

# One Year with Covid-19

---

edited by Christian Ewert & Lea Heyne



**DemocracyNet**

an, indem sie ihnen Parteilichkeit und eine politische Agenda unterstellen. Diese Tendenz, wissenschaftliche Erkenntnisse und Fakten als Propaganda abzutun, ist nicht neu (man denke an die Debatte um den menschengemachten Klimawandel), aber hat während der Corona-Pandemie einen traurigen Höhepunkt erreicht, wie man an den massiven Drohungen gegen Wissenschaftler:innen wie Fauci und Drostens sieht, die gegen ihren Willen zu politischen Akteuren erklärt werden, die sie gar nicht sein wollen.

Beide Tendenzen sind also gefährlich für eine Demokratie – einerseits eine Technokratisierung und Ent-Politisierung von Politik, andererseits eine Politisierung von Wissenschaft, die mit dem Leugnen von Fakten einhergeht. Damit unsere Demokratien die Corona-Krise unbeschadet überstehen, ist es daher wichtig, dass wir das wissenschaftliche Prinzip von „wahr“ oder „falsch“ aus der Politik heraushalten, und umgekehrt politische Debatten nicht um die Richtigkeit, sondern um die demokratische Interpretation wissenschaftlicher Erkenntnisse führen. In Schweden jedenfalls scheint sich das Blatt für Tegnell zum ersten Mal zu wenden: Ende November drängte Ministerpräsident Löfven ihn unerwartet aus dem Rampenlicht, indem er parallel zu Tegnells wöchentlichem Auftritt eigene Pressenkonferenz einberief und dort im Lichte der zweiten Infektionswelle strengere Auflagen ankündigte, als Tegnell es empfohlen hatte. Ein erstes Zeichen einer Wende von technokratischen zu demokratischen Entscheidungen? Man möchte es hoffen.

### **13) Le lobbying en temps de pandémie : quelques réflexions sur une pratique en pleine mutation**

Odile Ammann

S'il existe une règle d'or en matière de lobbying, c'est bien celle-là : l'entretien en face-à-face doit être privilégié, car c'est l'une des méthodes de persuasion les plus efficaces. Bien plus qu'un e-mail, un coup de fil ou l'envoi de documentation, un rendez-vous en personne permet aux groupes d'intérêt de gagner la confiance de leur vis-à-vis, d'exposer leurs doléances aux autorités et de réagir immédiatement aux propos et aux signaux non-verbaux de leurs interlocutrices et interlocuteurs. Le lobbying est une pratique inscrite dans un espace donné, comme le démontre son étymologie qui se réfère à l'antichambre du parlement. Faire du lobbying signifie investir les espaces où citoyen-ne-s et politicien-ne-s peuvent se rencontrer.

Comme nous ne le savons que trop bien, la pandémie de Covid-19 a révolutionné notre rapport collectif à l'espace public, devenu un vivier d'infections. Afin d'infléchir la courbe des contagions, les autorités ont fortement limité les rassemblements de personnes, y compris en Suisse. Même si ces restrictions ont – après quelques hésitations de la part de l'Office fédéral de la justice – été déclarées inapplicables aux réunions parlementaires, les mesures d'hygiène et de distanciation sociale n'ont pas manqué d'affecter le travail législatif ainsi que les interactions des parlementaires avec les groupes d'intérêt. Cette mutation a également contaminé – mutatis mutandis – le pouvoir exécutif.

Or, si les rencontres physiques ont été drastiquement réduites, le lobbying n'a pas disparu de la surface, bien au contraire.

Dans les pays où de telles données sont disponibles, comme aux États-Unis ou au Canada, de premières recherches révèlent que les dépenses des groupes d'intérêt pour leurs activités de lobbying ont atteint de nouveaux sommets, comme si ces chiffres voulaient rivaliser avec les courbes vertigineuses des infections.

Cette hyperactivité n'est pas une surprise. En effet, en plus de contraindre les lobbys à adapter leur stratégie de persuasion en abandonnant ou en réduisant fortement les interactions en présence et les événements publics, la pandémie a aussi provoqué la mise en place d'une vague de mesures qui touchent directement et souvent lourdement les groupes d'intérêt. Songeons par exemple au secteur de l'aviation, au tourisme, aux transports publics ou encore au sport professionnel, dont les activités ont été limitées de manière significative par les mesures sanitaires. La résolution des problèmes créés par ces mesures dépend en grande partie de la volonté des autorités publiques. Par conséquent, si certaines voix décrient le fait que la pandémie a provoqué une véritable « épidémie » de lobbying, celle-ci n'est guère surprenante, contrairement au coronavirus qui a pris de court le monde entier, y compris les démocraties libérales.

Les groupes d'intérêt ne se retrouvent pas sur un pied d'égalité en période de pandémie : leur capacité d'agir dépend de manière significative des ressources dont ils disposent. De plus, les membres de ces organisations doivent s'adapter à la crise et travailler dans des conditions plus ou moins propices. La rapidité de réaction est d'autant plus importante dans le contexte d'une situation épidémiologique et politique évoluant sans cesse, où les délais de consultation fixés par les autorités sont souvent fortement raccourcis.

Pendant les premiers mois de la crise, le lobbying s'est concentré sur l'exécutif. Pour citer un exemple, à la mi-avril, le Tages-Anzeiger rapportait que le président de GastroSuisse, la fédération nationale de l'hôtellerie et de la restauration, avait envoyé un courriel aux cinq représentant-e-s des partis bourgeois au sein du Conseil fédéral pour les prier de défendre les intérêts de sa branche en permettant une réouverture rapide des restaurants<sup>1</sup>. Cette stratégie frontale a été critiquée par plusieurs personnes du métier.

Afin d'éviter que les groupes d'intérêt ne soient exclus du processus décisionnel en lien avec les mesures prises par les autorités, ces dernières ont parfois décidé d'associer directement certains acteurs au processus décisionnel. Ainsi, l'organisation faîtière des entreprises Économiesuisse a-t-elle trouvé place dans l'État-major du Conseil fédéral chargé de gérer la crise du coronavirus. En revanche, parmi les absent-e-s, on compte notamment l'Association suisse des infirmiers et infirmières et la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant, ainsi que les représentant-e-s du personnel médical, ou encore les milieux culturels et artistiques. Comme le relève la politologue danoise Anne Rasmussen dans une étude préliminaire, les consultations fermées – comme celles qui ont lieu au sein de l'Etat-major – comportent le risque que de nombreux acteurs ne puissent pas participer au processus délibératif<sup>2</sup>. Toutefois, ces processus peuvent aussi permettre à des organisations aux ressources modestes de participer plus activement que lors d'une consultation ouverte. Au sein de l'Union européenne, Rasmussen constate une forte présence des milieux économiques dans les réunions des membres

1 Markus Häfliger, 'Wie die Gastrolobby Alain Berset ausmanövrieren wollte', Tages-Anzeiger, 17 avril 2020.

2 Anne Rasmussen, 'How Has Covid-19 Changed Lobbying Activity Across Europe?', LSE EUROPP blog, 17 juin 2020.

de la Commission européenne (Commissaires et haut-e-s fonctionnaires de la Commission) dédiées à la gestion de la pandémie, que ces réunions soient digitales ou non. Toutefois, cette situation ne diffère pas de manière marquée de celle observée avant la pandémie.

Par ailleurs, la digitalisation a subi une accélération sans précédent depuis le début de la propagation du coronavirus, y compris dans le domaine de la politique. En mars 2020, le Parlement fédéral a, pour la première fois dans son histoire, interrompu sa session de printemps, considérant que le risque de contagion était devenu trop élevé. Il a ensuite tenu deux sessions (l'une extraordinaire, l'autre ordinaire) en dehors du Palais fédéral, dans le bâtiment de Bernexpo, afin de permettre le respect des recommandations de l'Office fédéral de la santé publique en termes d'hygiène et de distanciation sociale<sup>3</sup>. Afin de s'adapter à ces contraintes, les parlementaires ont notamment, selon leurs propres dires, « multiplié les groupes WhatsApp pour pouvoir échanger » entre eux<sup>4</sup>. On peut imaginer que de tels canaux de communication informels ont également été établis entre représentants politiques et lobbyistes, ces derniers s'étant vu refuser l'accès au Palais fédéral et aux locaux de Bernexpo pendant plusieurs mois.

S'il a d'innombrables conséquences néfastes, le coronavirus a aussi accéléré les innovations démocratiques, y compris en matière de lobbying. La plateforme « Crowd-Lobbying », lancée par Daniel Graf quelques mois avant le début de la pandémie et renforcée depuis lors, permet aux citoyen-ne-s d'influencer

les parlementaires membres de commissions en leur transmettant des souhaits liés à un dossier précis par internet.

La technologie est souvent considérée comme un instrument de démocratisation. Toutefois, elle peut aussi renforcer des inégalités préexistantes. Un groupe d'intérêt disposant d'un épais carnet d'adresses peut y avoir recours même en l'absence de réunions physiques. Rasmussen constate que les acteurs économiques constituent une très large proportion des entités participant à des réunions digitales avec la Commission européenne. En revanche, une organisation ne disposant guère de tels points d'accès peinera d'autant plus à établir de telles relations dans un contexte où les rencontres en présentiel sont proscrites. En outre, les rencontres digitales sont moins à même d'établir une relation de confiance qu'une rencontre physique lorsqu'il s'agit de la première prise de contact. Une étude empirique menée par des politologues de l'Université de Copenhague, du Trinity College Dublin et de l'Université d'Amsterdam démontre qu'au sein de l'Union européenne ainsi que dans neuf pays européens, les ONG ont diminué leurs activités de lobbying de manière marquée, contrairement aux organisations économiques et professionnelles, qui ont augmenté ces activités<sup>5</sup>.

En Suisse, de nombreuses voix ont réclamé la création de bases légales permettant au Parlement fédéral et à ses commissions de siéger virtuellement<sup>6</sup>. Ces réflexions n'en sont encore qu'à leurs balbutiements. Plusieurs questions se posent dans ce contexte, y compris en matière de lobbying.

<sup>3</sup> Pour une évaluation juridique de la réaction du Parlement fédéral à la pandémie, voir Odile Ammann/Felix Uhlmann, 'Switzerland: The (Missing) Role of Parliament in Times of Crisis', sous presse.

<sup>4</sup> Eric Felley, 'Un marathon de folie pour les parlementaires', lematin.ch, 6 mai 2020.

<sup>5</sup> Wiebke Marie Junk/Michele Crepaz/Marcel Hanegraaff/Joost Berkhout/Ellis Aizenberg, 'Interest Representation During the Corona Virus Crisis: Results From the European Union and Nine European Countries', septembre 2020.

<sup>6</sup> Voir p.ex. Doris Fialla, interpellation 20.3098, 'Coronavirus. Un Parlement virtuel serait-il une solution?', 11 mars 2020.

Par exemple, comment garantir une délibération de qualité dans un environnement digital ? Dans un article publié dans la Neue Zürcher Zeitung à la fin du mois de novembre, Remo Hess notait qu'au sein des autorités elles-mêmes, les réunions digitales – qu'il qualifie de « Zoom-Diplomatie » – empêchaient plus encore que d'habitude la formation de compromis<sup>7</sup>. Tel est notamment le cas du Conseil européen, constitué des chefs d'État des pays membres de l'Union européenne, où les représentants polonais et hongrois font bloc contre le budget et le plan de relance européens. Il y a lieu de présumer que de telles difficultés se posent aussi en lien avec les interventions des représentants d'intérêts. Pour revenir à la Suisse, une autre question concerne les séances des commissions parlementaires, dont la confidentialité doit être assurée en toutes circonstances. Comment respecter cette exigence lorsque les réunions ont lieu virtuellement ? Enfin, et il s'agit probablement là de la question la plus importante, comment faire en sorte que les représentants d'intérêts jouissent d'un accès égal aux politicien-ne-s dans l'espace virtuel ? Il y a lieu d'espérer que les projets en cours en matière de parlement digital jouent un rôle pionnier en la matière. Ils pourraient alors inspirer, à leur tour, le droit parlementaire applicable aux réunions en présence, où de nombreux efforts restent encore à fournir.

<sup>7</sup> Remo Hess, 'Zoom-Diplomatie verhindert Kompromisse', NZZ am Sonntag, 29 novembre 2020.

## 14) Unterschriftensammlungen in Zeiten des «Social Distancing»

Flavia Caroni

Anfang März 2020 sprachen die Behörden in europäischen Ländern erstmals eine neue, bisher unbekannt Empfehlung zur Erhaltung der Gesundheit aus: Abstand halten. Halten Sie jederzeit einen Abstand von zwei Metern zu anderen Personen ein, und vermeiden Sie grössere Menschenansammlungen, wurde den Einwohnerinnen der Schweiz eingeschärft. Kurz darauf wurden solche Ansammlungen behördlich untersagt. Die Menschen sollten sich so wenig wie möglich begegnen. Dieses «Social Distancing» und die Angst vor einer Ansteckung dürften es sein, die die «Corona»-Erfahrung für viele Menschen am meisten prägt, übertroffen nur von den wirtschaftlichen Nöten, in die die Pandemie so manche zu stürzen droht.

Für eine Institution, die von direkten Kontakten zwischen Menschen lebt, kann dies zu einem grossen Problem werden: die direkte Demokratie. Die offensichtlichen Einschränkungen ihrer Grundrechte und politischen Rechte, die die Bürger demokratischer Länder aufgrund der Pandemie hinnehmen mussten, werden an anderer Stelle in diesem Buch thematisiert. Auch die teils freiwilligen Verhaltensänderungen der Menschen aber treffen das öffentlich-politische Leben hart und zwingen es auf Sparflamme. Gerade in der Schweiz mit ihren ausgebauten direktdemokratischen Institutionen kommt diesem eine besondere Bedeutung zu. Vorträge, Podien, Filmvorführungen und Apéros, die sonst ein engagiertes Publikum anzogen, wenn auch nicht immer ein grosses, werden in den digitalen Raum verlegt oder gar nicht erst angesetzt. Jene, die physisch stattfinden, müssen