

LA RÉMUNÉRATION DU TRAVAIL POLITIQUE EN SUISSE

Entre fonctions accessoires et mandats à plein temps

Karim Lasseb et Andrea Pilotti

Depuis 1848, la Suisse moderne est un État qui repose sur une articulation territoriale de type fédéraliste dans laquelle le pouvoir est exercé à trois niveaux : la Confédération (l'État fédéral), les 26 cantons (les États fédérés) et les 2 222 communes. Le système politique suisse peut par conséquent facilement être qualifié de complexe simplement du fait de ses trois niveaux de pouvoirs institutionnalisés. En effet, il existe en Suisse un principe de subsidiarité qui veut que les cantons et les communes aient des compétences et une autonomie relativement grandes. Chaque canton a sa propre constitution cantonale et chaque commune émet son propre règlement. Ce qui donne une relative diversité dans le nombre des fonctions et dans les montants alloués pour rémunérer le travail politique.

L'une des particularités du système politique suisse – en plus des instruments de démocratie directe que sont l'initiative populaire et le référendum (facultatif et obligatoire) – renvoie à l'importance accordée au caractère non professionnel de l'exercice du travail politique qui dans la Confédération helvétique s'appelle le système de « milice ». Celui-ci repose notamment sur « *l'idée républicaine selon laquelle le citoyen qui en a les capacités doit assumer des charges et des tâches publiques à titre extraprofessionnel et bénévole* » (Kley 2010). Historiquement, le principe de milice a été adopté dans le domaine militaire.¹ Il s'étend ensuite à la sphère politique, d'abord pour les mandats dans les exécutifs communaux et ensuite pour les fonctions politiques au niveau cantonal, ainsi qu'aux sphères de la justice et de l'administration publique. Lors de la création de l'État fédéral en 1848, le mandat de parlementaire à l'Assemblée fédérale à la Chambre haute (Conseil des États) et à la Chambre basse (Conseil national) est conçu comme une activité accessoire et non à temps plein, ce qui signifie que chaque élu fédéral n'exerce sa fonction qu'à titre honorifique et annexe à d'autres activités professionnelles.

La conception des fonctions électives comme un service rendu à la communauté à titre non professionnel reste fortement ancrée dans les pratiques politiques suisses, bien qu'au début du 20^e siècle les fonctions dans les exécutifs se professionnalisent notamment dans les gouvernements cantonaux (Conseil d'État) et les municipalités des grandes villes (Zurich, Genève, Berne, Lausanne). Il convient de préciser que dès 1848 la fonction de conseiller fédéral est en revanche conçue comme une activité à temps plein. La présence de personnel politique peu ou pas rémunéré reste en revanche fortement étendue pour les fonctions électives dans les organes législatifs du niveau fédéral (Assemblée fédérale), cantonal (les Grands Conseils) et communal (Conseils communaux) où des élus siègent à titre accessoire, c'est-à-dire pas à temps plein et en dehors de leurs activités professionnelles principales. Depuis les années 1990, une évolution quelque peu ambivalente affecte le système de « milice ». En effet, celui-ci soulève des problèmes en raison de

¹ Encore aujourd'hui le principe de milice constitue un élément incontournable du fonctionnement de l'armée dès le moment que tout homme suisse de 18 à 35 ans, si jugé apte, a l'obligation d'accomplir un service militaire d'au moins 245 jours.

la difficulté grandissante de concilier un mandat politique honorifique à côté d'une profession alors que les charges deviennent plus contraignantes à assumer. Cela est vrai au niveau du parlement national (Pilotti 2017), mais aussi dans les petites communes confrontées de plus en plus au manque de volontaires pour occuper bénévolement des fonctions électives (Ladner 2015 : 54-58). D'autre part, le système de « milice » fait l'objet de campagnes médiatiques à l'instar de celle lancée par l'une des principales associations patronales helvétiques (*Economiesuisse*) en 2015 qui en dénonce l'affaiblissement et critique ouvertement une professionnalisation du Parlement suisse jugée comme étant préjudiciable au rapport de confiance entre l'économie et la politique. Toujours en 2015, le think tank libéral *Avenir Suisse* publie un ouvrage sur l'avenir du système de « milice » aux niveaux communal, cantonal et fédéral. Le but est notamment de favoriser l'adoption de mesures visant à sauvegarder ce système et freiner toute forme de professionnalisation du travail politique considérée comme inappropriée pour la Suisse (Müller 2015 ; Müller & Adler 2015).

C'est par conséquent en tenant compte des particularités du système politique suisse, telles que son fédéralisme et son système politique de « milice », qu'il convient d'appréhender le fonctionnement et la distribution des fonctions politiques en Suisse.

1. Organisation et distribution des fonctions politiques en Suisse

Le système politique suisse présente une première particularité en étant le seul pays organisé sous un mode qualifié de « directorial » et « collégial » aux trois niveaux de l'État. Au niveau national, le gouvernement (Conseil fédéral) compte sept membres : les conseillers fédéraux qui disposent tous des mêmes prérogatives. Le fonctionnement de l'exécutif fédéral repose sur le principe de la collégialité, ce qui signifie que le gouvernement parle d'une seule voix et que chaque membre doit défendre les décisions du Conseil fédéral même s'il a voté contre. Choisi parmi les sept membres de l'exécutif fédéral, le président de la Confédération est élu pour un an. La fonction repose sur le principe du *primus inter pares*. Sa charge est principalement honorifique. Il ne dispose pas de pouvoirs supérieurs aux autres membres du collège gouvernemental. Les membres du Conseil fédéral sont élus tous les quatre ans, juste après les élections du Parlement, par les deux chambres du Parlement fédéral réunies spécialement (renouvellement intégral).²

Dès lors, la composition de l'exécutif fédéral est tributaire d'une large coalition partisane, incluant des représentants des principaux partis suisses (Vatter 2018 : 217 ss.). Depuis 1959, l'élection du Conseil fédéral est régie par une règle tacite appelée la « formule magique » (Burgos et al. 2011). Celle-ci implique que les principales forces politiques du pays se répartissent les sept sièges. De 1959 à 2003, la composition reste inchangée : deux membres pour le Parti radical démocratique (PRD, centre-droit), pour le Parti démocrate-chrétien (PDC, centre-droit), pour le Parti socialiste (PS), et un membre pour l'Union démocratique du centre (UDC, droite nationaliste). Depuis 2003, la composition a changé à trois reprises. Depuis 2016, les sièges de l'exécutif fédéral sont répartis de la manière suivante : deux membres pour le Parti libéral-radical (PLR, parti de la droite libérale issu de la fusion en 2009 du PRD avec le Parti libéral), le PS et l'UDC, un membre pour le PDC.

L'Assemblée fédérale représente le pouvoir législatif. Elle s'inspire du modèle du Congrès des États-Unis, selon un système de bicamérisme égalitaire reposant sur deux chambres ayant les mêmes compétences : le Conseil national et le Conseil des États. Les membres du législatif fédéral n'y siègent pas à temps plein. Ils remplissent leur mandat tout en exerçant une profession à côté de leur fonction politique (Pilotti 2017 : 236 ss.). En général, aujourd'hui, la charge de parlementaire

² Si un conseiller fédéral est élu au cours d'une législature en remplacement d'un collègue démissionnaire ou décédé (renouvellement partiel), son mandat se poursuit jusqu'à la fin de celle-ci, après il pourra se représenter.

fédéral correspond à un taux d'activité de 50-60 % bien qu'aucune indication formelle ne figure dans la Constitution (Bütikofer 2014 ; Sciarini et al. 2017).

Le Conseil national représente la Chambre basse du Parlement suisse, dite aussi « Chambre du peuple ». Il compte 200 membres élus pour une durée de quatre ans. Chaque canton représente une circonscription électorale. Le nombre de sièges est attribué en fonction de la population (Graf 2015).³ Le Conseil des États représente, quant à lui, la Chambre haute, nommée également la « Chambre des cantons ». Elle compte 46 élus. Chaque canton a droit à deux élus, indépendamment de sa taille démographique, à l'exception de six cantons, historiquement appelés demi-cantons, (Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Nidwald et Obwald) représentés chacun par un sénateur.

S'agissant des relations entre exécutif et législatif, le cas suisse est singulier, car il se caractérise par la présence d'éléments à la fois propres du régime parlementaire et du régime présidentiel (Varone 2004 : 258). Ainsi, c'est l'Assemblée fédérale qui élit le Conseil fédéral, ce qui est le propre du parlementarisme. Cependant, comme dans tout régime présidentiel, les membres de l'exécutif n'ont aucune responsabilité politique vis-à-vis du Parlement (pas de question de confiance, vote de défiance ou motion de censure). En même temps, le Conseil fédéral ne peut pas dissoudre l'Assemblée fédérale.

Au niveau des cantons le pouvoir exécutif est représenté par le Conseil d'État (également appelé Gouvernement ou Conseil-exécutif dans les cantons francophones, Regierungsrat, Standeskommission, Staatsrat dans les cantons germanophones et Consiglio di Stato dans le canton italophone du Tessin). Il y a 26 gouvernements cantonaux comptant entre cinq et sept ministres élus par une élection populaire. La durée des mandats est de quatre ans, sauf à Fribourg, Genève et Vaud (5 ans) et Appenzell Rhodes-Intérieures (1 année). Dans tous les cantons, cette fonction est exercée à temps plein sauf à Appenzell Rhodes-Intérieures (50%). À Zoug, les membres de l'exécutif cantonal remplissent en principe leur fonction à temps plein. Cependant, ils peuvent obtenir une dérogation s'ils souhaitent exercer une activité annexe, à condition que celle-ci ne soit pas incompatible avec le mandat de conseiller d'État (Vatter 2018 : 227). À l'instar de l'exécutif fédéral, c'est le principe de l'autorité collégiale qui régit les rapports entre les membres de l'exécutif.

Le Grand Conseil (Kantonsrat, Grosser Rat ou Landrat dans les cantons germanophones et Gran Consiglio dans le canton du Tessin) est le pouvoir législatif des vingt-six cantons suisses. Le nombre d'élus varie entre 40, pour le plus petit parlement (Appenzell Rhodes-Intérieures), et 180 pour le plus grand (Zurich). Au total, on compte en Suisse 2 609 députés cantonaux. Le mode d'élection et la durée du mandat varient eux aussi d'un canton à l'autre. Dans la grande majorité des cantons, l'élection se fait au mode de scrutin proportionnel et le territoire cantonal est découpé en plusieurs circonscriptions électorales (les districts). Il existe par ailleurs également des systèmes mixtes (Appenzell Rhodes-Extérieures et Uri) et deux cantons au système majoritaire (Appenzell Rhodes-Intérieures et Grisons). La durée de la législature varie entre quatre (la presque totalité des cantons) et cinq ans (Fribourg, Genève, Jura et Vaud).

³ Zurich, le canton le plus peuplé (environ 1,5 millions d'habitants) a droit à 35 sièges, alors que le canton d'Appenzell de Rhodes-Intérieures (15'000 habitants) n'a le droit qu'à un siège.

Tableau 1 Récapitulatif des fonctions, nombres d'élus, durée du mandat et mode d'élection des organes exécutifs et législatifs cantonaux (en 2018)

Canton	Population résidente permanente (décembre 2017)	Nombre d'élus à l'exécutif cantonal	Durée du mandat à l'exécutif cantonal (en ans)	Mode d'élection de l'exécutif cantonal	Nombre d'élus au législatif cantonal	Durée du mandat au législatif cantonal (en ans)	Mode d'élection du législatif cantonal
Appenzell Rhodes-Extérieures	55 178	5	4	Majoritaire	65	4	Mixte
Appenzell Rhodes-Intérieures	16 105	7	1	Majoritaire	50	4	Majoritaire
Argovie	670 988	5	4	Majoritaire	140	4	Proportionnel
Berne	1 031 126	7	4	Majoritaire	160	4	Proportionnel
Bâle-Campagne	287 023	5	4	Majoritaire	90	4	Proportionnel
Bâle-Ville	193 908	7	4	Majoritaire	100	4	Proportionnel
Fribourg	315 074	7	5	Majoritaire	110	5	Proportionnel
Genève	495 249	7	5	Majoritaire	100	5	Proportionnel
Glaris	40 349	5	4	Majoritaire	60	4	Proportionnel
Grisons	197 888	5	4	Majoritaire	120	4	Majoritaire
Jura	73 290	5	5	Majoritaire	60	5	Proportionnel
Lucerne	406 506	5	4	Majoritaire	120	4	Proportionnel
Neuchâtel	177 964	5	4	Majoritaire	115	4	Proportionnel
Nidwald	42 969	7	4	Majoritaire	60	4	Proportionnel
Obwald	37 575	5	4	Majoritaire	55	4	Proportionnel
Saint-Gall	504 686	7	4	Majoritaire	120	4	Proportionnel
Schaffhouse	81 351	5	4	Majoritaire	60	4	Proportionnel
Soleure	271 432	5	4	Majoritaire	100	4	Proportionnel
Schwytz	157 301	7	4	Majoritaire	100	4	Proportionnel
Thurgovie	273 801	5	4	Majoritaire	130	4	Proportionnel
Tessin	353 709	5	4	Proportionnel	90	4	Proportionnel
Uri	36 299	7	4	Majoritaire	64	4	Mixte
Vaud	793 129	7	5	Majoritaire	150	5	Proportionnel
Valais	341 463	5	4	Majoritaire	130	4	Proportionnel
Zoug	125 421	7	4	Majoritaire	80	4	Proportionnel
Zurich	1 504 346	7	4	Majoritaire	180	4	Proportionnel
TOTAL	8 484 130	154			2 609		

Source : Office fédéral de la statistique (population) ; Vatter (2018) : 227 (nombre d'élus, durée des mandats et mode d'élection des exécutifs cantonaux) ; élaboration des auteurs à partir des constitutions cantonales (nombre d'élus, durée du mandat et mode d'élection des législatifs cantonaux).

Au niveau communal, c'est le système de « milice » qui prévaut dans la très grande majorité des communes, à l'exception des exécutifs des grandes villes suisses où les élus exercent leur mandat à temps plein. En effet, les moyens à disposition des communes rurales sont relativement modestes et le travail à effectuer est parfois insuffisant pour professionnaliser leur administration et leurs élus (Geser et al., 2012 : 7). L'exécutif communal est appelé différemment selon les cantons. Dans les cantons francophones, il peut par exemple prendre le nom de Municipalité (Vaud), de Conseil municipal (Jura et Valais), de Conseil communal (Fribourg, Jura et Neuchâtel) ou bien encore de Conseil administratif (Genève), tandis que dans les cantons germanophones, il existe deux définitions (Stadtrat ou Gemeinderat) et au Tessin le terme utilisé est celui de Municipio. Les exécutifs des 2 222 communes suisses comptent généralement entre cinq et sept membres, trois dans certaines communes du canton de Genève, et jusqu'à trente dans la ville de Soleure et quinze dans la ville de Granges (canton de Soleure) (Ladner & Steiner 2006). Le principe de gouvernement est également à ce niveau celui de la collégialité qui confère un pouvoir égal à chacun des membres et un fonctionnement sous forme de collège.⁴

⁴ Voir les documents de l'OFS à l'adresse URL suivant :

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiken/politik/wahlen/gemeindewahlen.html#528114610>.

Le pouvoir législatif communal a lui aussi plusieurs appellations selon les régions linguistiques. Dans les cantons francophones, il peut s'agir du Conseil communal (Vaud), du Conseil municipal (Genève), Conseil général (Fribourg et Neuchâtel) ou Conseil de ville (Jura) ; en Suisse alémanique le législatif communal est nommé Gemeinderat ou Grosser Stadtrat, tandis qu'au Tessin on parle de Consiglio comunale. Les membres du parlement communal sont pour une grande partie élus au mode de scrutin proportionnel (Ladner & Steiner 2006). Le nombre de sièges varie en fonction de la population des communes. Les séances se déroulent principalement en soirée, ce qui permet de conserver le caractère non professionnel des parlements communaux. Il convient par ailleurs de préciser que dans plusieurs petites communes de la Suisse alémanique le pouvoir législatif est rempli par des assemblées communales auxquelles participent les citoyens ayant droit de vote et non pas par des parlements composés par des élus (Horber-Papazian & Jacot-Descombes 2014 : 278-280).

2. La rémunération du travail politique

Les rémunérations des fonctions politiques au niveau fédéral

Le traitement des membres du Conseil fédéral est fixé par l'Assemblée fédérale comme l'établit la Loi fédérale relative aux traitements et à la prévoyance professionnelle des magistrats du 6 octobre 1989. La loi prévoit également l'attribution d'une indemnité présidentielle au président de la Confédération. Aujourd'hui, le revenu annuel brut d'un membre de l'exécutif fédéral s'élève à 447 834 francs brut auquel s'ajoute un montant forfaitaire de 30 000 francs pour la couverture des frais et une indemnité pour le président du gouvernement de 12 000 francs. À titre de comparaison, le salaire médian annuel en Suisse pour un emploi à plein temps selon l'OFS (2018) est de 84 526 francs bruts.⁵ Ce qui représente un écart de 5,3 fois. Les conseillers fédéraux bénéficient d'une retraite équivalente à 50% du revenu d'un conseiller fédéral en fonction. La seule condition à remplir pour profiter de la rente complète est d'avoir exercé la fonction de ministre pendant au moins quatre ans.⁶

En ce qui concerne les membres du législatif fédéral, pendant longtemps, contrairement à leurs confrères des pays occidentaux, les parlementaires suisses n'ont pas été rémunérés. Jusqu'à la fin des années 1960, ils n'ont reçu que des indemnités de déplacement et des jetons de présence pour les séances plénières et les commissions. Aussi, la rémunération annuelle qui leur était versée de la fin des années 1960 jusqu'au début des années 1990 était loin d'être suffisante pour vivre de leur mandat d'élu fédéral (Pilotti 2017 : 140-144 ; 335-337). Au cours des vingt-trente dernières années, le système de rémunération des parlementaires fédéraux a évolué. Aujourd'hui, il est possible pour un député ou sénateur helvétique de vivre du revenu tiré de l'exercice de sa fonction politique, ce qui constitue un élément inédit pour la Suisse. Le système d'indemnisation en vigueur repose sur la loi fédérale du 18 mars 1988 (LMAP) relative aux moyens alloués aux parlementaires et sur son ordonnance d'application (OMAP) qui au fil du temps a été révisée et adoptée par les parlementaires eux-mêmes. Le système d'indemnisation actuel se divise en trois parties (Sciarini et al. 2017 : 10) (tableau 2 ci-dessous) : (1) un système de rémunération du travail parlementaire incluant une indemnité annuelle, des indemnités journalières, ainsi qu'une compensation pour perte de revenu via le 1/3 du défraiement pour longue distance. S'y ajoutent également des indemnités complémentaires pour les présidents de commission et les rapporteurs ; (2) un système de

⁵ Le montant inclut un 13^e mois de salaire. L'information pour le calcul a été tirée de l'Office fédéral de la statistique : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/communiqués-presse.assetdetail.5226937.html>.

⁶ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/conseil-federal/attributions-conseil-federal/de-l-election-a-la-demission.html>.

prévoyance et allocations et (3) un système d'indemnités forfaitaires qui comprend des indemnités globales (comme la contribution aux dépenses de personnel et de matériel), des indemnités spécifiques (par exemple défraiement pour repas ou nuitée) et un ensemble varié d'autres prestations accessoires.

Tableau 2 Moyens alloués aux parlementaires en 2017

	Nom du moyen	Nature	Montant (en francs suisse)	Fréquence	Imposable	Base légale
(1) REMUNERATION	Indemnité annuelle	Rémunération au titre de la préparation des travaux	26 000	Annuelle	Oui	Art. 2 LMAP
	Indemnité journalière	Rémunération pour la participation aux séances	440	Par jour de séance	Oui	Art. 3 LMAP
	Indemnité versée aux présidents de commission	Rémunération de tâche supplémentaire	440	Par jour de séance avec présidence	Oui	Art. 9 LMAP
	Indemnité versée aux rapporteurs	Rémunération de tâche supplémentaire	220	Pour chaque rapport oral	Oui	Art. 9 LMAP
	Défraiement longue distance (1/3)	Compensation pour la perte de revenu due à des trajets particulièrement longs	7,5	Par 1/4 d'heure de trajet après 90 min	Oui	Art. 6 LMAP Art. 6 OMAP
(2) PRÉVOYANCE ET ALLOCATIONS	Prévoyance (partie employeur)	Contribution au titre de la prévoyance jusqu'à 65 ans	10 152	Annuelle	Uniquement si versé à une institution 3a	Art. 7 LMAP Art. 7 OMAP
	Complément aux allocations familiales	Prestations complétant les AF cantonales si celles-ci sont inférieures aux AF accordées aux fonctionnaires fédéraux	-	Mensuelle	Oui, mais pas de cotisations sociales	Art. 6a LMAP
(3a) INDEMNITÉS FORFAITAIRES	Contribution annuelle	Contribution aux dépenses de personnel et de matériel	33 000	Annuelle	Non	Art. 3a LMAP
	Défraiement pour repas	Défraiement pour les dépenses de repas	115	Par jour de séance	Non	Art. 4 LMAP Art. 3 OMAP
	Défraiement pour nuitée	Défraiement pour les dépenses de nuitée des parlementaires hors domicile	180	Par nuit séparant deux jours de séance consécutifs	Non	Art. 4 LMAP Art. 3 OMAP
	Défraiement pour repas et nuitées (étranger)	Défraiement pour les dépenses de repas et de nuitée à l'étranger	395	Par jour de séance	Non	Art. 4 LMAP Art. 3 OMAP
	Frais de déplacement	AG 1e classe ou défraiement forfaitaire correspondant au prix de cet abonnement	4 640 (en 2015)	Annuelle	Non	Art. 5 LMAP Art. 4 OMAP
	Défraiement longue distance (2/3)	Défraiement pour les trajets particulièrement longs	15	Par 1/4 d'heure de trajet après 90 min	Non	Art. 6 LMAP Art. 6 OMAP

La rémunération du travail politique en Suisse. Entre fonctions accessoires et mandats à plein temps

(3b) INDEMNITÉS SUR JUSTIFICATIF OU EN NATURE	Frais des déplacements à l'étranger	La Confédération fournit ou rembourse les billets de train ou d'avion nécessaires	-	Achat direct ou remboursement sur justificatif	-	Art. 5 LMAP Art. 4 OMAP
	Frais de parage	Remboursement des taxes de parage	-	Remboursement sur justificatif		Art. 5 LMAP Art. 4 OMAP
	Équipement informatique	Équipement standard et crédit options ou crédit général	2 500 (options) ou 9 300 (général)	Crédit par législature	-	Autres bases légales
	Allocation pour formation	Remboursement pour cours de méthode de travail ou de langue	2 000 (crédit)	Remboursement sur justificatif	-	Autres bases légales

Source : Sciarini et al. (2017) : 10.

Le tableau 3 détaille les montants versés à chaque conseiller national et conseiller aux États durant la 49^e législature (2011-2015). Le montant est indicatif, car tous les députés et sénateurs n'ont pas perçu l'ensemble de leurs indemnités.

Tableau 3 Coût annuel total et par parlementaire du système d'indemnisation, 49^e législature (2011-2015), en francs suisses

	Conseiller national	Conseiller aux États
Indemnité annuelle	26 000	26 000
Indemnités journalières	39 553	47 827
<i>Sessions</i>	23 591	22 225
<i>Commissions, délégations et sous-commissions</i>	11 566	19 591
<i>Délégations internationales</i>	1 168	2 602
<i>Groupes et autres</i>	2 779	2 817
<i>Maternité, accident et maladie</i>	450	593
Indemnités pour fonctions spéciales	2 070	5 940
<i>Présidents de commission</i>	1 182	3 049
<i>Rapporteurs de commission</i>	558	1 456
<i>Délégué administratif</i>	-	-
<i>Présidents des Conseils</i>	220	957
<i>Vice-Présidents des Conseils</i>	110	478
Autres formes de rémunération	1 513	1 669
<i>Allocations familiales</i>	1 046	896
<i>1/3 du défraiement pour longue distance</i>	467	773

Indemnités de défraiement forfaitaires	54 527	60 193
<i>Contribution aux dépenses de personnel et de matériel</i>	33 000	33 000
<i>Défraiement pour repas</i>	9 908	11 563
<i>Défraiement pour nuitées</i>	9 297	10 908
<i>Défraiement pour nuitées et repas (étranger)</i>	1 387	3 179
<i>2/3 du défraiement pour longue distance</i>	934	1 543
Prestations en nature ou sur justificatif	9 577	18 147
<i>Déplacements en Suisse</i>	4 580	4 537
<i>Allocations pour formation</i>	192	98
<i>Remboursement parking</i>	157	107
<i>Déplacements à l'étranger</i>	4 649	13 405
Contribution au titre de la prévoyance	9 525	9 436
Cotisations sociales	4 218	4 924
Coût total par année parlementaire	146 984	174 137

Source : Sciarini et al. (2017) : 12.

Les rémunérations des fonctions politiques au niveau cantonal et communal

Au niveau cantonal, dans la grande majorité des cas, les présidents et vice-présidents des exécutifs touchent un traitement supérieur aux autres membres du gouvernement, souvent sous forme d'indemnité forfaitaire supplémentaire. Le tableau 4 présente la rémunération de base accordée aux membres des exécutifs cantonaux ainsi que les indemnités forfaitaires.

Tableau 4 *Traitement et indemnités des conseillers d'État par canton en 2018*

Canton	Nombre d'élus aux gouvernements cantonaux	Durée du mandat au gouvernement cantonal	Activité à temps plein	Traitement annuel brut des conseillers d'État (en francs suisses)	Indemnités forfaitaires (en francs suisses)*	Retraite / Pension
Appenzell Rhodes-Extérieures	5	4	Oui	230 000	12 000	Oui
Appenzell Rhodes-Intérieures	7	1	Non	90 000	7 000	Oui
Argovie	5	4	Oui	290 000	15 000	Oui
Berne	7	4	Oui	276 484	8 000	Oui
Bâle-Campagne	5	4	Oui	282 876	-	Oui
Bâle-Ville	7	4	Oui	290 894,5	-	Oui
Fribourg	7	5	Oui	256 367	5 000	Oui
Genève	7	5	Oui	265 273,25	-	Oui
Glaris	5	4	Oui	194 436	10 000	Oui
Grisons	5	4	Oui	261 981	-	Oui
Jura	5	5	Oui	236 892,5	9 500	Oui
Lucerne	5	4	Oui	241 794,6	-	Oui
Neuchâtel	5	4	Oui	242 781	-	Oui
Nidwald	7	4	Oui	179 595,5	9 000	Oui

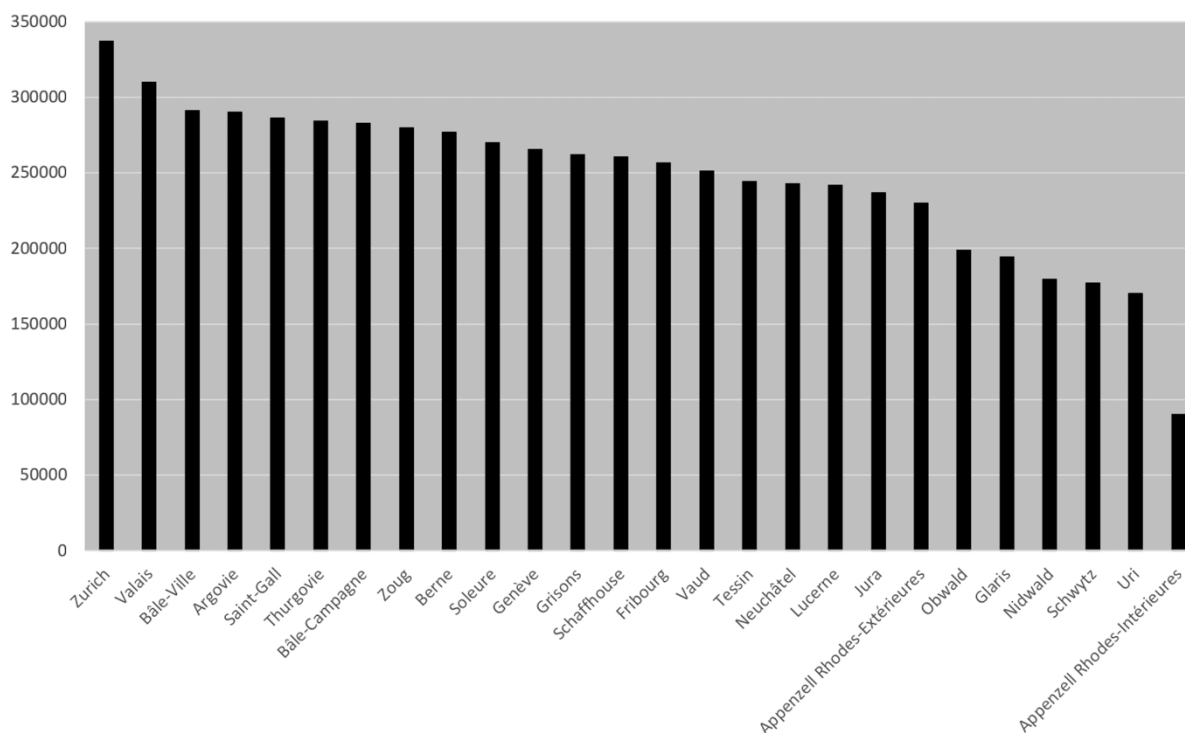
La rémunération du travail politique en Suisse. Entre fonctions accessoires et mandats à plein temps

Obwald	5	4	Oui	198 827,2	10 800 -19 200	Oui
Saint-Gall	7	4	Oui	286 044,7	6 000	Oui
Schaffhouse	5	4	Oui	260 598	-	Oui
Soleure	5	4	Oui	270 000	10 000	Oui
Schwytz	7	4	Oui	176 857	Abonnement général pour transport public + 50 / jour pour manger	Oui
Thurgovie	5	4	Oui	284 000	-	Oui
Tessin	5	4	Oui	244 061,7	Oui mais non précisé dans le texte	Oui
Uri	7	4	Oui	170 000	-	Oui
Vaud	7	5	Oui	251 000	Frais de représentation + voiture	Oui
Valais	5	4	Oui	310 000	6 900	Oui
Zoug	7	4	Mixte	279 744	13 987,20	Oui
Zurich	7	4	Oui	336 260,25	12 060	Oui

Source : Élaboration des auteurs à partir des lois cantonales pour les traitements, les indemnités et la retraite/pension ; pour le nombre d'élus, la durée du mandat et le taux d'activité, Vatter (2018) : 227.

*Au sujet des indemnités forfaitaires, les informations peuvent ne pas être exhaustives en raison de la difficulté à les identifier dans les différents textes de loi ou règlements.

Graphique 1 *Traitement annuel brut des conseillers d'État, par canton, en 2018, en francs suisses*



Source : Élaboration des auteurs à partir des lois cantonales.

Le graphique 1 montre que le canton de Zurich attribue le traitement le plus élevé (336 260,25 CHF) alors que celui d'Appenzell Rhodes-Intérieures accorde les indemnités les plus faibles (90 000 CHF). Mais de manière générale, il n'existe pas de lien significatif entre la démographie cantonale et le niveau de rémunération, ni de différences substantielles entre cantons romands et cantons alémaniques. Ainsi le salaire moyen annuel d'un conseiller d'État en Suisse est de 246 436 CHF en 2018.

En ce qui concerne les mandats dans les législatifs cantonaux, les indemnités versées aux élus sont variables car les modalités d'attribution diffèrent parfois sensiblement selon les cantons (tableau 5). Dans certains parlements cantonaux, les jetons de présence sont calculés sur la base de la journée, dans d'autres sur la demi-journée et dans d'autres encore par session de travail. Certains parlements offrent également une indemnité annuelle fixe et une part variable en fonction de la présence des élus aux séances plénières et de commission. Le montant des indemnités de présence est fixé par les parlementaires cantonaux eux-mêmes et constitue une sorte de dédommagement pour leur participation aux séances plénières ou en commission. Le montant des jetons de présence varie entre 100 et 240 francs. En moyenne, les indemnités de présence des parlementaires cantonaux suisses équivalent à 160 francs par séance. Le montant augmente si l'élu préside une commission ou s'il remplit la fonction de président ou vice-président du législatif cantonal. Malgré l'apparition d'une certaine forme de professionnalisation, notamment des cantons les plus grands (Zurich, Genève, Vaud et Berne) (Bundi et al. 2017), le principe de « milice » régit toujours l'activité de ces élus. Cela signifie que les membres des Grands Conseils ne tirent pas leur revenu principal de leur mandat politique, qu'ils continuent à exercer à titre principalement accessoire. De ce fait, ils ne bénéficient pas de retraites ou de pensions en cas de retrait ou de non-réélection.

Tableau 5 *Montants alloués à chaque parlementaire cantonal en 2018*

Canton	Élus au parlement cantonal	Durée du mandat au parlement cantonal	Indemnités allouées à chaque député (en francs suisses)
Argovie	140	4	150
Appenzell Rhodes-Extérieures	65	4	250 jour entier, 150 demi-journée
Appenzell Rhodes-Intérieures	50	4	200 jour entier, 100 demi-journée
Berne	160	4	230 jour entier
Bâle-Campagne	90	4	4 360 par année + un jeton de présence de 49,50 par heure
Bâle-Ville	100	4	Pour chaque demi-journée de séance plénière : 200 (+ 25 en cas de prolongement de séance) + un montant de base de 6 000 par année de mandat
Fribourg	110	5	210 par séance + indemnité annuelle de 1 275
Genève	100	5	160
Glaris	60	4	150
Grisons	120	4	300 par jour
Jura	60	5	150 la séance et 220 pour 2 séances par jour 290 pour journée de 3 séances
Lucerne	120	4	6 000 annuel + 150 par demi-journée

Neuchâtel	115	4	200 par séance + 1 000 d'indemnités pour frais informatiques la première année et 500.- les années suivantes
Nidwald	60	4	200 et 100 demi-journée
Obwald	55	4	210 et 320 variable selon la commune du député
Saint-Gall	120	4	250 et 300 pour deux séances le même jour
Schaffhouse	60	4	200
Soleure	100	4	130 demi-journée et 200 journée + 3 000 par année
Schwytz	100	4	200 demi-journée et 300 journée entière
Thurgovie	130	4	150 demi-journée
Tessin	90	4	200
Uri	64	4	160
Vaud	150	5	480 journée 240 la demi + 4 000 par législature pour frais informatiques
Valais	130	4	200 par demi-journée + 600 par an pour frais informatiques
Zoug	80	4	200 par séance
Zurich	180	4	200 par séance et 4 000 par année
TOTAL	2'609		

Source : Élaboration des auteurs à partir des lois cantonales.

S'agissant des pratiques d'indemnisation dans les communes, un échantillon des communes les plus peuplées a été sélectionné pour des raisons d'accessibilité aux données (tableau 6). Ce choix méthodologique se justifie également dans la mesure où ce sont les communes dont l'activité politique est la plus professionnalisée. Pour les quatre grandes villes étudiées, tous les mandats exécutifs sont exercés à temps plein. Les membres des quatre exécutifs communaux peuvent bénéficier d'une retraite, pension ou rente en cas de non-réélection ou de retrait. Les modalités d'obtention de cette rente divergent en fonction de l'âge et de la durée du mandat effectué.

Tableau 6 *Montants alloués aux membres des exécutifs et législatifs communaux de 4 grandes villes suisses en 2018*

Ville	Population (31.12.2016)	Nombre d'élus à l'exécutif	Traitements des élus à l'exécutif (en francs suisses)	Traitement du maire (en francs suisses)	Retraite / Pension	Nombre d'élus au législatif	Indemnités par élu au législatif
Zurich	402 762	9	262 384	284 048	Oui	125	130.- par jour + 30.- par demi-heure supplémentaire.
Genève	198 979	5	250 336	250 336	Oui	80	143.- par séance plénière + 44.- indemnité pour repas par séance, 110.- par séance de commission ; indemnités supplémentaires pour la présidence du législatif et les rapporteurs.
Lausanne	137 810	7	247 947	265 976	Oui	100	80.- par séance plénière, entre 80.- et 120.- par séance de commission ; indemnités supplémentaires pour la présidence du législatif et les rapporteurs.
Berne	133 115	5	222 300	238 300	Oui	80	80.- par séance plénière et de commission pour les membres, 160.- pour la présidence du législatif + présidence de commissions ; indemnité supplémentaire pour la présidence du législatif et les rapporteurs/orateurs.

Source : Élaboration des auteurs à partir des règlements communaux (pour les traitements, les indemnités et la retraite/pension) ; Statistik der Schweizer Städte-Statistiques des villes suisses, 2018 : 16 (pour la population, le nombre d'élus à l'exécutif et au législatif communaux).

Si la professionnalisation des membres des exécutifs de plusieurs villes suisses paraît acquise, il reste que la question des salaires qui leur sont versés fait de plus en plus débat en Suisse avec d'un côté, les partisans d'une réduction des rémunérations et, de l'autre, ceux qui estiment tout à fait légitimes les traitements financiers accordés aux maires et municipaux. Certaines villes ont d'ailleurs réduit les émoluments des élus. Entre 2000 et 2016, les citoyens des six villes alémaniques (Berne, Bienne, Frauenfeld, Lucerne, Zoug et Zurich) ont accepté une baisse des rémunérations allant parfois jusqu'à 20% (Hochstrasser 2015). En janvier 2018, la majorité des votants de la ville de Bellinzone (chef-lieu du canton italophone du Tessin) a refusé une augmentation des traitements salariaux versés aux membres de l'exécutif communal (Lob 2018). Si la question de la rémunération des élus, et notamment de leur augmentation, suscite des discussions au niveau local, c'est surtout le cas au niveau fédéral.

3. La professionnalisation du Parlement fédéral : l'introduction tardive et contestée de la rémunération

La rémunération est un élément central dans le processus de professionnalisation du travail politique (Borchert 2003 : 7-8, 2008). Cela est d'autant plus vrai pour la fonction de parlementaire national. Sur ce point, la Suisse constitue une exception dans les pays occidentaux. En raison de l'importance accordée au principe de « milice », c'est-à-dire au caractère non professionnel du mandat d'élu, le mandat de conseiller national ou de conseiller aux États est conçu comme un service rendu à la communauté qui, de ce fait, ne demande pas le versement d'un véritable salaire. Depuis la naissance de la Suisse moderne en 1848, cette vision reste fortement ancrée dans les

esprits de la population et dans celui des élus eux-mêmes. Cet attachement au principe de « milice » n'est guère surprenant, car celui-ci constitue à maints égards un élément stratégique de l'identité helvétique. Aux yeux de nombreux citoyens et élus, le remettre en question équivaut à remettre en cause un pilier culturel et identitaire de la Confédération. Jusqu'aux années 1960, cette vision est restée dominante auprès d'une très large majorité de la population et des élites politiques du pays. Un premier événement va cependant ébranler la confiance dans cette représentation commune selon laquelle le mandat parlementaire s'exerce à titre accessoire.

En 1964, le gouvernement soumet aux parlementaires fédéraux une nouvelle requête de crédit (de plusieurs centaines de millions de francs) pour l'achat d'une centaine d'avions de combat de production française, alors qu'en 1961 le législatif fédéral avait déjà voté un crédit considérable. Depuis lors, la procédure d'achat s'était poursuivie sans que les parlementaires soient mis au courant. La nouvelle requête surprend les élus fédéraux qui prennent conscience des fortes lacunes dont le Parlement suisse, autorité suprême de la Confédération, fait preuve dans son activité de contrôle sur l'exécutif et l'administration fédérale (Urio 1972). L'affaire dite des Mirages entraîne, d'une part, la constitution de la première commission d'enquête parlementaire dans l'histoire de l'Assemblée fédérale. D'autre part, elle conduit à une amélioration des indemnités entre la fin des années 1960 et le début des années 1970 comprenant entre autres l'introduction d'une modeste indemnité annuelle versée aux membres du législatif fédéral et l'octroi de contributions aux groupes parlementaires (1972). Cette première amélioration des conditions matérielles des élus fédéraux vise ainsi à leur permettre de pouvoir davantage se consacrer à leurs tâches parlementaires, y compris celles de contrôle. Les années 1970 sont également marquées par l'instauration en 1974 de la commission d'étude *Avenir du Parlement* composée de députés et sénateurs. Les travaux de cette commission durent quatre ans, jusqu'en 1978, et aboutissent à la publication d'un rapport final volumineux (250 pages). Plusieurs membres de la commission reconnaissent les limites du Parlement de « milice », sans toutefois aller jusqu'à le remettre en question. Finalement, les années 1970 se caractérisent par l'absence de volonté politique pour engager à cette époque une véritable réforme portant sur la rémunération des élus du législatif fédéral (Pilotti 2017 : 140-156).

La fin des années 1980 est affectée par deux nouveaux scandales politiques qui bouleversent la politique suisse et qui, une fois encore, démontrent l'incapacité de l'Assemblée fédérale de remplir sa fonction de contrôle de l'exécutif et de l'appareil administratif : l'« affaire Kopp » et l'« affaire des fiches ». Le premier scandale est lié à Elisabeth Kopp (Parti radical-démocratique), première femme élue au gouvernement fédéral (1984), qui en janvier 1989 annonce sa démission de l'exécutif. Il s'agit d'une situation presque inédite pour la Suisse compte tenu du fait qu'habituellement les membres du Conseil fédéral démissionnent pour des raisons de longévité ou de santé. Tel n'est pas le cas de Madame Kopp, responsable du Département fédéral de justice et police, qui est accusée d'avoir trahi le secret de fonction en ayant demandé à son mari (avocat d'affaires zurichois) de démissionner du conseil d'administration d'une société qui allait être mis sous enquête pénale pour blanchiment. Par la suite, l'inéluctabilité des démissions sera reconnue par une commission d'enquête parlementaire. Le deuxième scandale, qui contribue à affaiblir sensiblement la confiance des Suisses vis à vis de l'État, émerge à la suite du premier, lorsqu'est découverte l'existence d'un fichier contenant 900 000 noms de personnes et d'organisations liées notamment au milieu de la gauche, des syndicats et des nouveaux mouvements sociaux supposés représenter une menace pour la sécurité intérieure du pays. Le fichier est établi et géré, sans aucune base légale, par la police fédérale. D'autres fichiers sont ensuite découverts au Département militaire fédéral et dans plusieurs services cantonaux de sécurité (Rayner et al. 2016 ; Thétaz 2018). À la suite de ces deux scandales, le contexte politique s'avère favorable pour entamer une réforme en profondeur du Parlement visant à professionnaliser les élus, ce qui passe notamment par une

amélioration très sensible de leur rémunération. Le projet *Réforme du Parlement* est lancé en 1990 et approuvé après quelques mois de discussions en 1991, tout en faisant l'objet de nombreuses contestations (Pilotti 2017 : 156-174).

Depuis les années 1960, à l'occasion des premiers débats sur la nécessité de réformer le système de « milice » et de professionnaliser le travail parlementaire, jusqu'à nos jours, il existe une forte opposition contre l'amélioration des rémunérations des élus fédéraux et un renforcement du rôle du législatif national. Cette opposition émane principalement de la droite économique et, depuis les années 1990, également de la droite nationaliste. La première justifie son opposition à la professionnalisation du législatif helvétique essentiellement pour des questions de coûts que celle-ci engendrerait, mais aussi par la crainte qu'une telle réforme puisse renforcer le rôle du Parlement, ce qui se traduirait par une emprise grandissante de l'État sur la société et plus particulièrement sur l'économie. La droite nationaliste, incarnée principalement par l'Union démocratique du centre, vise en revanche à sauvegarder le système de « milice » en avançant des motivations identitaires. Elle perçoit la professionnalisation parlementaire comme une tentative de dénaturer ce même système, en remettant en cause l'exception suisse et en ouvrant en quelque sorte la voie à un possible rapprochement du pays avec l'Union européenne, option contre laquelle la droite nationaliste lutte depuis toujours (Mazzoleni 2006 : 178 ss.). La mobilisation de la droite économique et nationaliste contre toute forme de rémunération du travail politique a été couronnée de succès à deux reprises. D'abord, en 1962, lorsque 68% des votants suisses s'opposent par référendum à une modeste augmentation des indemnités parlementaires. Ensuite, en 1992, à la suite d'un nouveau référendum lorsque plus de deux tiers des votants s'expriment, dans le cadre du projet de réforme parlementaire de 1991, contre l'augmentation sensible des indemnités parlementaires et l'allocation d'un montant aux députés et sénateurs pour l'engagement d'un collaborateur personnel (Pilotti 2017 : 174-178).

Malgré cette opposition et le fait que la sauvegarde du système de « milice » reste une question encore très débattue dans la société helvétique, depuis la moitié des années 1990, le Parlement suisse a adopté plusieurs mesures favorisant un renforcement de son rôle. Ce processus s'observe, d'une part, dans l'instauration, en 1991, d'un nouveau système de commissions permanentes (Lüthi 1997 ; Jegher 1999) et, en 2002, par l'adoption d'une nouvelle loi sur le Parlement qui assure à l'Assemblée fédérale davantage de compétences et d'influence dans le processus décisionnel. D'autre part, les indemnités individuelles et les contributions aux groupes parlementaire ont connu une amélioration sensible, ce qui contribue à faire du législatif fédéral un parlement de semi-professionnels, dans la mesure où il compte désormais dans ses rangs des élus qui exercent leur mandat de député ou de sénateur à temps plein.

Références bibliographiques

- Borchert Jens (2003), « Professional Politicians : Towards a Comparative Perspective », in Borchert Jens, Zeiss Jürgen (dir.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press: 1–25.
- Borchert Jens (2008), « Political Professionalism and Representative Democracy : Common History, Irresolvable Linkage and Inherent Tensions », in Palonen Kari, Pulkkinen Tuija, Rosales José Maria (dir.), *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe. Concepts and Histories*, Surrey, Ashgate: 267–283.
- Bundi Pirmin, Eberli Daniela, Bütikofer Sarah (2017), « Between Occupation and Politics. Legislative Professionalization in the Swiss Cantons », *Swiss Political Science Review*, 27(1): 1-20.
- Burgos Elias, Mazzoleni Oscar, Rayner Hervé (2011), *La formule magique. Conflits et consensus dans l'élection du Conseil fédéral*, Lausanne : PPUR.
- Bütikofer Sarah (2014), *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne*, Baden-Baden, Nomos.
- Geser Hans, Meuli Urs, Horber-Papazian Katia, Ladner Andreas, Steiner Reto (2012). *Les membres des exécutifs dans les communes suisses. Résultats d'une enquête*. Glarus: Rüeegg.
- Graf Martin (2015), Assemblée fédérale, chap. 1 : Bicamérisme (ou système des deux chambres), in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 08.10.15 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10081.php>.
- Hochstrasser Sandrine (2015), « L'UDC poursuit son offensive pour réduire le salaire des municipaux », *Le Temps*, url: <https://www.letemps.ch/suisse/ludc-poursuit-offensive-reduire-salaire-municipaux>.
- Horber-Papazian Katia, Jacot-Descombes Caroline (2014) (5^{ème} éd.), « Communes », in Knoepfel Peter, Papadopoulos Yannis, Sciarini Pascal, Vatter Adrien, Häusermann Silja (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Verlag : 275–305.
- Jegher Annina (1999), *Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räten*, Bern, Haupt.
- Kley Andreas (2010), « Système de milice », in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 19.01.10 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F43694.php>.
- Ladner Andreas (2015), « La dépendance des communes au système de milice politique », in Müller Andreas, Adler Tibère (dir.), *État citoyen et citoyens dans l'État. La politique de milice entre mythe et modernité*, Genève, Slatkine.
- Ladner Andreas, Steiner Peter (2006), « Autorités communales », in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 18.09.2006 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F26447.php>.
- Lasseb Karim, Pilotti Andrea (2018), « La professionalizzazione dei Municipi in termini di remunerazione: il caso di Losanna (1882-2018) », in Pilotti Andrea, Mazzoleni Oscar (dir.), *Milizia e professionismo nella politica svizzera*, Locarno, Dadò : 103-135.

- Lob Gerhard (2018), « Les salaires des conseillers municipaux sous le feu des critiques », *Swissinfo*, url : https://www.swissinfo.ch/fr/economie/syst%C3%A8me-suisse-de-milice_les-salaires-des-conseillers-municipaux-sous-le-feu-des-critiques/43834008.
- Lüthi Ruth (1997), *Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*, Bern, Haupt.
- Mazzoleni Oscar (2006), « Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse », *Politix*, 75(3) : 165–184.
- Müller Andreas (2015) (Hrsg.), *Bürgerstaat und Staatsbürger. Milizpolitik zwischen Mythos und Moderne*. Zürich, Neue Zürcher Zeitung.
- Müller Andreas, Adler Tibère (éd.), 2015, *État citoyen et citoyens dans l'État. La politique de milice entre mythe et modernité*, Genève, Slatkine.
- Office fédéral de la statistique, Union des villes suisses (2018), *Statistik der Schweizer Städte – Statistique des villes suisses 2018*, Neuchâtel, OFS.
- Pilotti Andrea (2017), *Entre démocratisation et professionnalisation : le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*, Zürich et Genève, Seismo.
- Rayner Hervé, Thétaz Fabien, Voutat Bernard (2016), « Les institutions politiques suisses à l'épreuve : le scandale des fiches (1989-1990) », in Mazbouri Malik, Vallotton François (dir.), *Scandale et histoire*, Lausanne, Antipodes : 81-98.
- Sciarini Pascal, Varone Frédéric, Ferro-Luzzi Giovanni, Cappelletti Fabio, Garibian Vahan, Müller Ismail (2017), *Etude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux*, Genève, Département de science politique et relations internationales et Institut de recherche appliquée en économie et gestion – Université de Genève.
- Thétaz Fabien (2018), « De l'usage de l'enquête parlementaire par l'Assemblée fédérale : analyse politique d'une institution atypique », in Behr Andreas, Graf Martin, Lüthi Ruth, Pilotti Andrea (dir.), *Traverse - Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848/Pouvoir et représentativité des parlements en Suisse après 1848*, Zurich, Chronos : 46-59.
- Urio Paolo (1972), *L'affaire des Mirages : décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève, Editions Médecine et hygiène.
- Varone Frédéric (2004), « Le parlement dans un régime non parlementaire : le cas de la Suisse », in Costa Olivier, Kerrouche Eric, Magnette Paul (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles : 257–270.
- Vatter Adrian (2018) (3^{ème} éd.), *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, Nomos.