

# Des élites administratives sous influence?

Les liens entre hauts fonctionnaires et secteur privé ont longtemps freiné l'autonomie de l'administration. Depuis les années 1990, ce rapport a changé et l'Etat fédéral a renforcé son rôle de régulateur. Mais des conflits d'intérêt subsistent.

Les hauts fonctionnaires représentent des acteurs centraux, mais souvent méconnus, de la vie politique, que ce soit lors de l'élaboration des législations ou de leur mise en œuvre. Dans le contexte d'un régime politique fédéral, l'administration de l'Etat central est peu développée en Suisse, à l'inverse de la France, archétype de l'Etat fort et centralisé. En outre, il n'existe pas de filières de formation spécifique de la haute administration publique en Suisse comparable à l'Ecole nationale d'administration (ENA) chez notre voisin français.

La Suisse se distingue de plus par l'importance des acteurs privés, en particulier des principales associations économiques, tant dans le processus de décision que sur le plan de l'application de certaines politiques publiques. Cette configuration, qui a prévalu durant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle, a longtemps favorisé une faible autonomisation de l'administration fédérale vis-à-vis des acteurs privés; elle a toutefois connu d'importants changements au cours des vingt dernières années.

## «ADMINISTRATION DE MILICE»

Traditionnellement, les principales associations économiques ont privilégié des solutions d'autorégulation privée afin de prévenir, ou en tout cas de minimiser, l'extension de l'interventionnisme étatique, en particulier dans le domaine des politiques économiques et sociales.

Dans ce contexte, les acteurs privés ont entretenu des rapports fructueux avec des pans entiers de l'administration et au-delà, l'Union suisse du commerce et de l'industrie – devenu *economiesuisse* en 2000 –, l'Office fédéral des affaires économiques extérieures – intégré au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à la fin des années 1990 –, l'Union suisse des arts et métiers, l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse et l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (également intégré au SECO), ou encore l'Association suisse des banquiers ainsi que la Banque nationale suisse.

Ces liens étroits s'appuyaient sur deux mécanismes: d'une part, les commissions d'experts extra-parlementaires et, d'autre part, les logiques de recrutement des hauts fonctionnaires. Qualifiées d'«administration de milice», les commissions extra-parlementaires, chargées d'assumer certaines tâches

publiques et de conseiller l'administration et le Conseil fédéral, ont connu un essor considérable à partir des années 1930.

Ces instances avaient généralement un statut permanent et se composaient de représentants des milieux économiques, de l'administration – fédérale, cantonale et communale – et d'experts scientifiques. Elles jouaient généralement un rôle central dans leur domaine d'activités, à l'instar de la commission des cartels, de la commission de l'agriculture ou encore de la commission fédérale des banques. Elles favorisaient ainsi une certaine imbrication entre administration et acteurs privés.

Les politiques de recrutement des hauts fonctionnaires contribuaient également à cette étroite collaboration. Il n'était en effet pas rare de voir d'anciens secrétaires patronaux ou syndicaux accéder à la direction de certains offices importants de l'administration. Par exemple, la Division du commerce (ancêtre du SECO pour la politique économique extérieure), en charge de développer la politique commerciale helvétique, a été dirigée au début du XX<sup>e</sup> siècle par deux ex-secrétaires du l'ancien Vorort, Arnold Eichmann (1853-1936) d'abord, puis Ernst Wetter (1877-1963).

Ce dernier a par la suite poursuivi une brillante carrière politique puisqu'il a été élu, sous l'étiquette radicale, au Conseil national puis au Conseil fédéral. A la tête de l'Office fédéral de l'agriculture, on retrouvait fréquemment d'anciens agriculteurs, proches des associations paysannes. Pendant la majeure partie du XX<sup>e</sup> siècle, cette imbrication public-privé a permis une grande emprise des acteurs privés sur le contenu de politiques économiques et sociales, l'administration se faisant souvent le relais de ces derniers.

## L'IMPACT DU NEW PUBLIC MANAGEMENT

Depuis les années 1990, l'influence des groupes d'intérêt et le rôle de l'administration ont connu d'importantes transformations. Trois évolutions principales ont contribué à modifier les rapports entre administration et acteurs privés: les changements du contexte international favorisant le rôle accru de la haute fonction publique dans les réformes législatives, une certaine évolution du profil des hauts fonctionnaires et la réforme des commissions extra-parlementaires. Tout d'abord,

malgré le rejet de l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) en 1992, les pressions exercées afin d'harmoniser la législation helvétique aux normes européennes ainsi que les négociations bilatérales avec l'Union européenne, ont affaibli les groupes d'intérêt tandis que l'administration fédérale jouait un rôle beaucoup plus actif dans l'élaboration du nouveau cadre réglementaire.

La haute fonction publique a ainsi fréquemment donné l'impulsion à différentes réformes, passant outre les résistances de certains intérêts sectoriels. Ce fut particulièrement frappant dans le cadre des législations sur les cartels, sur les marchés publics, de la loi sur l'agriculture, de la libéralisation des secteurs de réseaux, tels que télécommunications, électricité ou poste, ou encore lors de l'introduction du principe du «cassis de Dijon», visant à favoriser les échanges avec l'Union européenne.

Parallèlement, sous l'impact des réformes inspirées du *New public management*, l'administration fédérale a connu de nombreuses réorganisations. Celles-ci n'ont pas été sans conséquence sur les logiques de recrutement des hauts fonctionnaires. Les critères de compétences managériales sont de plus en plus valorisés au détriment de la proximité avec certains intérêts organisés<sup>1</sup>. La réorganisation du département de l'économie, avec la création du SECO à la fin des années 1990, sous l'impulsion de David Syz, qui avait pourtant été recruté dans le secteur privé, est assez révélatrice de ces tendances.

## NOUVELLES AGENCES DE RÉGULATION

Enfin, le système des commissions extra-parlementaires, souvent considéré comme principal vecteur d'influence des groupes d'intérêt, a connu de nombreuses réformes visant à introduire une plus grande formalisation et transparence de son fonctionnement. Ainsi, certaines commissions parmi les plus influentes ont été transformées depuis le milieu des années 1990 en véritables «agences de régulation», mieux dotées en ressources administratives. Ces agences, que certains considèrent comme étant les instruments d'un «nouvel Etat régulateur» ont vu leur pouvoir renforcé et leur action ciblée sur la promotion de la concurrence et sur la régulation des marchés.

La Commission des cartels a ainsi cédé la place à la Commission de la concurrence et la Commission fédérale des banques a été remplacée par l'Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers (FINMA). De nouvelles instances – comme la commission de la communication, celle de l'électricité, celle des marchés publics ou encore l'Institut suisse des produits thérapeutiques (Swissmedic) – ont également vu le jour. Paradoxalement, dans ce processus de libéralisation, l'influence des intérêts organisés a quelque peu diminué au profit d'une revalorisation des capacités d'intervention de l'Etat et de son autonomie.

Il ne faudrait toutefois pas conclure que l'ancien système d'imbrication est révolu. Les représentants de certains acteurs privés, en particulier ceux proches de certains milieux patronaux, demeurent en effet très influents, relativisant ainsi les tendances évoquées ci-dessus. Ainsi, les organes dirigeants de la nouvelle FINMA comptent de nombreux anciens cadres des banques ou des assurances, dont son ancien président Eugen Haltiner, longtemps directeur au sein d'UBS. L'autonomie de cette agence, chargée notamment de la surveillance des banques – fonction ô combien importante en ces temps de crise du système financier international –, a d'ailleurs suscité la polémique ces dernières années.

ANDRÉ MACH ET THOMAS DAVID

<sup>1</sup> Frédéric Rebmann, *Parachutés ou montagnards? Formation et trajectoires professionnelles des hauts fonctionnaires de la Confédération (1910-2000)*, in *Traverse Revue d'histoire*, 2011/2, pp. 100-114.



EUGEN HALTINER, EX-PRÉSIDENT DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE DE SURVEILLANCE DES MARCHÉS FINANCIERS (FINMA)

© PETER SCHNEIDER / KEYSTONE / ARCHIVES, 1ER AVRIL 2008, BERNE

CET ARTICLE EST  
LE DEUXIÈME VOLET D'UNE SÉRIE  
DE TROIS ANALYSES  
SUR LES ÉLITES SUISSES.

PROCHAIN ET DERNIER SUJET:  
LES ÉLITES POLITIQUES