

NZZ

## Le pouvoir silencieux au Palais fédéral

# Comment les lobbyistes bloquent des lois pour 100'000 francs

Mandats lucratifs, campagnes orchestrées... mais tous nos politiciens se considèrent encore comme des parlementaires indépendants. Qu'est-ce que des jobs d'appoint bien rémunérés font avec un politicien? Le rapport sur les lobbys.

Michael Furger, Peter Hossli, Samuel Tanner, Laurina Waltersperger

21.09.2019.



Illustration: Andrea Caprez

Courte, la phrase est sortie de nulle part. Comme une réponse à une question que personne n'avait posée. «Je suis bien des choses, mais pas un lobbyiste», a déclaré Lorenz Hess, conseiller national PBD, vendredi dernier au talk-show «Arena» de la SRF. Intéressant, car c'est justement Hess qui le dit. Il détient l'un des mandats les mieux rémunérés de la Berne fédérale. Il encaisse 142 300 francs pour la présidence de la caisse-maladie Visana. Il pourrait défendre les intérêts de son bailleur de fonds directement au sein de la puissante commission

de la santé du Conseil national -s'il était lobbyiste. Mais justement : il ne l'est pas. Qu'est-il alors ? Lui et tous les autres conseillers nationaux et aux États qui sont à la solde d'entreprises et d'associations ? Comment sont-ils parvenus à leurs mandats bien rémunérés ? Et surtout, que font ces mandats et cet argent avec une politicienne ou un politicien ? Peut-on acheter des décisions politiques en Suisse et le cas échéant, combien ça coûte ? Personne ne sait exactement combien d'argent est en circulation. Une recherche récemment publiée, commandée par le conseiller national PS argovien Cédric Wermuth, cite certes des montants, mais ils reposent largement sur des estimations. De toute façon, ce n'est pas l'importance des sommes qui est décisive, mais plutôt l'efficacité de l'argent. Une équipe de « NZZ am Sonntag » a examiné les mandats et les scrutins et s'est entretenue avec plus d'une douzaine d'influenceurs et de lobbyistes. Le résultat montre comment les lois sont élaborées, modifiées ou balayées au Palais fédéral, sous les arcades bernoises et dans les compartiments de première classe entre Genève et Saint-Gall. À gauche comme à droite, les politiciens tirent les ficelles. Un guide pour l'influence politique en huit leçons.

## **Leçon 1:**

### **La carrière de mandats, ou comment faire de la représentation d'intérêts une profession bien rémunérée.**

Un conseiller national gagne en moyenne 123'589 francs avec les frais, un conseiller aux États 138 269. Près de la moitié est exonérée d'impôt. C'est confortable, mais pas assez pour certains. Pour arrondir leurs fins de mois, les parlementaires de milice acceptent des jobs d'appoint, qui « à Berne ne manquent pas ». Voilà du moins ce qu'en dit l'ancien PDG d'une grande agence de lobbying. Lorenz Hess est imbattable pour amasser les jobs d'appoint et s'en servir pour construire une carrière. Il dispose pour ce faire du bagage professionnel parfait : maturité, conseiller en RP, chef de l'information de la Police municipale de Berne. Il dirige ensuite la division de communication de l'Office fédéral de la santé publique et s'engage dans l'une des branches les plus lucratives de Suisse : la santé.

### ***Caisses-maladie : le conseiller national bernois PBD Lorenz Hess, 58 ans.***

À la Confédération, Hess apprend le sort que l'État réserve aux caisses, hôpitaux, médicaments et médecins. Il apporte son savoir-faire à l'agence de RP appelée alors Burson-Marsteller. Plustard, il dirige sa propre société de lobbying. En 2011, il est propulsé au Conseil national, où il siège au sein de l'influente Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS). Quatre ans plus tard, Hess vend l'agence à furrerhugi, l'une des principales sociétés de lobbying de Berne, et réunit ses intérêts sous la raison sociale « Hess Advisum GmbH ». « La société a pour objet la fourniture de services de conseil », indique le registre du commerce. Hess conseille là où il est en réseau et s'y connaît. Il est à la tête de la Schweizerische Pankreasstiftung, siège au comité de Spitex, conseille la Faculté de médecine de l'Université de Berne et la Fondation suisse pour paraplégiques à Nottwil. Depuis 2017, il préside le conseil de fondation et le conseil d'administration de Visana. « Il a de bons amis et du répondant », disent ceux qui lui sont favorables. D'autres insinuent qu'il vend de l'influence. Au Conseil national et à la Commission, il vote systématiquement pour la réduction des coûts des caisses-maladie. Par exemple, lorsqu'il défend le dossier électronique du patient. Dans les médias, il se mobilise pour une vaccination obligatoire et propose que les malades non vaccinés participent aux frais de traitement. Ce qui, en retour, profiterait aux caisses. « Je ne suis pas à vendre », répond Hess. « Je suis membre du Parlement, je travaille à côté comme président du conseil d'administration d'une grande assurance-maladie et je suis payé pour mon travail », dit-il. « Il est donc clair que je m'aligne sur les positions de notre secteur. » Le

lobbying ne serait pas à l'ordre du jour. Il n'a jamais envoyé d'e-mail de recommandation des caisses-maladie, il n'essayerait jamais d'influencer les membres de la Commission. Dans la Berne fédérale, raessont ceux qui ont construit -en toute légalité -une carrière de mandats aussi réussie que celle de Hess. Un grand nombre de parlementaires détient une poignée de petits mandats. D'autres procèdent de manière ciblée. «Certains politiciens nous demandent si nous pourrions leur confier un mandat», déclare Victor Schmid. Victor Schmid. Partenaire de la puissante agence de communication Konsulenten, il est dans le métier depuis des décennies. Il est intéressant que l'argent n'est pas le seul enjeu. « Les parlementaires », dit Schmid, «cherchent des champs d'activité dans lesquels ils peuvent se démarquer. Mais beaucoup n'ont pas le savoir-faire. Nous pouvons le fournir. »

### **Leçon 2 :**

#### **La bonne place, ou pourquoi l'élection à la bonne commission détermine la lucrativité des mandats.**

Comment un ancien enseignant, officier de carrière et directeur financier peut-il devenir l'un des politiciens de la santé les mieux rémunérés du pays ? Avec un peu de chance lors de la répartition des sièges au sein du parti. Car s'il existe un levier pour obtenir rapidement de petits jobs d'appoint, c'est bien l'élection à la bonne commission spécialisée du Parlement. Les lois et leurs modifications sont préparées au sein de ces commissions ; c'est là que sont prises les décisions importantes. Mais les douze commissions permanentes du Conseil national et les onze du Conseil des États n'ont pas toutes la même importance. Tout en haut de la hiérarchie des chasseurs de mandats se trouvent la Commission de la santé et celle de l'économie et des redevances. Ancien lobbyiste de Migros, Martin Schläpfer explique: « Ceux qui siègent dans ces organes reçoivent des offres. La majorité des parlementaires veut y aller, même ceux qui n'ont pas de compétence spécifique. » Et quand on y entre, on y reste en général aussi longtemps qu'on siège au conseil... huit ans, peut-être douze. «C'est intéressant pour les entreprises», dit Schläpfer.

### **Leçon 3 :**

#### **Le tapis à 100 000 francs, ou comment les agences de lobbying créent des besoins pour ensuite les satisfaire.**

Le système est alimenté par les agences de RP au second plan. Les lobbyistes externes de la Berne fédérale ne cessent de générer du chiffre d'affaires pour leurs entreprises. Et comme toujours, lorsqu'il s'agit de vendre quelque chose, il faut créer des besoins. « Les bonnes entreprises trouvent elles-mêmes leurs clients », explique Daniel Heller de l'agence de RP Farner. Daniel Heller. Il veut dire par là, en quelque sorte, que les agences sont à l'affût d'opportunités, d'une révision de la loi par exemple, pouvant avoir un impact négatif sur un groupe donné. Quand elles en trouvent, les agences proposent au groupe un paquet de mesures: arguments, stratégies, documents, entretiens. Elles posent « un tapis », selon le jargon de la branche. Et ce, le plus tôt possible. L'attaque du projet devrait avoir lieu au plus tard au début de la procédure de consultation. Si le tapis est posé, l'agence passe à l'arrière-plan. Le principe « all politics are local » s'applique désormais. Au lieu de s'adresser directement aux parlementaires, l'agence organise des rencontres entre élus et entrepreneurs locaux. Rien n'est plus efficace que ces entretiens individuels, dit Daniel Heller. Empêcher une loi ou l'aider à passer, ce n'est pas gratuit. « Accompagner intensivement un projet de loi du début au vote final au Parlement, voire jusqu'à une votation populaire, peut coûter avec toutes les mesures de communication quelque 100000 francs par an, et durer trois à cinq ans. » C'est ce que dit Victor Schmid de l'agence de communication Konsulenten. Le même chiffre est cité

indépendamment par un représentant d'un autre grand consultant. Selon le conseiller, cela inclut « un peu de tapage médiatique » et un catalogue d'arguments. Dans ce jeu, les médias sont apparemment les idiots utiles.

#### **Leçon 4 :**

##### **L'opportuniste, ou comment bien s'en sortir même avec une panoplie bigarrée.**

Une chose est sûre : on ne peut pas reprocher au conseiller national UDC bâlois Sebastian Frehner d'avoir des intérêts unilatéraux. Il peut s'enthousiasmer aussi bien pour des substances dangereuses pour la santé comme le tabac et les spiritueux que pour des entreprises dont l'intérêt est la santé de la population. Il a des mandats auprès de la caisse-maladie Groupe Mutuel, du Forum Santé pour Tous, d'IG Biomedizinische Forschung... Tabac et spiritueux : le conseiller national UDC bâlois Sebastian Frehner, 46 ans. Il fait partie du Groupe d'information boissons rafraîchissantes, qui milite pour les boissons sucrées, d'IG Genuss et de l'Intergroupe parlementaire spiritueux et prévention. Il se met donc entièrement au service de ses mandants. On lui a demandé un jour dans l'émission «Rundschau» de la SRF s'il voulait assurer ses prébendes. Sa réponse : « Parfaitement. » Pour caresser les mandants dans le sens du poil, Frehner se détache aussi de la ligne du parti. En mars, il a voté pour une augmentation des franchises alors que l'UDC s'y opposait. Il défend également des intérêts hors activités du Conseil. Demain lundi, il invite à l'événement «Combien vaut une vie humaine?» Conférencier invité: le lobbyiste pharmaceutique René Buholzer. Deux jours plus tard, le 25 septembre, Frehner trônera comme président d'IG Genuss. Parmi les participants de « Consommer sans risque ? »: Nastasja Sommer, lobbyiste de Japan Tobacco. Elle présente la loi sur les produits du tabac. La soirée dîner promet des portes ouvertes avec eaux-de-vie de fruits, whisky et cigares -une des nombreuses occasions culinaires où politiques et lobbyistes trinquent. «Je ne me vois pas comme représentant de ces différents secteurs», se défend Frehner. En tant que libéral, il se dit «toujours pro-économie, dans le doute». En tant que conseiller du Groupe Mutuel, il veut comprendre « les préoccupations des hôpitaux, caisses-maladie, entreprises pharmaceutiques et cantons ». Pour cette «compréhension», il reçoit 10 000 francs par an. En tant que conseiller de Spiritsuisse, il s'engage pour «un secteur économique important de notre pays». Avec son portefeuille, Frehner fait penser à ces types sur les plages de Méditerranée qui courent les baigneurs avec leurs éventaires.

#### **Leçon 5 :**

##### **Lobbyiste de gauche, ou comment empocher 250000 francs comme syndicaliste au Conseil national.**

Il va sans dire que tous les parlementaires ne sont pas couverts d'or par des entreprises ou associations. Certains ne détiennent aucun mandat, beaucoup se contentent de mandats sans rémunération ou leur rapportant quelques milliers de francs. Les politiciens bourgeois sont avantagés en termes de jobs d'appoint lucratifs. Pas au motif qu'ils seraient plus faciles à influencer. Simplement, leurs positions politiques sont plus compatibles avec celles des entreprises et associations économiques pouvant offrir de tels mandats. Mais la Gauche, et notamment ses syndicalistes au Parlement, sont eux aussi grassement rémunérés pour leurs services. Le conseiller national socialiste bernois Corrado Pardini, par exemple, passe 70% de son temps à la tête du secteur Industrie du syndicat Unia. « Oui, je défends les intérêts des syndicats », dit-il.

## **Leçon 6 :**

### **Rester discret, ou pourquoi les parlementaires adaptés et dociles s'en tirent mieux.**

Il y a quatre ans, 61 personnes étaient fraîchement élues au Parlement. Depuis lors, 48 d'entre elles ont décroché un mandat privé, ou plusieurs. La commission, mais aussi les positions politiques, déterminent ce que l'on obtient. « Les parlementaires reçoivent des mandats en accord avec leurs convictions », affirme Daniel Heller de Farner. Convaincre un Vert de soutenir le lobby automobile peut s'avérer difficile. Mais le tempérament est aussi fondamental. Les parlementaires bruyants qui aiment se mettre en scène ne sont guère appréciés. « Les bonnes âmes sont de meilleurs lobbyistes », explique Schläpfer, ex-lobbyiste. Un conseiller national querelleur n'est pas un bon représentant d'intérêts. Et rien de tel qu'un bon poste pour calmer ceux qui, à leurs débuts en politique, étaient encore agressifs. « Ceux qui ont assuré leurs arrières par un bon mandat ne sont souvent plus très actifs en politique partisane », dit Schläpfer. Lobbying à Berne: 246 conseillers nationaux et aux États déclarent 1959 mandats dans la législature actuelle. Selon les calculs de l'ONG Transparency International Suisse, il y a en moyenne huit mandats pour un conseiller national et dix pour un conseiller aux États. Entre 2000 et 2011, le nombre de mandats a plus que doublé. Au cours des quinze dernières années, les membres de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national détenaient en moyenne 150 à 200 mandats. Par mandat ou carte d'accès au Palais fédéral, 1700 organisations ont accès directement à au moins un parlementaire. 11 En matière de transparence et de lobbying en politique, la Suisse occupe cette position médiane dans le classement des pays de l'UE. Elle fait particulièrement bonne figure en matière de sanctions.

## **Leçon 7 :**

### **Former des alliances, ou pourquoi il y a un groupuscule de pression pour tout au Palais fédéral et autour.**

Qu'ont en commun abeilles, fans de sport, langage des signes, espace, cheval, musique folklorique et quelques dizaines de pays, de l'Algérie à la Biélorussie? Chacun d'entre eux a droit à un groupe d'intérêt parlementaire. Près de 160 de ces groupes sont enregistrés. Tous ont une présidence et un secrétariat, généralement dirigés par les bonnes associations, mais parfois aussi par des sociétés de lobbying. À elle seule, l'agence furrerhugi sert de bureau à cinq groupes. S'y ajoutent des groupes d'intérêt extraparlimentaires : la CI Maladies rares, soutenue par des entreprises pharmaceutiques, des hôpitaux et des organisations de patients -secrétariat : furrerhugi. Ou encore le Cercle de travail pour la sécurité et les technologies de défense, organisation de lobbying pour une industrie suisse de l'armement controversée, qui compte plus de 40 conseillers nationaux et aux États. Secrétariat: Farner Consulting. Les sociétés de lobbyisme créent des besoins -c'est aussi le cas ici. « Les agences identifient un problème et créent une CI ou une association pour le combattre », déclare Martin Schläpfer, ancien lobbyiste de Migros. Lorenz Hess préside d'ailleurs aussi une CI. Appelée IG Erfrischungsgetränke, elle est l'organisation de lobbying des fabricants de boissons sucrées. Hess reçoit pour cela 8000 à 9000 francs. Avec lui : Sebastian Frehner, apôtre de la santé et de la consommation.

## **Leçon 8 :**

### **La communauté héréditaire, ou comment les mandats passent d'un collègue de parti à un autre.**

Dr Beat Vonlanthen est un conseiller aux États tel qu'on se l'imagine : 62 ans et grisonnant, ancien conseiller d'État PDC, slogan d'homme d'État : «Renforcer le modèle de réussite suisse». Depuis son élection en 2015, il a cumulé plusieurs mandats, de la Fédération des Casinos au Groupement professionnel pour les pompes à chaleur. Mais surtout, il est président de Chocosuisse, fédération des fabricants de chocolat, et de Cemsuisse, association de l'industrie du ciment. Ciment : Beat Vonlanthen, 62 ans, conseiller aux États PDC fribourgeois. Le prédécesseur de Vonlanthen était son collègue de parti Urs Schwaller, qui lui a légué la présidence de Cemsuisse. Un autre collègue de parti, Peter Bieri, lui a transmis l'association des pompes à chaleur, et le PDC Christophe Darbellay lui a fait don de la Fédération des Casinos. Voilà un principe courant de la politique suisse: la succession dans des conditions démocratiques. Une succession fiable s'avère payante, dans ce cas également. En effet, Vonlanthen siège à la commission des affaires juridiques chargée de l'initiative pour des multinationales responsables, une initiative de gauche qui veut rendre les multinationales suisses responsables des dommages causés par leurs filiales à l'étranger. Les entreprises se défendent discrètement-via leur réseau au Palais fédéral. Lorsque Vonlanthen est impliqué pour la première fois dans l'initiative en automne 2017, il parle à la radio RTS d'un contre-projet. Mais les grandes associations économiques ne veulent pas d'un tel contre-projet. Leur crainte: en cas de doute, la population opterait pour l'original, l'initiative. Elles commencent à intensifier le lobbying au Palais fédéral. Le 12 mars 2019, le Conseil des États débat de ce contre-projet. Le lobbying se poursuit jusqu'à la veille au soir. Au final, le Conseil se prononce par 22 voix contre 20 en faveur de l'économie et rejette initiative et contre-projet. Pour cette majorité, le vote de Vonlanthen est décisif. Il a changé d'avis, une contre-proposition n'entre plus en ligne de compte pour lui. Il est désormais aligné sur les groupes comme Lafarge Holcim, qu'il représente au sein de l'Association du ciment. Le revirement de Vonlanthen est discuté en coulisses. Selon des personnes au sein de son groupe, «c'est là que jouent les cliques des associations économiques ». Vonlanthen déclare : « J'ai toujours été favorable à des solutions compatibles avec l'économie, et le suis encore. Je n'ai pas corrigé mon opinion sous la pression extérieure. »

Collaboration : Anja Burri et Daniel Friedli.