
Les temporalités du travail parlementaire en Suisse

Entre « milice » et professionnalisation politique

The temporalities of parliamentary work in Switzerland: between “militia” and political professionalisation

Las temporalidades del trabajo parlamentario en Suiza. Entre “milicia” y profesionalización política

Andrea Pilotti



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/temporalites/10133>

DOI : [10.4000/temporalites.10133](https://doi.org/10.4000/temporalites.10133)

ISSN : 2102-5878

Éditeur

ADR Temporalités

Ce document vous est offert par Bibliothèque cantonale et universitaire Lausanne



Référence électronique

Andrea Pilotti, « Les temporalités du travail parlementaire en Suisse », *Temporalités* [En ligne], 36 | 2022, mis en ligne le 25 novembre 2022, consulté le 27 novembre 2022. URL : <http://journals.openedition.org/temporalites/10133> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/temporalites.10133>

Ce document a été généré automatiquement le 23 novembre 2022.



Creative Commons - Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International
- CC BY-NC-ND 4.0

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Les temporalités du travail parlementaire en Suisse

Entre « milice » et professionnalisation politique

The temporalities of parliamentary work in Switzerland: between “militia” and political professionalisation

Las temporalidades del trabajo parlamentario en Suiza. Entre “milicia” y profesionalización política

Andrea Pilotti

- 1 Dans la plupart des démocraties libérales, la fonction de parlementaire au niveau national est considérée comme une activité professionnelle, exercée à plein temps et rémunérée comme telle, depuis la fin du XIX^e siècle (Garrigou, 1992)¹. En Suisse, en revanche, le mandat d'élu.e à l'Assemblée fédérale est conçu comme une charge à temps partiel faiblement indemnisée, impliquant ainsi d'assumer parallèlement une autre activité professionnelle. Dans les faits, dès la création de l'État fédéral en 1848 et encore à l'heure actuelle, dans le cadre d'un bicamérisme égalitaire inspiré du système en vigueur au Congrès américain (Aubert, 1998, p. 32-33), les deux chambres du Parlement² ne se réunissent que quatre fois par an pour des sessions de trois semaines correspondant à un total d'environ cinquante jours de séances en plenum, auxquelles s'ajoutent celles des différentes commissions parlementaires (Bailer & Bütikofer, 2022, p. 198-200). Selon une enquête récente menée auprès des élu.e.s du législatif fédéral (Sciarini *et al.*, 2017), le temps consacré au travail parlementaire *stricto sensu* (préparation et participation aux séances en plenum ou en commission) correspond (mais avec d'importantes variations entre les parlementaires) à une médiane d'environ mille heures par année, ce qui correspond *grosso modo* à un taux d'activité de 50-60 %. À titre de comparaison, celui-ci était estimé à environ 30 % dans les années 1970. Reposant sur trois composantes, le système de rémunération est pour le moins complexe (Pilotti *et al.*, 2019, p. 68-73). Il inclut entre autres une indemnité annuelle pour la préparation des travaux, différentes indemnités forfaitaires (participation aux séances plénières et de commission, repas, nuitées, déplacement), un très modeste système de prévoyance professionnelle, ainsi qu'une contribution annuelle aux

dépenses de personnel et de matériel, permettant l'engagement éventuel à temps partiel d'une collaborateur·trice personnelle³. Comme le relève encore l'étude de Sciarini *et al.* (2017), ces modalités de financement ne couvrent que la rémunération du travail parlementaire au sens strict, mené au sein des organes de l'Assemblée fédérale. En revanche, elles n'incluent pas les différentes activités politiques liées à l'exercice de ce mandat (i. e. le travail parlementaire au sens large : participation aux réunions du parti et aux campagnes électorales, relations publiques, notamment avec les médias, implication dans les mécanismes de démocratie semi-directe et dans les campagnes de votations populaires, etc.), auxquelles les parlementaires consacrent pourtant un temps important, estimé actuellement à 720 heures par an en moyenne pour les membres du Conseil national et à 480 par an en moyenne pour les élu·es du Conseil des États (avec néanmoins d'importantes différences entre les individus). Dans les faits, dès le milieu du XIX^e siècle et tout au long du XX^e siècle, l'exercice du mandat parlementaire au niveau national a été considéré comme « un honneur ne nécessitant pas de rémunération » (Pilotti *et al.*, 2019, p. 66). Dès les années 1930, cette conception du caractère extraprofessionnel et largement bénévole de la fonction d'élue nationale s'est exprimée à travers la notion de « milice » par analogie avec l'acception militaire en vigueur au sein de l'armée suisse, non-professionnelle elle aussi, composée de « citoyens-soldats » astreints au service obligatoire⁴ (Gruner, 1974, p. 21-22 ; Wiesli, 2003 ; Kley, 2009 ; Di Capua, 2022).

- 2 Associé à un ensemble de représentations et croyances concernant la démocratie helvétique, ce principe de milice impose au personnel politique de maintenir des liens avec le « Peuple souverain ». Il est ainsi vecteur de l'imbrication sociale du politique (Rayner & Voutat, 2017) qui fait de la Suisse une « démocratie de milice » (*Milizdemokratie*) (Riklin, 1982). Norme culturelle dominante de l'engagement public (Mazzoleni, 2006, p. 173), le principe de milice constitue, avec la neutralité, le fédéralisme, la démocratie semi-directe et la collégialité au sein du Conseil fédéral (gouvernement de sept membres élu·es par l'Assemblée fédérale pour une législature de quatre ans), l'un des éléments de la mythologie associée à la culture politique suisse (Kriesi 1998, p. 5 *sqq.*). Fortement intériorisée, pour des raisons éthiques, idéologiques, identitaires et d'efficacité (Stanga, 2011, p. 166-170), cette norme fait figure de véritable règle du jeu politique (Bailey, 1971) qui, tout en n'ayant jamais été inscrite dans la Constitution fédérale, affecte aussi bien le profil des parlementaires que les différentes manières d'exercer le mandat. Le principe de milice fait l'objet de premiers débats durant les années 1960, tandis que depuis le début des années 1990 les discussions, désormais davantage controversées, voient s'affronter deux camps. Pour les uns, principalement à gauche (socialistes et écologistes minoritaires), le principe de milice est dépassé et inefficace, du fait notamment qu'il place les élu·es sans réelles ressources dans une situation de faiblesse et de dépendance à l'égard du gouvernement et plus largement des groupes d'intérêt. Pour les autres, plutôt situé·es à droite, ce principe au contraire met à distance le spectre d'une professionnalisation des parlementaires, qui peuvent ainsi rester des citoyen·nes ordinaires (ou presque) conservant *via* leur activité professionnelle des liens pertinents avec la société civile dans l'exercice de leur mandat⁵.
- 3 Principalement structurés sur la question d'une revalorisation d'un travail parlementaire considéré comme étant de plus en plus chronophage, les rapports de force constitués autour de cet enjeu ont évolué au cours des trente dernières années, en

particulier au sein et entre les partis dits « bourgeois » (*Bürgerliche Parteien*), soit les formations politiques situées à droite et au centre-droit : Parti libéral-radical, Parti démocrate-chrétien et Union démocratique du centre (ancien parti agrarien), formation souvent qualifiée de « souverainiste » ou « nationale-populiste ». Ainsi, les débats à propos du principe de milice ont certes conduit à augmenter progressivement les moyens alloués aux parlementaires, mais sans pour autant remettre fondamentalement en cause les croyances associées à cette notion. Le revenu que les membres de l'Assemblée fédérale tirent de leur activité parlementaire au sens strict reste à l'heure actuelle relativement modeste, en regard surtout de leur investissement politique au sens large. Le législatif fédéral fonctionne aujourd'hui encore largement avec des élus à temps partiel, dont les revenus sont limités en comparaison internationale, même si on observe une forme de professionnalisation, qui se manifeste toutefois de manière diversifiée d'une élue à l'autre (Pilotti, 2017, p. 140 *sqq.*, 356-359 ; Pilotti *et al.* 2019)⁶.

- 4 En dépit de ces récentes évolutions, la conception qui a prévalu en Suisse tout au long du XX^e siècle et qui prévaut encore actuellement à propos de la temporalité du travail parlementaire invite tout d'abord à interroger la notion de professionnalisation des élus dans le législatif national, en apparence plutôt limitée dans le contexte helvétique si on la réduit à la distinction qu'opérait Max Weber entre vivre « pour » et « de » la politique. Elle porte d'autre part à identifier les enjeux que cette conception révèle en ce qui concerne les manières légitimes de « faire de la politique » en exerçant le mandat de parlementaire fédéral. Nous aborderons donc, dans un premier temps, la temporalité des carrières politiques individuelles impliquée par le principe de milice. Dans un second temps, nous reviendrons sur la façon dont ce principe affecte les temporalités de l'institution parlementaire elle-même, les croyances et les intérêts liés à son fonctionnement.

Des notables en politique

- 5 Si le principe de milice a surtout été considéré comme un facteur entraînant la faiblesse du Parlement dans les processus décisionnels en Suisse (Kriesi, 1998, p. 182 *sqq.* ; Vatter, 2020, p. 259 *sqq.*)⁷, il convient ici de l'envisager comme une dimension constitutive du caractère notabiliaire des carrières politiques menées au niveau fédéral tout au long du XX^e siècle. L'exercice à temps partiel de la fonction d'élue à l'Assemblée fédérale, et donc la modeste rémunération de ce mandat, a en effet considérablement affecté la sélectivité du profil socioprofessionnel des parlementaires, ainsi que le *cursus honorum* structurant leurs carrières politiques. Très souvent marquées par le cumul successif ou simultané des mandats électifs, ces carrières manifestent également la multi-positionnalité des élus et traduisent de ce fait la porosité du champ politique vis-à-vis des intérêts organisés, deux dimensions qui subsistent encore à l'heure actuelle, en dépit d'une relative professionnalisation de la fonction parlementaire au cours des trente dernières années.

La sélectivité dans le profil socioprofessionnel des parlementaires

- 6 Le principe de milice a largement participé à accroître la sélectivité des trajectoires biographiques des parlementaires nationaux. La figure du notable qui vit *pour* la

politique sans nécessairement vivre de la politique est prédominante au législatif fédéral. Il dispose ainsi de ressources matérielles liées à son origine sociale et/ou tirées d'une activité professionnelle compatible avec le mandat d'élue nationale. La poursuite d'une carrière politique à l'échelon fédéral est historiquement tributaire de l'accumulation d'un important capital socioprofessionnel et politique. Quelques indicateurs illustrent clairement la façon dont le principe de milice a favorisé la persistance d'un profil fondé sur la notabilisation des carrières politiques, un phénomène qui a par ailleurs ralenti la démocratisation du recrutement parlementaire.

- 7 Dès 1848, la très grande majorité des membres du Parlement fédéral (pas moins de 75 %) provient de milieux bourgeois : familles de commerçants ou d'entrepreneurs, de paysans et d'artisans, mais aussi d'avocats, médecins, ingénieurs, architectes, ou encore de dirigeants d'entreprise d'importance régionale ou nationale⁸. Une origine sociale aisée assure ainsi les ressources matérielles nécessaires à une carrière politique où la plupart des mandats exercés à tous les échelons, y compris au niveau fédéral, sont très peu rémunérés. Depuis les années 1920, après l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national, la présence de parlementaires issues des classes populaires augmente (de 7 % en 1910 à 23,5 % en 2020)⁹. Ces dernières tirent souvent leur légitimité politique d'une ascension sociale et d'une amélioration de leurs conditions matérielles liées à leur carrière dans les syndicats ou encore comme élue dans un gouvernement cantonal ou d'une grande ville, ce qui constitue le seul élément d'ouverture, quoique limité, dans le recrutement des membres du Parlement (Pilotti, 2018).
- 8 Une autre dimension du caractère notabiliaire des carrières politiques renvoie à la forte présence à l'Assemblée fédérale d'officiers issus de l'armée de milice. Tout au long du XX^e siècle, l'expérience militaire a représenté une ressource symbolique significative, valorisée dans les milieux bourgeois et les entreprises, qui a renforcé les ambitions de plusieurs notables en matière de carrière politique. Le fait d'avoir gradé à l'armée n'est pas anodin si l'on considère, suivant Gruner (1970, p. 224), que les liens noués au sein de formations militaires permettaient d'accumuler un capital social considérable, susceptible de procurer un soutien électoral souvent durable. Depuis la création de l'État fédéral en 1848 et jusqu'aux années 1970-1980, la présence d'officiers à l'Assemblée fédérale est particulièrement significative (plus de 50 % au XIX^e siècle, entre 35 % et 40 % ensuite)¹⁰.
- 9 Le principe de milice a en outre exercé un effet durable sur la sélectivité du profil professionnel des parlementaires, marqué par une présence prédominante des professions libérales et des entrepreneurs-ses (chefs d'entreprises et agriculteurs-trices), alors que les salarié-es du public et du privé (employé-es de commerce, enseignant-es, personnel de santé, ouvrier-es, etc.) sont nettement sous-représentés (Tableau 1)¹¹. Il apparaît ainsi clairement que le système de la milice politique, présupposant l'exercice d'un mandat électif très peu rémunéré, a largement facilité les carrières politiques des élu-es doté-es de deux ressources incontournables : un revenu tiré d'une activité professionnelle bien rémunérée, bien qu'exercée à temps partiel d'une part ; et d'autre part la possibilité de disposer d'une certaine flexibilité dans la gestion du temps de travail, de façon à pouvoir le combiner avec la charge assumée au sein du législatif fédéral. Il n'est donc pas étonnant de retrouver autant de professions libérales et d'entrepreneurs-ses, ces personnes pouvant davantage disposer de ces deux ressources que celles appartenant à d'autres groupes professionnels. Ainsi,

notamment, il reste difficile, voire impossible pour certaines catégories de salarié·es d'envisager une élection, qui plus est au niveau national, en raison aussi parfois du refus des employeurs d'accorder le temps nécessaire à l'exercice du mandat électif (Masnata & Rubattel, 1995, p. 132-133).

Tableau 1 Répartition des parlementaires selon certains groupes professionnels (1848-2020), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1848	1868	1888	1910	1937	1957	1980	2000	2020
Professions libérales	25,8 (40)	30,7 (55)	29,4 (57)	31,5 (68)	25,1 (60)	17,3 (42)	31,0 (77)	34,5 (86)	24,8 (61)
<i>dont</i> avocat·e·s	16,1 (25)	23,5 (42)	23,2 (45)	26,4 (57)	21,8 (52)	14,0 (34)	21,4 (53)	22,1 (55)	11,4 (28)
<i>dont</i> autres professions libérales	9,7 (15)	7,3 (13)	6,2 (12)	5,1 (11)	3,3 (8)	3,3 (8)	9,7 (24)	12,4 (31)	13,4 (33)
Entrepreneurs·ses	14,8 (23)	13,4 (24)	23,7 (46)	16,7 (36)	20,1 (48)	24,7 (60)	14,5 (36)	24,1 (60)	20,3 (50)
Salarié·es	5,8 (9)	7,8 (14)	6,7 (13)	8,8 (19)	12,1 (29)	12,8 (31)	22,2 (55)	14,1 (35)	18,7 (46)
TOTAL (N parlementaires)	155	179	194	216	239	243	248	249	246

Sources : Pilotti (2018) ; Base de données « Élit·es suisses », Observatoire des élites suisses, Université de Lausanne (www.unil.ch/obelis).

Cumul des mandats politiques et longévité politique

- 10 Autre conséquence du principe de milice, qui tend à relativiser l'absence de professionnalisation de la vie politique en Suisse tout en accentuant la dimension notabiliaire, de nombreux élu·es cumulent simultanément le mandat exercé au niveau fédéral avec un mandat, rémunéré celui-ci, au sein d'un exécutif cantonal ou communal (villes de taille moyenne et grande) (Tableau 2). À l'instar des professions libérales et des entrepreneurs·ses, ces élu·es disposent en effet de l'argent et du temps pour se consacrer à la fonction de membre du Parlement fédéral.

Tableau 2 Répartition des parlementaires parmi les professionnel·le·s de la politique (1848-2020), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1848	1868	1888	1910	1937	1957	1980	2000	2020
Membres exécutifs communaux	3,2 (5)	3,4 (6)	2,6 (5)	4,6 (10)	5,9 (14)	6,6 (16)	8,9 (22)	6,0 (15)	4,9 (12)

Membres exécutifs cantonaux	24,5 (38)	24,0 (43)	22,2 (43)	20,8 (45)	16,3 (39)	15,6 (38)	7,7 (19)	1,2 (3)	-
Parlementaires professionnels	-	-	-	-	-	-	4,4 (11)	7,6 (19)	24,4 (60)
TOTAL (N parlementaires)	155	179	194	216	239	243	248	249	246

Sources : Pilotti (2018) ; Base de données « Élités suisses », Observatoire des élites suisses, Université de Lausanne (www.unil.ch/obelis).

- 11 Le cumul simultané des mandats électifs renvoie historiquement à l'importance du fédéralisme. Il permet ainsi aux élus du parlement national de garder des liens directs avec les communautés locales et régionales, assurant « au même titre que la représentation des idéaux politiques et des intérêts économiques les plus divers, une certaine harmonie entre le pouvoir central et les entités souveraines de la Confédération » (Gruner, 1970, p. 206). C'est donc aussi par cette occupation simultanée de fonctions électives que le législatif fédéral, malgré une rétribution très faible du mandat parlementaire, compte un nombre important de professionnel·les de la politique avec la présence de plusieurs membres des exécutifs des villes ou des cantons, dont les mandats sont rémunérés à hauteur d'un emploi à temps plein (Lasseb & Pilotti, 2019). L'exemple de Louis Guisan (Parti libéral) présenté dans l'encadré 1 ci-après est à cet égard significatif d'une carrière politique de notable, marquée notamment par le cumul simultané des mandats électifs.
- 12 Cela dit, force est de constater (cf. Tableau 2) que le taux de parlementaires occupant simultanément d'autres fonctions électives dans des exécutifs ou législatifs cantonaux ou communaux ne fait que diminuer au fil du temps. Par exemple, les élus siégeant dans un gouvernement cantonal disparaissent au cours des années 2000, alors que dans les années 1950 et 1960 on en comptait une quarantaine et qu'ils-elles étaient encore une vingtaine dans les années 1980. Cette évolution est tributaire d'un alourdissement et d'une complexification des tâches liées à la fonction parlementaire au niveau fédéral qui rend plus difficile la conciliation des deux mandats électifs. Du reste, plusieurs cantons interdisent désormais un tel cumul (en raison aussi de la charge croissante de travail qui incombe aux membres de leurs exécutifs). De même, certaines sections cantonales de partis, notamment de gauche, ont prévu une telle interdiction dans leur statut. L'évolution du contingent des parlementaires fédéraux membres d'un législatif cantonal est encore plus frappante, si l'on considère qu'en 1980 encore, pas moins d'un cinquième des parlementaires suisses (53) cumulait son mandat fédéral avec une fonction dans un législatif cantonal (Pilotti, 2017, p. 266-267). Ces effectifs diminuent drastiquement : en 2020 il n'y a plus que deux élus (sur 246 au total) qui cumulent les deux fonctions électives. Ce changement est entre autres tributaire du fait que la charge de travail dans la plupart des parlements cantonaux a sensiblement augmenté (en premier lieu, dans les plus grands d'entre eux, comme Berne, Bâle-Ville, Genève, Tessin, Vaud et Zurich) (Bundi *et al.*, 2017)¹².
- 13 Ce qui précède invite à souligner un autre élément caractéristique de la notabilisation des carrières politiques, à savoir le cumul successif des mandats, dimension importante du *cursus honorum*, qui impose d'avoir occupé préalablement une fonction élective à

l'échelon local et cantonal avant d'être élue au législatif fédéral. Cette ressource est possédée par un peu moins de la moitié des parlementaires fédéraux. En outre, le fort ancrage local et cantonal des élu·e·s est illustré par le faible taux de parlementaires ayant accédé au législatif fédéral sans avoir rempli aucune fonction élective préalable qui ne dépasse jamais 15 % (Pilotti, 2017, p. 247-256).

- 14 Enfin, le caractère notabiliaire des carrières politiques des parlementaires suisses se manifeste historiquement à travers leur importante longévité. Durant une large partie du XX^e siècle, en moyenne, les élu·e·s siègent à l'Assemblée fédérale pas moins de 14 ans sans interruption. En comparaison internationale, une telle longévité est particulièrement élevée, même si, au cours de la période plus récente, les différences tendent à diminuer (Pilotti, 2017, p. 78-79). Elle se fonde en particulier sur la prévisibilité et la sécurité des carrières politiques, avec donc une importante « prime aux sortant·e·s » assurée par les partis qui non seulement ne fixent pas de limite temporelle très contraignante (au moins jusqu'à une période récente), mais qui tendent de surcroît, dans le cadre du scrutin proportionnel, à favoriser la réélection en plaçant les candidat·e·s sortant·e·s en position favorable sur les listes électorales (Kergomard, 2020). Cette longévité est par ailleurs le reflet d'une faible volatilité électorale, elle-même liée à l'importante stabilité des rapports de force partisans tout au long du XX^e siècle.

ENCADRÉ 1

L'ancrage local et régional et le cumul des mandats politiques

Remplir un mandat au Parlement suisse suppose très souvent une carrière politique préalable avec un fort ancrage local et régional, qui passe aussi par un important cumul simultané de mandats politiques. L'exemple de Louis Guisan (1911-1998, Parti libéral, Vaud) est à cet égard très éloquent : issu d'une famille de la grande bourgeoisie vaudoise, fils d'un avocat, professeur de droit à l'Université de Lausanne et colonel de la justice militaire, il est lui-même avocat sur le plan professionnel. Il a été membre du législatif de la ville d'Yverdon-les-Bains (1941-1952), du gouvernement cantonal (1954-1966), du Conseil national (1955-1963) et du Conseil des États (1963-1975) exerçant donc simultanément pendant 11 ans son mandat à l'exécutif cantonal et au législatif fédéral. Il a en outre poursuivi une longue carrière militaire, atteignant le grade de lieutenant-colonel d'infanterie, membre de l'État-major général. Directeur du journal d'obédience libérale (*Gazette de Lausanne*) entre 1966 et 1969, il a aussi présidé le Parti libéral suisse de 1972 à 1976 et a participé aux travaux de la commission d'experts pour la révision totale de la Constitution fédérale (1972-1976).
Source : Meylan (2008) ; Base de données « Élit·e·s suisses », Observatoire des élites suisses, Université de Lausanne (www.unil.ch/obelis).

La proximité avec les milieux économiques

- 15 Enfin, autre conséquence largement soulignée, le principe de milice induit une forte dépendance de nombre de parlementaires aux intérêts économiques, qui se manifeste par le cumul de fonctions d'administrateur d'entreprise avec le mandat aux Chambres fédérales (Gruner, 1970 ; Kerr, 1981). De fait, il existe historiquement un enchevêtrement durable entre les sphères politique et économique. La proximité avec

les milieux économiques comporte deux dimensions. Premièrement, elle se traduit par des liens étroits avec des entreprises via la participation aux conseils d'administration. Celle-ci concerne principalement les élus des partis dits « bourgeois ». Deuxièmement, elle fait référence aux liens que les parlementaires entretiennent avec les groupes d'intérêts, y compris à travers l'occupation de fonctions dirigeantes rémunérées (secrétaires, directeurs-trices), par exemple dans des associations patronales, paysannes et syndicales. Ces liens avec les groupes d'intérêts s'avèrent souvent incontournables pour plusieurs élus pour poursuivre des carrières politiques durables. D'une part, en raison de la faiblesse des moyens dont disposent les parlementaires, ces liens assurent des ressources matérielles importantes permettant de se consacrer plus aisément au mandat électif. D'autre part, les groupes d'intérêts disposent d'une expertise spécialisée que les élus peuvent profitablement mobiliser. Cette multipositionnalité des membres du Parlement fédéral s'avère ainsi une caractéristique centrale et récurrente de la vie politique. Comme l'indiquent, à titre illustratif, les exemples mentionnés dans les encadrés 2 et 3 ci-après.

- 16 Les données actuellement à disposition au sujet de la proximité des parlementaires avec les milieux économiques confirment la pérennité de ces liens. On observe néanmoins des évolutions au cours de la période plus récente. Plus précisément, jusqu'au début des années 1990, plusieurs dizaines de parlementaires fédéraux (souvent pas moins de quarante) cumulent un ou plusieurs mandats d'administrateur des plus grandes banques, sociétés financières et industries du pays. Leur nombre diminue toutefois progressivement, en raison notamment d'une réduction de la taille des conseils d'administration (CdA), un phénomène qui s'inscrit en outre dans un processus d'internationalisation grandissante de ces organes, marqué par l'émergence de nouveaux profils d'administrateurs-trices et la présence de nombreux·ses étrangers (Mach *et al.*, 2016, p. 106 *sqq.*). La majorité des parlementaires continue néanmoins à cumuler des mandats dans les CdA de sociétés anonymes correspondant à des PME régionales (Pilotti, 2017, p. 274-282). D'autre part, on relève également une diminution du nombre de parlementaires exerçant par ailleurs une activité rémunérée (permanent·es salarié·es) au sein d'une association économique : de 22 en 2000, ce nombre passe à 14 en 2020. Ce recul est surtout lié à la moindre présence de dirigeant·es salarié·es des organisations économiques traditionnelles (patronat, syndicat)¹³. En même temps, au cours des années 2000, nous assistons à une importante diversification des groupes d'intérêt accédant au Parlement suisse, avec une présence grandissante d'élus par ailleurs engagés et rémunérés par des groupes dits « d'intérêt public », surtout à gauche, qui ne sont pas forcément liés au monde du travail (défense locataires-trices, consommateurs-trices, environnement, droits de l'homme, aide humanitaire, etc.) (Eichenberger *et al.*, 2016, p. 193 *sqq.*)¹⁴.

ENCADRÉ 2

La multipositionnalité des parlementaires et le cumul des mandats économiques

Pendant longtemps, des parlementaires siègent dans les conseils d'administration des plus grandes entreprises suisses. Dans certains cas, ils parviennent à cumuler également leur mandat au législatif national avec d'autres mandats politiques et/ou associatifs, ainsi qu'une importante carrière militaire. Cette multipositionnalité est largement tributaire du caractère annexe de la fonction d' élu fédéral. Citons, à titre d'exemple, le cas de Robert Schöpfer (1869-1941, Parti radical-démocratique,

Soleure) : avocat et notaire de profession, il est membre du Conseil des États pendant 22 ans (1917-1939). Il fait preuve d'une très longue carrière politique qui l'a amené à occuper plusieurs fonctions politiques successives et parfois cumulées de façon simultanée entre 1904 et 1939 : membre du législatif cantonal, membre d'un exécutif communal, membre du gouvernement cantonal, président du parti cantonal, parlementaire fédéral et président du Parti radical-démocratique (PRD) suisse (à l'époque le principal parti du pays). Durant son mandat de sénateur au législatif national, Schöpfer a également cumulé des mandats comme administrateur de six grandes entreprises helvétiques, dont certaines d'envergure internationale, dans les secteurs des machines et métaux, du textile et des banques. Ajoutons encore qu'il entame aussi une longue carrière d'officier de milice, en devenant colonel d'artillerie. Pour illustrer cette multipositionnalité tout à fait significative, précisons que dans les années 1930, Schöpfer occupait simultanément les fonctions de conseiller aux États, de membre du parlement cantonal de Soleure, de président de son parti au niveau cantonal, d'administrateur de six grandes entreprises, étant en outre officier supérieur de l'armée (en congé) et délégué de la Suisse auprès de la Société des Nations. Source : Freddi (2011) ; Base de données « Élités suisses », Observatoire des élites suisses, Université de Lausanne (www.unil.ch/obelis).

ENCADRÉ 3

Le militantisme syndical

Les parlementaires de gauche comptent aussi plusieurs politicien·ne·s professionnel·le·s qui cumulent des mandats politiques et/ou une activité de dirigeant·e syndical·e. Citons, à cet égard, un exemple très parlant, celui de Robert Bratschi (1891-1981, Parti socialiste, Berne) : figure marquante de la gauche et des syndicats en Suisse, il incarne le profil-type du politicien menant de front une carrière à la fois politique et syndicale très longue, fondée sur le cumul de mandats politiques et de responsabilités syndicales. Conseiller national pendant 45 ans (1922-1967), il a également siégé durant trente ans au parlement cantonal de Berne et dix ans au législatif de la ville de Berne. Il a en outre simultanément été secrétaire général (1920-1945) et ensuite président (1946-1953) de la très influente Fédération suisse des cheminots ; président de l'Union fédérative du personnel des administrations et entreprises publiques (1922-1953), ainsi que de la Fédération internationale des ouvriers des transports (1950-1953, membre de la direction depuis 1930). Il a été enfin président de l'Union syndicale suisse (USS) de 1934 à 1953. S'agissant de cette faîtière syndicale, la plus importante en Suisse, qui regroupe de nombreuses fédérations de métiers, on évoquera également deux autres exemples. Paul Rechsteiner (Parti socialiste, Saint-Gall), avocat, après avoir été élu dans les législatifs de la ville et du canton de Saint-Gall, siège à l'Assemblée fédérale depuis 36 ans (au Conseil national de 1986 à 2011, puis au Conseil des États dont il est encore membre à l'heure actuelle). Il préside l'USS de 1998 à 2019, date à laquelle il est remplacé dans cette fonction par le socialiste vaudois Pierre-Yves Maillard, lequel a également une longue carrière politique à son actif : membre du législatif de la ville de Lausanne (1990-1998), du parlement cantonal (1998-2000) et du Conseil national (2000-2004), puis du gouvernement cantonal (2004-2018) et à

nouveau élu au Conseil national en 2019.

Source : Stettler (2002) ; Base de données « Élités suisses », Observatoire des élites suisses, Université de Lausanne (www.unil.ch/obelis).

Les transformations des contraintes temporelles et la professionnalisation des mandats

- 17 Au cours des années 2000, le Parlement adopte des mesures qui permettent, d'une part, d'améliorer les conditions matérielles de travail de ses membres (salaire annuel et indemnités) et, d'autre part, de renforcer son rôle et ses compétences dans le processus décisionnel (Sciarini *et al.*, 2015 ; Pilotti *et al.*, 2019). Ces évolutions affectent sensiblement les contraintes temporelles du mandat parlementaire en ouvrant la voie à une professionnalisation. Les données du tableau 3 sont à cet égard éloquentes. Le taux de parlementaires « professionnel·les », c'est-à-dire ceux et celles qui déclarent consacrer plus de deux tiers de leurs temps de travail à leurs activités au législatif national, n'a cessé de croître au cours des quarante dernières années, passant de 27 % en 1975 à 61 % en 2016. Par contre, les parlementaires « milicien·nes » (qui déclarent ne consacrer au maximum qu'un tiers de leur temps au mandat parlementaire) disparaissent presque, passant de 24 à 2 %. De nos jours, on peut donc affirmer, du moins sur la base de la perception des élu·es quant à leur investissement temporel dans le mandat, que la presque totalité des parlementaires sont des semi-professionnel·les, voire des professionnel·les de la politique, même si, en comparaison internationale, ce processus de professionnalisation prend des formes spécifiques et reste limité.

Tableau 3 Type de parlementaire (taux du temps de travail), en %

	1975 (Kerr 1981)	1991 (Riklin/Möckli 1991)	2001 (Eco'Diagnostic 2001)	2016 (Sciarini <i>et al.</i> 2017)
Milicien·nes (0-33 %)	24	2	1	2
Semi-professionnel·les (34-66 %)	49	63	53	37
Professionnel·les (67-100 %)	27	35	46	61
Total (N)	100 (233)	100 (128)	100 (136)	100 (134)

Source : Pilotti *et al.* (2019), p. 83.

- 18 Deux autres indicateurs sont également révélateurs de ces transformations des temporalités d'une activité parlementaire censée encore être exercée à temps partiel. D'une part, la conciliation des activités professionnelles avec le mandat parlementaire est jugée plus problématique depuis les années 1980. Alors que 25 % des ancien·nes

membres de la législature 1983-1987 déclaraient avoir prouvé des difficultés à concilier les deux activités, le taux a plus que doublé parmi les anciennes élues de la législature 2015-2019 (54,5 %). Cette évolution n'est guère surprenante si l'on considère aussi l'augmentation sensible des objets parlementaires (motions, postulats, interpellations, initiatives parlementaires, etc.) dont le nombre total a doublé en vingt ans, en passant de 954 en 1995 à 1972 en 2016 (Graf, 2009). D'autre part, l'activité parlementaire entraîne désormais une réduction toujours plus importante du taux d'activité des élues lié à leur profession principale. 63,6 % des anciennes parlementaires de la législature 2015-2019 affirment l'avoir fortement réduit durant l'exercice de leur mandat au législatif fédéral ; la proportion n'était que de 16,7 % pour les anciennes parlementaires de la législature 1983-1987 (Assanti *et al.*, 2019, p. 27-29). Ces évolutions plus récentes contribuent ainsi à réduire partiellement la dimension notabiliaire des carrières politiques des élues au législatif fédéral. Cela est par exemple illustré par la réduction très sensible du cumul simultané des mandats électifs, l'apparition et la présence grandissante des parlementaires professionnelles qui s'accompagne d'une diminution des professions libérales, ainsi que la moindre présence d'officiers de l'armée.

- 19 Après avoir montré de quelle manière le principe de milice affecte les individus, il s'agit à présent de rendre compte de l'impact que cette « règle du jeu politique » a au niveau institutionnel. En d'autres termes, il s'agit de se pencher sur les débats et enjeux liés au principe de milice, en abordant la question de l'articulation entre les croyances exprimées et les intérêts qu'y sont implicitement associés.

La temporalité de l'activité parlementaire en question : la milice entre croyances et intérêts

- 20 Norme dominante largement intériorisée par les acteurs politiques, y compris à gauche, le principe de milice n'est pas remis fondamentalement en cause jusque dans les années 1960. Depuis lors, plusieurs débats s'inscrivant dans l'agenda politique sont marqués par une double tension : d'une part, le souhait de revaloriser le Parlement en regard du caractère de plus en plus chronophage du travail parlementaire et, d'autre part, la volonté de garantir un système assurant le maintien d'un certain *statu quo* en empêchant toute remise en cause fondamentale du système de milice. Précisons toutefois que, de manière générale, pendant plusieurs décennies, les débats portant sur les réformes du législatif fédéral se limitent presque exclusivement à la question de l'efficacité du travail parlementaire. La professionnalisation du mandat d'élu(e) nationale apparaît comme un véritable tabou de la politique suisse. Le principe de milice reste ainsi durablement intouchable pour la plupart des élues et contribue dès lors à cadrer les débats sur les moyens susceptibles d'être mobilisés pour permettre la conciliation, perçue comme de plus en plus difficile, entre un mandat parlementaire surchargé et la poursuite aléatoire pour certaines d'une carrière professionnelle. Dans cette deuxième section, nous allons présenter de manière synthétique les évolutions des débats sur les principaux projets de réforme touchant aussi le principe de milice, ce qui nous permettra d'identifier les enjeux liés aux temporalités d'une institution parlementaire confrontée, selon plusieurs élues, à l'augmentation de la charge de travail imposée par leur mandat.

Le fort ancrage du principe de milice

- 21 Les premières discussions sur la nécessité d'octroyer davantage de moyens au Parlement suisse et à ses membres émergent durant la moitié des années 1960¹⁵, à la suite du scandale lié à l'achat des avions français Mirage¹⁶, qui constitue un véritable tournant : pour la première fois apparaissent des revendications en faveur d'une revalorisation et d'un renforcement du rôle du législatif national (Pilotti, 2017, p. 140 *sqq.*). Cette affaire débouche d'ailleurs sur l'octroi de la toute première indemnité annuelle aux parlementaires en 1968¹⁷, mais ce n'est que quelques années plus tard que se développe la première réflexion approfondie sur la nécessité de renforcer le rôle du législatif fédéral, avec le projet de réforme *Avenir du Parlement* élaboré par une commission parlementaire entre 1974 et 1978 (Pilotti, 2017, p. 140-156). La situation dans laquelle œuvre le Parlement est bien synthétisée par l'un des initiateurs de ce projet, le député démocrate-chrétien du canton d'Argovie Julius Binder (avocat, administrateur d'entreprises et capitaine de la justice militaire), qui fournit une description très éloquente de l'activité d'un membre des Chambres fédérales. Le diagnostic est impitoyable en ce qui concerne la difficulté à gérer le temps dévolu au mandat politique et celui dédié à l'exercice de la profession principale :

« [N]ous restons des parlementaires de milice, sans grande influence sur les décisions politiques essentielles, relativement peu informés, bousculés, surchargés de travail, entreprenant de véritables courses contre la montre pour nous acquitter de notre tâche. Nous courons d'une séance à l'autre, "sautons" volontairement telle ou telle réunion ; ou bien, nous quittons la salle avant la fin des débats, parce que nous devrions être à plusieurs endroits à la fois, qu'il nous faut mener de front notre activité professionnelle et notre activité politique et que nous ne parvenons pas à nous consacrer entièrement et sérieusement à l'une ou à l'autre ».

(Motion Binder du 25 avril 1972 citée in *Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales Avenir du Parlement*, Feuille fédérale, 1978 II, p. 1186).

- 22 Les positions divergent toutefois sensiblement quant à la nécessité de réformer les conditions matérielles et logistiques du travail parlementaire. Ce qui apparaît néanmoins évident, c'est le manque de volonté de remettre en cause les fondements mêmes du parlement de milice. Le souhait est clairement exprimé de circonscrire le travail parlementaire à une activité à temps partiel¹⁸. Il est d'ailleurs piquant de remarquer que, même si ses membres défendent pour la plupart le principe de milice, la commission d'étude *Avenir du Parlement* est elle-même confrontée à l'une des limites connues de ce système, à savoir la difficulté à combiner les activités parlementaires et professionnelles : pour à peu près chaque séance de la commission d'étude, au moins un tiers de ses membres est systématiquement absent.
- 23 Finalement, malgré quatre ans de travail et la rédaction d'un volumineux rapport final, les propositions de réforme avancées par la commission ne connaissent qu'une suite très limitée. La montagne a accouché d'une souris et les années 1980 se caractérisent bel et bien par l'absence de volonté politique de réformer le travail parlementaire, a fortiori de lui octroyer des moyens conséquents. Seules quelques mesures ponctuelles sont adoptées, à savoir une augmentation des indemnités (annuelle et journalière), assez modeste une fois encore, ainsi qu'une contribution aux groupes parlementaires, en soutien notamment à leurs frais de secrétariat.

Vers une professionnalisation inachevée et contestée

- 24 Contrairement aux deux décennies précédentes, les années 1990 se caractérisent par des prises de position nombreuses et plus résolues qu'auparavant quant à la nécessité, voire l'urgence, de réformer et revaloriser véritablement le rôle du Parlement et de ses membres. De façon constante, cependant, ces arguments sont combattus au nom de la représentativité des élu·e·s en raison de leur insertion dans la « société civile » (voir encadré 4). Les rapports de force sur cet enjeu évoluent toutefois peu à peu, avec le ralliement notamment d'une partie des élu·e·s des partis bourgeois (radicaux et démocrates-chrétiens). À cela s'ajoute aussi une présence plus importante des femmes au législatif fédéral, dont la grande majorité plaide en faveur d'une réforme, ces élu·e·s étant davantage confrontées à un manque de ressources, notamment celles tirées des liens entretenus avec les milieux économiques, qui permettent à plusieurs élus masculins d'obtenir des revenus externes complémentaires à celui de leur mandat politique. Le changement de perception des élu·e·s permet ainsi de dégager une claire majorité parlementaire en faveur des mesures prônées par le projet *Réforme du Parlement* discuté, amendé et approuvé en un an et demi seulement (1990-1991) (Pilotti, 2017, p. 156 sqq.).
- 25 Ce projet fait suite à une initiative parlementaire de deux élus de premier plan du Parti radical-démocratique, René Rhinow et Gilles Petitpierre, indice probant d'une évolution des positions au sein de ce parti au sujet de la milice politique¹⁹. Deux facteurs contextuels expliquent les « conditions propices » au changement de perception des parlementaires : d'une part, l'alourdissement des tâches et la complexification des dossiers liés, en particulier, au processus d'adaptation de la législation suisse au droit européen (Mach, 2006) ; d'autre part et plus conjoncturellement, plusieurs scandales politiques majeurs ayant mis en lumière la faiblesse du contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif et l'appareil administratif, faute de moyens suffisants (Rayner *et al.*, 2016 ; Thétaz, 2018)²⁰. Plus largement, les débats se sont pour beaucoup focalisés sur la question des temporalités de l'activité parlementaire, très ouvertement remises en cause par les partisan·e·s d'une réforme en profondeur de la place et du rôle du législatif fédéral dans les processus politiques. Les moyens alloués aux parlementaires sont dès lors placés au cœur de la problématique, comme l'illustrent les deux extraits suivants :

« [L]’opinion publique a beaucoup entendu parler d’argent à propos de la réforme du Parlement. Je voudrais dire ici que ce n’est pas de l’« argent » que veulent les parlementaires, c’est de davantage de temps qu’ils ont besoin. Le temps c’est de l’argent, et c’est avec de l’argent qu’on achète du temps. Nous avons besoin de temps – c’est la clef de la réforme – pour remplir notre mission, pour que ce pays puisse être servi par ceux qu’il a élus à cette fin. Le but, c’est d’avoir une institution qui fonctionne, et non pas un lieu de moins en moins efficace et de moins en moins considéré ».

(René Longet, enseignant, Parti socialiste/Genève, *Bulletin officiel du Conseil national*, 1991 III, p. 1171).

« Grâce à cette réforme, le député bénéficiera de moyens plus performants pour assumer son mandat et respecter les exigences imposées par le temps. Le Parlement expéditif – c’est là un but important – exécutera mieux son travail de contrôle et de légifération, car fournir sa copie à temps est une exigence de qualité, quand on sait que la révision du droit de la société anonyme, par exemple, occupe les Chambres depuis huit ans ! [...] Le Parlement, après l’achèvement de la réforme, ne produira pas plus de lois, mais il le fera mieux et à temps. On a donc dit que la réforme ferait

de nous des parlementaires professionnels, encore plus chargés qu'aujourd'hui, et que le nouveau député glissera vers une professionnalisation dissimulée. C'est le contraire qui arrivera. Aujourd'hui, le parlementaire doit tout faire lui-même, les travaux de secrétariat et d'administration et les travaux formels de préparation des séances, à moins qu'il ne dispose d'une infrastructure ou d'un secrétariat privé. À l'avenir, il pourra se décharger des travaux secondaires non essentiels, il aura donc plus de temps à consacrer à son activité professionnelle et aux affaires essentielles de son mandat parlementaire ».

(Anton Cottier, avocat et capitaine d'infanterie, Parti démocrate-chrétien/Fribourg, *Bulletin officiel du Conseil des États*, 1991 IV, p. 689).

- 26 Le constat des contraintes temporelles de l'activité parlementaire est aussi fait par des opposant·es à la réforme. Il n'est toutefois pas question de demander plus de ressources matérielles, mais au contraire de faire un appel à l'esprit citoyen des élu·es :

« Il est vrai que le travail au Parlement, dans les commissions et surtout en dehors des séances de commission et des sessions ne cesse d'augmenter. La charge de travail s'accroît et nous consacrons une grande partie de notre temps, soit environ deux tiers, à la politique [...] Celui qui veut et peut faire de la politique, c'est-à-dire qui a été élu par le peuple et qui jouit donc d'une grande confiance, ne doit cependant pas le faire uniquement pour l'argent. Il devrait plutôt être animé d'une volonté intérieure d'apporter le meilleur à son pays et à son peuple et de conseiller et d'aider partout où cela est nécessaire. Servir et non gagner, tel doit être le premier commandement de l'homme politique ».

(Fritz Hari, agriculteur et colonel du corps d'armée de montagne, Union démocratique du centre/Berne, *Bulletin officiel du Conseil national*, 1991 III, p. 1209-1210 ; notre traduction de l'allemand).

- 27 Le projet de réforme aborde différents aspects. L'un concerne la création d'un nouveau système de commissions permanentes (en vigueur dès l'automne 1991) couvrant de façon thématique l'ensemble des domaines législatifs, en remplacement du système reposant pour l'essentiel sur de nombreuses commissions *ad hoc*, renouvelées constamment au gré des objets et des disponibilités des élu·es²¹. Cette nouvelle organisation du travail parlementaire est alors conçue pour en améliorer l'efficacité dans les tâches de législation et de surveillance, notamment en permettant aux élu·es de mieux planifier leur temps de travail²². La temporalité de l'activité parlementaire est donc désormais de plus en plus dictée par le calendrier des séances des commissions permanentes avec, de nos jours, pas moins de quatorze séances par an. D'autres aspects abordés par le projet de réforme tiennent à une amélioration sensible des conditions de travail des parlementaires sur le plan financier (augmentation des indemnités, y compris du salaire annuel) et des infrastructures (crédit pour l'engagement d'une collaborateur·rice personnel·le) (Pilotti, 2017, p. 156 *sqq.*). Ces propositions d'amélioration financière ne sont cependant pas présentées par les initiateurs du projet de réforme comme une remise en cause du principe de milice. Leur projet vise « à l'amélioration des méthodes de travail du Parlement en respectant intégralement les principes du cadre institutionnel actuel » (*Bulletin du Conseil national* 1990 IV, p. 1626).
- 28 Malgré le large soutien des parlementaires au projet de réforme, les volets liés à la rémunération des élu·es sont contestés par un référendum soutenu par une partie de la droite économique et par la droite nationaliste (notamment l'Union démocratique du centre). La première met en avant des raisons financières, du reste déjà mobilisées depuis les années 1960 lors des premières discussions sur les réformes du législatif, et fait référence aux coûts jugés excessifs du projet, ainsi qu'à la crainte que le renforcement et la revalorisation du Parlement ne se traduisent par une emprise

grandissante de l'État sur la société et notamment sur l'économie. De son côté, tout en appuyant les arguments précédents, la droite nationaliste justifie son opposition en invoquant également des raisons identitaires fondées sur la sauvegarde du système de milice propre à la culture politique helvétique, le *Sonderfall*, l'exceptionnalité suisse, dont la nature serait gravement compromise par la professionnalisation des activités politiques induite par la réforme (Mazzoleni, 2006, p.178 *sqq.*). Un des risques ouvertement dénoncés par les opposant·es renvoie aussi à la création d'une « caste politique éloignée du peuple », comme l'illustre la déclaration de l'un de leurs leaders, le conseiller national UDC Christoph Blocher, lui aussi colonel des troupes de protection aérienne, entrepreneur désormais milliardaire à la tête d'une multinationale du secteur de la chimie (Ems) et membre du conseil d'administration de grandes entreprises, dont UBS :

« Ce sont les apparatchiks qui sont encouragés au Parlement. C'est inévitable si vous augmentez la capacité à ce point. Les parlementaires deviendront de plus en plus des personnes internes à l'administration, des "bureaucrates entre eux". Avec le temps, il y aura aussi un autre type de parlementaires. Il y aura un réservoir de gens qui ne veulent pas ou ne peuvent pas exercer une profession privée. Et ces personnes pensent différemment, apportent également une autre façon de penser, une autre expérience à cette Chambre. L'évaluation de la situation montre que c'est ce qui va se passer. C'est politiquement inquiétant – de notre point de vue. Il y aura un nouvel appauvrissement intellectuel du Parlement. Cette situation est déjà partiellement présente aujourd'hui. Il y aura une augmentation de l'activité et de la production de papier. Mais il y aura aussi inévitablement un enchevêtrement accru entre le Parlement et l'administration, et donc une pensée administrative. Cela conduit à un nouvel isolement du Parlement par rapport au peuple, à une promotion de la caste politique ».

(Christoph Blocher, Union démocratique du centre, Berne, *Bulletin officiel du Conseil national*, 1991 III, p. 1175 ; notre traduction de l'allemand).

- 29 Finalement, le 27 septembre 1992, deux parties substantielles du projet de réforme, concernant l'augmentation du salaire annuel et des indemnités, ainsi que l'octroi d'un crédit permettant l'engagement d'une assistant·e parlementaire sont largement rejetées en votation populaire (avec respectivement 72 et 69 % de Non) (Pilotti, 2017, p.174-178). Si ce résultat peut être interprété comme une manifestation de l'attachement des citoyen·nes suisses au principe de milice, il exprime aussi une méfiance à l'égard du personnel politique. Pour autant, en dépit de cet échec, des réformes sont par la suite adoptées de manière incrémentale. Depuis la moitié des années 1990 et surtout au cours des années 2000, des améliorations sensibles des conditions matérielles des élu·es (rémunérations individuelles et des groupes parlementaires) sont peu à peu introduites, parallèlement à une revalorisation de l'institution parlementaire elle-même dans le cadre notamment de l'adoption d'une nouvelle loi sur le Parlement en 2002. Celle-ci attribue plus de compétences à l'Assemblée fédérale et lui reconnaît une plus grande influence dans le processus décisionnel (Pilotti, 2017, p. 178-181, 335-337). Actuellement, l'activité parlementaire se caractérise par une professionnalisation grandissante, inégale et en partie encore inavouée par certain·es élu·es, qui par ailleurs reste limitée en comparaison internationale. Le principe de milice demeure fortement ancré dans les esprits de plusieurs parlementaires, qui brandissent le spectre de la professionnalisation pour mieux valoriser l'insertion sociale des élu·es., preuve que le clivage autour de cet enjeu reste saillant (Encadré 4).

ENCADRÉ 4

Le clivage autour du Parlement de milice

Dès les années 1990, les débats parlementaires renforcent un clivage entre deux manières d'évaluer le principe de milice. D'une part, les élus qui jugent ce dernier largement dépassé et inefficace, favorisant de plus le corporatisme et une dépendance problématique des milieux économiques. D'autre part, ceux et celles qui en défendent son caractère incontournable pour le bon fonctionnement du Parlement. Ces deux positions sont d'ailleurs bien synthétisées par les deux citations suivantes, la première tirée des débats sur le projet de réforme du législatif fédéral en 1991, tandis que la deuxième est issue des discussions en 2011 autour d'une initiative parlementaire (ensuite refusée par une large majorité des membres du Conseil national) demandant le remplacement du Parlement de milice par un Parlement professionnel :

« Le Parlement souffre d'un double déficit, tel est le constat de base que l'on entend, qui est commun depuis vingt à trente ans à l'ensemble des observateurs : déficit de compétence à l'égard de l'administration, déficit d'indépendance à l'égard des groupes de pression. Nous constatons que le Parlement de milice, tel que nous le connaissons aujourd'hui, est caractérisé par un certain nombre d'inconvénients, voire de défauts graves : il y a l'amateurisme, il y a la complication, il y a la lenteur, il y a la faiblesse générale dans la formation d'une volonté, il y a la prise en main d'un certain nombre de décisions par les corporatismes les plus divers ; on pourrait dire que la milice, aujourd'hui, c'est le corporatisme. »

René Longet, enseignant, Parti socialiste/Genève, *Bulletin officiel du Conseil national*, 1991 III, p. 1171.

« Pour la majorité de la commission, le principe de milice de notre Parlement doit être maintenu. On avance comme argument le fait qu'un parlementaire qui exerce une activité professionnelle même réduite reste en contact avec la population et les secteurs économiques et sociaux. Il est ainsi mieux à même de connaître les réalités du terrain, ce qui lui permet de pouvoir plus facilement prendre des décisions politiques correspondant aux attentes de la population. »

André Bugnon, agriculteur, Union démocratique du centre/Vaud, *Bulletin officiel du Conseil national*, 2011, p. 2067.

Conclusion

- 30 Norme dominante de la culture politique suisse, le principe de la milice politique a considérablement retardé la professionnalisation du jeu politique. Le législatif a ainsi été configuré pour des notables qui ont du temps et d'autres revenus en dehors de leur mandat d'élu·e nationale. Si les parlementaires restent jusqu'à la fin du XX^e siècle peu rémunéré·es, l'organisation du travail parlementaire n'en favorise pas moins la présence de plusieurs professionnel·les de la politique, suivant la définition qui considère la longévité de la carrière des élu·es, leur savoir-faire et savoir-être et leur cumul des mandats (Michon & Ollion, 2018). En effet, pendant longtemps, nombreux·ses

sont les élu·es qui cumulent simultanément leur mandat au législatif fédéral avec celui dans un exécutif cantonal ou municipal.

- 31 De manière générale, le principe de milice et la faible professionnalisation du législatif fédéral ont contribué à influencer les temporalités de la politique, en limitant le rôle et l'importance de la phase parlementaire dans le processus décisionnel, en favorisant l'enchevêtrement avec d'autres sphères sociales, la sphère économique en particulier. Ces traits distinctifs ont profondément structuré les carrières politiques des parlementaires, la sélectivité des trajectoires biographiques ayant prolongé une importante notabilisation (Mach, 2019). Le cas suisse illustre ainsi de manière exemplaire dans quelle mesure l'autonomie du champ politique est historiquement un enjeu de luttes.
- 32 Encore aujourd'hui, le mandat au Parlement reste considéré comme une activité à temps partiel quand bien même la charge et le temps de travail ont augmenté. Les différentes mesures adoptées au cours des années 1990 et 2000 ont néanmoins concouru à la mise en cause des anciennes temporalités et à en faire émerger de nouvelles. La création d'un nouveau système de commissions permanentes en 1991 entraîne un renforcement et une revalorisation de la phase parlementaire dans le processus décisionnel. Désormais, ce n'est plus exclusivement dans la phase pré-parlementaire que le compromis intervient, car ce dernier est plus fréquemment trouvé au Parlement. Certains y voient un affaiblissement du néocorporatisme (Häusermann *et al.*, 2004 ; Sciarini, 2014) lié à la moindre prédominance (du moins en termes de nombre de leur représentant·es) au Parlement des principales associations faitières de l'économie (associations patronales, syndicales et agricoles) et à une certaine pluralisation et une plus grande ouverture du processus décisionnel à de nouveaux entrants (Eichenberger *et al.*, 2016).
- 33 La centralité grandissante de la phase parlementaire fait émerger de nouvelles contraintes pour les élu·es qui, désormais, cumulent moins de mandats (à la fois politiques et économiques) et s'engagent davantage pour leur fonction élective. Ce qui se traduit entre autres par l'émergence, depuis les années 1990, de parlementaires professionnel·les, qui se consacrent exclusivement à leur mandat aux Chambres fédérales, en abandonnant temporairement, voire définitivement, leur profession d'origine. Sur le plan des ressources matérielles, cette professionnalisation reste faible en comparaison internationale : les parlementaires autrichien·ne·s, norvégien·ne·s ou néerlandais·es touchent un salaire annuel de base qui est une fois et demie, voire deux fois supérieur à celui de leurs homologues suisses.
- 34 Enfin, sur le plan de la carrière politique, alors que par le passé l'élection au Parlement fédéral représentait son achèvement, depuis les années 2000, nous assistons à l'émergence de nouveaux modèles de carrières politiques (Di Capua *et al.*, 2022) certes encore caractérisés par un fort ancrage local et cantonal, mais voyant un nombre grandissant de parlementaires revenir à l'échelon local et cantonal après leur expérience à Berne.

BIBLIOGRAPHIE

- AMLINGER F., 2018. « Am Rande des politischen Geschehens. Die ersten eidgenössischen Politikerinnen », *Traverse – Zeitschrift für Geschichte/Revue d'histoire* 25(3), p. 101-113.
- ASSANTI S., GOBET M., MABILLARD V., PASQUIER M., 2019. *Activités, transition et réinsertion professionnelles des élus. Une étude auprès des anciens parlementaires au niveau fédéral (1983-2015)*, Working paper de l'IDHEAP 7, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- AUBERT J.-F., 1998. *L'Assemblée fédérale suisse, 1848-1998*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn.
- BAILER S., BÜTIKOFER S., 2022. « Das Parlament » in PAPADOPOULOS Y., SCIARINI P., VATTER A., HÄUSERMANN S., EMMENEGGER P., FOSSATI F. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zürich, NZZ Libro, p. 187-212.
- BAILEY F. G., 1971. *Les règles du jeu politique*, Paris, PUF.
- BUNDI P., EBERLI D., BÜTIKOFER S., 2017. « Between Occupation and Politics. Legislative Professionalization in the Swiss Cantons », *Swiss Political Science Review*, 27(1), p. 1-20.
- DI CAPUA R., 2022. *Un système "de milice" sélectif. Le mythe de la représentativité politique au sein des villes suisses (1945-2016)*, Zurich et Genève, Seismo.
- DI CAPUA R., PILOTTI A., MACH A., LASSEB K., 2022. « Political professionalization and transformations of political career patterns in multi-level states: The case of Switzerland », *Regional and Federal Studies* 32(1), p. 95-114.
- ECO'DIAGNOSTIC, 2001. *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit*, Genève, Gutachten.
- EICHENBERGER S., PILOTTI A., MACH A., VARONE F., 2016. « Parlement de milice et groupes d'intérêt (1970-2010). Professionnalisation et diversification des liens d'intérêt ? » in HÜRLIMANN G., MACH A., RATHMANN-LUTZ A., SCHAUFELBUEHL J. M. (dir.), *Lobbying. Die Vorräume der Macht/Les antichambres du pouvoir*, Zürich, Chronos, p. 185-202.
- FREDDI S., 2011. « Robert Schöpfer » in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 25.08.2011, traduit de l'allemand. Online : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/003047/2011-08-25/>, consulté le 28.09.2022.
- GARRIGOU A., 1992. « Vivre de la politique. Les "quinze mille", le mandat et le métier », *Politix* 20(5), p. 7-34.
- GRAF M., 2009. « Interventions parlementaires » in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 23.11.2009, traduit de l'allemand. Online : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/045593/2009-11-23/>, consulté le 21.09.2022.
- GRAF M., 2015. « Assemblée fédérale » in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 02.12.2015, traduit de l'allemand. Online : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/010081/2015-12-02/>, consulté le 08.09.2022.
- GRUNER E., 1974. *Miliz- und Berufsparlament*, Bern, Forschungszentrum für schweizerische Politik.
- GRUNER E., (dir.), 1970. *Die Schweizerische Bundesversammlung/L'Assemblée fédérale suisse, 1920 – 1968*, Berne, Francke.
- HÄUSERMANN S., MACH A., PAPADOPOULOS Y., 2004. « From Corporatism to Partisan Politics: Social Policy Making under Strain in Switzerland », *Swiss Political Science Review* 10(2), p. 33-59.

- KERGOMARD Z., 2020. *Wahlen ohne Kampf? Schweizer Parteien auf Stimmenfang, 1947-1983*, Basel, Schwabe Verlag.
- KERR H., 1981. *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin, Éditions Georgi.
- KLEY A., 2009. « Système de milice », in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 10.11.09 (traduit de l'allemand), Url : <https://hls-dhs-dss.xwiki.com/fr/articles/043694/2009-11-10/>, consulté le 12.04.22.
- KRIESI H., 1998, 2^e éd. *Le système politique suisse*, Paris, Economica.
- LASSEB K., PILOTTI A., 2019. « Les fonctions électives en Suisse et leur rémunération » in PILOTTI A., MAZZOLENI O., (dir.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*, Neuchâtel, Alphil, p. 21-52.
- MACH A., 2019. « Principe de milice et élites politiques : quelles implications ? » in PILOTTI A., MAZZOLENI O., (dir.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*, Neuchâtel, Alphil, p. 237-250.
- MACH A., 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.
- MACH A., DAVID T., GINALSKI S., BÜHLMANN F., 2016. *Les élites économiques suisses au XX^e siècle*, Neuchâtel, Alphil.
- MASNATA F., RUBATTEL C., 1995, 2^e éd. *Le pouvoir suisse. Séduction démocratique et répression suave*, Vevey, Éditions de l'Aire.
- MAZZOLENI O., 2019. « La milice politique helvétique entre légitimation et politisation » in PILOTTI A., MAZZOLENI O., (dir.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*, Neuchâtel, Alphil, p. 215-236.
- MAZZOLENI O., 2006. « Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse », *Politix* 75(3), p. 165-184.
- MEYLAN M., 2008. « Louis Guisan » in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 13.03.2008. Online : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/004885/2008-03-13/>, consulté le 28.09.2022.
- MICHON S., OLLION E., 2018. « Retour sur la professionnalisation politique. Revue de littérature critique et perspectives », *Sociologie du travail* [En ligne], 60(1), url : <http://journals.openedition.org/sdt/1706> <http://journals.openedition.org/sdt/1706>, consulté le 30.06.22.
- PILOTTI A., 2018. « L'Assemblée fédérale et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel », *Traverse - Zeitschrift für Geschichte/Revue d'histoire* 25(3), p. 114-128.
- PILOTTI A., 2017. *Entre démocratisation et professionnalisation. Le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*, Zurich et Genève, Seismo.
- PILOTTI A., SCIARINI P., VARONE F., CAPPELLETTI F., 2019. « L'Assemblée fédérale : un parlement de milice en voie de professionnalisation » in PILOTTI A., MAZZOLENI O., (dir.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*, Neuchâtel, Alphil, p. 53-89.
- RAYNER H., VOUTAT B., 2017. « Inerties et transformations de la politique suisse », *Questions internationales*, 87, p. 43-56.

- RAYNER H., THÉTAZ F., VOUTAT B., 2016. « Les institutions politiques suisses à l'épreuve : le scandale des fiches (1989-1990) » in MAZBOURI M., VALLOTTON F., (dir.), *Scandale et histoire*, Lausanne, Antipodes, p. 81-98.
- RIKLIN A., 1982. « Milizdemokratie », in MÜLLER G., RHINOW R., (dir.), *Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel. Festschrift für Kurt Eichenberger zum 60. Geburtstag*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, p. 41-57.
- RIKLIN A., MÖCKLI S., 1991. « Milizparlament », in BOVEY LECHNER M., GRAF M., HUBER-HOTZ A., (dir.), *Le Parlement - Autorité suprême de la Confédération ? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700e anniversaire de la Confédération*, Berne, p. 145-164.
- SCIARINI P., 2014. « Eppure si muove: The changing nature of the Swiss consensus democracy », *Journal of European Public Policy* 21(1), p. 116-132.
- SCIARINI P., VARONE F., FERRO-LUZZI G., CAPPELLETTI F., GARIBIAN V., MULLER I., 2017. *Étude 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.
- SCIARINI P., FISCHER M., TRABER D., 2015. *Political Decision-Making in Switzerland. The Consensus Model under Pressure*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- SENN H., 2008. « Armée » in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 05.06.2008, traduit de l'allemand. Online : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/008683/2008-06-05/>, consulté le 09.09.2022.
- STANGA M., 2011. « La milizia è ancora una virtù ? Opinioni ed esperienze di chi si impegna » in MAZZOLENI O. et al., *Fare politica in Ticino. L'impegno nei partiti e nelle istituzioni*, Bellinzona, Ufficio di statistica, p. 165-190.
- STETTLER P., 2002. « Robert Bratschi » in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 16.12.2002, traduit de l'allemand. Online : <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/006209/2002-12-16/>, consulté le 28.09.2022.
- STUDER B., 2010. « Suffrage universel et démocratie directe : l'exemple de la Suisse, 1848-1990 » in FAURE C. (éd.), *Nouvelle encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris, Les Belles Lettres, p. 980-1002.
- THÉTAZ F., 2018. « De l'usage de l'enquête parlementaire par l'Assemblée fédérale. Analyse d'une institution atypique », *Traverse - Zeitschrift für Geschichte/Revue d'histoire* 25(3), p. 46-59.
- URIO P., 1972. *L'affaire des Mirages : décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève, Éditions Médecine et hygiène.
- VATTER A., 2020, 4^e éd. *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, Nomos.
- WIESLI R., 2003. « Switzerland : The Militia Myth and Incomplete Professionalization » in BORCHERT J., ZEISS J., (dir.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, p. 374-392.

NOTES

1. Nous tenons à remercier l'évaluateur·trice anonyme de la revue, ainsi que Bernard Voutat et Hervé Rayner pour leurs commentaires fort pertinents et utiles sur une version précédente du présent article.

2. Le *Conseil national* (Chambre basse dite du peuple) compte 200 membres (depuis 1963) ; chaque canton dispose d'un nombre de sièges en fonction de sa population. L'élection des député·e·s se tient au scrutin proportionnel depuis 1919. Le *Conseil des États* (Chambre haute dite des cantons) compte 46 membres (depuis 1979 avec la création du canton du Jura ; 2 pour chaque canton, indépendamment de sa population, et 1 pour chacun des six demi-cantons). L'élection des membres du Conseil des États se fait au scrutin majoritaire (sauf au Jura et, dès 2011, à Neuchâtel où l'élection se tient à la proportionnelle) (pour plus de détails, voir Aubert, 1998, p. 59-60 ; Graf, 2015 ; Pilotti, 2017, p. 82-83).
3. Pour plus de détails sur l'évolution historique du système de rémunération, voir Pilotti (2017) p. 140 *ssq.*, 335-337.
4. L'obligation de servir vaut pour les hommes dès l'âge de 18 ans. Un soldat doit assurer aujourd'hui 260 jours de service ; d'abord dans une école de recrue et ensuite, parallèlement à l'activité professionnelle, dans le cadre d'un certain nombre de cours dits de « répétition » d'une durée de trois semaines à effectuer chaque année jusqu'à l'âge de 35 ans au plus tard. Les jours de service augmentent sensiblement pour les sous-officiers et les officiers. L'obligation de servir s'étendait jusqu'à l'âge de 50 ans au cours du XX^e siècle. Ensuite, elle a été réduite à l'âge de 42 ans (1995) et de 35 ans (depuis 2003) (pour plus de détails, voir Senn, 2008).
5. Pour une réflexion générale sur les controverses plus récentes au sujet de la milice politique, voir Mazzoleni (2019).
6. Précisons d'ailleurs que les partis politiques en Suisse ne bénéficient pas de financements publics. Leurs revenus reposent pour l'essentiel sur des contributions privées, qui plus est anonymes jusqu'à octobre 2022 (depuis lors si la contribution dépasse les 15 000 francs par année, les partis doivent aussi déclarer le nom de la personne ou de l'institution contributrice), en particulier des groupes d'intérêts proches des milieux économiques en ce qui concerne les partis « bourgeois », des cotisations des membres, mais aussi de la rétrocession par les élu·e·s (variable selon les partis) d'une partie de leurs indemnités parlementaires.
7. Une faiblesse qui a été aussi renforcée par les outils de la démocratie semi-directe et le rôle de la phase pré-parlementaire qui « concurrencent » le Parlement notamment dans ses tâches de législateur (Pilotti, 2017, p. 90 *sqq.*).
8. Pour plus de détails, voir Pilotti (2017), p. 55 et 57.
9. Les données pour 2020 pour cet indicateur, ainsi que pour les autres sont tirées de la Base de données gérée par l'Observatoire des élites suisses de l'Université de Lausanne (Obelis).
10. Le corps des officiers de l'armée suisse représente au maximum 1 % de l'ensemble de la population masculine. L'importance de la carrière militaire parmi les membres du législatif national ne fait d'ailleurs que renforcer le caractère androcentrique de la politique helvétique (Amlinger, 2018), d'autant plus que la Suisse est l'un des derniers pays à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux femmes en 1971, en raison aussi d'un conservatisme de genre très diffus (Studer, 2010). Au cours des quarante dernières années, la proportion d'officiers parmi les parlementaires diminue sensiblement, en passant de 42 % en 1980 à 15 % en 2020. Une évolution qui reflète les profonds changements que l'institution militaire connaît en Suisse en termes d'organisation et de légitimité, ainsi que la présence de plus en plus importante de femmes parmi les élu·e·s au législatif fédéral (Pilotti, 2017, p. 228-235).
11. La croissance du taux de salarié·e·s entre 2000 et 2020 est largement tributaire de la présence plus importante de dirigeant·e·s d'entreprises privées, notamment au sein de l'Union démocratique du centre, principal parti politique suisse (Pilotti, 2017, p. 236 *ssq.*, 358).
12. L'érosion du nombre de parlementaires exerçant simultanément plusieurs mandats électifs est compensée par l'apparition dès les années 1980 et la croissance au cours des années 2000 de parlementaires « quasi » professionnel·le·s, c'est-à-dire d'élue·s à même d'exercer leur mandat en y consacrant l'essentiel de leur temps, en raison de l'augmentation sensible des rémunérations. Précisons qu'en 1980, les indemnités versées aux élu·e·s ne leur assuraient pas encore un salaire

suffisant. À cette date, dans le groupe des parlementaires professionnels, nous avons donc inclus des élus disposant surtout d'importantes ressources financières personnelles qui complétaient les indemnités parlementaires.

13. La présence des président·es ou vice-président·es (dans certains cas dédommagé·es avec des indemnités) des principales associations faitières de l'économie reste néanmoins constante et très significative. Aujourd'hui encore, par exemple, il est de coutume que les président·es de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), de l'Union suisse des paysans (USP) et de l'Union syndicale suisse (USS) siègent au législatif fédéral.

14. En raison de l'importance accrue de la phase parlementaire dans le processus décisionnel, notamment grâce au nouveau système de commissions permanentes spécialisées, les membres du législatif fédéral sont aussi devenu·es l'objet de plus grandes convoitises de la part des groupes d'intérêt. En termes de transparence, pendant longtemps il y a eu une forte réticence à déclarer les liens d'intérêt des élu·es. En effet, ce n'est qu'avec la nouvelle loi sur le Parlement de 2002 (entrée en vigueur en 2004) que l'obligation est introduite pour chaque parlementaire de déclarer tous les liens et pas seulement (comme prévu depuis 1985) ceux que les élu·es jugeaient comme importants. La modification de la disposition s'est imposée après le scandale touchant en 2001 le président du Conseil national, l'avocat d'affaires démocrate-chrétien du canton de Zoug Peter Hess (également major dans un bataillon de chars d'assaut), qui siégeait dans 48 conseils d'administration, alors qu'il en avait déclarés que dix.

15. En 1961, une révision de la loi sur les indemnités parlementaires, soutenue par le gouvernement et le parlement et prévoyant une hausse très modeste de l'indemnité journalière de présence (de 65 à 100 francs), est combattue par un référendum et très largement rejetée en mai 1962 par le corps électoral, alors même qu'elle ne remet pas en cause le principe d'un parlement de milice (Pilotti, 2017, p. 140-141).

16. Dans le cadre de la réforme de l'armée suisse, le Parlement suisse en 1961 accepte un crédit très conséquent pour l'achat d'une centaine d'avions Mirage. Trois ans plus tard, en 1964, le gouvernement avance une nouvelle requête de financement : les coûts d'achat des avions militaires avaient sensiblement augmenté, sans que l'exécutif et l'administration fédérale en tiennent cependant au courant les parlementaires. Le scandale qui s'en suit conduit à la création de la première commission d'enquête dans l'histoire de l'Assemblée fédérale, ainsi qu'à un premier renforcement du contrôle parlementaire avec la création d'un Service de documentation (Urio, 1972).

17. Le montant reste modeste (3 000 francs suisses de l'époque à peine équivalents à 10 000 euros d'aujourd'hui) et s'ajoute à l'indemnité de présence, de déplacement et de nuitée.

18. À ce propos, l'un des principaux objectifs que s'assigne la commission d'étude est de ce point de vue très clair : il s'agit de « déterminer – après avoir pesé les avantages et les inconvénients du Parlement de milice et du Parlement professionnel, *mais en s'efforçant de maintenir un système de milice* – souligné par nous – quelles améliorations pourraient être apportées » (Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*, Feuille fédérale, 1978 II : 1025).

19. Ils sont tous deux professeurs de droit, respectivement aux universités de Bâle et de Genève. L'un comme l'autre au bénéfice d'une carrière politique prestigieuse. René Rhinow, sénateur pendant douze ans (1987-1999) et par ailleurs colonel de l'État-major général de l'armée (commandant aussi d'un bataillon de chars d'assaut), est un publiciste reconnu dans l'univers académique, tout comme son collègue Gilles Petitpierre (conseiller national (1979-1991, et conseiller aux États, 1991-1995), privatiste et surtout fils d'un conseiller fédéral (Max Petitpierre, ministre des Affaires étrangères de 1945 à 1961). Alors même qu'ils sont tous deux représentatifs de la figure du parlementaire de milice, leur démarche traduit clairement une volonté de valoriser le capital culturel dont ils peuvent se prévaloir (étant par ailleurs tous deux issus du secteur public) vis-à-vis du capital économique détenu par de nombreux parlementaires du

« camp bourgeois ». Plus largement, les évolutions des débats au sujet de la « milice politique » doivent beaucoup à cette distinction.

20. Le premier s'inscrit dans une série de controverses sur le rôle de la place financière suisse dans le blanchiment d'argent. Il conduit à la démission d'Elisabeth Kopp (Parti radical-démocratique) du gouvernement en janvier 1989, accusée d'avoir incité son mari, un avocat d'affaires zurichois renommé, à quitter le conseil d'administration d'une entreprise faisant l'objet d'une enquête fédérale pour blanchiment d'argent menée par ses propres services. Le second, le scandale des fiches, fait suite aux dénonciations de très grande ampleur au début des années 1990 de la surveillance de masse effectuée sans aucune base légale par la police politique fédérale et qui portait sur près de 900'000 personnes, ainsi que sur des organisations liées aux syndicats, aux mouvements sociaux, pacifistes ou antinucléaires. Dans le prolongement de ce scandale, d'autres affaires se sont développées (P26 et P27) qui concernaient la création de structures militaires secrètes (ici encore sans contrôle parlementaire) chargées d'organiser la résistance de la Suisse en cas d'occupation de la part des forces du Pacte de Varsovie.

21. Plusieurs réticences ont longtemps empêché toute révision du système de commissions conçu au XIX^e siècle, dont les principales tenaient à la crainte d'une spécialisation excessive des parlementaires, ainsi que celle d'un interventionnisme législatif accru dans le processus décisionnel (Aubert, 1998, p. 130-131 ; Pilotti, 2017, p. 102-104). Le nouveau système adopté en 1991 s'inspire de celui introduit, depuis les années 1920-1930, par plusieurs parlements occidentaux.

22. Les deux Chambres fédérales comptent aujourd'hui chacune onze commissions permanentes, dont neuf dites législatives et deux de surveillance. Le Conseil national compte aussi la Commission de l'immunité (voir <https://www.parlament.ch/fr/organe/commissions>).

RÉSUMÉS

Alors que dans la majorité des démocraties libérales le mandat d'élu(e) au législatif national est rempli à plein temps depuis la fin du XIX^e siècle, les membres de l'Assemblée fédérale en Suisse exercent leur fonction comme une charge à temps partiel faiblement indemnisée, dite de « milice ». Notre article illustre comment le principe de milice, véritable norme culturelle dominante de l'engagement public, a influencé les temporalités du travail parlementaire. Pour ce faire, l'analyse se penche, d'une part, sur l'impact que ce principe exerce sur les carrières politiques individuelles, en participant à accroître la sélectivité des trajectoires biographiques des parlementaires helvétiques sur le plan socioprofessionnel. D'autre part, l'article montre dans quelle mesure le principe de milice affecte aussi les temporalités de l'institution parlementaire elle-même. Depuis les années 1960, plusieurs débats émergent autour de la pertinence de cette « règle du jeu politique » dans le cadre d'un contexte en évolution qui remet en cause les anciennes temporalités pour en faire apparaître de nouvelles, en raison d'une augmentation de la charge de travail et une professionnalisation du mandat d'élu(e) au Parlement suisse.

While in most liberal democracies the mandate of national MP is exercised on a full-time basis since the end of the 19th century, members of the Swiss Federal Assembly carry out their function as a part-time, with low parliamentary allowances, so-called “militia” office. Our article illustrates how the militia principle, a dominant cultural norm of public engagement, influenced the temporalities of parliamentary work. The analysis looks at the impact that this principle has

on individual political careers, by increasing the selectivity of the biographical trajectories of Swiss MPs in terms of their socio-professional profile. On the other hand, the article shows to what extent the militia principle also affects the temporalities of the parliamentary institution itself. Since the 1960s, several debates are emerging around the relevance of this “political rule of the game” in connection with an evolving context that calls into question the old temporalities to make new ones appear, due to an increase in the workload and a professionalisation of the mandate of elected representatives in the Swiss Parliament.

Mientras que, desde finales del siglo XIX, en la mayoría de las democracias liberales el mandato de los miembros electos del poder legislativo nacional es de tiempo completo, el cargo de los miembros de la Asamblea Federal en Suiza es de tiempo parcial y su remuneración baja, lo que se denomina “milicia”. Nuestro artículo ilustra cómo el principio de la milicia, la norma cultural dominante del compromiso público en Suiza, ha influido en las temporalidades del trabajo parlamentario. Examinamos aquí dos fenómenos: por un lado, el impacto de este principio en las carreras políticas individuales, al aumentar la selectividad de las trayectorias biográficas de los parlamentarios suizos en el plano socioprofesional. Por otro lado, mostramos en qué medida el principio de milicia afecta las temporalidades de la propia institución parlamentaria. A partir de los años 1960 se debate la pertinencia de esta “regla de juego político”, en el marco de un contexto evolutivo que pone en tela de juicio las antiguas temporalidades, haciendo aparecer otras nuevas, a causa del aumento de la carga de trabajo y de la profesionalización del mandato de los representantes elegidos en el Parlamento suizo.

INDEX

Palabras claves : Suiza, parlamento, temporalidades, representantes elegidos, perfil socioprofesional, profesionalización

Mots-clés : Suisse, parlement, temporalités, élue·s, profil socioprofessionnel, professionnalisation

Keywords : Switzerland, Parliament, Temporalities, MPs, Socio-professional profile, Professionalisation

AUTEUR

ANDREA PILOTTI

Institut d'études politiques (IEP)

Université de Lausanne

Géopolis – 1015 Lausanne

andrea.pilotti@unil.ch