note 10), p. 217.

12 Wolf Linder, *La décision politique en Suisse*, Lausanne 1987, p. 40 s; Ernst Zehnder, *Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971 bis 1975*, s. l. 1988, p. 73 ss.

13 Hanspeter Kriesi, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Francfort-sur-le-Main 1980.

14 Leonard Neidhart, *Plebizit und pluralitäre Demokratie. Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Berne 1970.

15 Heidi Z'graggen, *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*, Berne 2009; Andrea Pilotti, *Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation (1910–2010)*. *Biographie collective des élus fédéraux et réformes du Parlement helvétique*, Lausanne 2012.

16 Gruner (voir note 2), p. 137.

## Changements récents: renforcement et professionnalisation accrue du Parlement

La vision du mandat parlementaire conçu comme un service rendu à la communauté à titre honorifique restait encore très largement majoritaire jusque dans les années 1970. Toutefois, à la suite de l'affaire dite des «Mirages», on commence à reconnaître la nécessité de renforcer le contrôle parlementaire sur l'exécutif et l'administration fédérale.<sup>17</sup> Cela conduit au versement dès 1968 d'une première indemnité annuelle pour chaque élu, ainsi qu'à l'octroi des premières contributions pour les députations de l'Assemblée fédérale depuis 1972. Ce contexte voit la mise sur pied de la commission d'étude *Avenir du Parlement* en 1974, dont les travaux se déroulent pendant quatre ans. Malgré une première véritable prise de conscience des limites du Parlement de milice, la majorité des élus ne va cependant pas jusqu'à remettre en question ce dernier. Même les parlementaires de gauche, censés être les plus enclins à soutenir une telle idée, évitent soigneusement de parler d'une professionnalisation du mandat d'élu fédéral. A cette époque et jusque dans les années 1980, on observe un clair manque de volonté politique de réaliser une réforme en profondeur du Parlement, tant et si bien que les mesures prônées par le rapport de la commission *Avenir du Parlement* ne connaissent qu'un faible prolongement.

Le deuxième projet de réforme parlementaire (*Réforme du Parlement*) fait suite à deux scandales, ayant profondément bouleversé la politique suisse à la fin des années 1980: l'affaire Kopp et celle dite des fiches.<sup>18</sup> Pour la première fois, une majorité de parlementaires est déterminée à réformer et à professionnaliser le législatif dans le souci d'améliorer les conditions de travail des députés et des sénateurs pour mieux accomplir leur fonction, notamment en raison d'une importante surcharge de travail liée à la perspective d'un rapprochement avec l'Union européenne (UE) et de l'adaptation de la législation helvétique à celle de l'UE.

17 En 1964, le Conseil fédéral demande au Parlement de voter un nouveau crédit pour l'achat d'avions militaires, après un premier crédit voté en 1961. Les parlementaires découvrent ainsi que le gouvernement et son administration ne les avaient pas informés de tous les coûts. A la suite de ce scandale, une base légale est créée pour mettre sur pied la première commission d'enquête parlementaire dans l'histoire de l'Assemblée fédérale. L'affaire entraîne aussi, quelques années plus tard, la démission du conseiller fédéral Paul Chaudet (PRD, Vaud), chef du Département fédéral militaire. Voir: Paolo Urio, L'affaire des Mirages. Décision administrative et contrôle parlementaire, Genève 1972.

18 La radicale zurichoise Elisabeth Kopp, première femme élue au Gouvernement fédéral en 1984, démissionne en janvier 1989. Cheffe du Département fédéral de justice et police, elle était accusée d'avoir trahi le secret de fonction, en ayant incité son mari à démissionner du conseil d'administration d'une entreprise qui faisait l'objet d'une enquête fédérale pour blanchiment. Le scandale des fiches déclenché en 1989 fait référence à la découverte d'un fichier contenant 900'000 noms de personnes et d'organisations, liées par exemple aux syndicats, aux mouvements pacifistes ou antiatomiques, et géré par la police fédérale, puis d'autres fichiers du Département fédéral militaire et de plusieurs services cantonaux de sécurité.

La professionnalisation parlementaire en Suisse, en plus d'être tardive et inachevée en comparaison avec les autres pays européens, reste aussi contestée. Du début des années 1960 jusqu'aux années 2000, l'amélioration des conditions matérielles des élus et la revalorisation de l'Assemblée fédérale sont remises en cause par une partie de la droite économique et, dès les années 1990, par la droite nationaliste incarnée par la «nouvelle» UDC. La première avance des raisons surtout financières, en jugeant excessifs les coûts engendrés par les réformes, mais également liées à la crainte que celles-ci entraînent une emprise grandissante de l'Etat sur la société et, plus particulièrement, sur l'économie. En revanche, l'opposition de la seconde relève de facteurs identitaires: elle cherche à sauvegarder le système de milice, en dénonçant le processus de professionnalisation parlementaire comme une tentative de le dénaturer et de remettre en question l'exception suisse.<sup>19</sup> Malgré cette opposition, qui a réussi à faire échouer en votation populaire les deux principaux volets de la réforme de 1992 (révision de la loi sur les indemnités parlementaires et nouvelle loi sur les coûts d'infrastructure), plusieurs mesures, allant dans le sens d'un renforcement du rôle et des compétences du Parlement, sont adoptées: instauration en 1991 d'un nouveau système de commissions permanentes spécialisées, adoption en 2002 d'une nouvelle loi sur le Parlement qui reconnaît à l'Assemblée fédérale davantage de compétences et d'influence dans le processus décisionnel et, enfin, amélioration notable des indemnités individuelles et des contributions aux groupes parlementaires.<sup>20</sup>

Les décennies 1990 et 2000 coïncident donc avec une période caractérisée par des changements d'envergure liés à la professionnalisation accrue du mandat de parlementaire fédéral et au renforcement du rôle du Parlement dans le processus de décision. Ce dernier aspect est souligné par les études de Lüthi et Jegher<sup>21</sup> qui constatent que les commissions spécialisées permanentes ont considérablement amélioré le travail du législatif et que le lieu du compromis intervient désormais de plus en plus fréquemment au Parlement, plutôt que lors de la phase préparatoire. D'autres études ont montré un certain affaiblissement du néocorporatisme, caractérisé par la perte d'importance de la phase préparatoire et un renforcement du rôle du Parlement.<sup>22</sup>

19 Oscar Mazzoleni, Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse, in: *Politix* 75 (2006), p. 165–184, ici 178 ss.; Pilotti (voir note 15), p. 141 ss.

20 Pilotti (voir note 15), p. 178–181; Z'graggen (voir note 15).

21 Ruth Lüthi, *Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*, Berne 1997; Annina Jegher, *Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte*, Berne 1999.

22 Voir par exemple: Silja Häusermann, André Mach, Yannis Papadopoulos, From Corporatism to Partisan Politics. Social Policy Making under Strain in Switzerland, in: *Swiss Political Science Review* 10 (2004), p. 33–59; Pascal Sciarini, Eppure si muove. The Changing Nature of the Swiss Consensus Democracy, in: *Journal of European Public Policy* 21 (2014), p. 116–132.

## Types de liens d'intérêt et types de groupes présents au Parlement

Pour documenter l'évolution des liens d'intérêt des parlementaires, nous nous sommes principalement fondés sur le registre des liens d'intérêt publié annuellement depuis 1985 (listes complètes disponibles sur le site du Parlement: [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)). En vertu de la loi sur les rapports entre les conseils (art. 3bis), puis de la loi sur le Parlement entrée en vigueur en 2004 (art. 11, al. d), chaque parlementaire est tenu d'annoncer, à chaque début d'année civile, «les fonctions permanentes de direction ou de consultation qu'il assume pour le compte de groupes d'intérêt, suisses et étrangers». Avec la nouvelle loi de 2004, les dispositions sur les liens d'intérêt ont été quelque peu renforcées (nous y reviendrons).

Nous avons distingué deux dimensions: d'une part, le nombre de fonctionnaires/permanents salariés d'un groupe d'intérêt qui siègent au Conseil national (CN) et, d'autre part, le nombre de fonctions dirigeantes assumées dans une association et qui doivent être annoncées dans le registre des liens d'intérêt des parlementaires.<sup>23</sup> En 2000, par exemple, on retrouvait au CN aussi bien le directeur de l'Union suisse des paysans (Melchior Ehrler, PDC, Argovie) que son président (Marcel Sandoz, PRD, Vaud). Alors que le premier poste renvoie clairement à un statut de fonctionnaire associatif, le second concerne une fonction dirigeante exercée de manière accessoire à une profession principale.

Les données sur les fonctions dirigeantes ont été récoltées pour les années 1990, 2000 et 2010 à partir du registre des liens d'intérêt. Pour l'année 1980, les données sur les fonctionnaires associatifs se fondent sur les travaux de Pilotti.<sup>24</sup> Pour ces deux dimensions, nous avons également comparé nos données aux résultats obtenus par Gruner<sup>25</sup> pour la législature 1967–1971. En revanche, nous n'avons pas pris en considération les mandats d'administrateur ou de direction dans une entreprise, également répertoriés dans le registre, car une entreprise ne représente pas un groupe d'intérêt dans le sens usuel du terme (à savoir un groupe, composé de plusieurs membres, qui cherche à influencer le contenu des politiques publiques, mais sans participer aux élections).

Afin de distinguer quels types de groupes d'intérêt sont représentés au Conseil national, nous avons classé les groupes d'intérêt selon quatre catégories princi-

23 Nous avons uniquement pris en considération les présidents, membres du comité directeur ou directeur d'une organisation, en ignorant les simples membres, parfois également indiqués dans le registre. Par ailleurs, nous nous sommes limités au Conseil national afin de pouvoir comparer nos données avec celles de Gruner (voir note 2 et note 3), dont l'analyse portait uniquement sur la Chambre basse.

24 Pilotti (voir note 15).

25 Gruner (voir note 6).



pales: 1) Les *organisations économiques* englobent essentiellement les associations patronales, syndicales et paysannes (faïtières, de branche ou régionales), soit les principales associations corporatistes qui dominaient traditionnellement le processus politique. 2) Les *groupes institutionnels* renvoient aux associations représentant des autorités locales ou des institutions publiques sur un plan régional ou fédéral. 3) Les *organisations professionnelles* représentent et promeuvent les intérêts d'une profession (médecins, avocats, architectes et ingénieurs, et cetera). 4) Les *groupes d'intérêt public* défendent quant à eux une cause publique ou un but idéal (protection de l'environnement, action caritative, l'Action pour une Suisse indépendante et neutre/ASIN ou le Nouveau mouvement européen Suisse/Nomes par exemple), qui ne bénéficient pas uniquement aux membres de l'association.

### **Evolution des liens d'intérêt: entre professionnalisation parlementaire et pluralisation des liens d'intérêt**

Tenant compte de la revalorisation et de la professionnalisation accrue du Parlement depuis le début des années 1990, nous analysons dans un premier temps l'évolution du nombre de fonctionnaires associatifs, puis le nombre de mandats dirigeants exercés par des parlementaires.

La première dimension étudiée renvoie aux permanents salariés des groupes d'intérêt, à savoir les parlementaires exerçant à plein temps une profession de secrétaire ou de directeur d'une association à l'échelon fédéral ou cantonal. La proportion de fonctionnaires associatifs atteignait environ 12% de l'ensemble du Conseil national durant la législature 1967–1971.<sup>26</sup> Depuis lors, cette proportion a connu une diminution lente (tab. 1, p. 194). En 2010, on comptait 14 conseillers nationaux exerçant une profession de fonctionnaire associatif (soit 7,0%). Comme l'indique le tableau 1, pour lequel nous avons repris les catégories de Gruner, les secrétaires syndicaux sont de loin les plus représentés au Parlement, essentiellement au sein du PSS, avec quelques cas au sein du PDC et des Verts. On observe toutefois leur diminution progressive depuis les années 1970. Relevons qu'il s'agit principalement de secrétaires de fédérations syndicales, telles que le Syndicat du personnel des transports (SEV), la Fédération suisse des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie (FTMH ou Unia). Viennent ensuite les organisations patronales faïtières ou de branche, avec par exemple un directeur de l'Union patronale suisse, un secrétaire de la Société pour le développement de l'économie suisse, un directeur de l'USAM, un directeur de la Chambre de commerce et de l'industrie de Bâle-Ville notamment. Le secteur de l'agriculture

<sup>26</sup> Gruner (voir note 2), p. 165 s.; Gruner (voir note 6), p. 172 s.

Tab. 1: *Nombre de fonctionnaires associatifs  
(Conseil national, 1971–2010)*

Liens d'intérêt	1967–1971	1980	1990	2000	2010
Agriculture	3	2	1	3	2
Associations patronales	6	3	9	4	2
Syndicats	14	8	8	7	6
Autres	1	4	2	5	4
Total	24	17	20	19	14

Sources: Gruner (voir note 6, p. 172–173); Pilotti (voir note 15); Registre des liens d'intérêt 1990, 2000 et 2010.

suit avec principalement certains directeurs de l'USP. Enfin, la catégorie résiduelle des autres groupes d'intérêt, qui était quasiment inexistante dans les années 1970; cette catégorie gagne en importance au cours des 40 dernières années et rassemble les secrétaires ou les directeurs de groupes d'intérêt public, tels que les secrétaires d'associations de consommateurs ou de locataires, de Pro Familia ou de l'ASIN. Si l'on regarde la répartition des fonctionnaires associatifs par parti (tab. 2), alors le PSS occupe clairement la première place, avec une proportion importante, mais en diminution, de secrétaires syndicaux. Ce résultat n'est guère surprenant, car la députation socialiste se composait traditionnellement de deux catégories dominantes: celle des secrétaires syndicaux et celle des membres des exécutifs cantonaux ou communaux. En deuxième position, le PRD et le Parti libéral ont toujours compté quelques fonctionnaires patronaux ou paysans dans leurs rangs, de même que le PDC mais dans une moindre mesure. Enfin, l'UDC a eu dans ses rangs quasi exclusivement des secrétaires agricoles.

Dans un contexte de professionnalisation accrue du Parlement, marqué à la fois par un alourdissement de la charge de travail et une amélioration des indemnités versées aux élus, la proportion de fonctionnaires associatifs, en particulier des organisations économiques, a indéniablement baissé. Cela ne signifie pas pour autant que toutes les autres formes de liens d'intérêt aient aussi diminué; on retrouve en effet de nombreux parlementaires exerçant une fonction dirigeante à titre accessoire, partiellement dédommagée. Par exemple, en ne prenant en considération que les parlementaires membres du comité directeur des principales associations économiques faîtières, on constate que leur nombre a progressé entre 1980 et 2000 pour rester stable par la suite (tab. 3). Les présidents de l'USS, de l'USP ou de l'USAM sont quasi constamment

Tab. 2: *Nombre de fonctionnaires associatifs par principaux groupes parlementaires (Conseil national, 1971–2010)*

Groupe parlementaire	1967–1971	1980	1990	2000	2010
PRD + LIB	7	3	8	4	4
PDC	5	2	3	3	3
UDC	2	2	–	2	1
PSS	10	10	9	4	6
Verts	–	–	–	2	1
Autres	–	–	–	4	–
Total	24	17	20	19	15

Sources: Gruner (voir note 6, p. 172–173); Pilotti (voir note 15); Registre des liens d'intérêt 1990, 2000 et 2010.

Tab. 3: *Parlementaires siégeant dans le comité directeur des associations économiques faîtières (Conseil national, 1980–2010)*

Association	1980	2000	2010
UPS	3	2	2
Economiesuisse (USCI)	–	1	1
USAM	3	4	5
USP	4	8	4
USS	3	2	5
Travail.Suisse (CSCS)	1	2	2
Total*	13	18	18

Abréviations: Union patronale suisse (UPS); Union suisse des arts et métiers (USAM); Union suisse des paysans (USP), Union syndicale suisse (USS) et Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSCS).

\* En 1980, un conseiller national siège à la fois au comité directeur de l'UPS et de l'USAM; en 2000, un député siège simultanément dans le comité directeur de l'UPS et de l'USCI, tandis qu'en 2010 un conseiller national est membre du comité directeur de l'UPS et de l'USAM. Pour cette raison, le total ne correspond pas à la simple somme des chiffres indiqués pour chaque année.

Source: Base de données sur les élites suisses au xx<sup>e</sup> siècle, UNIL, <http://www.unil.ch/elitessuisses>.

des parlementaires, même s'ils ne sont pas des fonctionnaires salariés de l'association. Cette évolution semble indiquer que les principales organisations corporatistes, patronales, syndicales ou paysannes, qui dominaient la phase préparlementaire, ont cherché à intensifier leurs relations avec le Parlement, en recrutant des parlementaires dans leurs organes dirigeants. On observe donc une implication croissante des associations économiques au sein du Parlement, en plus, voire au détriment, de la phase préparlementaire.<sup>27</sup>

Qu'en est-il pour l'ensemble des groupes d'intérêt, au-delà des grandes associations économiques? En reprenant les quatre catégories de groupes d'intérêt évoquées plus haut, le nombre moyen de mandats (y compris ceux de fonctionnaires associatifs) par conseiller national s'accroît légèrement entre 1990 et 2000, pour ensuite progresser très fortement entre 2000 et 2010 (fig. 1).

Pour comprendre cette notable augmentation, il faut tenir compte de la nouvelle loi sur le Parlement entrée en vigueur en 2004 qui a durci la disposition sur les liens d'intérêt: l'ancienne formulation mentionnait les groupes d'intérêt «importants», alors que la nouvelle loi a supprimé cette indication. Cette modification a contribué à faire s'élever le nombre de liens annoncés par les parlementaires, mais ne saurait expliquer, à elle seule, ces changements. La modification faisait suite au scandale autour du président du Conseil national en 2001, l'élu PDC du canton de Zoug Peter Hess, qui avait omis de déclarer sa présence dans de très nombreux conseils d'administration. A la suite de ce scandale, et anticipant la mise en vigueur de la nouvelle loi sur le Parlement en 2004, le nombre de liens annoncés par les parlementaires a fait un saut de 65% au début 2002 par rapport à 2001 (471 liens contre 286). Par la suite, pour toute la période 2002–2010, l'augmentation moyenne par an se situe à environ 9%. En 2010, il y avait à peu près 177% de plus de liens enregistrés comparé à 2001 (791 liens en 2010 contre 286 en 2001). On peut ainsi estimer qu'environ un tiers de l'augmentation observée pour la période 2001–2010 peut être attribué au changement du cadre légal induit par le scandale de 2001.<sup>28</sup>

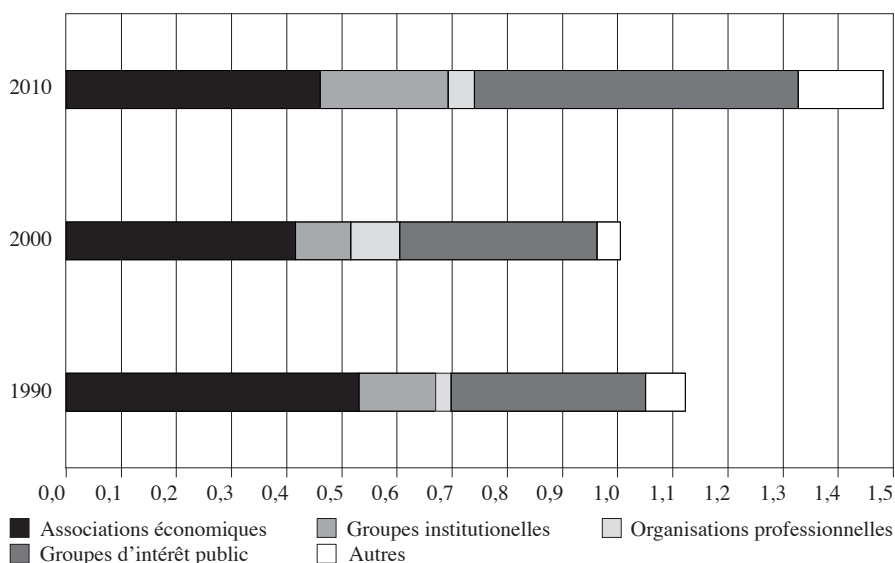
Deux résultats principaux ressortent de l'évolution entre 1990 et 2010. Premièrement, les groupes d'intérêt public connaissent une forte expansion entre 1990 et 2010, tout particulièrement depuis 2000. Ces groupes, qui soutiennent principalement des causes post-matérialistes (par exemple la défense de l'environnement, la préservation de la qualité de vie, les droits de l'homme ou l'aide humanitaire), ont progressivement consolidé leur organisation depuis les années 1970 et renforcé leur stratégie politique. Ils ont ainsi délibérément cherché à établir des relais au Parlement, en sollicitant cer-

27 Klaus Armingeon, *A Prematurely Announced Death?*, in: Christine Trampusch, André Mach (éd.), *Switzerland in Europe. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*, London 2011, p. 165–185.

28 Ce sont les 65% d'augmentation observés pour l'année 2001 sur les 177% constatés pour l'ensemble de la période 2001–2010.

Fig. 1: Nombre de mandats par député, selon le type de groupe d'intérêt (Conseil national, 1990–2010)

Mandats/parlementaire



*Note:* Seuls les principaux groupes parlementaires sont pris en considération: PSS, Verts, Libéraux, Radicaux, PDC et UDC. Le nombre total de députés retenu varie légèrement d'une année à l'autre (1990: 179 députés; 2000: 190 et 2010: 189), c'est pourquoi le nombre de mandats est calculé par parlementaire.

*Source:* Données originales des auteurs sur la base du Registre des liens d'intérêt du Parlement.

tains députés pour exercer des fonctions dirigeantes dans leur association.<sup>29</sup> En 1990, ces groupes ne représentaient que 33% de tous les mandats, tandis qu'en 2010 leur part a doublé (67%). La «qualité» de ces liens d'intérêt doit toutefois être relativisée; il s'agit souvent d'associations qui n'ont guère d'activités politiques et qui, parfois, ne sont actives qu'à l'échelon local ou cantonal.

Deuxièmement, et inversement, la part relative des mandats de dirigeants dans des organisations économiques diminue. Alors que cette dernière catégorie représentait un peu plus de 50% de tous les mandats en 1990, elle s'élève à 33% en 2000 et à 20%

29 A propos de l'évolution des stratégies politiques des associations de défense de l'environnement, voir Heinrich Zwicky, *Umweltaktivierung in den 80er Jahren*, in: *Annuaire suisse de science politique* 33 (1993), p. 185–203.

en 2010. Le déclin, en termes relatifs, du nombre de mandats auprès des associations économiques doit pourtant être nuancé. En termes absolus, le nombre de liens diminue légèrement entre 1990 et 2000, mais progresse par la suite. À l'exception de l'UDC (voir plus bas), tous les partis politiques connaissent une augmentation du nombre moyen de liens auprès des organisations économiques. Certes, cette croissance est beaucoup moins forte que celle des groupes d'intérêt public. Même en tenant compte des conséquences de la nouvelle loi sur le Parlement, le nombre de liens auprès des organisations économiques a sensiblement augmenté.

Si l'on désagrège l'évolution des liens d'intérêt selon les principaux groupes parlementaires, alors on constate des évolutions assez similaires (voir fig. 2). Le nombre moyen de mandats augmente de manière considérable pour tous les partis entre 1990 et 2010. L'UDC constitue une exception pour la période 1990–2000. Alors qu'elle détenait le plus grand nombre de mandats par député en 1990, essentiellement dans les associations paysannes, sa forte progression électorale durant les années 1990, marquée par l'arrivée de nombreux nouveaux députés, s'est accompagnée d'une nette diminution du nombre de mandats parmi ses élus. En revanche, lors de la période 2000–2010, lorsque l'UDC devient le premier parti suisse, le nombre de mandats augmente en raison de l'engagement grandissant de la nouvelle génération d'élus UDC au sein des groupes d'intérêt institutionnels et public principalement (voir annexe, p. 202). Le PLR constitue désormais le parti avec le nombre moyen de mandats le plus élevé, suivi par le PSS et le PDC.

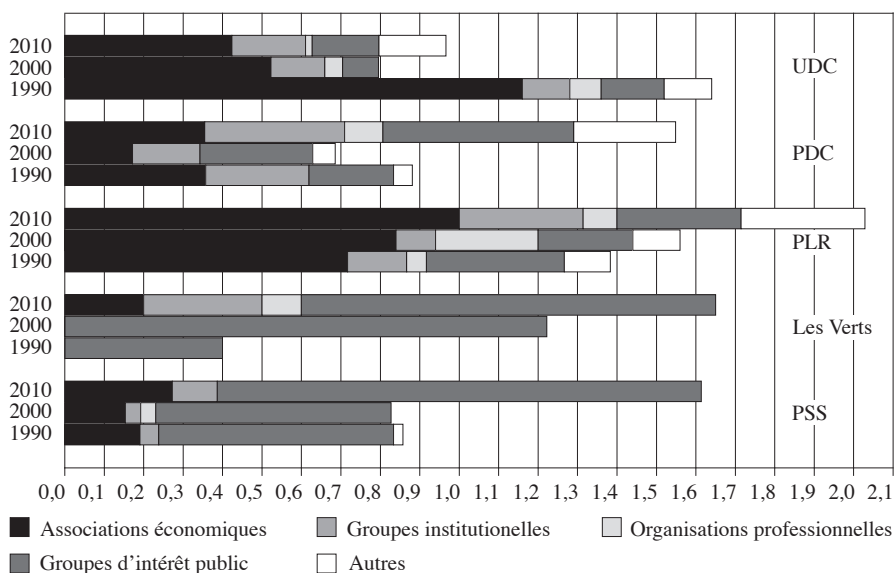
On observe des évolutions assez similaires dès lors que l'on étudie les liens avec les deux principales catégories de groupes (associations économiques et groupes d'intérêt public) selon les partis. En effet, la part relative des organisations économiques est divisée par deux pour tous les partis entre 1990 et 2010, à l'exception des Verts. Cela est dû à la forte progression des groupes d'intérêt public qu'on peut noter pour tous les partis (fig. 2). On peut constater que la pluralisation des liens observée pour l'ensemble des parlementaires concerne tous les partis politiques, et cela dans la même mesure. Le PDC entretient le plus de mandats avec ces groupes (3,7 mandats par parlementaire), suivi de près par le PSS et le PLR.<sup>30</sup>

Il faut également souligner que les liens avec les organisations économiques se concentrent essentiellement sur les trois partis de droite, presque exclusivement avec les associations patronales. À l'inverse, le PSS et les Verts sont principalement

30 L'analyse des liens établis par les personnes accréditées par les parlementaires pour accéder à la salle des pas perdus de l'Assemblée fédérale, illustrant un autre canal d'influence des groupes d'intérêt en direction du Parlement, donne des résultats assez similaires pour l'année 2010; avec toutefois deux différences: la forte présence de représentants d'entreprises individuelles et d'agences de communication parmi les accrédités des parlementaires de droite. Voir André Mach, *From Democratic Corporatism to Pluralist Lobbyism. The Transformations of Interest Groups and State Relations in Switzerland (1980–2010)*, contribution à la conférence «Disenchanted Swiss Democracy. Political Switzerland in the 21<sup>st</sup> Century», Zurich 2014.

Fig. 2: Nombre de mandats par député, par parti, par année et selon le type de groupe d'intérêt (Conseil national, 1990–2010)

Mandats/parlementaire



Source: Données originales des auteurs sur la base du registre des liens d'intérêt du Parlement.

connectés avec les syndicats qui ne représentent qu'environ 10% de tous les liens avec les associations économiques. Concernant l'évolution entre 1990 et 2010, la part relative des liens des trois partis de droite avec les organisations économiques reste stable. Depuis 2000, les représentants UDC entretiennent de plus en plus de liens avec les associations patronales; en outre, aussi bien le PLR que le PDC, dont les représentants au Parlement régressent, voient le nombre moyen de mandats économiques par député augmenter (voir annexe, p. 202).

## Conclusion: une redéfinition progressive des liens d'intérêt

De manière générale, l'évolution des liens d'intérêt des parlementaires est contrastée. S'il apparaît clairement que le nombre de fonctionnaires associatifs parmi les parlementaires helvétiques tend à diminuer au cours des 30 dernières années, on

constate que le nombre de liens d'intérêt des parlementaires sous la forme de fonctions dirigeantes exercées à la tête de groupes d'intérêt augmente (confirmant ainsi notre première hypothèse). Même si cette seconde évolution peut sembler contradictoire avec la logique de revalorisation et de professionnalisation du Parlement depuis le début des années 1990 (nouvelles commissions permanentes spécialisées et amélioration des indemnités), elle peut s'expliquer par des attentes convergentes entre groupes d'intérêt et parlementaires. Les premiers peuvent ainsi voir leurs demandes relayées sur la scène politique, alors que les seconds peuvent être intéressés à occuper des fonctions dirigeantes à la tête d'associations, lorsque cela leur permet de renforcer leur notoriété ou de leur fournir des informations pertinentes pour leur activité parlementaire. Ces interactions entre parlementaires et groupes d'intérêt renvoient également à une double professionnalisation: d'une part des parlementaires, mais aussi, d'autre part, des stratégies de lobbying des groupes d'intérêt en direction des représentants du peuple.

Par ailleurs, l'augmentation des liens d'intérêt entre 1990 et 2010 concerne en particulier les groupes d'intérêt public. On assiste ainsi à une pluralisation des liens d'intérêt, dans le sens de notre seconde hypothèse. Même si le renforcement de la loi sur le Parlement de 2004 exigeant l'annonce de tous les liens d'intérêt a pu obliger certains parlementaires à déclarer certaines relations qui, sous l'ancienne législation, pouvaient être considérées comme peu importantes et donc passées sous silence, l'évolution entre 2000 et 2010 ne saurait être expliquée par cette seule modification législative. Deux autres pistes d'explication nous semblent pertinentes pour comprendre ces changements.

Premièrement, plusieurs études ont souligné un certain déclin du néocorporatisme au profit d'une revalorisation et d'un rôle accru du Parlement.<sup>31</sup> Une telle évolution s'applique également au cas suisse. Sciarini,<sup>32</sup> à partir de l'analyse des plus importants processus de décision de la période 2001–2006, répliquant ainsi l'étude de Kriesi portant sur les années 1970, a mis en évidence deux résultats principaux, révélateurs des changements par rapport aux années 1970 et 1980: d'une part, le renforcement de la phase parlementaire<sup>33</sup> et, d'autre part, l'importance croissante des partis politiques. La phase parlementaire est ainsi devenue de plus en plus primordiale dans le processus

31 Pour le Danemark et la Norvège, voir Hilmar Rommetvedt et al., *Coping with Corporatism in Decline and the Revival of Parliament. Interest Groups Lobbyism in Denmark and Norway, 1980–2005*, in: *Comparative Political Studies* 46 (2012), p. 457–485.

32 Sciarini (voir note 22).

33 Le renforcement du Parlement doit toutefois être relativisé pour les réformes impulsées sous la pression internationale, liée en particulier au rapprochement avec l'Union européenne ou aux négociations au sein de l'Organisation mondiale du commerce. Dans ces cas, le rôle de la phase préparlementaire et des groupes d'intérêt sont également affaiblis, mais ce sont le gouvernement et l'administration, et non le Parlement, qui sont renforcés dans l'impulsion et la définition des réformes.



décisionnel au détriment de la phase préparlementaire, généralement dominée par les principales associations économiques; cette évolution a pu inciter les groupes d'intérêt à rediriger leurs stratégies d'influence vers le Parlement. A ce propos, Armingeon,<sup>34</sup> tout en soulignant la persistance du caractère néocorporatiste du système politique suisse, soutient la thèse d'un certain déplacement de la présence et des stratégies des principales organisations économiques vers le Parlement, en indiquant que celles-ci sont particulièrement bien représentées dans les commissions parlementaires spécialisées traitant des questions économiques et sociales. Cette interprétation est sans doute pertinente en ce qui concerne le PLR et, dans une moindre mesure, le PSS. Cependant, elle passe sous silence la forte progression des groupes d'intérêt public. Si les organisations patronales, syndicales et paysannes restent bien représentées au Parlement, les groupes d'intérêt public sont de plus en plus nombreux à disposer de liens directs avec le Parlement.

Deuxièmement, comme indiqué plus haut, la forte progression du nombre de liens d'intérêt avec des groupes d'intérêt public marque un changement important par rapport aux années 1970. Elle met en évidence l'«accession» au Parlement d'un certain nombre de groupes qui étaient beaucoup moins directement représentés jusqu'aux années 1990. Elle est révélatrice à la fois du nombre croissant de groupes d'intérêt public, défendant une cause allant au-delà des intérêts directs de leurs membres, et de l'investissement politique plus important de cette catégorie de groupes d'intérêt.

De manière générale, même si les grandes organisations économiques disposent toujours de nombreux liens d'intérêt et de ressources conséquentes, l'évolution des liens d'intérêt indique une certaine pluralisation et une plus grande ouverture du processus décisionnel à de nouveaux acteurs. En outre, la phase parlementaire, en particulier ses nouvelles commissions spécialisées, est devenue une étape de plus en plus importante du processus décisionnel. Ce dernier a évolué d'un système néocorporatiste assez cloisonné et dominé par quelques grandes associations économiques vers un système plus pluraliste et plus centré sur le Parlement.

Mesurer la présence et l'accès des groupes d'intérêt au Parlement ne nous dit toutefois encore rien sur leur degré d'influence ou leur pouvoir effectif. D'autres investigations plus qualitatives portant sur des études de cas sont nécessaires pour analyser leurs contributions au processus législatif et pour voir dans quelle mesure la diversification des groupes d'intérêt accédant au Parlement se traduit également par une plus grande influence pour les nouveaux groupes d'intérêt public.

34 Armingeon (voir note 27), p. 179.

## Annexe: Nombre de mandats par députés 1990–2000–2010 (données brutes)

Conseil national	PSS			Verts			PLR			PDC			UDC		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Nombre de députés	42	51	43	10	8	20	60	43	35	42	35	31	25	44	62
Total des positions dirigeantes	34	48	200	4	10	73	75	93	195	35	23	169	38	41	154
Organisations économiques	8	10	18	0	1	6	43	40	50	15	4	30	29	15	50
Syndicats faitiers	3	6	6	0	0	2	0	1	0	1	0	1	0	0	0
Fédérations syndicales	5	3	5	0	0	2	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Associations patronales faitières	0	0	2	0	0	0	22	12	16	6	1	2	11	3	19
Associations patronales sectorielles	0	1	5	0	1	2	21	27	34	7	3	26	18	12	31
Groupes institutionnels	2	1	11	0	0	8	9	11	10	11	3	10	3	1	10
Organisations professionnelles	0	3	14	0	0	1	3	9	18	0	1	14	2	10	12
Groupes d'intérêt public	24	31	157	4	9	58	20	33	117	9	15	115	4	15	82

Source: Données originales des auteurs sur la base du registre des liens d'intérêt du Parlement.