Parachutés ou montagnards? : formation et trajectoires professionnelles des hauts fonctionnaires de la Confédération (1910-2000)

Autor(en): **Rebmann, Frédéric**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **18 (2011)**

Heft 2: **Verwalten und regieren = Administrer et gouverner**

PDF erstellt am: **29.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-391003

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Parachutés ou montagnards?

Formation et trajectoires professionnelles des hauts fonctionnaires de la Confédération (1910–2000)

Frédéric Rebmann

Introduction

L'appareil administratif fédéral helvétique n'a suscité que peu d'intérêt en tant qu'objet d'étude spécifique au sein des sciences sociales durant la majeure partie du 20e siècle. Ceci s'explique notamment par le caractère longtemps embryonnaire de cet appareil, les élites politiques et économiques du 19e siècle et du début du 20e siècle étant en effet peu favorables à l'élargissement de ses compétences et préférant laisser aux associations faîtières et aux cantons le soin d'assurer les tâches administratives non prises en charge par l'Etat.[1]

La Seconde Guerre mondiale et les impératifs de l'économie de guerre inaugurent une nouvelle période, marquée par un développement certain de l'administration centrale fédérale puisque ses effectifs passent de 7000 personnes en 1930 à 20'000 en 1950, puis à 30'000 en 1970.[2] Cette évolution s'accompagne d'un renforcement des prérogatives des états-majors de l'administration dans le cadre notamment d'une série de réformes introduites durant les années 1960.[3] D'une manière générale, plusieurs recherches insistent dès cette période sur le rôle croissant de l'appareil administratif dans le cadre du processus décisionnel.[4]

Cette augmentation de la «marge de manœuvre» de l'administration fédérale vis-à-vis des groupes d'intérêts et des acteurs politiques rend ainsi légitime que l'on s'intéresse aux acteurs qui le composent, en se focalisant notamment sur la frange disposant du pouvoir le plus étendu, à savoir les hauts fonctionnaires.[5] Or, il apparaît que l'exercice et le contenu de leur pouvoir grandissant n'est pas totalement indéterminé mais au contraire en partie conditionné par leur socialisation, à savoir leurs valeurs ou leurs normes de comportement intégrées et incorporées durant leur vie par le biais notamment de leur origine sociale, de leurs études ou encore de leurs expériences professionnelles.[6]

Notre objectif, dans le cadre de cette contribution, est donc précisément d'analyser l'évolution, dans le courant du 20e siècle, du profil des hauts fonctionnaires fédéraux sous l'angle de leur formation et de leur parcours professionnel, deux indicateurs[7] de socialisation qui apparaissent d'autant plus importants qu'il n'existe

pas en Suisse, à l'inverse de certains pays, de filières de sélection officielle des hauts fonctionnaires (écoles de fonctionnaires, concours d'entrée et caetera). En conséquence, le niveau et le type de formation de même que le cursus professionnel des candidats à un poste au sein de la haute fonction publique représentent, de l'aveu même du Conseil fédéral, deux des principaux critères de nomination.[8] En d'autres termes, il s'agira indirectement ici d'apprécier l'évolution des logiques de recrutement de l'Etat fédéral au prisme de ces deux indicateurs en vue de l'accession à un poste de haut fonctionnaire.
Cet article se structure de la manière suivante: après une rapide présentation de l'échantillon et de la méthode, nous aborderons ensuite les questions de l'évolution de la formation et du parcours professionnel des hauts fonctionnaires.

Echantillon et méthode

S'inscrivant dans le cadre du projet de recherche *Les élites suisses au 20e siècle: un processus de différenciation inachevé?*[9] nous avons, pour ce faire et à l'instar de ce projet, retenu cinq dates couvrant les grandes étapes de l'histoire suisse au cours du 20e siècle (1910, 1937, 1957, 1980 et 2000).
Selon une définition désignant les hauts fonctionnaires comme les acteurs remplissant «une fonction de conversion entre le pouvoir politique et l'administration d'exécution»,[10] notre échantillon se compose des secrétaires généraux des sept Départements fédéraux ainsi que des directeurs des Offices fédéraux. A ces deux groupes de hauts fonctionnaires, nous avons encore ajouté les chanceliers et vice-chanceliers de la Confédération ainsi que les membres du Directoire de la Banque nationale suisse (BNS), soit deux instances très importantes au sein du système exécutif fédéral. Nous arrivons ainsi à un total de 343 individus pour les 5 dates.[11]
Au sujet du premier indicateur, *la formation,* nous nous sommes, dans un premier temps, attaché à analyser l'évolution du plus haut niveau de formation atteint par les hauts fonctionnaires. Nous avons ainsi dénombré trois niveaux de diplômes: universitaire (sanctionné par une licence, un diplôme ou un doctorat au sein des Universités ou des Ecoles polytechniques fédérales); écoles professionnelles (Ecoles de commerce, Ecoles d'ingénieurs, et caetera); et, pour finir, apprentissage. Dans un deuxième temps, nous avons recensé l'évolution du type de filière universitaire choisi en tentant de déterminer si l'une d'entre elles s'imposait ou non. Le *parcours professionnel* a, quant à lui, essentiellement été abordé à la lumière d'un éventuel changement de sphère (économique, politique, académique, et caetera) préalablement ou ultérieurement au poste de haut fonctionnaire, en portant une attention particulière aux

Tab. 1: *Echantillon, 1910–2000*[*1]

Echantillon	1910	1937	1957	1980	2000	Total
Chancellerie	3	2	2	3	3	13
DFAE	2	2	3	5	4	16
DFI	15	11	12	16	14	68
DFJP	5	6	6	10	10	37
DDPS	11	17	19	20	9	76
DFF	7	9	10	12	11	49
DFE	4	8	10	8	9	39
DETEC	4	7	6	5	8	30
BNS	3	3	3	3	3	15
Total	54	65	71	82	71	343

*1 Pour des raisons pratiques, nous avons présenté les différents Départements ou organes selon leurs acronymes actuels. Il va toutefois sans dire que le nom des Départements ainsi que leurs attributions ont pu changer entre 1910 et 2000. DFAE: Département fédéral des affaires étrangères; DFI: Département fédéral de l'intérieur; DFJP: Département fédéral de justice et police; DDPS: Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports; DFF: Département fédéral des finances; DFE: Département fédéral de l'économie; DETEC: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication; BNS: Banque nationale suisse.

Source: Base de données sur les élites suisses au 20e siècle.

échanges avec la sphère économique. En s'inspirant d'une typologie développée par Bauer et Bertin-Mourot[12] dans leurs études portant sur le profil des dirigeants d'entreprises, nous avons distingué deux types de parcours opposés et illustratifs de logiques différentes quant à la manière d'accéder au poste de haut fonctionnaire: via un recrutement interne ou externe. Nous avons ainsi inventorié les parcours dits de «montagnards», où le haut fonctionnaire fait toute, ou la majeure partie de sa carrière au sein de l'administration fédérale et gravit les échelons hiérarchiques; et les parcours dits de «parachutés», où le haut fonctionnaire accède directement à son poste après avoir fait carrière dans une autre sphère, notamment au sein du secteur privé.

Tab. 2: *Niveau de formation, 1910–2000*

Niveau de formation	1910 (n = 54) (%)	1937 (n = 65) (%)	1957 (n = 71) (%)	1980 (n = 82) (%)	2000 (n = 71) (%)
Formation universitaire	63,0	83,1	93,0	93,9	95,8
Ecole professionelle	7,4	3,1	2,8	3,7	2,8
Apprentissage	14,8	13,8	1,4	2,4	1,4
Indéterminé	14,8	0,0	2,8	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Base de données sur les élites suisses au 20e siècle.

La formation

La Suisse ne disposant pas d'école de fonctionnaires comme on en trouve en France, en Espagne ou en Italie, ni de filières d'excellence commandant l'accès à l'administration comme il en existe en Grande Bretagne (Oxford et Cambridge),[13] quelles sont les caractéristiques des cursus de formation des hauts fonctionnaires fédéraux et comment évoluent-t-elles?

Comme l'indique le tableau 2, les hauts fonctionnaires connaissent une augmentation continue de leur niveau de formation entre 1910 et 2000. Alors que moins de 70 pour cent des acteurs en poste en 1910[14] ont un titre universitaire, ce taux augmente continuellement pour dépasser les 95 pour cent en 2000. La période de la Seconde Guerre mondiale semble ainsi constituer un point d'inflexion puisque les augmentations les plus accentuées ont lieu durant la première moitié du siècle, alors que l'augmentation est beaucoup plus mesurée à partir de là. Alors que les études de Klöti[15] sur les années 1940–1960 ou de Roth[16] pour les années 1990, présentent les études universitaires comme un passage quasi obligé pour accéder à un poste de haut fonctionnaire, cette tendance se renforce encore en 2000.

Si le niveau de formation augmente clairement dans le courant du siècle, quelles sont les filières privilégiées pour accéder à un poste au sein de la haute fonction publique?

Malgré quelques soubresauts, la filière en droit demeure la voie royale tout au long du 20e siècle pour l'accession à la haute fonction publique (cf. tableau 3). Or, il apparaît que «la prépondérance des juristes dans la haute administration fédérale pourrait être le reflet de l'opinion, dominante jusqu'à une époque très récente, d'après laquelle ce type de formation était suffisant pour maîtriser à la

fois les problèmes typiquement juridiques, comme la rédaction d'une loi, et les problèmes matériels que la loi était censée régler».[17] Le droit est en effet souvent présenté comme une filière concourrant à produire des hauts fonctionnaires généralistes partageant des compétences, des croyances et des valeurs communes, caractéristique contribuant notamment, à l'exemple de l'Allemagne, à générer un curriculum commun aux hauts fonctionnaires, contrebalançant ainsi l'absence d'un lieu de formation unique.[18] Soulignons toutefois que cette filière «généraliste» semble quelque peu se tarir en 2000 par rapport à la situation prévalant entre 1937 et 1980.

Au-delà de la prépondérance de la filière juridique, il convient de noter la passation qui s'opère sur la durée entre la filière des sciences techniques et naturelles qui dominent clairement la première moitié du siècle mais diminuent toutefois de moitié entre 1910 et 2000, et la filière des sciences sociales et économiques qui connaissent une progression très marquée dès la deuxième moitié du siècle pour représenter en 2000 la deuxième filière de formation derrière le droit. Précisons toutefois que cette augmentation est presque exclusivement l'œuvre des sciences économiques.

La forte représentation des hauts fonctionnaires au bénéfice d'une formation en sciences techniques ou naturelles au début du siècle s'explique par la position tout à fait privilégiée de ces filières d'étude au niveau de l'Etat fédéral à cette époque. Selon une approche faisant la part belle aux conceptions positivistes, les ingénieurs sont en effet considérés, à cette période, comme les seuls acteurs à même de relever les défis industriels de l'Etat moderne, en témoigne la création à Zurich en 1855 de l'Ecole Polytechnique fédérale, seule haute école à être financée encore aujourd'hui par l'Etat fédéral. Alors que des pays comme la France ne manquent pas de considérer d'autres filières, à l'exemple des lettres, comme jouant un rôle déterminant pour l'identité française en tant que grande nation, rien de tel n'existe en Suisse: jusque dans les années 1950 et la création du Fonds national de la recherche scientifique, le financement fédéral de la recherche est en effet exclusivement destiné aux filières scientifiques.[19] Les sciences sociales sont à cette époque encore largement sous-développées et sont considérées comme non conformes aux intérêts sociaux et politiques de l'Etat («unschweizerische Fremdkörper») car souvent suspectées de tendances marxistes.[20] La formation des hauts fonctionnaires ne manque donc pas de refléter fidèlement ces tendances. Ainsi, il n'est pas rare d'avoir affaire en 1910 ou en 1937 à des hauts fonctionnaires titulaires d'une formation d'ingénieur en charge d'unités non spécifiquement techniques à l'exemple de Franz Kaufmann, au bénéfice d'une formation en sciences naturelles et directeur de la Division de l'Industrie ou encore Paul Favre, chimiste et directeur de la Division de la monnaie de l'Administration des finances.

Tab. 3: *Filières universitaires, 1910–2000*[*1]

Type de formation universitaire	1910 (n = 34) (%)	1937 (n = 54) (%)	1957 (n = 66) (%)	1980 (n = 77) (%)	2000 (n = 68) (%)
Droit	32,4	48,1	39,4	48,1	33,8
Sc. techniques et naturelles	52,9	40,7	37,9	27,3	23,5
Sc. sociales et économiques	8,8	7,4	19,7	23,4	33,8
Lettres	14,7	9,3	4,5	6,5	13,2
Autre/indéterminé	2,9	0,0	3,0	0,0	1,5
Total	111,8	105,6	104,5	105,2	105,9

*1 Mentionnons que nous n'avons recensé ici que les personnes au bénéfice d'une formation universitaire, raison pour laquelle l'échantillon diffère de l'échantillon global. Par ailleurs, le total dépasse généralement les 100 pour cent du fait que certains acteurs sont au bénéfice de deux formations.

Source: Base de données sur les élites suisses au 20e siècle.

Ce cas de figure n'existe pour ainsi dire plus par la suite. D'une manière générale, les «polytechniciens» restent en effet cantonnés aux offices *ad hoc*, tels que le Bureau fédéral des poids et mesures, la Direction des constructions fédérales, ou encore l'Office de météorologie. En effet, le début des années 1950 marque un changement majeur par rapport à la situation précédente, avec le fort accroissement des hauts fonctionnaires titulaires de formations en sciences économiques. Cette croissance doit selon nous être interprétée à l'aune de deux phénomènes: tout d'abord l'émancipation dès l'entre-deux guerres et la crise des années 1930, des sciences économiques vis-à-vis du droit au sein du champ académique. Cette dynamique s'accélère par ailleurs dès la fin de la Seconde Guerre mondiale avec la forte croissance du corps estudiantin et des facultés d'économie.[21] Mentionnons notamment la création en 1954 à l'Université de Saint-Gall de l'*Institut für Betriebswirtschaft*,[22] qui confère à cette Université une importance croissante dans la formation des hauts fonctionnaires, en témoigne notamment la très forte augmentation en 2000 des acteurs de notre échantillon qui y sont formés. Alors qu'elle est une université presque absente des lieux de formation de la haute fonction publique jusqu'en 1980, elle apparaît dans le trio de tête des universités en 2000 avec onze hauts fonctionnaires, juste derrière les universités de Berne et de Zurich, mais devant l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. Par ailleurs, au-delà de ces tendances propres au monde académique, les sciences économiques jouent également dès les années 1960 un rôle croissant

au sein du système décisionnel, tendance qui s'accélère de plus avec la crise des années 1970.[23] Comme le mentionne Jost: «Die Wirtschaftswissenschaften waren die Ersten, die auf die Trendwende reagierten und mittels einer spezifischen Thematik die gesellschaftliche Verunsicherung und die Wachstumsprobleme diskutieren. Es ergab sich eine Diskurskoalition zwischen neoliberaler Politik und wissenschaftlicher Aktivität.»[24] Dans ce contexte, les hauts fonctionnaires sont parmi les acteurs qui établissent un lien entre les sciences économiques et la sphère politico-administrative, contribuant au passage à marginaliser quelque peu les «polytechniciens», comme l'illustre de manière lapidaire ce commentaire de Walter Knutti, lors de sa nomination en 2005 à la tête des Forces aériennes suisses: «Aujourd'hui, une armée de l'air moderne a plus besoin d'un manager que d'un pilote.»[25]

Le parcours professionnel

La plupart des pays européens connaissent un système d'accès à la haute fonction publique caractérisé par une montée progressive des échelons hiérarchiques en fonction de critères basés sur le mérite ou l'ancienneté.[26] Qu'en est-il en Suisse?

A un niveau général (cf. tableau 4), il apparaît que la part des «montagnards» augmente continuellement entre 1910 et 1957, date du maxima de notre échantillon, pour ensuite connaître une baisse marquée jusqu'en 2000, année où, pour la première fois, moins de la moitié des hauts fonctionnaires apprennent leurs gammes au sein même du monde administratif.

La part des «parachutés» varie, elle, de manière plus saccadée durant la première moitié du siècle, mais évolue ensuite de manière symétrique avec la part des montagnards, grâce à une augmentation continue et accentuée entre 1957 et 2000.

La fluctuation de la part des parachutés entre 1910 et 1957 n'appelle pas de réponse simple. Nous nous en tiendrons donc essentiellement ici au stade de l'hypothèse. L'augmentation relativement marquée, entre 1910 et 1937, du nombre de parachutés issus du secteur privé, sur lesquels nous nous focalisons ici, pourrait toutefois s'expliquer par l'attrait exercé par le secteur public en période de crise vis-à-vis de certaines catégories d'employés du secteur privé. Relevons en effet que cinq des sept parachutés issus de la sphère économique en 1937 ont été engagés entre 1930 et 1936, soit durant le gros de la crise. Dans ce cadre, le secteur public a l'avantage, au contraire du secteur privé, d'offrir une certaine sécurité de l'emploi,[27] une stabilité salariale[28] ou encore des prestations sociales avantageuses, notamment une affiliation à la Caisse fédérale d'assurance fondée en 1919.[29] Toutefois, la crise des années 1930 ne constitue

Tab. 4: *Parachutés et montagnards, 1910–2000*

Parachutés/montagnards	1910 (n = 54) (%)	1937 (n = 65) (%)	1957 (n = 71) (%)	1980 (n = 82) (%)	2000 (n = 71) (%)
Parachutés	11,1	12,3	7,0	12,2	26,8
Issus de l'économie	7,4	10,8	4,2	8,5	12,7
Montagnards	51,9	55,4	67,6	59,8	47,9
Autres	35,2	32,3	19,8	28,0	25,4
Indéterminé	1,9	0,0	5,6	0,0	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources: Base de données sur les élites suisses au 20e siècle.

semble-t-il qu'un bref interlude, puisque la période de forte croissance économique qui s'ouvre à la suite de Seconde Guerre mondiale, semble, à l'instar des années 1920,[30] davantage caractérisée par l'attrait secondaire qu'exerce le secteur public pour les hautes catégories de salariés du secteur privé.[31] Cette dynamique, caractérisée par un recours à un recrutement essentiellement interne en raison vraisemblablement du manque d'attractivité du secteur public sur les salariés du secteur privé, pourrait ainsi expliquer que 1957 représente à la fois le minima des parachutés et le maxima des montagnards de notre échantillon. Ces évolutions non-linéaires de la première moitié du siècle tendraient à indiquer que nous avons davantage affaire à une évolution conjoncturelle marquée par une certaine réactivité des acteurs par rapport à l'évolution du marché du travail, qu'à une redéfinition structurelle des critères de recrutement de l'appareil administratif.

Comme nous l'avons vu au sujet de la formation, l'année 1957 marque un point d'inflexion qui initie une dynamique nouvelle jusqu'à la fin du siècle. Il en va de même pour le parcours: nous assistons au déclin progressif et prononcé des parcours de montagnards et à l'envol du recrutement externe, notamment au sein de la sphère économique. Dès la fin des années 1970, les problèmes financiers chroniques de la Confédération,[32] ainsi que la volonté politique visant à limiter la taille de l'appareil d'Etat[33] constituent deux éléments qui initient une réforme en profondeur de la régulation étatique. Si le changement est déjà visible à partir de 1980 (cf. tableau 4), il reste toutefois limité puisque la part des montagnards et des parachutés est, à cette date, encore dans la norme des années précédentes. Dès le début des années 1990, la situation s'accélère et plusieurs réformes menées

dans le cadre de la Nouvelle gestion publique (NGP)[34] visent à attribuer une plus grande marge de manœuvre managériale aux offices fédéraux. Citons notamment la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) de 1997 qui représente la dernière mouture de ces réformes dont l'idéologie est «essentiellement issue du monde des entreprises et du secteur marchand»,[35] à l'image de la contractualisation qui permet ainsi aux différentes unités administratives de fonctionner selon les principes d'une entreprise.

Dans ce cadre, le nouveau défi managérial des hauts fonctionnaires semble passer par l'acquisition de compétences nouvelles fournies par le secteur privé,[36] ainsi que par les formations en management comme nous l'avons vu précédemment.[37] Ces facteurs contribuent à expliquer la montée en force des parachutés issus essentiellement de la sphère économique et dont le nombre culmine en 2000, évolution particulièrement patente au DFE et au DFF. Plus généralement, dans le cadre de la NGP, nous assistons vraisemblablement à une révolution des logiques de recrutement de l'Etat fédéral qui privilégie dès lors davantage les compétences acquises dans le secteur privé que la fidélité au secteur public.

Avant de nous intéresser à l'évolution de la carrière ultérieure des hauts fonctionnaires, il convient de relever que si cette évolution tranche significativement avec la période antérieure elle semble par ailleurs relativement récente, puisque Roth, sur la base de données datant de 1991, conclut à une très faible mobilité intersectorielle.[38] Ceci semble à nouveau confirmer que l'accélération du recrutement externe se produit essentiellement durant les années 1990, ce qui est corroboré par nos données, puisque 8 des 9 parachutés issus du secteur privé en 2000 sont nommés à partir de 1991.[39]

Si le poste de haut fonctionnaire représente majoritairement une place que l'on ne quittera que pour partir en retraite, précisons qu'un nombre croissant de hauts fonctionnaires quittent l'administration fédérale en cours de route afin de commencer une nouvelle carrière, au sein du secteur privé notamment, pratique qui peut s'apparenter au «pantouflage»[40] pratiqué en France.

Comme l'indique le tableau 5, nous assistons à nouveau à une évolution similaire à celle des montagnards/parachutés avec une dynamique sans doute essentiellement conjoncturelle durant la première moitié du siècle et sur laquelle nous ne reviendrons pas, et une dynamique plus structurelle par la suite puisque la part des pantoufleurs se dirigeant vers le secteur privé connaît une augmentation continue et très importante jusqu'en 2000. Ces chiffres n'en sont que plus impressionnants lorsque l'on sait que 15 pour cent des hauts fonctionnaires de 2000 sont encore en service au moment où nous écrivons ces lignes et qu'ils pourraient encore fort bien renforcer cette statistique. L'âge de fin de poste est à cet égard illustratif, puisque les hauts fonctionnaires tendent à quitter leur poste de plus en plus jeunes. Si le fonctionnaire type de 1910 quitte son poste à l'aube de son 67e anniversaire

Tab. 5: *Parcours ultérieur au poste de haut fonctionnaire*

Parcours ultérieur	1910 (n = 54) (%)	1937 (n = 65) (%)	1957 (n = 71) (%)	1980 (n = 82) (%)	2000 (n = 71) (%)
Nouvelle occupation	16,7	27,7	12,7	32,9	46,5
Vers secteur privé	3,7	7,7	2,8	9,8	26,8
Retraite	74,1	66,2	77,5	52,4	36,6
Encore en service	0,0	0,0	0,0	0,0	15,5
Indéterminé	9,3	6,2	9,9	14,6	1,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source: Base de données sur les élites suisses au 20e siècle.

pour partir en général en retraite, il le quitte en 2000 vers 59 ans, ce qui permet d'entamer une nouvelle carrière dans le privé. Nous assistons ainsi à cette date à une augmentation marquée du «pantouflage de fin de carrière»,[41] particulièrement à la BNS et au DFE. En d'autres termes, il est vraisemblable que le poste de haut fonctionnaire soit considéré comme l'apogée d'une carrière en 1910, alors qu'il est davantage envisagé en 2000 comme une simple étape, permettant d'accéder à un autre poste au sein du secteur privé notamment.

Cette forte augmentation tient sans doute autant aux excellentes perspectives salariales qu'un haut fonctionnaire en fin de carrière peut espérer obtenir dans le secteur privé, qu'aux avantages qu'une entreprise entend obtenir à travers l'embauche d'anciens hauts fonctionnaires. En effet, la nouvelle gestion publique tend à favoriser la sous-traitance d'une partie des prestations du secteur public au secteur privé lorsque les coûts d'organisation sont plus élevés que les coûts du marché.[42] Il convient dès lors de se demander si le recrutement d'anciens hauts fonctionnaires ne tient pas d'une volonté de pouvoir éventuellement mieux se positionner sur ce marché de sous-traitance, grâce aux relations privilégiées qui peuvent ainsi s'établir avec les autorités fédérales.

Conclusion

Le profil des hauts fonctionnaires fédéraux subit des changements marqués entre le début et la fin du 20e siècle, avec la Deuxième Guerre mondiale comme point d'inflexion. Du point de vue de la formation, si un nombre non négligeable de hauts fonctionnaires en 1910 est au bénéfice d'un apprentissage, les titres univer-

sitaires sont généralisés en 2000. Concernant les filières d'études universitaires, alors que les sciences techniques et le droit dominent clairement les formations de 1910, les premières sont largement reléguées en 2000 et sont remplacées par les sciences économiques qui, avec le droit, forment la majorité des cursus des hauts fonctionnaires.

Concernant le parcours professionnel antérieur, les évolutions sont moins linéaires. La première moitié du siècle est marquée par l'augmentation significative des hauts fonctionnaires ayant fait l'ensemble de leurs classes au sein de l'administration fédérale (les montagnards) et par le déclin des parachutés issus notamment du monde économique. Ces évolutions renvoient vraisemblablement à une dynamique conjoncturelle propre au marché du travail. La situation s'inverse toutefois dès les années 1950, avec une baisse accentuée de la part des montagnards qui représentent en 2000 moins de la moitié du corps des hauts fonctionnaires, et avec l'augmentation des parachutés, issus notamment de la sphère économique, qui voient leur contingent augmenter fortement. Cette évolution est davantage structurelle et est à mettre en lien avec la montée en puissance, dès les années 1970, des réformes étatiques et notamment de la Nouvelle gestion publique (NGP) dès les années 1990. Le parcours professionnel ultérieur fait face aux mêmes évolutions avec notamment une forte accélération du «pantouflage» entre 1980 et 2000.

Ces évolutions indiquent que si les logiques de recrutement des hauts fonctionnaires au début du siècle tendent à privilégier le recrutement interne d'acteurs au bénéfice d'une formation technique, on assiste à partir de la deuxième moitié du siècle, à la forte augmentation des recrutements externes d'acteurs provenant pour la plupart du monde de l'entreprise et ayant suivi un cursus de formation en sciences économiques.

Notes

1 André Mach, «Associations d'intérêts», in Ulrich Klöti et al. (éd.). *Manuel de la politique suisse*, Berne 2006, 369–392.

2 Raimund E. Germann, art. «Administration fédérale», *Dictionnaire historique de la Suisse, www.hls-dhs-dss.ch* (version du 25. 9. 2006); également Jakob Tanner, *Bundeshaushalt, Währung und Kriegswirtschaft. Eine finanzsoziologische Analyse der Schweiz zwischen 1938 und 1953*, Zurich 1986.

3 Frédéric Varone, «L'administration fédérale», in Ulrich Klöti et al., *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich 2006, 289–316.

4 Voir notamment: Ulrich Klöti, *Die Chefbeamten der schweizerischen Bundesverwaltung: soziologische Querschnitte in den Jahren 1938, 1955 und 1969*, Frutigen 1972, 8 ss.; Paolo Urio et al., *Sociologie politique de la haute administration publique suisse*, Paris 1989, 4 s.

5 Il faut relever que les nombreux projets de réforme de ces deux voire trois dernières décennies ont été portés ou initiés de manière croissante par ceux-ci. Au sujet de la politique commerciale, voir notamment: Thomas Gees, «Interessenclearing und innere Absicherung.

Zur Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Privatverbänden in der schweizerischen Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960», in Peter Hug et al. (dir.), *Aufstieg und Niedergang des Bilateralismus. Schweizerische Aussen- und Aussenwirtschaftspolitik 1930–1960: Rahmenbedingungen, Entscheidungsstrukturen, Fallstudien*, Zurich 1999, 141–172. Au sujet de la politique agricole: Pascal Sciarini, *La Suisse face à la Communauté européenne et au GATT: le cas test de la politique agricole*, Genève 1994. Pour la politique de la concurrence: André Mach, *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes. La législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*, Zurich 2006.

6 André-Noël Roth, *Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse: profils sociopolitiques, positions et pouvoir des élites administratives de la Confédération helvétique en 1991*, Genève 1994, 2, 27. Voir également: Jean-Michel Eymeri, «La machine élitaire. Un regard européen sur le ‹modèle› français de fabrication des hauts fonctionnaires», in Hervé Joly (dir.), *Formation des élites en France et en Allemagne*, Cergy-Pontoise 2005, 101; Urio et al. (voir note 4), 7.

7 Dans le cadre restreint de cette contribution, nous avons dû nous limiter à ces deux indicateurs et renoncer à certains autres tels que l'origine sociale, le grade militaire ou l'affiliation politique.

8 Thomas Hasler, *«Dienen, nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein». Wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet*, Coire 1998, 80 s.

9 Projet dirigé par Thomas David et André Mach de l'Université de Lausanne.

10 Jean-Luc Bodiguel et Jean-Louis Quermonne, *La Haute Fonction publique sous la Ve République*, Paris 1983, 22, cité in Roth (voir note 6), 4 s.

11 Précisons, car ce point n'est pas thématisé ici, que cet échantillon est presque exclusivement masculin. Sur les 343 individus, seules 4 femmes sont dénombrées (1,2%), qui plus est, toutes en 2000.

12 Michel Bauer et Bénédicte Bertin-Mourot, «National Models for Making and Legitimating Elites. A Comparative Analysis of the 200 top Executives in France, Germany and Great-Britain», *European Societies* 1/1 (1999), 9–31.

13 Eymeri (voir note 6), 113 ss. Mentionnons également que la création à Lausanne en 1981 de l'Institut Universitaire des Hautes Etudes en Administration publique (IDHEAP), dont le but est de compléter la formation d'universitaires destinés à des postes de haut niveau dans le secteur public, répond en partie à cet objectif. Cf. Urio et al. (voir note 4), 3. Sa création est toutefois trop récente pour que les hauts fonctionnaires de notre échantillon puissent y avoir été formés.

14 Notons que la proportion importante de données manquantes pour cette année-là (14,8%) pourrait nous amener à revoir ce chiffre à la hausse. Au mieux, il ne dépasserait cependant pas les 78%, soit, malgré tout, le pourcentage le plus faible de nos cinq dates.

15 Klöti (voir note 4), 50–51.

16 Roth (voir note 6), 21.

17 Urio et al. (voir note 4), 41.

18 Eymeri (voir note 6), 116.

19 Claudia Honegger et al., *Konkurrierende Deutungen des Sozialen. Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft*, Zurich 2007, 9 ss.

20 Hans Ulrich Jost, «Sozialwissenschaften als Staatswissenschaften?», in Honegger et al. 2007 (voir note 19), 99.

21 Pascal Jurt, «Volkswirtschaftslehre: Von der Nationalökonomie zu den ‹Economics›», in Honegger et al. 2007 (voir note 19), 211, 225; Susanne Burren et al., «Die Ökonomisierung des Sozialen», in Honegger et al. 2007 (voir note 19), 184.

22 Jost (voir note 20), 96.

23 Burren et al. (voir note 21), 184; Jurt (voir note 21), 229.

24 Jost (voir note 20), 135.

25 *Le Matin*, 18. 9. 2005.
26 Eymeri (voir note 6), 123.
27 D'une manière générale, le nombre de places dans le secteur privé connaît entre 1929 et 1936 une baisse de 25%, alors que les emplois dans le secteur public ne connaissent qu'une baisse de 7% entre 1930 et 1936. Voir Heinz Dickenmann, *Das Bundespersonal in der Wirtschaftskrise: 1931–1939*, Zurich 1983, 48.
28 Dickenmann (voir note 27), 45 ss.
29 Matthieu Leimgruber, *Solidarity Without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State*, Cambridge 2008, 295.
30 Le directeur du Bureau fédéral des assurances privées dans la années 1920, Fritz Trefzer, gagne par exemple, à cette époque, 10'300 fr. par an (la rémunération maximale des fonctionnaires fédéraux étant par ailleurs plafonnée à 16'000 fr.), alors que Gottfried Schaertlin, directeur de la *Rentenanstalt*, reçoit 48'000 fr. à la même époque. Lukas Boesch, *L'assurance sur la vie en Suisse de 1910 à 1930: de la domination étrangère à l'hégémonie des compagnies suisses*, mémoire de licence non publié, Université de Lausanne, 2008, 58 ss.
31 Tanner 1986 (voir note 2), 170. En effet, si les employés du privé gagnent en terme de salaire réel 4,5% de plus en 1944 qu'en 1928, les employés du public perdent, eux, 11%. Cf. Dickenmann (voir note 27), 58. Par ailleurs, Dickenmann (ibid.), 374, mentionne qu'avec un salaire plafonné à cette époque à 17'000 fr., les hauts fonctionnaires se retrouvent à nouveau loin derrière les salaires des dirigeants du secteur privé.
32 Sébastien Guex, *Les finances publiques et la politique financière 1914–2000*, à paraître.
33 Ceci explique notamment l'évolution à la baisse de notre échantillon entre 1980 et 2000.
34 Alessandro Pelizarri, *Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentliche Dienste*, Constance 2001.
35 David Giauque et Daniel J. Caron, «Réformes administratives et gestion des ressources humaines: comparaison de la Suisse et du Canada», *Revue Internationale de Politique Comparée* 11/2 (2004), 235 s.
36 Yves Emery, «La transformation des fonctionnaires en entrepreneurs», in Yves Emery (dir.), *L'administration dans tous ses états. Réalisations et conséquences*, Lausanne 2000, 177.
37 David Giauque, «Les agents publics face à la managérialisation de leurs activités», *Prismes/ Revue Pédagogique HEP* 9 (2008), 10.
38 Roth (voir note 6), 26 s.
39 Notons que cette évolution dépasse sans doute largement le cas suisse. En témoignent les dynamiques tout à fait similaires constatées en Allemagne, tant au niveau des filières de formation que des cursus des hauts fonctionnaires. Hans-Ulrich Derlien, «Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond», *Governance. An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 16/3 (2003), 401–428.
40 Sur l'histoire de ce terme: Malik Mazbouri, *L'émergence de la place financière suisse (1890–1913) Itinéraire d'un grand banquier*, Lausanne 2005, 120 ss.
41 Christophe Charle, «Le pantouflage en France (vers 1880–vers 1980)», *Annales ESC* 5 (1987), 1122.
42 Giauque (voir note 37), 11.

Zusammenfassung

Fallschirmspringer oder Bergsteiger. Ausbildung und berufliche Werdegänge der hohen Beamten der Eidgenossenschaft (1910–2000)

Der Beitrag behandelt die Entwicklung des soziologischen Profils der eidgenössischen Chefbeamten im 20. Jahrhundert unter dem Gesichtspunkt ihrer Ausbildung und ihres beruflichen Werdegangs. Zu Beginn des Jahrhunderts wiesen noch fast ein Viertel der höheren Beamten keine universitäre Bildung auf. Im Jahr 2000 waren dann universitäre Abschlüsse die Regel. Bezüglich der Studiengänge blieb der Anteil der juristisch Ausgebildeten über das ganze Jahrhundert stabil. Dagegen nahm der Anteil der Beamten mit wirtschaftswissenschaftlichem Studium zu, während die technischen Ausbildungsgänge zwischen 1910 und 2000 zurückgingen. Die beruflichen Karrieren, die auf internen Ausbildungen in der eidgenössischen Verwaltung beruhten, waren rückläufig zugunsten einer starken Zunahme der externen Ausbildungsgänge mit mehr oder weniger ökonomischer Ausrichtung. Diese Tendenzen standen seit den 1970er-Jahren im Zusammenhang mit den Staatsreformen und seit den 1990er-Jahren namentlich mit dem New Public Management (NPM). Sie erklären sich aus dem Umstand, dass die Rekrutierung zu Beginn des Jahrhunderts noch bevorzugt intern erfolgte und damit auch die technisch ausgebildeten Beamten aufrücken liess, während in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die externe Rekrutierung von hohen Beamten stark zunahm, die aus der Unternehmenswelt kamen und eine wirtschaftswissenschaftliche Ausbildung hatten.

(Übersetzung: Hans-Ulrich Schiedt)