

Les élites politiques se renouvellent entre milice et professionnalisation

Le profil des élus a changé ces vingt dernières années et remodelé ainsi la représentativité du peuple au sein du législatif fédéral. Le parlement de milice a perdu progressivement sa vocation face à l'émergence de la figure du «parlementaire professionnel».

En 2010, le Parlement suisse élit deux conseillers fédéraux, la socialiste Simonetta Sommaruga et le libéral-radical Johann Schneider-Amman. Bernois d'origine, ils présentent un profil plutôt contrasté. La première incarne la nouvelle figure du «parlementaire professionnel», consacrant l'essentiel de son temps à son mandat lorsqu'elle siègeait au Conseil national puis aux Etats. Le second véhicule une figure politique de droite qu'on croyait en voie de disparition: directeur d'une grande entreprise, membre de divers conseils d'administration, figure dirigeante dans les organisations patronales, colonel à l'armée et membre du Rotary club. Son élection au Conseil fédéral est révélatrice de la persistance de liens étroits entre le législatif fédéral et les milieux économiques.

Historiquement, le Parlement helvétique se caractérise par sa faible professionnalisation et la forte tradition du principe de milice. Longtemps, l'activité parlementaire demeure accessoire par rapport à une activité professionnelle principale. La rémunération modeste des parlementaires modèle la composition des Chambres. Alors que certaines catégories socio-professionnelles sont surreprésentées, d'autres sont beaucoup plus rares. Toutefois, comme pour les élites économiques et administratives, le profil des parlementaires a connu d'importantes modifications au cours des vingt dernières années.

MILICE = FAIBLE DÉMOCRATISATION

Le principal argument en faveur d'un parlement de milice réside dans la volonté d'éviter la formation d'une «classe politique» déconnectée de la société et de favoriser une représentation de l'ensemble des catégories professionnelles. Or, la réalité est très éloignée de cet idéal. Dans son étude sur les parlementaires helvétiques datant des années 1970, le politologue Erich Gruner n'avait répertorié qu'un seul ouvrier parmi les plusieurs centaines de représentants élus entre 1920 et 1970.

Durant la majeure partie du XX^e siècle, la répartition des catégories socio-professionnelles au Parlement a largement reproduit le clivage gauche-droite. Parmi les élus dits «bourgeois» – partis radical, démocrate-chrétien et libéral –, les parlementaires étaient essentiellement l'émanation de professions libérales (avocats, notaires, médecins, etc.) ou indépen-

dantes, ainsi que des secrétaires d'associations, la plupart étant proches des milieux économiques. L'Union démocratique du centre (UDC) – et son ancêtre le Parti des paysans, artisans et bourgeois, PAB – était quant à elle représentée principalement par des agriculteurs ou des ingénieurs agronomes, proches des organisations paysannes. Enfin, les politiciens professionnels, à savoir les secrétaires syndicaux ou les membres d'exécutifs communaux ou cantonaux, constituaient l'ossature du groupe parlementaire socialiste. Souvent issus de couches sociales modestes, les élus socialistes, en particulier les secrétaires syndicaux, ont généralement connu une ascension sociale rendue possible par leur engagement politique.

REVALORISATION DU PARLEMENT

Cette faible démocratisation de la composition de l'Assemblée fédérale s'explique aisément. Le caractère de milice et le statut essentiellement honorifique d'élu fédéral rendaient très difficile l'accès au Parlement à certaines catégories socio-professionnelles, qui ne pouvaient disposer de revenus annexes. Par ailleurs, la faiblesse des ressources allouées aux parlementaires rendait ces derniers très dépendants des milieux économiques et des principaux groupes d'intérêts. Cette faible professionnalisation contribuait à faire du Parlement un acteur dévalorisé du processus décisionnel, se contentant de ne modifier qu'à la marge les propositions émanant du Conseil fédéral et des commissions extra-parlementaires.

Comme le reconnaissait en 1978 la commission Avenir du Parlement: «L'Assemblée fédérale est sous la coupe du gouvernement, au point qu'elle en est réduite à modifier les projets qui lui sont soumis par celui-ci. Les décisions se prennent au stade de la procédure pré-parlementaire, dans laquelle les associations et groupes de pression ont plus de poids que le Parlement». A la suite de ce rapport, divers débats sur la réforme et la revalorisation du Parlement émergèrent à la fin des années 1970 et durant la décennie suivante afin de remédier à cette situation. Ils n'eurent toutefois que des résultats très mitigés.

En septembre 1992, à la suite d'un référendum, soutenu notamment par l'UDC, les citoyens suisses ont rejeté à une nette

majorité une réforme du Parlement qui prévoyait notamment l'amélioration des indemnités des élus fédéraux et la possibilité pour ceux-ci d'engager un assistant parlementaire.

En dépit de cet échec, les années 1990 ont été marquées par une revalorisation du rôle des Chambres fédérales. En effet, la complexification des dossiers et l'accroissement des tâches du Parlement ont fait prendre conscience à la majorité des observateurs et des parlementaires, à l'exception de l'UDC, que le parlement de milice avait atteint ses limites. Différentes mesures ont ainsi été adoptées. D'une part, les commissions parlementaires spécialisées ont été généralisées au début des années 1990, permettant un meilleur suivi et un traitement plus approfondi des dossiers; d'autre part, les indemnités des députés ont progressivement été revues à la hausse, garantissant une rémunération digne de cette fonction.

RENVERSEMENT DES CHARGES ET DES PRIORITÉS

Ces changements ont contribué à renforcer le rôle du Parlement. Ils ont également eu des répercussions sur sa composition, en renversant les charges et les priorités professionnelles des élus. Alors que, jusqu'aux années 1980, une majorité des parlementaires soulignait que leur mandat représentait moins de 50% de leur temps de travail, des recherches récentes montrent que, de nos jours, un nombre croissant consacre l'essentiel de son activité au mandat fédéral.

Ce dernier est ainsi devenu la principale occupation professionnelle des élus, complétée par une activité professionnelle annexe (consultant, avocat, mandats ponctuels). Par exemple, le cumul de mandats politiques – s'agissant d'occuper simultanément une fonction exécutive dans un canton ou une grande ville et un mandat fédéral –, encore fréquent jusque dans les années 1980, a quasiment disparu au cours de la décennie suivante.

Si l'on pouvait auparavant identifier un certain nombre de «professionnels de la politique» parmi les parlementaires, tels que secrétaires d'association, membres d'exécutifs cantonaux ou communaux ou secrétaires de partis, la figure du «parlementaire professionnel», assumant son mandat fédéral à plein temps, s'affirme de plus en plus au cours de la période récente. Simonetta Sommaruga est emblématique de cette nouvelle génération de représentants politiques, très répandue parmi les socialistes, alors qu'elle reste beaucoup moins fréquente et acceptée au sein de l'UDC.

Une meilleure rémunération de la fonction de parlementaire a eu pour objectif de «démocratiser» le Parlement, en tentant de restreindre l'importance du statut professionnel des candidats. Cette professionnalisation accrue du personnel politique fédéral a cependant introduit de nouvelles exigences et formes de sélection, qui rendent une élection particulièrement difficile pour certaines catégories socio-professionnelles.

Outre les questions financières, qui jouent un rôle de plus en plus important, les compétences requises, en matière de compréhension des dossiers ou d'aisance face aux médias, nécessitent un haut niveau de formation et relativisent la représentativité du Parlement. Pour ces raisons, si les élections du 23 octobre vont renouveler la composition des Chambres, elles ne vont probablement pas accroître leur démocratisation.

ANDRÉ MACH ET THOMAS DAVID



¹ Pour plus de détails: Pilotti Andrea, André Mach et Oscar Mazzoleni, *Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation (1910-2000)*, Revue suisse de science politique, 2010, vol. 16(2), pages 211-245.

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

DANS LES ÉDITIONS PRÉCÉDENTES:
N°1 LES ÉLITES ÉCONOMIQUES
N°2 LES ÉLITES ADMINISTRATIVES