

Du lobbying discret à la rhétorique de la délocalisation. Les transformations récentes du pouvoir des élites économiques suisses

*Felix Bühlmann, André Mach,
Stéphanie Ginalski et Thomas David*

Depuis les années 1990, le profil des élites économiques suisses s'est profondément transformé. Ces élites sont devenues plus internationales, plus « managériales », et ont eu tendance à délaissé les liens personnels et directs avec le monde politique suisse. Ces transformations, combinées aux changements des règles du jeu politique, ont contribué à l'émergence de nouveaux mécanismes de pouvoir : les politiques « discrètes » ont été remplacées par des politiques plus démonstratives. Cette situation a rendu les rapports de pouvoir plus imprévisibles.

Les analyses mobilisant les concepts d'« élite » et de « masses » ne se limitent pas à étudier la répartition inégale des ressources dans nos sociétés. Faire des recherches sur les élites nous permet aussi de comprendre les stratégies qui produisent, maintiennent et renforcent ces inégalités. Les élites ont en effet un intérêt manifeste à préserver les mécanismes qui non seulement assurent une distribution des richesses en leur faveur, mais légitiment cette répartition auprès de la population. Dans cette contribution, nous mon-

trons comment le profil des élites économiques en Suisse se transforme à partir des années 1990 et de quelle manière l'exercice du pouvoir par les grandes entreprises s'adapte aux évolutions du contexte économique, marquées par une libéralisation croissante des échanges économiques, et aux nouvelles règles du jeu politique, caractérisé par un renforcement du Parlement et une médiatisation accrue des débats. Si le pouvoir instrumental des entreprises helvétiques, à savoir les stratégies discrètes de lobbying pour influencer les acteurs politiques, s'en trouve affaibli, en revanche leur pouvoir structurel, dans un contexte de marchés globalisés, s'est renforcé grâce à la crédibilité accrue des menaces de délocalisation des investissements et de l'emploi.



Au centre de l'attention publique : Philippe Hildebrand, ancien président de la Banque nationale suisse, répond aux médias.

Les élites économiques suisses au XX^e siècle

Dans un pays qui se caractérise par un État central faible et des intérêts économiques fortement organisés, les élites économiques et les associations patronales helvétiques ont été les architectes centraux des institutions socio-économiques libérales, telles que la régulation du marché de l'emploi et des marchés financiers, le système de formation duale ou la gouvernance d'entreprise. Depuis la fin du XIX^e siècle, ces élites – les dirigeants des plus grandes entreprises et des associations patronales – représentent des acteurs majeurs dans la construction et la stabilisation des règles et des institutions qui sont au cœur du fonctionnement de l'économie helvétique. Traditionnellement, elles ont eu tendance à privilégier des canaux d'influence informels (commissions extraparlimentaires, consultations législatives) plutôt que les institutions démocratiques formelles ; de même, elles ont cherché à traiter de manière discrète et à « dépolitiser » les dossiers de politique économique et sociale. C'est dans ces conditions que le pouvoir des élites économiques était le plus fort et qu'elles furent capables de réguler, à l'abri des pressions démocratiques, les questions socio-économiques. On peut parler à cet égard de politique « silencieuse » ou « tranquille »¹ qui a largement prévalu durant la majeure partie du siècle suivant. Trois facteurs, qui se sont progressivement mis en place durant le XIX^e siècle, ont contribué à l'émergence d'une telle économie politique en Suisse : la capacité politique limitée de l'État fédéral, la forte tradition d'autorégulation par les associations économiques et la domination des partis de droite dans la vie politique.

Le profil des élites économiques helvétiques a renforcé leur cohésion, en particulier après la Première Guerre mondiale. Leurs membres étaient de sexe masculin, de nationalité suisse et d'origine sociale élevée ; ils étaient en possession d'un titre de formation universitaire en droit, officiers dans l'armée, proches des partis de droite. Ils occupaient souvent plusieurs sièges dans les conseils d'administration de grandes entreprises helvétiques ou dans les comités des associations patronales.

La césure des années 1990

Au cours des années 1990, caractérisées par une faible croissance, une augmentation considérable du taux de chômage et des pressions économiques internationales, les élites économiques se sont profondément transformées – les milieux d'affaires sont devenus de plus en plus divisés, le pouvoir des élites s'est reconfiguré. Trois dynamiques expliquent cette césure : premièrement, depuis les années 1990, on observe une fragmentation croissante des élites économiques et une modification de leurs relations avec le monde politique. Cette fragmentation résulte de la transformation du profil sociologique des dirigeants des plus grandes entreprises suisses. La part des étrangers a augmenté de manière considérable, plus de femmes ont été élues dans les conseils d'administration des grandes entreprises et les formations en management ont gagné en importance au détriment des études en droit. L'armée n'est plus un passage aussi important qu'avant pour ces élites et perd sa fonction de ciment social et idéologique. Ces changements ont affecté la capacité de coordination et la cohésion des élites helvétiques.

Deuxièmement, la fragmentation des élites économiques s'est aussi accentuée en raison de leurs divisions politiques croissantes. Alors que la construction d'un « front uni » a constitué pendant longtemps une force majeure des milieux économiques suisses, les représentants des plus

1 C'est le politiste américain Pepper Culpepper qui a forgé le terme de « quiet politics », par opposition à la « noisy politics ».

grandes firmes multinationales lancent en 1990 (avec le livre blanc « Mut zum Aufbruch ») un programme néolibéral destiné à revitaliser l'économie helvétique. Cela a accentué les divisions entre les différentes composantes des milieux d'affaires suisses.

Troisièmement, les élites économiques ont été affectées par les changements dans la manière de faire de la politique. Dans un contexte beaucoup plus polarisé, caractérisé par les succès électoraux de l'UDC, une médiatisation croissante de la politique, une plus grande pression internationale et une professionnalisation du Parlement, il est impossible – en tout cas beaucoup plus difficile – de faire de la politique « à huis clos ». Si l'on ajoute une demande de transparence accrue de la part du public, les processus politiques en Suisse sont devenus plus « visibles » et ont contribué à affaiblir le pouvoir des élites économiques.

Les divisions croissantes au sein des élites économiques suisses

Les nouvelles impulsions pour des réformes néolibérales de certaines fractions des élites économiques helvétiques illustrent les divisions croissantes des milieux d'affaires. Ces dernières opposent les fractions les plus internationalisées aux secteurs orientés vers l'économie domestique. La question de la libéralisation des marchés domestiques, souvent liée à l'adaptation de la législation suisse aux normes de l'Union européenne, est notamment concernée, comme dans le cas des politiques de concurrence, de migration ou agricole. Par ailleurs, les tensions entre le secteur financier et le secteur industriel s'accroissent durant les années 1990 ; elles s'expriment à l'occasion du grounding de Swissair au début du XXI^e siècle et du rachat hostile de certains fleurons industriels helvétiques par des « raiders »². L'ancienne alliance entre les banques et l'industrie s'affaiblit.

Ces diverses dynamiques modifient progressivement les règles du jeu de la politique suisse. Le centre de gravité du processus décisionnel se déplace des arènes de négociations discrètes et informelles vers des institutions plus formelles, des questions peu thématiques et politisées deviennent beaucoup plus saillantes. Au lieu de se faire à huis clos, la politique économique se caractérise par des débats parlementaires controversés, des campagnes médiatiques et par l'utilisation plus fréquente des outils de la démocratie directe. En outre, la pression internationale affaiblit les groupes d'intérêt nationaux et renforce le gouvernement et son administration dans des institutions plus formelles, en partie imposées par les négociations internationales. Finalement, les commissions extraparlimentaires, en tant qu'arènes des négociations informelles entre les patrons

2 Des financiers achetant des titres en Bourse pour prendre le contrôle d'une entreprise.

Zusammenfassung

Die Analyse von Eliten erschöpft sich nicht darin, die ungleiche Verteilung von Ressourcen zu untersuchen. Es geht auch darum, die Strategien zu verstehen, welche diese Ungleichheiten erzeugen und aufrechterhalten. Das 20. Jahrhundert war geprägt von einer «stillen Politik». Unternehmer und andere Wirtschaftsführer, verankert in nationalen Netzwerken und mit direktem Draht in die Politik, nutzten informelle Kanäle, um Einfluss auszuüben, und versuchten, wirtschafts- und sozialpolitische Themen zu «entpolitisieren». Seit den 1990er-Jahren hat sich das Profil der Wirtschaftseliten in der Schweiz grundlegend gewandelt. Die Akteure der neuen Wirtschaftselite, internationaler und «managerialer» als zuvor, gaben persönliche und direkte Verbindungen in die Politik tendenziell auf. Zugleich sind die Strategien der Schweizer Wirtschaftseliten «lärmiger» geworden. Sie haben sich an den politischen Spielregeln angepasst, die sich als Reaktion auf die Globalisierung der Märkte und der Stärkung der medialen Öffentlichkeit herausbildeten. Die instrumentelle Macht der Wirtschaftseliten, etwa durch diskretes Lobbying, ist schwächer geworden, die strukturelle Macht von Grossunternehmen hingegen stärker.

des entreprises et les représentants de l'État, se transforment profondément. Depuis les années 1990, un Parlement revalorisé et plus professionnel exige davantage de transparence en leur sein.

L'érosion du pouvoir instrumental des élites économiques suisses

La cohésion des milieux d'affaires, la prédominance des institutions d'autorégulation et la faible saillance des questions économiques ont donc progressivement fait place à une importance accrue des institutions formelles et à la médiatisation de plus en plus forte des questions économiques et sociales. Plusieurs initiatives populaires dans les années 2000 et 2010 témoignent de ce changement.

En 2006, par exemple, Thomas Minder, alors petit entrepreneur sans affiliation et soutien politique, lance l'initiative populaire « contre les rémunérations abusives » qui prévoyait un vote obligatoire sur le salaire des membres de la direction et du conseil d'administration. Elle incluait aussi une interdiction des parachutes dorés et une réélection annuelle des membres du conseil d'administration. Les organisations patronales s'opposent fortement à l'initiative, en particulier Économiesuisse, qui organise et finance généreusement la campagne contre l'initiative. Peu de dirigeants osent toute-

fois intervenir dans le débat public. Alors même que tous les partis de droite rejettent l'initiative sur le plan national, leurs représentants se montrent peu actifs durant la campagne. En mars 2013, l'initiative est largement acceptée par 67,9% de la population. Historiquement, l'initiative Minder constitue la plus lourde et importante défaite d'Économiesuisse. Peu après, son président et son directeur exécutif démissionnent de leurs fonctions.

L'initiative « contre l'immigration de masse », lancée par l'UDC en 2011 et acceptée le 9 février 2014, constitue une autre défaite des milieux d'affaires. Ce vote populaire représentait un enjeu central, car il mettait directement en question les accords bilatéraux avec l'Union européenne, en prévoyant l'introduction de quotas annuels pour des travailleurs étrangers et donc l'abandon de la libre circulation des personnes. À la suite d'une campagne politique intense, l'initiative est acceptée par une petite majorité des votants (50,3%). Ce résultat représente une défaite retentissante pour la grande majorité des élites économiques. Toutes les organisations patronales ont donné une recommandation de vote négative – même si l'Union suisse des arts et des métiers (USAM) était clairement divisée. Son président, Jean-François Rime, entrepreneur et parlementaire UDC, était membre du comité de l'initiative et certaines sections de l'USAM étaient en faveur de l'initiative. De nouveau, les élites économiques n'étaient pas unies, ce qui explique leur débâcle.

Un pouvoir structurel renforcé

Même si ces initiatives semblent illustrer l'affaiblissement du « pouvoir instrumental » des élites économiques suisses, cela ne veut pas dire que les milieux d'affaires ont complètement perdu leur influence sur la politique helvétique. Dans un régime capitaliste globalisé et financiarisé, nous devons prendre en compte le pouvoir structurel des grandes entreprises. Il semble qu'elles essaient désormais d'influencer l'agenda des réformes par de nouvelles stratégies politiques consistant à « menacer » le gouvernement et la population par des délocalisations ou la suppression d'emplois. Le sauvetage de l'UBS, à la suite de la crise financière de 2008, est un bon exemple de ce pouvoir structurel. Durant des négociations secrètes, un groupe composé de membres de la Banque nationale suisse (BNS), de la FINMA – l'autorité fédérale de surveillance des marchés financiers – et de l'UBS met en place un plan de sauvetage, largement défini par les membres de la BNS. Même si, rétrospectivement, le sauvetage de l'UBS peut être considéré comme un succès sans conséquences financières pour les contribuables suisses, c'était loin d'être clair en 2008, au moment de l'adoption du plan.

De tels exemples illustrent la manière dont l'élite économique suisse a commencé à développer de nouvelles stratégies politiques. Ces dernières se basent moins sur ses liens étroits et discrets avec le monde politique et davantage sur son pouvoir structurel. Les dirigeants des plus grandes entreprises préfèrent faire confiance au travail des entrepri-

ses de conseil et de relations publiques, qui jouent un rôle croissant pour organiser les campagnes médiatiques et pour coordonner les stratégies d'influence. En outre, les top managers des multinationales helvétiques sont beaucoup moins impliqués dans les associations patronales nationales au profit de « global policy groups », car ces derniers leur permettent de tisser des liens transnationaux avec des élites économiques d'autres pays et de peser sur les décisions des institutions intergouvernementales ou internationales qui jouent un rôle de plus en plus important dans la gouvernance économique mondiale.

●

Pour en savoir plus

Mach, André, Thomas David, Stéphanie Ginalski et Felix Bühlmann (2020) : From Quiet to Noisy Politics : Transformations of Swiss Business Elites' Power (à paraître dans *Politics and Society*).

Link

Observatoire des élites suisses (Obelis) : www.unil.ch/obelis/fr/home.html

Base de données des élites suisses au XX^e siècle : www2.unil.ch/elitessuisses

DOI

10.5281/zenodo.3716152

Les auteur-e-s

Les auteur-e-s enseignent au sein de la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne et y coordonnent ensemble l'Observatoire des élites suisses (Obelis) rattaché à l'Institut d'études politiques et réunissant une équipe interdisciplinaire de politologues, d'historien-ne-s, de sociologues et de spécialistes IT.

