

Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation (1910–2010) : Biographie collective des élus fédéraux et réformes du Parlement helvétique¹

Andrea Pilotti

1. Buts du travail

La perspective adoptée dans le cadre de notre travail a reposé sur deux dimensions : le processus de démocratisation et le processus de professionnalisation. La première dimension nous a permis d'analyser l'évolution du degré d'ouverture du recrutement parlementaire aux divers groupes sociaux (âge, sexe, origine sociale, formation, profession). La deuxième dimension nous a en revanche permis de réfléchir, d'une part, sur la manière par laquelle le mandat d'élu fédéral est devenu une véritable profession rémunérée et, d'autre part, sur comment celui-ci s'est progressivement différencié par rapport à d'autres ancrages sociaux. Par l'adoption de cette double perspective, nous avons ainsi essayé de combler une lacune dans la littérature, dès le moment où la question de la démocratisation et de la professionnalisation du recrutement parlementaire en Suisse a largement été délaissée, voire presque pas abordée. En effet, jusqu'à aujourd'hui on ne comptait qu'une seule étude prosopographique des élus fédéraux datant de plus de quarante ans et dans laquelle, par ailleurs, la dimension de

la professionnalisation n'avait pas été thématisée.²

Dans notre thèse, nous nous sommes penchés d'abord sur les principales réformes qui, au cours du 20^e siècle, ont affecté les deux dimensions-clés de notre travail (introduction proportionnelle et suffrage féminin, réformes du Parlement). Ensuite, nous avons dressé un portrait des parlementaires suisses, en essayant ainsi de répondre à plusieurs questions : Quelles caractéristiques possèdent nos députés et sénateurs ? Dans un système de milice, quelles ressources et qualités priment ? Comment évoluent celles-ci au fil du temps, en lien aussi avec les changements des rapports de force partisans et des transformations qui ont touché l'institution parlementaire au cours de la période plus récente ?

2. Le changement des règles électorales au 20^e siècle

L'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national est acceptée en votation populaire à la troisième tentative en 1918, après deux échecs (1900 et 1910). Trois types de facteurs peuvent expliquer son aboutissement. Premièrement, le PS est désormais une force politique émergente au début du 20^e siècle qui est cependant fortement pénalisée par

¹ Thèse de doctorat en sciences politiques à l'Université de Lausanne (2012). L'auteur de la thèse a reçu un prix de la Société suisse pour les questions parlementaires lors de son assemblée annuelle du 14 septembre 2013.

² GRUNER, Erich (1970). *Die Schweizerische Bundesversammlung/L'Assemblée fédérale suisse 1920–1968*. Bern : Francke.

le système majoritaire. La proportionnelle est donc considérée comme une solution permettant une représentation équitable des forces partisanes et assurant ainsi une véritable démocratisation du Parlement fédéral. Deuxièmement, les facteurs institutionnels contribuent aussi à l'adoption de la réforme. En effet, d'une part, le fédéralisme permet aux cantons de remplir le rôle de « laboratoires politiques » pour « tester » en premier les effets de la proportionnelle et, d'autre part, l'outil du référendum permet d'imposer la question dans l'agenda politique. Enfin, l'introduction de la proportionnelle est liée à des facteurs contextuels, notamment la montée des tensions sociales durant et après la Première Guerre mondiale. Dans une telle situation, la proportionnelle est donc vue comme un outil permettant d'apaiser les conflits sociaux.³ La deuxième modification des règles électorales renvoie à l'introduction du suffrage féminin à l'échelon fédéral (1971). Le retard avec lequel la Suisse a reconnu aux femmes le droit de vote et d'éligibilité est tributaire de plusieurs facteurs. Certains parmi ceux-ci sont d'ordre culturel et historique (diffusion du « conservatisme de genre », le fort enracinement de la conception suisse de l'identité nationale depuis 1848 reposant, par ailleurs, sur l'exclusion des femmes), d'autres en revanche renvoient au contexte peu favorable aux revendications des suffragistes (la crise des années 1930 et la montée des régimes totalitaires en Italie et en Allemagne, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide). Les conditions « propices » pour l'aboutissement de cette deuxième réforme constitutionnelle se réalisent au cours

des années 1960. Elles renvoient notamment à plusieurs facteurs (institutionnels et contextuels) : l'introduction du suffrage féminin dans différents cantons qui a permis de vérifier préalablement l'impact de la réforme ; l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe ; le processus d'émancipation sociale et économique des femmes auquel s'accompagne un changement générationnel au sein des associations féminines qui a permis de relancer le débat et de donner davantage de visibilité à la question des droits des femmes.⁴

3. La professionnalisation parlementaire en Suisse : un processus tardif, contesté et inachevé

En Suisse, la rémunération des élus, enjeu central de toute professionnalisation du mandat de parlementaire, n'a longtemps été que symbolique, en raison de l'importance du principe de milice. D'après celui-ci, la fonction d'élu fédéral est conçue comme un service rendu à la communauté à titre honorifique, ce qui ne demande donc pas l'octroi d'un véritable salaire. Cette vision reste très majoritaire jusqu'au moins les années 1960–1970, lorsque, suite à l'affaire dite des « Mirages », on commence à reconnaître la nécessité d'entamer des réformes permettant le renforcement du contrôle parlementaire sur l'exécutif et

³ LUTZ, Georg (2004). « Switzerland : Introduction Proportional Representation from Below », in Josep Maria COLOMER (ed.). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke : Palgrave Macmillan : 279–293.

⁴ STUDER, Brigitte (1996). « «Etat c'est l'homme». Politique, citoyenneté et genre dans le débat autour du suffrage féminin après 1945 », *Revue suisse d'histoire* 46(3) : 356–382 ; STUDER, Brigitte (2010). « Suffrage universel et démocratie directe : l'exemple de la Suisse, 1848–1990 », in Christine FAURE (éd.). *Nouvelle encyclopédie politique et historique des femmes*. Paris : Les Belles Lettres : 980–1002 ; VOEGELI, Yvonne (1997). *Zwischen Hausrat und Rathaus. Auseinandersetzungen um die politische Gleichberechtigung der Frauen in der Schweiz, 1945–1971*. Zürich : Chronos.

l'appareil administratif.⁵ Cela débouche sur l'introduction d'une indemnité annuelle versée aux élus (1968) et sur les premières contributions allouées aux députations de l'Assemblée fédérale (1972).

Dans ce contexte s'insère ainsi la création de la commission d'étude *Avenir du Parlement* en 1974, dont les travaux se déroulent pendant quatre ans jusqu'en 1978. L'analyse des procès-verbaux de la commission a permis de dévoiler finalement que, malgré une première véritable « prise de conscience » au sujet des limites du Parlement de milice, la majorité des élus ne va cependant pas jusqu'à remettre en question ce dernier. Même les parlementaires de gauche, censés être les plus enclins à soutenir une telle idée, évitent soigneusement de parler d'une professionnalisation du mandat d'élu fédéral. Dans les années 1970, il y a clairement un manque de volonté politique de réaliser une réforme en profondeur du Parlement qui persiste aussi dans les années 1980, lorsque les mesures prônées par le rapport de la commission *Avenir du Parlement* ne connaissent qu'une faible suite.

Le deuxième projet de réforme parlementaire (*Réforme du Parlement*) fait suite à deux scandales, ayant profondément bouleversé la politique suisse à la fin des années 1980 : l'affaire Kopp et celle dite des fiches. Pour la première fois, une majorité de parlementaires affiche une volonté politique de réformer et de professionnaliser le législatif dans le souci notamment d'améliorer les conditions de travail des députés et sénateurs pour mieux accomplir leur fonction, en raison aussi d'une importante surcharge de travail liée au profond changement du contexte socio-économique (cf. notamment processus d'adaptation de la

législation suisse à celle communautaire). Une évolution qui s'accompagne, entre autres, par la mise en œuvre de plusieurs réformes des politiques sociales et économiques.⁶ La transformation du contexte entraîne donc un changement dans la perception que les parlementaires ont de leur fonction et qui explique ainsi la différente suite accordée aux deux projets de réforme que nous avons analysés.

La professionnalisation parlementaire en Suisse, en plus d'être tardive et inachevée dans une comparaison avec les autres pays européens, reste aussi contestée. Depuis le début des années 1960, lorsque la question d'une professionnalisation est thématisée pour la première fois, jusqu'aux années 2000, l'amélioration des conditions matérielles des élus et la revalorisation de l'Assemblée fédérale sont remises en cause par une partie de la droite économique à laquelle s'ajoute, dès les années 1990, la droite nationaliste représentée par la « nouvelle » UDC s'opposant au rapprochement de la Suisse avec l'Union européenne. La première avance des raisons essentiellement financières, liées aux coûts jugés excessifs des réformes, ainsi que la crainte d'une emprise grandissante de l'Etat sur la société et plus particulièrement sur l'économie. Par contre, la seconde met en avant aussi des facteurs identitaires : elle cherche à sauvegarder le système de milice et dénonce le processus de professionnalisation parlementaire considéré comme une tentative de dénaturer ce même système et de remettre en question l'exception suisse.⁷

⁶ MACH, André (éd.) (1999). *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*. Zurich : Seismo ; MACH, André (2006). *La Suisse entre internationalisation et changements politiques internes. La législation sur les cartels et les relations industrielles dans les années 1990*. Zurich/Coire : Rüegger.

⁷ MAZZOLENI, Oscar (2006). « Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse », *Politix* 75(3) : 165–184.

⁵ URIO, Paolo (1972). *L'affaire des Mirages : décision administrative et contrôle parlementaire*. Genève : Editions Médecine et hygiène.

Malgré cette opposition, qui a réussi à faire échouer en votation populaire les deux principaux volets de la réforme de 1991 (révision de la Loi sur les indemnités parlementaires et la nouvelle Loi sur les coûts d'infrastructure), le Parlement adopte plusieurs mesures, depuis la moitié des années 1990, allant dans le sens d'un véritable renforcement de son rôle et de ses compétences : l'instauration en 1991 des commissions permanentes spécialisées⁸, l'adoption en 2002 d'une nouvelle Loi sur le Parlement, qui reconnaît à l'Assemblée fédérale davantage de compétences et d'influence dans le processus décisionnel, et l'amélioration notable des indemnités individuelles et des contributions aux groupes.

4. Le profil des parlementaires suisses entre ouverture et stabilité (1910–2010)

Après avoir abordé les principales réformes des règles électorales et celles visant à une plus grande professionnalisation parlementaire, nous avons dressé un profil des parlementaires suisses au cours du 20^e siècle et au début du 21^e siècle. Dans l'évolution de celui-ci, nous avons distingué trois phases. La première phase, entre 1910 et 1937, se caractérise par une certaine démocratisation du recrutement parlementaire, liée à l'introduction de la proportionnelle en 1918. Le changement des règles électorales a permis l'accès au Parlement fédéral de certains groupes sociaux auparavant exclus ou très faiblement représentés. Ainsi, cette première modification constitutionnelle permet l'arrivée de nombreux parlementaires socialistes et agrariens, ce qui

entraîne une présence plus importante des fonctionnaires d'associations (syndicats) et des agriculteurs, un recul des avocats, des universitaires et des officiers de l'armée, ainsi qu'un affaiblissement des liens familiaux des élus avec des personnalités marquantes (sur le plan politique, économique ou culturel) qui s'accompagne d'une présence accrue d'élus originaires de la classe ouvrière et de la petite bourgeoisie. La deuxième phase (1937–1980) se caractérise, en revanche, par une significative stabilité de la composition socio-professionnelle de l'Assemblée fédérale qui reflète entre autres l'importante stabilité dans la composition partisane du législatif. En effet, la très grande majorité des sièges se répartit entre les mêmes quatre partis (PRD, PDC, PAB/UDC et PS). La stabilité du profil des élus fédéraux réside notamment dans la présence majoritaire des universitaires, dans le nombre élevé d'élus disposant d'un grade militaire, de ceux remplissant des fonctions d'administrateur dans des entreprises, ainsi que dans un très fort ancrage politique local. Sur le plan professionnel, le profil hérité du 19^e siècle, persiste pendant une très large partie du 20^e siècle, avec la prédominance de la catégorie des indépendants (avocats et entrepreneurs).

La troisième phase est celle concernant la période plus récente (1980–2010). À ce propos, les réformes parlementaires visant à une plus grande professionnalisation de la fonction d' élu fédéral ont entraînée, d'une part, l'apparition de véritables parlementaires professionnels vivant désormais de leur mandat de conseiller national ou conseiller aux Etats et, d'autre part, l'augmentation du nombre de parlementaires exerçant une profession que nous pouvons considérer comme complémentaire à leur charge politique. La professionnalisation du mandat parlementaire n'a pas touché

⁸ LÜTHI, Ruth (1997). *Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung: Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*. Bern: Haupt ; JEGHER, Annina (1999). *Bundesversammlung und Gesetzgebung*. Bern: Haupt.

les élus fédéraux de la même manière ; elle suit largement le clivage gauche-droite et le genre. En effet, elle est plus marquée parmi les élus socialistes, disposant de faibles ressources externes à leur fonction, à la différence des élus des partis bourgeois, qui peuvent compter souvent sur des ressources financières supplémentaires liées, par exemple, à l'occupation de plusieurs mandats dans les conseils d'administration. Les femmes aussi affichent une proportion nettement plus élevée de parlementaires professionnels. Une telle différence pourrait s'expliquer par le fait que la plupart des parlementaires femmes dispose beaucoup moins de liens avec les milieux économiques, assurant parfois à plusieurs de leurs collègues hommes des revenus non négligeables. Un autre changement renvoie à la diminution du cumul des mandats (politiques, économiques et administratifs), ce qui souligne donc une certaine différenciation de l'activité parlementaire par rapport aux autres sphères sociales. La période récente affiche au moins six autres changements dans le profil socio-professionnel des députés et sénateurs : une croissance du nombre de parlementaires femmes, un « vieillissement », avec une augmentation de l'âge moyen notamment parmi les hommes, la diminution d'élus au bénéfice d'une formation académique (liée à l'avancée de l'UDC), le recul du taux d'officiers de l'armée (lié aussi à la présence accrue des élues), l'augmentation des chefs d'entreprise qui s'accompagne d'une baisse des avocats (dans les années 2000) et la sensible diminution de la longévité parlementaire. La seule ressource qui continue à être presque incontournable pour briguer un mandat au Parlement fédéral est le fort ancrage politique local, consistant dans l'occupation de fonctions électives avant de siéger à Berne.

5. Un profil différencié par Chambre

Le recrutement parlementaire se différencie de manière assez sensible en fonction de la Chambre d'élection. Les deux branches du Parlement fédéral se distinguent tout d'abord par leur composition. Le Conseil des Etats, en raison du système d'élection majoritaire, se caractérise historiquement par une présence beaucoup plus faible d'élus socialistes et une plus forte présence des sénateurs radicaux et démocrates-chrétiens. Au contraire, le Conseil national, élu à la proportionnelle, compte des députations socialiste et agrarienne (ensuite UDC) plus nombreuses et plusieurs formations politiques minoritaires (Alliance des Indépendants, Parti du travail, Parti évangélique, etc.). La proportion de femmes est plus élevée au Conseil national qu'au Conseil des Etats. L'âge moyen, le taux d'officiers et d'universitaires sont largement supérieurs parmi les sénateurs. Au sujet du profil professionnel des deux branches, la Chambre des cantons affiche toujours une proportion plus importante d'avocats, tandis que la disparition des membres des gouvernements cantonaux est compensée par l'essor des conseillers indépendants et des parlementaires professionnels. La Chambre du peuple compte une présence en-dessus de la moyenne du Parlement des chefs d'entreprise, des paysans et des fonctionnaires d'association. Enfin, tout en diminuant pour l'ensemble des élus fédéraux, les sénateurs affichent toujours une longévité parlementaire et un taux d'administrateurs d'entreprise plus importants.

6. À propos de quelques spécificités partisans

Les élus de la députation du Parti radical-démocratique (PRD, ensuite Parti libéral-radical, PLR) se caractérisent par une origine sociale élevée. Par rapport à l'ensemble de l'Assemblée fédérale, ils proviennent dans une plus grande mesure de la moyenne et grande bourgeoisie. Ils affichent également des liens familiaux avec des personnalités de premier plan de la sphère politique et économique (un quart, en moyenne pour la période 1910–2010). Les élus radicaux comptent également une proportion élevée d'universitaires, au bénéfice surtout d'une licence en droit, en sciences économiques et sciences naturelles et techniques, d'officiers à l'armée (encore 34 % en 2010) et – sur le plan professionnel – un taux supérieur à la moyenne d'avocats et chefs d'entreprise. Les parlementaires radicaux disposent des plus forts liens avec l'économie, comme administrateurs des plus grandes entreprises du pays et des sociétés anonymes.

La députation du Parti Conservateur et ensuite du Parti démocrate-chrétien (PDC) compte une proportion d'élus issus très souvent de la petite et moyenne bourgeoisie. En moyenne, pour la période 1910–2010, presque un quart des parlementaires démocrates-chrétiens compte des liens avec des élites, notamment politiques (souvent fils d'anciens élus fédéraux ou membres d'exécutifs cantonaux). Les universitaires parmi les députés et sénateurs PDC sont une large majorité, avec une nette prépondérance des juristes suivis par les ingénieurs. Le taux des officiers est également élevé (33 % en 2010) tandis qu'en termes de groupes professionnels la députation démocrate-chrétienne est « dominée » par les avocats et – depuis 2000 – les chefs d'entreprise, les conseillers indépendants et les

parlementaires professionnels. Elle compte enfin une proportion importante d'administrateurs d'entreprises locales et régionales qui compense ses moindres liens avec les grandes industries et instituts bancaires.

La députation du Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) et ensuite de l'Union démocratique du centre (UDC) se distingue historiquement par une proportion très élevée de parlementaires issus de la petite bourgeoisie, avec un poids grandissant, durant la période plus récente, de ceux issus de la moyenne bourgeoisie. Il recrute aussi plus facilement ses élus parmi les officiers (encore un tiers à peu près en 2010) et très peu parmi les femmes (en moyenne 7 %). L'ancienne députation agrarienne connaît par contre une importante transformation du profil scolaire de ses parlementaires, puisqu'au cours de la période récente, la formation académique est une ressource qui perd en importance (plus qu'un tiers en 2010). Ce changement s'accomplit en même temps que l'UDC élargit son soutien électoral, outre aux paysans, aux ouvriers et aux travailleurs peu qualifiés.⁹ Le profil professionnel des parlementaires UDC, avec une présence toujours très importante, même si en diminution, des agriculteurs et une augmentation dans les années 2000 des chefs d'entreprise, reflète clairement la nouvelle orientation idéologique du parti centrée sur les intérêts de la paysannerie, mais aussi sur ceux des petites et moyennes entreprises.

Enfin, la députation du PS se caractérise par une présence très significative d'élus d'origine ouvrière. De plus, le recrutement est décidément plus ouvert aux femmes (43 % en 2010 contre une moyenne de 26 %

⁹ MAZZOLENI, Oscar, GOTTRAUX, Philippe et Cécile PECHU (éd.) (2007). *L'Union démocratique du centre : un parti, son action, ses soutiens*. Lausanne : Antipodes ; GOTTRAUX, Philippe et Cécile PECHU (2011). *Militants de l'UDC. La diversité sociale et politique des engagés*. Lausanne : Antipodes.

pour le Parlement) et aux plus « jeunes » (moins de 50 ans). Les ressources liées à une carrière militaire et à l'occupation de sièges dans les conseils d'administration ne revêtent qu'une importance marginale, voire même négligeable. Ce manque est toutefois compensé par un plus fort ancrage local (*cursus honorum*). Au sujet de la formation, le profil des conseillers nationaux et conseillers aux Etats du PS change profondément en 1980, lorsque – pour la première fois – les membres ayant suivi une formation dans une haute école dépassent les titulaires d'un diplôme professionnel. Depuis 1980, cette évolution s'accélère, tant et si bien que désormais les élus socialistes affichent le taux le plus important de licenciés universitaires dans une comparaison interpartisane (avec une surreprésentation des licenciés en lettres et en sciences sociales), ce qui reflète la nouvelle orientation de son électorat composé en bonne partie par des personnes au bénéfice d'une formation supérieure et appartenant aux nouvelles classes moyennes supérieures.¹⁰ Sur le plan professionnel, le groupe PS affiche historiquement une proportion importante de fonctionnaires d'association, dépassés toutefois dans les années 2000 par le groupe des autres professions libérales (dont nombreux conseillers indépendants) et les parlementaires professionnels. La présence des salariés du secteur public est aussi la plus significative parmi toutes les députations.

¹⁰ HIRTER, Hans (2000). *Elections 1999 : composition et orientation politique de l'électorat lors des élections fédérales de 1999*. Berne : Haupt ; OESCH, Daniel (2008). « The changing shape of class voting : an individual-level analysis of party support in Britain, Germany and Switzerland », *European Societies* 10(3) : 329–355 ; OESCH, Daniel et LINE RENNWALD (2010). « La disparition du vote ouvrier ? Le vote de classe et les partis de gauche en Suisse », in Sarah NICOLET et Pascal SCIARINI (éds.). *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*. Genève : Georg, Genève : 219–256.

7. Le «Sonderfall» helvétique dans une perspective comparée

Dans notre travail, nous avons enfin réalisé une brève comparaison internationale portant sur le 20^e siècle (1910–2000). Celle-ci nous a permis de mieux identifier les traits spécifiques du profil des élus suisses par rapport à celui de leurs homologues européens. De manière générale, outre le faible degré de professionnalisation parlementaire¹¹, la Suisse affiche au moins cinq autres spécificités. Premièrement, il est parmi les derniers pays à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux femmes sur le plan national (1971), ce qui par conséquent explique l'arrivée tardive des élues sur les bancs du Parlement fédéral. Leur présence néanmoins progresse sensiblement, même si elle reste inférieure à la proportion que l'on trouve dans les parlements allemand, néerlandais ou des pays scandinaves.¹² Deuxièmement, la formation académique, tout en restant une ressource possédée par la majorité des députés suisses ne fait que perdre en importance au cours de la période récente, alors que le taux d'universitaires augmente dans l'ensemble des législatifs européens.¹³ Troisièmement, en raison surtout du principe de milice, le législatif helvétique se caractérise encore à la fin du 20^e siècle par

¹¹ Z'GRAGGEN, Heidi (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Bern : Haupt.

¹² CHRISTMAS-BEST, Verona et Ulrik KJAER (2007). « Why So Few and Why So Slow? Women as Parliamentary Representatives in Europe from a Longitudinal Perspective », in Maurizio COTTA et Heinrich BEST (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*. Oxford : Oxford University Press : 77–105.

¹³ GAXIE, Daniel et Laurent GODMER (2007). « Cultural Capital and Political Selection : Educational Backgrounds of Parliamentarians », in Maurizio COTTA et Heinrich BEST (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*. Oxford : Oxford University Press : 106–135.

un profil professionnel assez différencié de celui affiché par la plupart des législatifs européens. Ainsi, en 2000, parmi les députés suisses la proportion d'avocats, chefs d'entreprise et agriculteurs est clairement supérieure à la moyenne mesurée dans les autres parlements. Par contre, la présence des salariés du secteur public reste faible, tandis qu'ailleurs elle est prédominante.¹⁴ Quatrièmement, les élus fédéraux affichent un ancrage politique local parmi les plus importants qui s'accompagne, enfin, d'une longévité parlementaire pendant longtemps sans égal dans une comparaison internationale. ●

¹⁴ COTTA, Maurizio et Paulo TAVARES de ALMEIDA (2007). « From Servants of the State to Elected Representatives : Public Sector Background among Members of Parliament », in Maurizio COTTA et Heinrich BEST (eds.). *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*. Oxford : Oxford University Press : 51–76.