

Terrains
des sciences
sociales

Andrea Pilotti

**Entre démocratisation
et professionnalisation:
le Parlement suisse et
ses membres de 1910 à 2016**



Andrea Pilotti

**Entre démocratisation et professionnalisation :
le Parlement suisse et ses membres
de 1910 à 2016**

*À la mémoire de mon père Remo, cheminot,
et de mon frère Curzio*

Terrains des sciences sociales

La collection «Terrains des sciences sociales» publie des travaux empiriques. Elle privilégie l'innovation dans les objets, les concepts et les méthodes. Son originalité consiste à faire dialoguer des terrains révélant les enjeux contemporains des sciences sociales. Son ambition est également de favoriser la mise en débat des controverses scientifiques et citoyennes actuelles.

Comité éditorial

Mathilde Bourrier, Département de sociologie, Université de Genève

Sandro Cattacin, Département de sociologie, Université de Genève

Eric Widmer, Département de sociologie, Université de Genève

Comité scientifique

Gérard Dubey, Institut Télécom Sud-Paris

Georges Felouzis, Section des Sciences de l'Éducation, Université de Genève

Cristina Ferreira, Haute Ecole de Santé, Genève

Dominique Joye, FORS, Université de Lausanne

Emmanuel Lazega, Université Paris-Dauphine

Mary Leontsini, Department of Early Childhood, National and Kapodistrian University of Athens

Véronique Mottier, Institut des Sciences Sociales, Université de Lausanne

Jacqueline O'Really, Brighton Business School, University of Brighton

Serge Paugam, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris

Franz Schultheis, Soziologisches Seminar, Universität St. Gallen

Marc-Henry Soulet, Chaire Sociologie, politiques sociales et travail social, Université de Fribourg

Terrains
des sciences
sociales

Andrea Pilotti
**Entre démocratisation
et professionnalisation :
le Parlement suisse et ses
membres de 1910 à 2016**



Publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique dans le cadre du projet pilote OAPEN-CH, de la Bibliothèque du Parlement et de la Société académique vaudoise.



Cette œuvre est mise à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International.

© 2017, Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société SA,
Zurich et Genève

E-mail : info@editions-seismo.ch

<http://www.editions-seismo.ch>

ISBN 978-2-88351-077-7 (print)

ISBN 978-2-88351-710-3 (PDF)

Couverture : Hannah Traber, St Gall

Photographie : Burgerbibliothek Bern, AK.771

Table des matières

Liste des tableaux	8
Liste des figures	11
Liste des graphiques	11
Liste des encadrés	12
Liste des abréviations	13
Remerciements	15
1 Pourquoi et comment aborder l'étude du recrutement parlementaire en Suisse	17
1.1 Les deux dimensions du recrutement parlementaire	21
1.1.1 Le processus de démocratisation	23
1.1.2 Le processus de professionnalisation	26
1.2 La sociographie des élites politiques: un tour d'horizon	29
1.2.1 La sociographie des élites politiques en Suisse: un champ peu développé	37
1.3 Le recrutement parlementaire en Suisse entre facteurs socioéconomiques et institutionnels	42
1.3.1 Le rôle des variables socioéconomiques et institutionnelles	43
1.3.2 Les hypothèses de recherche	46
1.4 Les méthodes et les démarches de la recherche	49
1.4.1 Analyse des réformes parlementaires	49
1.4.2 Analyse prosopographique	52
1.4.3 Le choix des indicateurs	54
1.4.4 Les sources	60
1.5 Structure de l'ouvrage	63
2 Le profil des élus suisses dans une perspective comparée	65
2.1 Divergences et convergences dans la présence des femmes et des universitaires	68
2.2 Evolution différenciée du profil professionnel au Parlement suisse	72
2.3 Un ancrage local majeur et une plus importante longévité des députés suisses	76
2.4 Synthèse et conclusion	79

3	La place du parlement et des partis dans le système politique suisse	81
3.1	Le Parlement suisse	81
3.1.1	Structures et méthodes de travail de l'Assemblée fédérale: un aperçu historique	82
3.1.2	Les fonctions et le rôle du Parlement suisse	85
3.2	Les raisons de la faiblesse structurelle de l'Assemblée fédérale	90
3.2.1	Les instruments de la démocratie directe	91
3.2.2	La phase pré-parlementaire et parlementaire	93
3.2.3	Le principe de milice et la faible professionnalisation du Parlement fédéral	96
3.3	Le Parlement suisse dans une perspective comparée: quelques éléments de repère	100
3.3.1	Les commissions parlementaires	102
3.3.2	Les relations entre gouvernement et parlement	104
3.4	Un aperçu des partis politiques en Suisse	106
3.4.1	Les spécificités du système partisan suisse: un survol historique	107
3.4.2	Le développement des partis suisses	112
4	Les réformes institutionnelles du Parlement	119
4.1	La modification des règles électorales	120
4.1.1	L'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national (1918)	121
4.1.2	Le droit de vote et d'éligibilité des femmes (1971)	129
4.2	La professionnalisation parlementaire: un enjeu politique contesté	140
4.2.1	Le projet «Avenir du Parlement» (1974–1978)	144
4.2.2	Les années 1980 et l'initiative parlementaire Rhinow/Petitpierre de 1990	156
4.2.3	Les mesures récentes de revalorisation du Parlement	178
4.3	Synthèse et conclusion	181
5	Le recrutement parlementaire en Suisse entre système de milice et professionnalisation (1910–2016)	186
5.1	La composition partisane de l'Assemblée fédérale	189
5.2	Le profil sociodémographique entre continuités et ruptures	194
5.2.1	«Féminisation» du législatif helvétique	195
5.2.2	Le «rajeunissement» des élus fédéraux	197

5.2.3	Augmentation mitigée des élus d'origine ouvrière et moindre importance des liens familiaux	203
5.2.4	La diminution des universitaires sous la Coupole fédérale	214
5.2.5	La moindre présence des officiers	228
5.3	Les élus fédéraux entre profession, carrière politique et cumul de mandats	235
5.3.1	La prédominance des indépendants et la montée des parlementaires professionnels	236
5.3.2	L'importance de l'ancrage politique local	247
5.3.3	La diminution de la longévité parlementaire	256
5.3.4	Le déclin du cumul des mandats	262
5.4	Synthèse et conclusion	282
	L'évolution en trois phases du profil des élus fédéraux	282
	Un profil différencié par Chambre et par députation	285
	Retour aux hypothèses et au modèle d'analyse	288
6	Conclusion	292
	Le modèle causal du recrutement parlementaire	292
	Le <i>Sonderfall</i> helvétique dans une perspective comparée	297
	Spécificités du contexte institutionnel et du système partisan suisse	298
	Les réformes du Parlement: démocratisation du recrutement parlementaire et professionnalisation du législatif	301
	Entre ouverture du recrutement parlementaire et stabilité de la composition socioprofessionnelle de l'Assemblée fédérale (1910–1980)	305
	Les changements du profil des élus fédéraux depuis 1980	306
	À propos de quelques spécificités partisans et par Chambre	308
	Les différentes dynamiques du changement	311
	Le parlementaire suisse et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel	312
	Références bibliographiques	315
	Sources	315
	Littérature	315
	Annexes	335

Liste des tableaux

Tableau 1	Echantillon des parlementaires fédéraux (1910–2016)	53
Tableau 2	Classification des catégories professionnelles des pères des élus fédéraux	57
Tableau 3	Classification de l'origine sociale des pères des élus fédéraux	57
Tableau 4	Classification des professions des parlementaires fédéraux	58
Tableau 5	Synthèse des sources pour l'analyse prosopographique	62
Tableau 6	Parlementaires femmes (1910–2000)	69
Tableau 7	Parlementaires nationaux titulaires d'une licence universitaire (1910–2000)	70
Tableau 8	Avocats parmi les parlementaires nationaux (1910–2000)	72
Tableau 9	Chefs d'entreprise parmi les parlementaires nationaux (1910–2000)	74
Tableau 10	Agriculteurs parmi les parlementaires nationaux (1910–2000)	75
Tableau 11	Salariés du secteur public parmi les parlementaires nationaux (1910–2000)	75
Tableau 12	Parlementaires nationaux ayant rempli au moins un mandat électif (local ou régional) avant leur élection au Parlement (1910–2000)	77
Tableau 13	Nombre moyen de législatures dans les parlements nationaux (1910–2000)	78
Tableau 14	Les phases du processus législatif en Suisse	91
Tableau 15	Comment se définissent les parlementaires?	99
Tableau 16	Les deux principales typologies de bicamérisme	102
Tableau 17	Le modèle suisse entre régime parlementaire et régime présidentiel	105
Tableau 18	Composition de l'Assemblée fédérale, par groupe parlementaire (1910–2016)	191
Tableau 19	Structure d'âge de l'Assemblée fédérale (1910–2016)	198
Tableau 20	Structure d'âge des parlementaires hommes et femmes (1980–2016)	201
Tableau 21	Branches d'étude des parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1910–2016)	223
Tableau 22	Répartition des parlementaires selon la profession principale (1910–2016)	237
Tableau 23	Parlementaires ayant suivi un « cursus honorum » (1980–2016), par sexe	251
Tableau 24	Nombre de fonctions électives (communales et/ou cantonales) remplies par les parlementaires fédéraux avant leur élection à l'Assemblée fédérale (1910–2016)	255

Tableau 25	Parlementaires cumulant des mandats politiques, économiques, administratifs et/ou académiques (1910–2010), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale	264
Tableau 26	Parlementaires cumulant des mandats électifs aux niveaux communal et cantonal (1910–2016)	267
Tableau 27	Parlementaires cumulant des mandats administratifs (commissions extra-parlementaires) (1910–2010), par Chambre fédérale	268
Tableau 28	Nombre de parlementaires cumulant des mandats académiques (professeurs ordinaires et extraordinaires) (1910–2016), par Chambre fédérale	269
Tableau 29	Membres des comités directeurs des principales associations faitières suisses siégeant à l'Assemblée fédérale (1910–2016)	271
Tableau 30	Parlementaires cumulant des mandats dans les conseils d'administration des 110 plus grandes entreprises suisses (1910–2010), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale	275
Tableau 31	Répartition des mandats d'administrateur des 110 plus grandes entreprises suisses parmi les parlementaires (1910–2010), par secteur	278
Tableau 32	Parlementaires avec des mandats d'administrateur de sociétés anonymes (1957–2016)	281
Tableau 33	Nombre moyen de mandats et capital social cumulé dans les conseils d'administration des sociétés anonymes occupés par les parlementaires (1957–2016), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale	281

Les tableaux dans l'annexe

Tableau A1	Récapitulation des indemnités versées aux membres de l'Assemblée fédérale (1900–2016)	335
Tableau A2	Evolution des indemnités totales versées aux parlementaires (1900–2016)	336
Tableau A3	Les membres de la commission d'étude «Avenir du Parlement» au moment de l'achèvement des travaux en juin 1978	337
Tableau A4	Parlementaires ayant fait partie de la commission d'étude pendant un certain temps	339
Tableau A5	Chronologie du projet de réforme «Avenir du Parlement»	340
Tableau A6	Les membres de la commission du Conseil national chargée du projet «Réforme du Parlement»	341
Tableau A7	Chronologie de l'initiative Rhinow/Petitpierre «Réforme du Parlement»	343
Tableau A8	Récapitulation des contributions versées aux groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale (1971–2016)	344

Tableau A9	Composition du Conseil national (1910–2016), par groupe parlementaire	345
Tableau A10	Composition du Conseil des États (1910–2016), par groupe parlementaire	345
Tableau A11	Structure d'âge de la population résidante en Suisse et de l'Assemblée fédérale (1910–2016)	346
Tableau A12	Structure d'âge des Chambres fédérales (1910–2016)	346
Tableau A13	Structure d'âge des groupes parlementaires (1910–2016)	347
Tableau A14	Branches d'étude des parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1980–2016), par sexe	351
Tableau A15	Branches d'étude des conseillers nationaux et des conseillers aux États titulaires d'une licence universitaire (1910–2016)	352
Tableau A16	Parlementaires titulaires d'un doctorat parmi les universitaires (1910–2016), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale	352
Tableau A17	Lieux d'étude des parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1910–2016)	353
Tableau A18	Parlementaires universitaires ayant effectué un séjour d'étude à l'étranger (1910–2016), par Chambre fédérale	353
Tableau A19	Répartition des parlementaires universitaires ayant effectué un séjour d'étude à l'étranger (1910–2016), par pays	354
Tableau A20	Répartition des parlementaires selon la profession principale (1980–2016), par sexe	355
Tableau A21	Répartition des parlementaires PRD/PLR selon la profession principale (1910–2016)	356
Tableau A22	Répartition des parlementaires PC/PDC selon la profession principale (1910–2016)	357
Tableau A23	Répartition des parlementaires PAB/UDC selon la profession principale (1937–2016)	358
Tableau A24	Répartition des parlementaires PS selon la profession principale (1910–2016)	359
Tableau A25	Répartition des conseillers nationaux selon la profession principale (1910–2016)	360
Tableau A26	Répartition des conseillers aux États selon la profession principale (1910–2016)	361
Tableau A27	Durée de la carrière politique remplie par les parlementaires avant leur élection à l'Assemblée fédérale (1910–2016), par groupe parlementaire, par Chambre fédérale et par sexe	362
Tableau A28	Fonctions électives remplies par les parlementaires avant leur élection à l'Assemblée fédérale (1910–2016)	362
Tableau A29	Parlementaires fédéraux cumulant des mandats électifs aux niveaux communal et cantonal (1910–2016), par Chambre fédérale	363

Tableau A30	Parlementaires membres des comités directeurs des principales associations faitières de l'économie (1910–2016), par Chambre fédérale	364
Tableau A31	Parlementaires avec des mandats d'administrateur de sociétés anonymes (1957–2016), par groupe parlementaire	365
Tableau A32	Parlementaires avec des mandats d'administrateur de sociétés anonymes (1980–2016)	366
Tableau A33	Nombre moyen de mandats dans les conseils d'administration des sociétés anonymes (1980–2016)	366

Liste des figures

Figure 1	Les variables du recrutement parlementaire en Suisse	43
Figure 2	Modèle causal du recrutement parlementaire en Suisse	293
Figure 3	Une typologie des parlementaires	313

Liste des graphiques

Graphique 1	Parlementaires femmes (1980–2016), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale	197
Graphique 2	Répartition des parlementaires en fonction de leur origine sociale (1910–2016)	205
Graphique 3	Parlementaires ayant un lien de parenté avec des élites (politiques, économiques, administratives, culturelles, académiques et militaires) (1910–2016), par Chambre fédérale	208
Graphique 4	Parlementaires ayant un lien de parenté avec des élites (politiques, économiques, administratives, culturelles, académiques et militaires) (1910–2016), par groupe parlementaire	213
Graphique 5	Parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1910–2016), par Chambre fédérale	215
Graphique 6	Parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1910–2016), par groupe parlementaire	218
Graphique 7	Officiers parmi les parlementaires (1910–2016), par Chambre fédérale	230
Graphique 8	Officiers parmi les parlementaires (1910–2016), par groupe parlementaire	232
Graphique 9	Répartition des officiers au Parlement fédéral (1910–2016)	233
Graphique 10	Parlementaires ayant suivi un « cursus honorum » (1910–2016), par Chambre fédérale	248
Graphique 11	Parlementaires ayant suivi un « cursus honorum » (1910–2016), par groupe parlementaire	253

Graphique 12	Durée moyenne de la carrière parlementaire (1910–2016), par Chambre fédérale (années consécutives)	257
Graphique 13	Durée moyenne de la carrière parlementaire (1910–2016), par groupe parlementaire (années consécutives)	258

Les graphiques dans l'annexe

Graphique A1	Âge moyen de la première élection à l'Assemblée fédérale (1910–2016), par Chambre fédérale et par groupe parlementaire	348
Graphique A2	Origine sociale des parlementaires (1910–2016), par classe sociale, par groupe parlementaire	349
Graphique A3	Répartition des parlementaires en fonction de leur origine sociale (1910–2016), par classe sociale et par Chambre fédérale	350
Graphique A4	Répartition des fonctions dirigeantes remplies par les familiers des parlementaires (1910–2016), par sphère	351
Graphique A5	Répartition des mandats administratifs (commissions extra-parlementaires) occupés par les parlementaires (1910–2010)	363

Liste des encadrés

Encadré 1	Les premières parlementaires femmes, entre militantisme de longue date et grande bourgeoisie	202
Encadré 2	À propos des élus de « bonne famille »	209
Encadré 3	La famille comme marchepied pour l'élection à l'Assemblée fédérale	214
Encadré 4	L'armée suisse et l'adoption du principe de la Défense nationale	234
Encadré 5	Les parlementaires professionnels à l'Assemblée fédérale	242
Encadré 6	L'importance des ressources « extra-politiques » dans l'élection à l'Assemblée fédérale	249
Encadré 7	Le <i>cursus honorum</i> désormais une prérogative aussi des parlementaires femmes	251
Encadré 8	Une vie sous la Coupole fédérale	260
Encadré 9	Quelques exceptions à la diminution de la longévité parlementaire	261
Encadré 10	La multipositionnalité des parlementaires suisses	265
Encadré 11	La présence au Parlement des dirigeants des principales associations faitières	273
Encadré 12	Les « big linkers » économiques au Parlement fédéral	279

Liste des abréviations

AG	Argovie
AdI	Alliance des Indépendants
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
ASB	Association suisse des banquiers
ASSF	Association suisse pour le suffrage féminin
BE	Berne
BL	Bâle Campagne
BLS	Berne-Lötschberg-Simplon
BO CE	Bulletin officiel du Conseil des États
BO CN	Bulletin officiel du Conseil national
BS	Bâle-Ville
CdA	Conseil d'administration
CE	Conseil des États
CEP	Commissions extra-parlementaires
CFE	Chemins de fer fédéraux
CN	Conseil national
CSCS	Confédération des syndicats chrétiens de Suisse
DHS	Dictionnaire historique de la Suisse
EMG	État-major général
FF	Feuille fédérale
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
JU	Jura
LU	Lucerne
MEM	Machines, électrotechnique et métallurgie
NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OW	Obwald
PAB	Parti des paysans, artisans et bourgeois
PBD	Parti bourgeois démocratique
PC	Parti conservateur
PDC	Parti démocrate-chrétien
PdT	Parti du travail
PLR	Parti liberal-radical
PRD	Parti radical-démocratique

PS	Parti socialiste
SA	Société anonyme
SG	Saint-Gall
SH	Schaffhouse
SO	Soleure
SZ	Schwytz
TG	Thurgovie
TI	Tessin
UDC	Union démocratique du centre
UPS	Union patronale suisse
UR	Uri
USAM	Union suisse des arts et métiers
USCI	Union suisse du commerce et de l'industrie
USP	Union suisse des paysans
USS	Union syndicale suisse
VD	Vaud
VS	Valais
ZG	Zoug
ZH	Zurich

Remerciements

Cet ouvrage est la version revue du manuscrit de ma thèse de doctorat, dont la réalisation a été le fruit de mes années de recherche en tant qu'assistant et doctorant du projet FNS *Les élites suisses au XX^e siècle: un processus de différenciation inachevé?* dirigé par André Mach et Thomas David à l'Université de Lausanne. Au cours de ces années, de nombreuses personnes ont contribué à l'avancement et à l'aboutissement de ce travail.

En premier lieu, je tiens à remercier chaleureusement André Mach et Thomas David pour leur excellent encadrement. Pendant les différentes étapes de mon travail, ils ont su me lire attentivement, me conseiller et m'encourager en contribuant ainsi à son amélioration constante. Je remercie également les professeurs Yannis Papadopoulos (Université de Lausanne) et Maurizio Cotta (Université de Sienne) d'avoir accepté de faire partie de mon jury, ainsi que pour leurs critiques constructives et très pertinentes.

Merci à mes anciens collègues du groupe de recherche sur les élites suisses, Stéphanie Ginalski, Frédéric Rebmann et Steven Piguet, dont l'agréable compagnie a également contribué à l'avancement de mon travail. Merci à mes collègues de l'Observatoire de la vie politique régionale: Oscar Mazzoleni, pour ses conseils de lecture avisés, ainsi que Carolina Rossini et Maxime Bottel pour m'avoir accompagné avec leur bonne humeur pendant la finalisation de cet ouvrage. Je remercie beaucoup Steven Piguet pour la relecture complète d'une première version du manuscrit, ainsi que Stéphane Kessler pour la relecture de certains chapitres de mon travail et Pierre Eichenberger pour avoir relu une première version du chapitre 3. Je tiens aussi à remercier Virginie Debons et Anna Mirkovitch pour leur aide dans la collecte de certaines données sur les parlementaires de 2016 réalisée dans le cadre des activités de l'Observatoire des élites suisses de l'Université de Lausanne (Obelis). Merci d'ailleurs au Collège des humanités de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, dirigé par le professeur Thomas David, qui a assuré en partie le financement pour la collecte des informations pour 2016. Je remercie également les responsables d'Obelis, Felix Bühlmann, Thomas David, Stéphanie Ginalski et André Mach, de m'avoir accordé la possibilité d'utiliser les données sur les élus fédéraux de 2016.

Merci à Madame Katrin Nussbaumer du Service juridique aux Services du Parlement. Je remercie également Madame Rachel Maturo-Bühler, bibliothécaire à la Bibliothèque du Parlement, pour son extraordinaire disponibilité et son efficacité, ainsi que les collaboratrices et les collaborateurs de la Bibliothèque Am Guisanplatz à Berne. Merci aussi à Hélène Joly, documentaliste

du VieDoc à l'Université de Lausanne, qui m'a toujours facilité l'accès aux nombreux documents du centre.

Je tiens également à remercier le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS) qui, à travers l'octroi d'une bourse pour chercheur débutant, m'a permis d'effectuer un séjour d'une année au *Centre for the Study of Political Change* (CIRCaP) de l'Université de Sienne. À cet égard, un grand merci à Maurizio Cotta, directeur du centre, et à Luca Verzichelli, qui ont bien voulu m'accueillir au sein du CIRCaP durant l'année 2011. Je suis très reconnaissant au Fonds national suisse de la recherche scientifique, à la Bibliothèque du Parlement, ainsi qu'à la Société académique vaudoise pour leur contribution au financement de ce livre.

Merci à mon frère jumeau Matteo pour son soutien précieux et pour avoir fait preuve de beaucoup d'empathie, en étant toujours à mon écoute pour toute sorte de problèmes et en me laissant profiter de son petit « coin de paradis » à La Chaux-de-Fonds où j'ai pu me détendre plusieurs fois. Je lui suis infiniment reconnaissant.

Merci à ma mère Margherita de m'avoir toujours soutenu et encouragé dans mon parcours de formation qui, de loin, n'a pas tenu seulement à la période scolaire. Je lui serai toujours redevable de m'avoir appris à affronter toutes les situations de la vie, les petites et les grandes, avec beaucoup de sérénité et d'optimisme. Un enseignement qui s'est révélé très utile également pour ce travail.

Ce livre est dédié à la mémoire de mon père Remo à qui je dois, entre autres choses, de m'avoir appris à aimer le travail que l'on a choisi de faire, que l'on soit conducteur de train ou chercheur universitaire. J'espère que, une fois encore, il puisse être fier de son « petit sherpa ».

Je dédie également ce travail à la mémoire de mon frère Curzio, alpiniste passionné. J'aime penser que le sentiment de bonheur que j'éprouve d'avoir atteint le « sommet » après cette « escalade intellectuelle » ressemble à celui qu'il a ressenti maintes fois sur les sommets de nombreuses montagnes.

Lausanne, été 2016

*« On se lasse de tout, sauf de
comprendre » (Virgile)*

1 Pourquoi et comment aborder l'étude du recrutement parlementaire en Suisse

L'article 148, alinéa 1, de la nouvelle Constitution fédérale (1999) énonce que « l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons ». L'article a été repris, sans avoir été changé, des constitutions de 1848 et de 1874. De cette affirmation, le rôle reconnu au législatif dans le système politique suisse paraît central et cela depuis la naissance de l'État fédéral. Malgré cette apparente centralité, l'étude de l'Assemblée fédérale est restée relativement sous-développée en Suisse. Ce relatif désintérêt s'explique en partie par la faiblesse du rôle du pouvoir législatif en Suisse, comparativement à l'importance d'autres acteurs, tels que le gouvernement, l'administration ou les associations d'intérêt fortement impliquées dans la phase pré-parlementaire. En ce qui concerne les membres du Parlement helvétique, la lacune dans la littérature est encore plus frappante. Nous disposons certes d'informations sur le rôle du législatif fédéral dans le processus décisionnel, sur le rôle des commissions parlementaires, ainsi que sur le degré de discipline et de cohésion partisane des élus. Cependant, force est de constater que nous disposons de très peu d'informations sur le profil des conseillers nationaux et des conseillers aux États. À cet égard, plusieurs questions peuvent se poser : quelles caractéristiques possèdent nos députés et sénateurs ? Dans un système de milice, quelles ressources et qualités priment ? Comment évoluent celles-ci au fil du temps ? Une étude de Gruner (1970a) a déjà répondu à ces questions, il y a toutefois plus de quarante ans. Depuis lors, aucune étude approfondie n'a jamais été réalisée sur les élus fédéraux. L'analyse du profil des parlementaires n'est pas anecdotique, car, comme le soulignent Best et Cotta (2000b : 7), les élus nationaux incarnent le véritable élément représentatif de tout régime démocratique. L'étude de ceux-ci permet ainsi de disposer d'un point de vue privilégié pour mieux comprendre la démocratie et notamment comment elle s'est développée et consolidée. De manière générale, les élites dirigeantes nationales font l'objet d'études depuis longtemps. En effet, comme le rappelle Hubé (2009 : 336), déjà dès la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, l'avènement de la démocratie représentative a amené de nombreux chercheurs à se poser la question de savoir qui sont les classes dirigeantes, jusqu'à quel point celles-ci constituent une classe

à part et si elles se caractérisent par une nature plutôt « unitaire » ou « pluraliste »¹. Au sujet de ce domaine de recherche, la Suisse affiche un important retard par rapport à la plupart des pays occidentaux, comme l'Allemagne, la France, l'Angleterre ou les États-Unis.

Cet ouvrage vise donc à combler cette lacune en analysant l'évolution, au fil d'un siècle, du profil socioprofessionnel d'un groupe spécifique des élites dirigeantes helvétiques, à savoir les députés et sénateurs suisses. Cependant, nous ne voulons pas nous limiter à rendre compte de la composition socio-professionnelle de l'Assemblée fédérale et de son évolution au cours du XX^e siècle. Nous nous proposons aussi de contextualiser cette évolution, en nous penchant sur les aspects politico-institutionnels ayant pu influencer la composition du Parlement suisse. Notre analyse s'articule ainsi autour de deux axes de recherche complémentaires.

Le premier axe porte sur les réformes institutionnelles ayant touché le Parlement fédéral (introduction du scrutin proportionnel, droit de vote et d'éligibilité des femmes, professionnalisation parlementaire). Il s'agit de répondre fondamentalement à deux questions : comment expliquer l'adoption des réformes parlementaires, voire même le retard dans leur réalisation ? Qui sont les partisans et les adversaires de ces réformes ? Pour ce faire, nous allons nous pencher sur l'évolution des règles électorales, censées affecter la démocratisation du recrutement parlementaire, et la transformation du statut du Parlement fédéral, en mettant en évidence les arguments mobilisés en faveur et contre les projets de réforme. Nous allons également rendre compte des facteurs ayant à la fois entravé et facilité l'aboutissement de ces réformes. Ce premier axe de recherche consacré aux transformations du contexte politico-institutionnel va nous fournir un ensemble d'éléments qui nous permettront de mieux appréhender les changements et les continuités dans la composition sociologique du corps parlementaire.

Le deuxième axe de l'ouvrage est lié à la réalisation d'une biographie collective des parlementaires suisses pour six dates entre 1910 et 2016. Celle-ci nous permettra d'illustrer l'impact que les deux modifications constitutionnelles adoptées au cours du XX^e siècle (introduction de la proportionnelle et du suffrage féminin), ainsi que les réformes plus récentes du Parlement fédéral ont eu sur le profil des élus suisses, notamment en termes de démocratisation et de professionnalisation. Nous pouvons ainsi fournir des réponses à plusieurs questions. Dans quelle mesure le recrutement des membres de l'Assemblée fédérale s'est-il diversifié, par exemple, en termes d'âge, de sexe, d'origine sociale, de formation et de profession ? Est-ce que

1 À ce propos, citons les travaux pionniers de Mosca (1896), Pareto (1902-1903), Ostrogorski (1903) et Michels (1911) qui ont ensuite largement influencé les recherches de Weber (1959), Aron (1950, 1960, 1965), Mills (1956) et Dahl (1969).

les réformes du législatif fédéral ont véritablement entraîné une plus grande professionnalisation du mandat parlementaire en Suisse? Quelles conséquences ont eu la complexification et l'alourdissement du travail parlementaire sur le profil des conseillers nationaux et des conseillers aux États? Peut-on constater des différences partisanses?

De manière générale, cet ouvrage se veut novateur pour trois raisons.

Premièrement, le questionnement portant sur la démocratisation et la professionnalisation est inédit pour une étude sur le Parlement suisse. Par exemple, dans les travaux de Gruner (1966a, 1970a, 1970b), la dimension de la professionnalisation du mandat parlementaire est tout simplement absente. En plus, l'enjeu de la démocratisation de l'Assemblée fédérale n'est pas vraiment abordé de manière explicite, sauf lors de la réflexion sur l'origine sociale des élus. La question du degré d'ouverture du recrutement parlementaire n'est donc pas posée clairement. Le but principal étant plutôt apparemment celui de dresser un portrait statistique de trois cohortes de parlementaires, afin de mettre en évidence les éléments de continuité et les transformations dans leur profil sociologique. Le travail de Z'graggen (2009) aborde de manière très approfondie la dimension de la professionnalisation. Par contre, celle portant sur la démocratisation reste fondamentalement en arrière-fond dans l'analyse de l'auteure. Notre questionnement vise au contraire à lier explicitement ces deux dimensions pour essayer de mieux appréhender l'évolution du recrutement parlementaire.

Deuxièmement, ce livre, tout en s'inspirant des travaux de Gruner, n'est pas une simple prolongation de ceux-ci. En effet, notre analyse ne se limitera pas à la seule période récente, à savoir depuis les années 1980, mais elle inclut une période beaucoup plus longue, c'est-à-dire six dates allant de 1910 à 2016 (1910, 1937, 1957, 1980, 2000, 2016). Ce qui nous assure, par ailleurs, une plus grande fiabilité pour la comparaison des données². Le choix d'un arc temporel plus large nous permet aussi, contrairement aux travaux de Gruner, de saisir les véritables effets des principales modifications constitutionnelles sur le recrutement à l'Assemblée fédérale. Ainsi, les deux premières dates de notre échantillon (1910, 1937) nous permettront d'évaluer les conséquences que l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national a eue sur le profil des parlementaires. Ces effets n'ont pas été mesurés par Gruner vu que son analyse débute en 1920, juste après l'importante modification constitutionnelle³. De même, l'analyse de Gruner n'a pas pu mesurer

2 Prolonger tout simplement l'analyse faite sur le profil des élus fédéraux pour la période 1920–1968 aurait posé des problèmes de comparabilité, étant donné que les critères retenus par Gruner et ses collaborateurs divergent parfois des nôtres.

3 Une comparaison avec l'étude qu'il avait réalisée sur l'Assemblée fédérale de 1848 à 1920 (Gruner, 1966a) n'est pas non plus possible puisque le classement des données n'a pas toujours été fait

l'impact d'un autre changement d'envergure qui a eu lieu en 1971, c'est-à-dire l'élection au législatif fédéral des premières parlementaires femmes après l'introduction du suffrage féminin sur le plan national. De ce fait, cet ouvrage permettra d'évaluer sur le long terme l'impact que ces modifications des règles électorales ont eu sur le recrutement parlementaire.

Troisièmement, ce livre vise à analyser le processus de professionnalisation du Parlement suisse avec une perspective nouvelle. En effet, l'étude de Z'graggen (2009), certes utile et intéressante, présente néanmoins à nos yeux une importante limite. Elle ne fournit qu'une interprétation essentiellement quantitative du processus de professionnalisation, sans s'intéresser beaucoup au contexte politique dans lequel ce même processus se déroule. Dans cet ouvrage, nous envisageons de combler cette lacune, en réalisant une analyse plus qualitative de la professionnalisation parlementaire en Suisse à travers l'étude des deux principaux projets de réforme de l'Assemblée fédérale. Le processus de professionnalisation ne sera pas seulement abordé sous l'angle de ses effets sur les profils sociologiques des élus (résultats statistiques). En effet, nous allons aussi montrer, d'une part, de quelle manière l'enjeu de la professionnalisation du Parlement a été thématiqué pour la première fois et, d'autre part, comment les discussions qui ont suivi depuis les années 1970 autour de cette question ont suscité des réactions divergentes. Cette contextualisation historique de la professionnalisation parlementaire nous permettra de mettre davantage en valeur les résultats obtenus par l'analyse prosopographique, en fournissant quelques clefs interprétatives supplémentaires, allant au-delà d'une approche purement descriptive.

Nous allons, dans ce qui suit, présenter le cadre d'analyse reposant sur deux dimensions qui guideront notre réflexion, à savoir le processus de démocratisation et le processus de professionnalisation. Ensuite, nous réaliserons un bref état de la littérature internationale sur le champ d'études dans lequel s'inscrit ce livre, à savoir celui de la sociographie des élites politiques, notamment des parlementaires. Pour ce faire, nous allons discuter, d'une part, la littérature internationale, en nous inspirant en partie des survols de la littérature déjà réalisés par Matthews (1984), Sawicki (1999), Patzelt (2002) et Genieys (2011 : 156 ss.) et, d'autre part, nous allons revenir sur quelques travaux réalisés en Suisse en la matière. Troisièmement, nous décrirons notre modèle d'analyse et formulerons nos hypothèses de recherche. Enfin, nous présenterons et justifierons le choix des deux méthodes utilisées dans le cadre de cette recherche, ainsi que la façon dont nous avons procédé pour l'analyse des projets de réforme du Parlement et les sources utilisées pour cet ouvrage.

1.1 Les deux dimensions du recrutement parlementaire

Les travaux sociographiques sur les parlementaires n'adoptent pas tous la même approche. Certains adoptent une approche plutôt prosopographique et essaient de dresser un portrait collectif des députés et des sénateurs (que ce soit pour une période limitée ou sur plusieurs années). Ces travaux accordent cependant peu de place aux facteurs pouvant expliquer les évolutions observées. En revanche, d'autres études (souvent plus récentes) s'inspirent d'une approche néo-institutionnelle et essaient de rendre compte des facteurs déterminant le recrutement parlementaire à l'aide d'une démarche plus compréhensive. L'attention est portée, par exemple, aux procédures de sélection interne aux partis politiques, aux préférences des responsables des partis chargés de la sélection des candidats, ainsi qu'aux conséquences de ces mécanismes en termes de composition sociologique et de comportement de vote des élus. Ces travaux s'intéressent également à l'institution parlementaire, à son fonctionnement et à son organisation. De manière générale, la prise en compte des facteurs politico-institutionnels permet de mieux expliquer l'évolution de la composition socioprofessionnelle des législatifs nationaux. C'est justement l'approche choisie, entre autres, par les études de Norris et Lovenduski (1995), Norris (1997a), Best et Cotta (2000a) et Cotta et Best (2007). Le recrutement parlementaire est ainsi analysé à partir des caractéristiques du système politique (système électoral, système partisan) et du contexte partisan (organisation, idéologie, règles de fonctionnement des partis). Cette approche permet d'évaluer de manière plus convaincante les impacts des changements du contexte politique et institutionnel sur la composition des parlements.

Notre questionnement général s'inspire essentiellement de celui défini par Best et Cotta (2000a). Le mérite de leur recherche collective est double. Premièrement, elle fournit une assise empirique systématique, à la fois longitudinale et comparée, rarement présente dans d'autres études. Deuxièmement, elle propose un cadre d'analyse cohérent, fondé sur les dynamiques de démocratisation et de professionnalisation qui permettent de rendre compte de l'évolution des logiques du recrutement parlementaire. L'étude de Best et Cotta offre donc la possibilité d'élargir l'analyse à d'autres parlements nationaux qui n'ont pas été retenus par les deux auteurs. C'est le cas du Parlement suisse, qui se présente à maints égards comme un cas fort intéressant en raison de certaines spécificités helvétiques et de l'absence, après les travaux de Gruner (1970a), d'études systématiques et diachroniques sur le corps parlementaire helvétique.

Plus précisément, en reprenant le cadre d'analyse de Best et Cotta (2000b : 4 ss.), il s'agit d'analyser sur une longue période, du point de vue de la démocratisation, le degré d'ouverture du recrutement parlementaire aux divers

groupes sociaux selon les critères de l'âge, du sexe, de l'origine sociale, du niveau de formation ou de la profession. En termes de professionnalisation politique, la perspective est de rendre compte de quelle manière la charge parlementaire devient une véritable profession rémunérée et dans quelle mesure il est possible d'identifier des mécanismes d'autonomisation de cette charge par rapport à d'autres ancrages sociaux. Ce processus d'autonomisation se répercute sur le profil et la carrière des parlementaires (types de professions, longévité, mandats électifs occupés, diminution des cumuls de fonctions dans d'autres sphères sociales). Tout en allant de pair avec la démocratisation, la professionnalisation produit de nouvelles formes de sélectivité dans l'accès à ce type de mandat : "while democratization refers to an opening of the channels for political participation and legislative recruitment to more social groups, professionalization refers to the process whereby those recruited tend to establish area-specific standards and routines which increase their own control over legislative careers, income, legal status and social standing, thus restricting access to the parliamentary arena" (Cotta et Best, 2000 : 495). Par cette double perspective, les auteurs ont été en mesure d'identifier les éléments de continuité ou de rupture des profils des élus dans la longue durée.

Le cadre d'analyse de Best et Cotta se révèle fort utile aussi pour le cas suisse. En effet, la réalisation d'une étude sur les membres d'un Parlement dans une perspective diachronique revient à rendre compte de la concentration de certaines ressources parmi les élus, notamment sous la forme de capitaux social, culturel, partisan et économique, et de l'évolution de cette concentration au fil du temps. Pour analyser ces changements, les concepts de « démocratisation » et de « professionnalisation » conviennent parfaitement aussi pour l'Assemblée fédérale. Borchert (2008) souligne, par ailleurs, que ces deux processus sont reliés entre eux. La démocratisation des sociétés occidentales a obligé l'État à faire face à de nombreux enjeux (par exemple, la mise sur pied du *Welfare State*). De ce fait, les tâches étatiques ont été sensiblement élargies, ce qui s'est traduit par une charge de travail conséquente aussi pour les hommes politiques. En même temps, "[the] professionalization [is] both a result of democratization and a prerequisite for its further extension into the parliamentary sphere. The battle over legislative compensation [is] basically one about democracy and the social opening of the political sphere" (Borchert, 2008 : 273).

Les deux processus au centre de cet ouvrage sont reliés entre eux, mais en même temps ils affichent des tendances contradictoires (Cotta et Verzichelli, 2007 : 426 ; Borchert, 2008). En effet, la démocratisation est un processus inclusif qui renvoie à l'ouverture du recrutement parlementaire aux divers groupes sociaux (par âge, sexe, origine sociale, formation, profession). La

professionnalisation revêt un double statut, car, d'une part, elle est une condition nécessaire pour garantir l'accès à la carrière d'élu à des personnes issues de différents milieux, notamment en assurant des indemnités et des salaires, et, d'autre part, elle renvoie à un processus exclusif caractérisé par la transformation du mandat d'élu national en une véritable profession rémunérée, en créant ainsi une séparation entre les *insiders* et les *outsiders* (Cotta et Best, 2000). Nous allons maintenant aborder brièvement les deux dimensions-clés de notre cadre d'analyse inspiré des travaux de Best et Cotta.

1.1.1 Le processus de démocratisation

Le processus de démocratisation des régimes politiques a débuté dans nombreux pays européens et non-européens entre le XIX^e et le XX^e siècle. À cet égard, les études pionnières de Rokkan (1970) et Dahl (1971) ont permis de relativiser une vision excessivement déterministe et prédictive, selon laquelle la démocratisation de tout système politique est guidée par une sorte de mécanisme téléologique favorisant l'émergence d'un seul ordre politique au détriment des autres (Best et Cotta, 2000b : 5). Au contraire, Rokkan et Dahl ont mis en évidence l'existence de variations significatives dans le développement de ce processus en Europe et ailleurs (voir aussi Cotta et Verzichelli, 2007 : 434 ss.). Le premier a notamment conceptualisé le processus de démocratisation en termes de « seuils » à dépasser : 1) la *légitimation* tient à la reconnaissance effective des droits civiques aux citoyens ; 2) l'*incorporation* concerne l'expansion du suffrage (du suffrage censitaire à celui universel) ; 3) le seuil de la *représentation* renvoie à la réduction des limitations pour l'émergence de nouveaux partis politiques, ce qui concrètement tient au passage du système électoral majoritaire à celui reposant sur la proportionnelle ; 4) enfin, le seuil du *pouvoir exécutif* concerne l'adoption de normes assurant la responsabilité politique du gouvernement envers le parlement (institutionnalisation du contrôle parlementaire) (Rokkan, 1970 : 79 ss.).

Dans son analyse, Dahl (1971) distingue en revanche deux dimensions de la démocratisation reliées entre elles. La première est celle de la *libéralisation*, caractérisée par l'acceptation – au sein du système politique – d'une opposition, des désaccords et d'une compétition entre les différents partis politiques. De cette dimension découle la naissance des droits civiques (liberté d'association et de rassemblement, liberté de pensée et de parole, liberté de la presse). La deuxième dimension tient à l'*inclusion* qui renvoie notamment à l'élargissement des droits politiques des citoyens et donc aux possibilités accordées à ceux-ci de contrôler, voire même de contester l'action gouvernementale (Dahl, 1971 : 33 ss.). Dahl observe notamment que l'adoption de ces deux dimensions diffère sensiblement en fonction des pays.

En résumé, les études de Rokkan et Dahl, portant sur le processus de démocratisation des régimes politiques, ont montré qu'il existe différents parcours à travers lesquels ce dernier se développe. En effet, il peut se déclencher à des périodes diverses d'un pays à l'autre ; il peut se développer aussi à une vitesse différente, de manière continue ou avec des ruptures. Et encore, l'acquisition des droits civiques et politiques n'a pas entraîné partout la même mobilisation des citoyens. Le développement des principaux acteurs de la mobilisation et de la participation politique, c'est-à-dire les partis politiques, s'est fait aussi à des périodes différentes selon les pays. Il apparaît donc clairement que la démocratisation des régimes politiques ne peut en aucun cas se concevoir comme un processus univoque. Comme le soulignent Cotta et Verzichelli (2007 : 418), les changements entraînés par le processus de démocratisation des régimes politiques affectent directement ou indirectement le profil des parlementaires⁴. Par exemple, la libéralisation des systèmes politiques européens permet la création d'une sphère publique pluraliste qui facilite l'accès à l'arène politique par de nouveaux acteurs. De même, l'extension du suffrage universel entraîne un changement dans la composition du corps électoral que les élus sont censés représenter. De manière générale, à la fin du XIX^e et au cours du XX^e siècle, le processus de démocratisation crée des nouvelles conditions pour la compétition électorale et l'accomplissement des activités politiques qui requièrent désormais de nouvelles et différentes ressources et compétences⁵.

Les effets du processus de démocratisation, liés aux dimensions évoquées par Rokkan et Dahl, ont fait l'objet d'analyses approfondies dans différents pays, que ce soit sur l'extension du suffrage universel, la mobilisation partisane, la formation des partis politiques ou les rapports gouvernement-parlement. En Suisse également, la question de la démocratisation du système politique a été largement débattue, que ce soit sur sa précocité en comparaison européenne et sa consolidation depuis la création de l'État fédéral ou – plus particulièrement – sur le développement de la démocratie référendaire ou encore sur les spécificités du processus décisionnel (voir par exemple Neidhart, 1970; Kriesi, 1980; Papadopoulos, 1997; Kriesi, 1998; Linder, 1999; Kriesi et Trechsel, 2008; Fischer, 2012; Vatter, 2014). La démocratisation du

4 Cependant, Cotta et Verzichelli précisent que la relation entre les différentes dimensions du processus de démocratisation des régimes politiques et la transformation du profil des élus nationaux est loin d'être déterministe. Par exemple, les résultats de leurs analyses nuancent clairement l'impact présumé de l'extension du suffrage sur la démocratisation du recrutement parlementaire. Il s'avère donc que plusieurs aspects doivent être pris en compte pour mieux saisir le véritable impact de ces changements qui diverge en fonction des pays (Cotta et Verzichelli, 2007 : 440 ss.).

5 Pour une réflexion sur l'impact des transformations politiques et sociales sur la composition des élites parlementaires dans les régimes démocratiques, nous renvoyons également le lecteur aux travaux de Pedersen (1976) sur le Danemark et Eliassen (1978) sur la Norvège.

système politique est à maints égards consolidée. Il nous faut en savoir plus sur la démocratisation en termes de recrutement parlementaire et de l'impact que celle-ci a eu sur la composition de l'Assemblée fédérale. C'est justement cette dimension qui nous intéresse dans le cadre de ce livre. Cette question, comme nous venons de le voir, a été largement délaissée par la littérature helvétique. La réalisation d'une biographie collective des parlementaires suisses nous semble tout à fait complémentaire aux études réalisées sur le système politique suisse mentionnées plus haut. Pour citer Best et Cotta (2000b : 6), "the empirical study of parliamentary elites can add a new dimension to these analyses by documenting how and to what extent the representatives, that is, those actors which are at the same time the main products and producers of the democratization processes and of the democratic institutions, have changed in parallel with the other dimensions of that great transformation".

Étudier le processus de démocratisation sous l'angle de l'impact que celui-ci exerce sur le recrutement parlementaire nous conduit forcément à nous intéresser au processus de représentation. Les membres du Parlement incarnent, parmi les élites dirigeantes, le véritable élément représentatif de tout régime politique démocratique, assurant ainsi un lien entre la société et le système politique. La société, caractérisée par ses différentes catégories économiques, sociales et culturelles, ses exigences, ses intérêts et ses identités divergentes, est en effet censée être représentée dans les institutions par le biais des parlementaires. De ce fait, on peut admettre que ces derniers ne font que refléter les transformations structurelles de la société dont ils sont une émanation. Cependant, comme l'observent pertinemment Best et Cotta (2000b : 7–8), "representation is never a purely passive process of translation of society into politics. In fact, it is also a much more active process through which societal elements are politicized and thus in fact changed [...] [I]t is quite clear that the enormous societal changes which have taken place during the age of democratization have been not only reflected, but also filtered, selected and reinterpreted, absorbed or dramatized, and generally transformed, by the processes of representation". Ce qui revient donc à préciser que la représentativité des membres du Parlement n'est pas seulement influencée par la société, mais aussi par les dynamiques spécifiques propres à la politique qui peuvent, entre autres, déterminer l'étendue du processus de démocratisation (rémunération, règles électorales, incompatibilités entre certaines professions et le mandat de parlementaire, critères internes aux partis pour la sélection des candidats, etc.). Ainsi, toute étude sur le recrutement parlementaire doit tenir compte du fait qu'il existe une combinaison entre processus sociaux et politiques affectant le degré de représentativité des élus.

1.1.2 Le processus de professionnalisation

Le processus de professionnalisation politique, qui prend forme et se diffuse selon des logiques propres à chaque pays à partir du XIX^e siècle, conduit à l'émergence d'une classe politique. Le concept de « classe politique », suivant Borchert et Golsch (1995), renvoie à une double dimension liée à l'idée avancée par Max Weber d'un groupe d'acteurs « qui vit de la politique » et sur celle formulée par Karl Marx d'un groupe qui agit pour soi-même dans la défense d'intérêts communs. La professionnalisation de la politique représente donc un « long mouvement séculaire durant lequel les acteurs politiques, se spécialisant en politique, se consacrent à plein temps à cette activité. Du point de vue des carrières individuelles, cela implique dans le cours d'une vie, un lent ou brusque détachement [...] de la première activité professionnelle » (Offerlé, 1999 : 15).

L'intérêt accordé à l'étude du processus de professionnalisation des hommes politiques n'est pas récent. En 1919 déjà, Max Weber, dans *Le savant et le politique*, affirme que la politique peut se faire de différentes manières : en tant que « profession occasionnelle » (lorsqu'on vote ou l'on participe à une manifestation), comme « profession secondaire » (à ce titre, l'auteur mentionne, entre autres, les nombreux parlementaires qui exercent une activité politique seulement pendant la durée des sessions) et enfin comme « profession principale » (lorsque le mandat politique rempli est assimilé à une activité professionnelle) (Weber, 1959 : 121–122). Le processus de professionnalisation politique est notamment lié à celui de démocratisation de la société et à l'augmentation du nombre d'électeurs potentiels à mobiliser. En effet, cette dernière évolution oblige les organisations partisans et ses membres à envisager différemment leurs activités politiques visant à la mobilisation d'un corps électoral élargi. Schorderet (2009 : 24) résume pertinemment les implications de cette évolution, lorsqu'il observe que « les entreprises politiques ne (se) mobilisent pas de la même manière quand il s'agit de convaincre un nombre limité d'électeurs pour la plupart connus de manière directe ou indirecte par un candidat (ce que l'on a désigné comme un marché électoral restreint) que lorsque, conséquence de l'extension du droit de suffrage, il s'agit de convaincre un nombre plus important d'électeurs actifs au sein d'un marché élargi et que les seuls réseaux d'interconnaissance ne suffisent plus à mobiliser. C'est donc sur fond de concurrence entre élites politiques intéressées à capter les suffrages que se déroule le processus de spécialisation des groupes en entreprises politiques »⁶. Ce processus entraîne ainsi une séparation entre les

6 Phélippeau (1999) montre néanmoins que même avant la démocratisation liée à l'extension du suffrage, parmi certains notables, il y avait une spécialisation dans l'exercice de l'activité politique. Ces derniers engageaient ainsi des collaborateurs rémunérés pour leurs campagnes électorales.

professionnels et les profanes sanctionnée par le développement de pratiques, croyances, références et intérêts spécifiques. On assiste ainsi à la création de liens de solidarité plus ou moins forts, d'un sentiment d'appartenance à une sorte de club et à l'émergence d'un véritable « esprit de corps », y compris parmi les parlementaires nationaux (Meynaud, 1961).

Comme l'observe Borchert (2003 : 8–10), la professionnalisation politique se développe à différents niveaux reliés entre eux. Au niveau individuel, elle renvoie au processus permettant le passage de la figure du politicien exerçant son mandat comme une activité honorifique et accessoire à celle du politicien professionnel qui s'occupe exclusivement de son mandat politique et se détache de sa profession d'origine. Cette professionnalisation individuelle renvoie donc à une expérience politique cumulée pendant les années (par exemple, par l'occupation successive de plusieurs mandats électifs). La professionnalisation politique se manifeste aussi au niveau des fonctions politiques et se traduit notamment par un ensemble de ressources dont chaque élu dispose (salaire, personnel, privilèges). En d'autres termes, on peut parler d'un mandat politique professionnalisé dès le moment où celui-ci offre un salaire suffisant pour vivre ou lorsque le temps demandé pour l'accomplir ne permet pas de cumuler d'autres fonctions ou professions. La professionnalisation des institutions politiques représente le troisième niveau : "Generally speaking, [...] a professionalized institution should be characterized by a high percentage of professionalized members, by a differentiated internal structure and time-consuming internal procedures, and finally by a notably larger budget for its operation than is typically the case for amateur institutions" (Borchert, 2003 : 9–10). Enfin, la professionnalisation politique se manifeste au niveau du système politique, ce qui implique entre autres une institutionnalisation accrue de certains parcours de carrière et des frais financiers relativement importants liés au fonctionnement des organisations politiques, au financement des partis et des campagnes électorales. Une carrière politique se déroule, par conséquent, dans un système structuré par toute une série de conditions organisationnelles, sociales, formelles et informelles qui peuvent l'affecter. Parmi ces conditions, Borchert (2003) mentionne le rôle du Parlement (sa force et son influence par rapport au pouvoir exécutif) et le rôle des partis politiques et des groupes d'intérêt (capacité de fournir aux élus une alternative valide à la carrière de parlementaire)⁷.

La professionnalisation politique renvoie à plusieurs cas de figure allant – à l'échelon régional ou national – des fonctions dirigeantes remplies au sein

7 À ce propos, l'auteur observe que "[h]istorically, parties have come to dominate the field of political organizations except for the United States and Switzerland where interest groups still play an important role in political recruitment and political finance" (Borchert, 2003 : 14). Ce constat ne fait donc que souligner la faiblesse du Parlement suisse.

d'une organisation partisane, en passant par les mandats électifs au sein d'un législatif, jusqu'aux charges exercées au sein d'un exécutif. Dans les démocraties occidentales, le principal noyau de la classe politique nationale, avec les membres du gouvernement, est représenté par les parlementaires. L'élection au parlement national constitue souvent un passage obligé pour accomplir une carrière politique professionnelle pouvant assurer du prestige, davantage de contacts, garantir un revenu et, dans la plupart des cas, une retraite. La question de la rémunération a historiquement constitué un facteur décisif dans le processus de professionnalisation politique. Il en va évidemment de même pour les parlementaires qui – à travers des indemnités dont ils bénéficient – ont fait de leur activité un véritable métier. En effet, dans la plupart des pays occidentaux, au cours du XX^e siècle ont été adoptées des lois qui reconnaissent le mandat parlementaire comme étant une véritable profession et prévoient non plus un simple remboursement des frais, mais un salaire pour l'exercice de la fonction d'élu. L'importance des indemnités varie fortement d'un pays à l'autre. À cet égard, ce sont surtout les parlementaires allemands, américains, français et italiens qui bénéficient des plus importants revenus (Mastropaolo et Verzichelli, 2006 : 67–68). Outre la compensation financière, il existe d'autres critères à travers lesquels définir la professionnalisation de l'activité de parlementaire⁸. Ainsi, Moncrief (1994) distingue trois autres dimensions contribuant toutes à faire du mandat de député une activité à plein temps : le personnel travaillant au service du parlement ainsi que les ressources à disposition des députés pour engager des collaborateurs, la durée des sessions parlementaires et le taux des nouveaux élus (*turnover rate*)⁹.

De manière générale, au sujet de la professionnalisation parlementaire dans les pays occidentaux, il est possible de distinguer trois phases. La première, entre 1880 et 1920, se caractérise par la toute première professionnalisation des législatifs nationaux avec l'introduction d'un premier véritable salaire annuel pour l'exercice du mandat électif aux États-Unis, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Belgique et en Grande-Bretagne. La deuxième phase, qui démarre dans les années 1920 et s'étend jusqu'à peu près 1960, voit la mise sur pied

8 Ces différentes dimensions recourent très largement les cinq facteurs ou pour mieux dire les *Five S* que d'après Rosenthal (1998 : 50–54) définissent la professionnalisation parlementaire (*Space, Sessions, Structure, Staff, Salaries*).

9 À vrai dire, d'après Moncrief, le taux des nouveaux élus reflète plutôt la carriérisation du mandat de député dont l'émergence est néanmoins associée au développement de la professionnalisation parlementaire. Plus précisément, "the concepts of professionalization and careerism are related but separate constructs. The former [...] relates to institutional causes and consequences; professionalization in this sense is aimed at making the institution of the legislature more effective. Careerism, on the other hand, involves individual causes and consequences. It is aimed at maintaining or furthering the position of the individual legislator and is often manifested in substantial electoral advantages for incumbent legislators. Careerism involves both the desire and the opportunity for lengthy service" (1994 : 34).

des systèmes de commissions permanentes spécialisées, le développement de l'administration parlementaire, ainsi que la diffusion élargie du salaire annuel dans d'autres pays (Finlande, Norvège, Italie). Enfin, la troisième phase démarre dès 1960 et se caractérise par une professionnalisation parlementaire grandissante avec, par exemple, la mise à disposition de collaborateurs personnels pour les élus, l'amélioration constante du salaire de base et des indemnités et le renforcement du système des commissions (Z'graggen, 2009 : 39 ss.).

Comme va le montrer le tour d'horizon de la littérature dans le sous-chapitre suivant, les questionnements combinant les processus de démocratisation et de professionnalisation ne sont apparus que récemment dans l'étude du recrutement des élites politiques.

1.2 La sociographie des élites politiques : un tour d'horizon

Dans la littérature internationale, on retrouve de nombreuses études sociographiques consacrées aux membres des exécutifs et des législatifs nationaux, dont les premières datent déjà des années 1920 et 1930. Plusieurs chercheurs ont essayé de réfléchir au degré de représentativité des ministres et des parlementaires en dressant des portraits. Les principaux travaux sociographiques des élites politiques dans les pays occidentaux ont été, dans un premier temps, souvent descriptifs. De plus, ils n'ont porté que sur des études monographiques.

En Grande-Bretagne, des analyses sociographiques sur les classes politiques dirigeantes sont publiées dès la fin des années 1920 déjà. L'étude de Laski (1928), portant sur les membres des cabinets anglais de 1801 à 1924, mesure les conséquences des transformations sociales sur le recrutement des dirigeants politiques anglais. À travers son analyse de l'origine sociale, des lieux d'étude et des professions exercées par les ministres, l'auteur observe une diminution constante des membres d'origine aristocrate, la diminution de ceux titulaires d'une licence universitaire, ainsi que la présence croissante de ministres ayant été actifs dans les syndicats. L'étude de Greaves (1929) parvient à des conclusions similaires, mais cette fois-ci pour les membres du Parlement anglais de 1832 à 1928. À propos des catégories professionnelles représentées au législatif, l'auteur constate une augmentation des élus actifs comme syndicalistes ou d'origine ouvrière. Une évolution qui est le résultat des progrès électoraux du Parti travailliste dès le début du XX^e siècle. L'auteur insiste également sur les différences de profil au sein des principaux groupes parlementaires (conservateurs, travaillistes et libéraux), notamment en ce qui concerne l'origine sociale et l'éducation. Le travail de Ross (1948) sur les parlementaires de 1918 à 1945 confirme les différences de niveau de forma-

tion, ainsi que des professions dominantes selon leur appartenance partisane. De plus, Ross compare les caractéristiques sociales des parlementaires avec celles de la population anglaise dans son ensemble, afin de vérifier leur degré de représentativité. Ce qui le conduit à mettre en avant les conditions historiques (*historical background*) comme facteur pouvant expliquer – au sein de la Chambre des communes – la prépondérance de certains groupes sociaux et professionnels (1948 : 118 ss.). L'impact des changements constitutionnels (élargissement du droit de vote et d'éligibilité) sur le profil des élites gouvernementales anglaises est aussi souligné par Guttsman (1951, 1968 : 75 ss.).

Aux États-Unis, les premières études du profil sociologique des élites politiques datent des années 1930. Anderson (1935) a réalisé une étude sur les caractéristiques des membres du gouvernement américain (président, vice-président et ministres) pendant trois périodes historiques (coloniale, roturière et moderne)¹⁰. Lors de ces périodes, allant de 1789 à 1934, il observe des évolutions significatives concernant le degré de formation – avec une hausse du nombre de licenciés universitaires –, la profession – avec toujours une très forte présence d'avocats – et l'origine sociale – la plupart des membres de l'exécutif américain continuent à être des fils d'agriculteurs, d'avocats ou d'hommes d'affaires. Contrairement aux analyses sur les parlementaires anglais, qui s'inscrivent dans une perspective historique visant la compréhension sur le long terme des transformations du recrutement social, les travaux américains – sauf quelques notables exceptions comme l'étude d'Anderson (1935) et de Bogue *et al.* (1976)¹¹ – sont essentiellement centrés sur une courte période et n'intègrent pas une dimension diachronique plus large. Par exemple, l'étude de McKinney (1942) dresse un portrait collectif des membres du 77^e Congrès américain (1941–1942) à l'aide de plusieurs indicateurs (âge, confession, formation, expériences politiques passées, profession et liens d'intérêt). L'auteur observe que la majorité des députés a plus de 55 ans, est de confession protestante, a suivi une formation académique, a rempli des mandats politiques (notamment dans les législatifs d'État) et exerce une

10 Dans la *période coloniale* (1789–1824) les anciennes colonies anglaises acquièrent leur indépendance et mettent en place le gouvernement national. La *période roturière* (1825–1877) est par contre dominée par la conquête de l'Ouest des États-Unis, tandis que la *période moderne* (1877–1934) est caractérisée par le développement des grandes industries et des principaux pôles économiques du pays (Anderson, 1935 : 512).

11 Bogue *et al.* (1976) ont réalisé une riche analyse du profil des membres de la Chambre des représentants pendant plus de 150 ans (1789 à 1960) à partir de laquelle ils constatent finalement que celui-ci ne connaît que peu de changements. En effet, les avocats constituent toujours la majorité des élus, la présence de députés sans aucune expérience politique avant l'élection reste une exception, tandis que celles des vétérans militaires reste significative, en augmentant même depuis les années 1920. Le nombre d'universitaires en revanche augmente de manière très sensible, tandis que les élus comptant des liens de parenté avec des anciens députés diminuent fortement, ce qui constitue le seul indéniable indicateur de démocratisation dans le recrutement des parlementaires américains.

activité d'avocat. L'étude de Matthews (1960) porte sur les caractéristiques sociographiques de tous les sénateurs ayant siégé à la Chambre haute du Congrès entre 1947 et 1957. Pour dresser le portrait de ces derniers, il prend en considération huit critères (âge, sexe, origine sociale, race, nationalité, religion, éducation et profession) qu'il compare aussi avec l'ensemble de la population pour en mesurer le degré de représentativité (Matthews 1960, 1961). Il résulte de son analyse que la population âgée de 30 à 40 ans est sous-représentée parmi les sénateurs, contrairement à celle âgée de 50 à 60 ans. La plupart des sénateurs appartient à la moyenne ou grande bourgeoisie (sans variations importantes entre démocrates et républicains), a accompli sa formation académique (notamment en droit) à Harvard, Yale ou Princeton, et remplit déjà une fonction politique au moment de son élection au Sénat. L'étude de Matthews est assez emblématique du peu de place accordée aux variables d'origine et de position sociales dans les travaux américains. En effet, l'approche prépondérante des travaux réalisés aux États-Unis est celle liée à la sociologie des rôles professionnels et relève d'un paradigme dit professionnaliste¹². Ainsi, « compte tenu de la faible importance prise par la question du *social background* des hommes politiques dans les grands débats des années 1950–1960 sur la nature de la démocratie américaine, l'étude statistique du personnel politique va surtout se focaliser sur les procédures proprement politiques de sélection, sur les conceptions différentielles que les législateurs ont de leur rôle politique, et sur les causes de l'affinité entre profession juridique et profession politique » (Sawicki, 1999 : 157).

En ce qui concerne les élites politiques françaises, l'étude de Heinberg (1931) sur les ministres de 1871 à 1930 nous apporte déjà quelques indications – certes sommaires – sur leurs lieux de formation, leur profession, ainsi que les fonctions politiques remplies avant leur mandat ministériel. Ce n'est finalement qu'à partir des années 1950 et surtout 1960 qu'on trouve les premiers travaux d'envergure portant sur les parlementaires français réalisés par Dogan. Le chercheur français souligne l'importante stabilité des membres de la Chambre des députés sous le régime de la Troisième République illustrée par une continuité significative des mandats, c'est-à-dire par la présence

12 Dans le paradigme professionnaliste, la question des inégalités d'accès aux fonctions politiques reste secondaire. Les grandes différences dans le recrutement social des élus ont été très rapidement considérées par les chercheurs américains comme étant inéluctables et de ce fait elles ne méritent pas de longues explications. Autrement dit, « dans l'esprit de beaucoup d'entre eux [c'est-à-dire les politistes américains, N. d. A.] les différences de fortune et de compétences empêchent tout « naturellement » l'accès des plus démunis à la politique, non par machiavélisme des dominants mais par la volonté même des citoyens qui choisissent les « meilleurs » » (Sawicki, 1999 : 155). En outre, la question de la représentation des intérêts sociaux par les hommes politiques est analysée, notamment depuis les années 1950, plutôt dans la perspective d'évaluer l'impact que celle-ci exerce sur les décisions des législateurs et moins sur les propriétés sociales proprement dites des législateurs (pour plus de détails voir Sawicki, 1999 : 155–161).

d'une proportion élevée d'élus qui siègent sans interruption (Dogan, 1953). À l'aide d'une analyse statistique détaillée, Dogan parvient ensuite à dresser un portrait collectif des députés nationaux de 1871 à 1958, mettant en avant leur origine sociale (déclin de la noblesse et prépondérance des intellectuels)¹³, leur formation (majorité d'universitaires), leur profession (importance de l'activité dans un journal ou dans un syndicat pour les élus de la gauche), leur parcours politique (expérience au niveau local et régional déterminante) (Dogan, 1961, 1967). L'étude, publiée au début des années 1970 par Cayrol, Parodi et Ysmal (1973), sur les députés de la quatrième législature de la Cinquième République (1968–1973) montre – à l'aide de questionnaires soumis aux parlementaires français – l'existence de profils fortement différenciés selon les groupes partisans. On découvre ainsi que la majorité des pères des élus de gauche (communistes, socialistes et radicaux) a été militant d'un parti, que les catégories professionnelles représentées divergent sensiblement (forte présence d'ouvriers au sein des communistes et des enseignants et des cadres du secteur public chez les socialistes). Les auteurs constatent également que dans les partis de droite le *cursus honorum* (le fait d'occuper des fonctions politiques à l'échelon local et régional avant d'exercer un mandat électif au niveau national) est une condition moins impérative à remplir pour devenir député que pour les élus de gauche. Gaxie (1980) illustre que le recrutement du personnel dirigeant des partis politiques français se fait notamment parmi les classes supérieures de la société, même si au sein de ces dernières chaque organisation partisane privilégie des fractions distinctes. Gaxie (1983) observe également l'importance des facteurs sociaux dans le recrutement des ministres de la V^e République. Les possibilités d'entamer une carrière gouvernementale sont en effet fortement liées à une origine sociale, à un degré de formation et à un profil professionnel élevés. De manière générale, contrairement aux études américaines, la plupart des analyses réalisées pour le cas français sont caractérisées par une approche privilégiant la question de la représentation politique des classes sociales (*paradigme « classiste »*) au détriment d'une lecture en termes de profession ou de carrière politique. Pour la majorité des politologues français, à l'instar de Dogan, « l'origine sociale de la famille, avec toutes ses implications psycho-sociales, détermine, beaucoup plus que la profession exercée, l'orientation et l'affiliation politique des députés » (Dogan cité par Sawicki, 1999 : 152).

13 La signification attribuée au groupe des « intellectuels » est très large. Dogan y inclut notamment tous les parlementaires ayant achevé une formation académique : “[W]e include writers, teachers, lawyers, journalists, magistrates, doctors, engineers, architects, and schoolmasters – vocations normally demanding a certain scholarly bent, and, in most cases, possession of a degree” (1967 : 65).

Dans un premier temps, les études des élites politiques allemandes ont surtout été réalisées par des chercheurs rattachés à l'Institut Hoover de l'Université de Stanford aux États-Unis et visaient à comprendre, d'une part, qui étaient les élites nazies et, d'autre part, à vérifier que celles-ci ont été remplacées (cf. par exemple, Lerner, 1951; Edinger, 1960, 1961 ; voir aussi Gerth, 1940 sur la composition sociale du Parti nazi). Depuis la moitié des années 1960 (Dahrendorf, 1965 ; Zapf, 1966) et surtout dès les années 1970 (von Beyme, 1974 ; Herzog, 1975 ; Kaltefleiter, 1976) les études sur les classes dirigeantes allemandes ont connu un important développement, similaire, voire même plus important, à celui caractérisant les autres pays occidentaux. Ces études ont souligné, par exemple, l'existence de différents types de parcours politiques conduisant à la carrière parlementaire (Herzog, 1975 : 108 ss.), une très forte surreprésentation des classes moyennes supérieures parmi les élites dirigeantes du pays (Zapf, 1966 : 180 ; Kaltefleiter, 1976 : 242). Sur le plan professionnel, on a observé aussi, d'un côté, la présence grandissante du groupe des fonctionnaires publics et des employés et, de l'autre côté, le recul des avocats et juristes et des agriculteurs (von Beyme, 1974 : 51 ss.). Enfin, il s'avère qu'au moins deux tiers des parlementaires allemands se recrutent dans le groupe d'âge entre 40 et 59 ans (von Beyme, 1974 : 122).

La réalisation d'études sociographiques des élites politiques a parfois été favorisée par des évolutions historiques, notamment lorsque la question du recrutement des gouvernants s'est affichée comme un enjeu politique saillant sur le plan national ou international (Sawicki, 1999 : 145). Par exemple, la question des caractéristiques sociales des élites politiques a été soulevée dans certains pays lors d'une phase de renouvellement radical¹⁴. Ainsi, c'est surtout après la Seconde Guerre mondiale que l'institut américain Hoover décide de financer des enquêtes internationales sur le recrutement social des dirigeants politiques (Genieys, 2011 : 156–157). Cela s'est fait d'abord, comme déjà évoqué, pour l'Allemagne après la dictature nazie et, dans un deuxième temps, pour mieux connaître les élites révolutionnaires des pays socialistes et des pays du tiers-monde (Lasswell et Lerner, 1965).

Un autre facteur ayant contribué, dans d'autres pays, à la réalisation de travaux sociographiques sur les élites politiques renvoie à des conjonctures « caractérisées par la revendication par des acteurs politiques du monopole de la représentation de certains groupes sociaux ou par la dénonciation de l'exclusion de certaines catégories » (Sawicki, 1999 : 145). Ainsi, avec l'émergence et le rôle croissant des mouvements pour les droits civiques pendant les

14 Voir à ce sujet l'étude pionnière de Lasswell et Sereno (1937) qui réalise une comparaison du profil socioprofessionnel des ministres et des dirigeants partisans italiens avant et durant le fascisme. L'analyse dévoile entre autres que durant le fascisme les élites politiques sont issues davantage de la petite bourgeoisie et moins de la noblesse et la grande bourgeoisie.

années 1950 aux États-Unis, la question de la présence des Noirs au sein de l'establishment politique soulève l'intérêt des chercheurs (Matthews, 1954), tandis qu'au cours des années 1960 et 1970 le même intérêt est accordé à la présence des femmes dans les instances dirigeantes (Werner, 1966, 1968; Dubeck, 1976).

Outre la publication de plusieurs travaux monographiques¹⁵, dans la littérature internationale sur le recrutement des élites politiques on retrouve quelques études privilégiant une approche comparée qui restent cependant largement minoritaires (Patzelt 2002). Certaines études ont porté sur la comparaison de deux pays, à l'exemple du travail de Eliassen et Pedersen (1978) sur la Norvège et le Danemark ou celui de Bermeo (1987) sur les effets du processus de démocratisation sur la composition des classes dirigeantes en Espagne et au Portugal. D'autres travaux ont réalisé des comparaisons incluant plusieurs pays. À cet égard, mentionnons l'étude de Putnam (1976) qui montre l'évolution de l'origine sociale des ministres en Allemagne, en France et au Royaume-Uni depuis la fin du XIX^e siècle, le travail de Loewenberg et Patterson (1979) notamment sur les parlements américain, allemand et anglais (leur fonctionnement et leur composition). À ces travaux, ajoutons l'étude de Narud et Valen (1999) sur les pays de l'Europe du Nord, l'ouvrage de Loewenberg *et al.* (2002) sur différents législatifs occidentaux, le travail dirigé par Tavares de Almeida *et al.* (2003) sur les pays de l'Europe du Sud ou encore l'étude de Dowding et Dumont (2009) sur le recrutement des ministres dans plusieurs pays européens. À ce jour, seuls deux travaux comparatifs portant sur les parlementaires ont inclus la Suisse. Le premier est l'étude de Loewenberg et Kim (1978), qui dresse une typologie des différentes relations entre les élus et leurs électeurs dans six pays (Kenya, Corée du Sud, Turquie, Belgique, Italie et Suisse). À ce propos, l'étude considère que le Parlement suisse est caractérisé par une « représentativité élitare », dans laquelle priment les relations avec les groupes organisés (partis politiques et groupes d'intérêt) au détriment des rapports avec les électeurs-individus. Le second est le travail de Kim et Patterson (1988) qui analyse, toujours pour les mêmes six pays, le degré d'intégration des élites parlementaires. En Suisse, ces dernières apparaissent finalement comme étant parmi les moins homogènes par rapport aux élus nationaux des cinq autres pays. Nous reviendrons plus loin sur cette dernière étude. Trois autres contributions importantes pour la recherche comparative sur le recrutement parlementaire méritent enfin d'être citées.

15 Les élites politiques continuent à faire l'objet de nombreux travaux. Plusieurs d'entre eux intègrent aussi une analyse prosopographique des élus (Norris et Lovenduski, 1995, principalement sur la Grande-Bretagne; Davidson *et al.*, 2014 sur les États-Unis; Golsch, 1998 et Bailer *et al.*, 2013 sur l'Allemagne; Costa et Kerrouche, 2007 et Rouban, 2011 sur la France; Navarro, 2009 sur les élus au Parlement européen).

Tout d'abord, le travail dirigé par Gallagher et Marsh (1988) fournit une clé de lecture intéressante sur les facteurs (système partisan, fonctionnement interne des partis, processus de sélection des candidats, etc.) qui influencent le choix des candidats pour les élections au législatif national au Japon et dans huit pays européens (Belgique, France, Grande-Bretagne, Allemagne de l'Ouest, Irlande, Italie, Pays-Bas, Norvège).

Deuxièmement, l'ouvrage collectif dirigé par Norris (1997a) privilégie une approche néo-institutionnelle qui permet notamment de mieux rendre compte de la composition socioprofessionnelle de neuf parlements (Australie, Finlande, Allemagne, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et États-Unis) en l'intégrant aux procédures de sélection en vigueur dans les différents pays. L'attention est portée aux facteurs institutionnels censés influencer le recrutement parlementaire. Norris en identifie deux : le système électoral et le système partisan. L'étude se caractérise aussi par le recours à des enquêtes par questionnaire et à des entretiens sur les modalités du choix des candidats et sur les motivations et les perceptions de ces derniers. L'ouvrage combine donc une analyse au niveau « macro » de la structure institutionnelle du recrutement (système politique et processus de recrutement internes aux partis) à une analyse « micro » des attitudes des candidats et des « sélectionneurs ». En résumé, l'approche néo-institutionnelle utilisée par Norris suppose que “the politics of recruitment is not simply reducible to either the attitudes, preferences and concerns of individual actors, or the legal and constitutional structures within which they work. Instead there is a process of interaction : the rules and procedures of political systems structure behaviour, attitudes and opinions in predictable and orderly ways” (1997b : 9). La dimension privilégiée par l'auteur est plutôt synchronique, car son analyse porte essentiellement sur une seule élection parlementaire et non pas sur la comparaison de différentes élections.

Enfin, plus récemment, les travaux dirigés par Best et Cotta (2000a) et Cotta et Best (2007), qui portent sur l'évolution des parlements nationaux de onze pays européens de 1848 à 2000, constituent la tentative la plus ambitieuse de poursuivre la tradition d'étude comparative des parlementaires. Pour la première fois, au centre de leurs analyses, Best et Cotta mettent ensemble les processus de démocratisation et de professionnalisation des législatifs nationaux. Ils définissent notamment le premier comme l'ouverture du recrutement parlementaire et, plus généralement, de la participation politique aux différents groupes sociaux. Le second processus renvoie par contre à la tendance, au sein de l'arène parlementaire, à créer des normes et routines spécifiques qui permettent d'accroître le contrôle des élus nationaux, entre autres, sur leurs

carrières et leurs revenus. Ce qui, par ailleurs, ne fait que restreindre l'accès à cette même arène parlementaire (Cotta et Best, 2000 : 495).

Les résultats des études réunies par les deux auteurs montrent qu'il n'est pas possible d'interpréter l'histoire des corps parlementaires de manière linéaire et convergente et que les changements sociétaux ne se reflètent que de manière indirecte ou avec un certain décalage temporel sur la composition sociographique des parlements. En même temps, en termes de démocratisation et de professionnalisation politique, il ressort de ces études que les parlements européens se sont progressivement ouverts depuis la fin du XIX^e siècle à de nouveaux secteurs de la population (augmentation des personnes issues des classes moins favorisées, des femmes, etc.) auparavant exclus. Le niveau maximum de démocratisation en termes de formation et de classe sociale a été atteint autour des années 1940 (Cotta et Verzichelli, 2007 : 424–425). La proportion de femmes, autre indicateur de démocratisation, augmente durant les décennies d'après-guerre (Christmas-Best et Kjaer, 2007). Si l'on se concentre sur la période plus récente, depuis les années 1970, le profil des parlementaires connaît des tendances plus ambivalentes. Au niveau des catégories professionnelles, on constate, pour l'ensemble des pays européens, une diminution marquée des avocats. Ces derniers représentaient en moyenne 20 % des parlementaires au début du XX^e siècle ; ils sont moins de 10 % en 2000. Les agriculteurs ont occupé en moyenne 15 % des sièges dans les parlements européens jusqu'aux années 1950. Ensuite, leur présence n'a cessé de diminuer pour atteindre environ 5 % en 2000. Alors que la catégorie des entrepreneurs est longtemps restée relativement stable (entre 10 et 15 %), on observe que, depuis l'après-guerre, leur proportion tend à diminuer, à l'exception de la France et de l'Angleterre. Par contre, la catégorie professionnelle qui a un poids croissant dans la plupart des assemblées législatives en Europe, à l'exception de l'Angleterre, est celle des employés du secteur public (notamment des enseignants). Ils occupent, déjà dans les années 1910 environ 30 % des sièges et leur poids ne cesse de s'accroître depuis les années 1960 (45 % en 2000) (Cotta et Tavares de Almeida, 2007). En bref, les groupes les mieux représentés au sein des parlements européens sont le plus souvent rattachés au secteur public et, dans une moindre mesure, au secteur privé (Cotta et Best, 2000 : 503).

Cette démocratisation et cette diversification de la composition des parlements européens se combinent cependant avec l'affirmation de nouvelles barrières plus informelles, propres aux logiques internes au champ politique, dans l'accession au mandat de parlementaire. Par exemple, la présence de licenciés universitaires ne fait que s'accroître depuis les années 1970, tandis que le taux d'élus n'ayant suivi que l'école obligatoire ne fait que diminuer

(moins de 15 % en 2000) (Gaxie et Godmer, 2007). Le fait de disposer d'un capital scolaire élevé, sous la forme d'une formation universitaire, est devenu ainsi un critère déterminant dans une large majorité de parlements. Au sujet de cet indicateur, il existe toutefois des différences partisans assez sensibles. En effet, le taux des licenciés universitaires parmi les parlementaires socialistes dépasse 50 % à partir des années 1940, alors qu'au sein des élus agrariens cela n'a lieu qu'au cours de la période récente. Par contre, le taux des parlementaires libéraux titulaires d'une licence universitaire dépasse 60 % déjà pendant la seconde moitié du XIX^e siècle (Ilonszki, 2007 ; Ruostetsaari, 2007).

Par ailleurs, disposer d'une fonction électorale locale ou régionale avant l'occupation d'une charge parlementaire nationale reste une condition remplie par la majorité des parlementaires européens (en moyenne plus de 60 % des élus en 2000) (Cotta et Best, 2000 : 505 ; Cotta et Verzichelli, 2007 : 427). De nouveau, des différences entre les principales familles politiques sont à noter. Une expérience politique préalable au niveau local ou régional joue en effet un rôle plus déterminant pour les élus socialistes et agrariens que pour les libéraux (Ilonszki, 2007 ; Ruostetsaari, 2007).

De manière générale, les différentes études monographiques et comparées – que nous venons rapidement de présenter – nous fournissent des pistes de réflexion qui mettent en évidence plusieurs éléments, comme l'importance de l'origine sociale, de la formation, de certaines professions, l'existence de profils différenciés en fonction de l'appartenance partisane et l'impact exercé par les conditions historiques et les changements constitutionnels sur le recrutement parlementaire. Ces travaux n'utilisent pas tous la même approche. Plus précisément, certains privilégient une approche « sociétale » qui conçoit le parlement comme un reflet de la société et qui essaie « simplement » d'en décrire la composition. En revanche, d'autres études mettent l'accent sur une approche qui essaie de rendre compte de l'impact des transformations du contexte socio-institutionnel sur le processus de recrutement des élus. Dans ce livre, nous n'allons pas en choisir une au détriment de l'autre. Nous estimons fort utile de combiner les deux approches. Nous allons y revenir, après avoir réalisé un état de la littérature suisse au sujet des travaux sur le profil des élites politiques.

1.2.1 La sociographie des élites politiques en Suisse : un champ peu développé

Nous venons de constater que dans différents pays, il existe depuis longtemps une importante tradition d'études sociographiques sur les ministres et les parlementaires. En Suisse, par contre, ce genre d'études, que ce soit

au niveau fédéral ou cantonal, sont restées peu nombreuses et ont été assez tardives. Par exemple, au niveau des membres des exécutifs cantonaux, des travaux sur leur profil n'ont été réalisés que depuis les années 1970–1980. De plus, ils ne sont de loin pas exhaustifs, puisque limités à quelques études de cas. À cet égard, nous pouvons mentionner les travaux sur les membres des gouvernements cantonaux de Vaud (Gilliand, 1979), du Valais (Biner, 1983), de Neuchâtel (Weibel, 1991), du Jura (Rennwald, 1994), un travail sur les cantons romands (Weibel 1996) et une étude sur les membres du gouvernement zurichois (Schmid, 2003) ou, plus récemment, celui consacré aux conseillers d'État des cantons du Tessin (Pacella, 2010) et de Fribourg (Andrey *et al.*, 2012). Ajoutons aussi la parution de quelques études (avec une dimension synchronique ou diachronique) également sporadiques sur les parlements cantonaux : Bâle-Ville (Pieth, 1973), sur la députation jurassienne au parlement bernois (Kohler et Prongué, 1974), Berne (Hardmeier *et al.*, 2000), Tessin (Mazzoleni et Stanga, 2003), Argovie (Wicki, 2006) et Lucerne (Steinhauser, 2017). Enfin, au sujet des membres du gouvernement suisse, il y a eu la publication d'un dictionnaire biographique sur les cent premiers conseillers fédéraux, sous la direction de l'historien Altermatt (1993). De même, par rapport à la plupart des pays occidentaux, la réalisation de biographies collectives des membres du Parlement s'est aussi faite tardivement en Suisse, à partir des années 1960, grâce aux travaux dirigés par Gruner (1966a, 1970a)¹⁶. Cependant, les analyses réalisées par l'historien et politologue bernois n'ont pas connu de prolongement. En effet, depuis lors, aucune analyse détaillée sur les propriétés sociales et relationnelles des députés et sénateurs helvétiques n'a été effectuée.

L'étude de Gruner publiée en 1970 est donc le seul travail d'envergure concernant l'Assemblée fédérale qui n'ait jamais été réalisé en Suisse. Elle présente les résultats d'une enquête sociologique et statistique centrée sur trois dates (1920, 1944 et 1968) qui mettent en évidence des tendances générales sur les caractéristiques sociographiques des parlementaires fédéraux¹⁷. L'analyse est faite à partir de neuf indicateurs : âge, confession, formation, profession et origine sociale, cumul des mandats économiques (associations

16 Ajoutons également la thèse en histoire à l'Université de Berne de Frei (1966), dirigée par Gruner, proposant une étude sociologique des parlementaires entre 1848 et 1920.

17 Pour 1920, les informations ont été récoltées en recourant aux données publiées par le même auteur et ses collaborateurs dans un dictionnaire biographique des élus suisses entre 1848 et 1920 (Gruner, 1966a). Pour 1944, Gruner et son équipe de recherche ont envoyé des questionnaires aux parlementaires encore vivants ou à leurs familles; ils ont ensuite comblé le manque d'information en consultant des articles biographiques et nécrologiques ou d'autres ouvrages de référence permettant par exemple d'identifier les conseils d'administration et les associations dont l'élu faisait partie. Enfin, pour 1968, toutes les données ont été obtenues à l'aide d'un questionnaire soumis aux parlementaires.

faïtières, conseils d'administration), origine géographique, carrière politique et partisane, carrière militaire.

En résumé, Gruner constate un certain vieillissement des parlementaires qui s'accompagne d'une faible variation du contingent des universitaires, dont le taux néanmoins varie fortement selon les groupes parlementaires (proportion élevée au sein du PRD et du PC contrairement au PS et au PAB où il existe une nette prévalence d'élus ayant suivi une formation professionnelle) (Gruner, 1970a: 138 ss.). Concernant le nombre d'officiers siégeant aux Chambres fédérales, dont la présence a toujours été très élevée depuis la fondation de l'État fédéral en 1848, on observe une stabilité significative. L'auteur recourt au concept de *cursus honorum* pour souligner les différentes étapes suivies par les parlementaires suisses durant leur carrière politique, passant successivement par les échelons communal, cantonal puis fédéral. Le *cursus honorum* – strictement défini – consiste donc à avoir occupé un mandat électif d'abord dans une commune ensuite au niveau cantonal, avant d'être « consacré » par une élection à l'Assemblée fédérale. De manière générale, entre 1920 et 1968 le nombre d'élus passant par les trois échelons a diminué. En raison du profond ancrage du principe de milice au niveau du Parlement helvétique (Gruner, 1977b; Wiesli, 2003: 375–380), la question de la profession principale a également été abordée. À ce propos, Gruner distingue trois grandes catégories et observe que le nombre des représentants des professions indépendantes (avocats et entrepreneurs) a sensiblement diminué au cours de la période prise en considération, tout en restant le groupe dominant à l'Assemblée fédérale. Par contre, celui des professions salariées (secteur privé et public) – qui reste néanmoins le plus faible – a augmenté et celui des professions politiques (magistrats, fonctionnaires d'association et fonctionnaires de parti) est resté très stable (Gruner, 1970a: 145 ss.). Une autre question également centrale renvoie à l'appartenance des parlementaires aux conseils d'administration des entreprises. Au cours de la période analysée par Gruner, le nombre de ceux qui détiennent au moins un siège n'a fait qu'augmenter en relation avec la croissance vertigineuse des sociétés anonymes en Suisse (1970a: 187 ss.).

Les tendances esquissées par Gruner et son équipe remontent à la fin des années 1960. Depuis lors, plusieurs changements structurels ont affecté le processus de recrutement parlementaire, par exemple la démocratisation des études universitaires qui a entraîné une augmentation du nombre d'étudiants, le droit de vote et d'éligibilité accordé aux femmes sur le plan national en 1971, la médiatisation croissante de la vie politique, ainsi que les réformes visant à une revalorisation du Parlement. Après le travail de Gruner, la seule étude approfondie réalisée sur les élus fédéraux a été celle de Kerr (1981) se caractérisant par une démarche sociopsychologique. L'auteur et ses col-

laborateurs ont effectué des entretiens avec les députés et sénateurs de la législature 1971–1975, afin de mesurer leur propre perception du rôle de parlementaire et sur des thèmes spécifiques (croyance religieuse, diversité linguistique, positionnement échelle gauche-droite). Ils ont ensuite réalisé une analyse statistique utilisant des indicateurs sur la profession et les liens avec les associations et les conseils d'administration (Kerr, 1981 : 35–39 ; 209 ss.). Ces indicateurs sont toutefois les seuls qu'on retrouve aussi chez Gruner. Le travail de Kerr s'insère donc en partie dans la continuité de celui de l'historien et politologue bernois : rien n'est dit par exemple sur le type de formation, la carrière militaire ou politique. De plus, l'étude de Kerr porte sur la législature immédiatement successive à la dernière prise en considération par Gruner. Le laps de temps passé entre les deux recherches est donc trop réduit pour pouvoir mesurer la portée des conséquences engendrées par les transformations mentionnées plus haut.

Certaines données récoltées par Kerr ont ensuite été utilisées par l'étude comparative de Kim et Patterson (1988), que nous avons déjà évoquée auparavant. Il s'agit d'une des rares études au sujet du recrutement parlementaire à inclure la Suisse. Les deux auteurs visent notamment à mesurer le degré d'intégration des parlementaires dans six différents pays (Kenya, Corée du Sud, Turquie, Belgique, Italie et Suisse). En d'autres termes, ils essayent de vérifier dans quelle mesure les différents élus nationaux partagent des caractéristiques socioéconomiques. Pour y parvenir, s'inspirant des travaux de Putnam, ils distinguent plusieurs facteurs : l'homogénéité sociale (en termes d'origine sociale, d'éducation et de carrière politique et professionnelle), les modèles de recrutement, le partage des valeurs, les interactions personnelles, la solidarité entre les groupes parlementaires et le contexte institutionnel. Les résultats montrent l'existence d'importantes différences entre les six cas étudiés. Les parlementaires kenyans, coréens et turcs étaient ainsi plus homogènes que ceux des trois pays d'Europe occidentale. La Suisse présente une homogénéité plus marquée seulement en termes de profession de ses élus. En général, les parlementaires helvétiques se caractérisent, d'après cette étude, comme étant les plus hétérogènes, après la Belgique. Cependant, comme nous l'avons observé pour le travail de Kerr (1981), cette étude ne s'inscrit pas dans la continuité des analyses de Gruner¹⁸.

Aux travaux susmentionnés s'ajoutent, lors de la période plus récente, les analyses réalisées au début des années 1990 et dans les années 2000 par Riklin et Möckli (1991), Eco'Diagnostic (2001) et Bütikofer (2014). Il s'agit d'enquêtes par questionnaire, assez similaires, sur certains aspects, au travail

18 D'une part, puisque toute dimension diachronique est absente et, d'autre part, car les quelques informations disponibles (origine sociale, profession, éducation) ne sont traitées que de manière très générale, notamment pour réaliser des corrélations statistiques.

de Kerr, qui permettent notamment de mesurer le degré de professionnalisation des élus fédéraux, en termes de temps de travail. Les résultats montrent clairement que les conseillers nationaux et les conseillers aux États consacrent au moins la moitié de leur temps de travail à leur mandat sous la Coupole fédérale, même si des différences existent selon l'appartenance partisane. À l'exception de Bütikofer (2014), les résultats présentés ne concernent que les élus d'une seule législature. Le portrait réalisé se base essentiellement sur des indicateurs « subjectifs », par exemple la perception personnelle du rôle de parlementaire, les facteurs influençant le comportement de vote ou des avis personnels sur des enjeux spécifiques. Finalement, aucune donnée détaillée sur le niveau de formation, le parcours professionnel, la carrière politique ou militaire n'a été collectée.

Deux études ont enfin analysé le degré de professionnalisation du législatif fédéral et dix-neuf autres pays membres de l'OCDE à la fin du XX^e siècle¹⁹. Il s'agit du travail de Z'graggen et Linder (2004), réalisé sur mandat des Services du Parlement, et de la thèse de Z'graggen (2009). L'évolution du degré de professionnalisation a été mesurée par un index opérationnalisé à l'aide de plusieurs indicateurs, à savoir le revenu et les indemnités des parlementaires, les coûts du parlement, le temps consacré aux sessions plénières et de commission (Z'graggen, 2009 : 98–103). Les résultats obtenus montrent clairement que le Parlement suisse, après celui espagnol, est le deuxième moins professionnalisé sur l'ensemble des vingt législatifs étudiés. Z'graggen mesure aussi de manière systématique l'impact de la professionnalisation sur la composition sociale des parlements ainsi que sur leur structure. Pour y parvenir, elle a réalisé des corrélations entre l'index de professionnalisation (variable indépendante) et, d'une part, des indicateurs liés aux caractéristiques sociographiques des parlementaires (formation universitaire, sexe, profession, etc.) et, d'autre part, des indicateurs concernant la structure des parlements (revenus, commissions, ressources matérielles, etc.). Les résultats obtenus permettent ainsi d'identifier les effets concrets de la professionnalisation sur la composition des législatifs nationaux (p. 103–138). Plus précisément, un parlement fortement professionnalisé se caractérise par un âge moyen plus élevé de ses membres, par une durée des carrières plus longue et par conséquent par un taux de renouvellement des élus plus bas, ainsi que – dans les parlements élus sans la proportionnelle (par ex. France, États-Unis, Angleterre) – par une faible présence des femmes. Les résultats de l'analyse statistique montrent également qu'un degré élevé de professionnalisation se traduit par la présence d'une administration parlementaire importante, un nombre élevé de collaborateurs personnels et par une activité législative bien plus marquée (projets

19 Pour les pays avec un régime bicaméral, seules les chambres basses ont été incluses.

de loi proposés et lois acceptées). Dans l'étude de Z'graggen (2009), pour la première fois, la question de la professionnalisation du Parlement fédéral est liée à l'impact que celle-ci entraîne sur la composition socioprofessionnelle du législatif helvétique. Néanmoins, la question de la démocratisation, c'est-à-dire de l'ouverture du recrutement parlementaire aux différents groupes sociaux, n'apparaît pas vraiment comme un questionnement central dans la réflexion de l'auteur.

Ce bref survol de la littérature suisse nous a permis de constater que les travaux sociographiques réalisés jusqu'à maintenant sur les élites politiques ont été relativement marginaux. De plus, ceux portant directement sur les parlementaires sont encore moins nombreux, même si tous représentent certes des contributions appréciables et fort intéressantes.

1.3 Le recrutement parlementaire en Suisse entre facteurs socioéconomiques et institutionnels

Dans le cadre du présent ouvrage, en nous inspirant aussi des recherches réalisées précédemment et que nous venons de discuter, nous allons développer un modèle d'analyse à travers lequel nous essayerons d'expliquer l'évolution du profil des conseillers nationaux et des conseillers aux États en termes de démocratisation et de professionnalisation. Le profil socioprofessionnel des élus fédéraux constitue ainsi la principale variable dépendante de notre travail. Plusieurs facteurs explicatifs permettent de comprendre les éléments de stabilité et de changement de ce même profil.

Comme nous l'avons déjà observé, on distingue dans la littérature internationale deux approches au sujet de l'étude du profil des parlementaires. La première perspective conçoit le parlement comme le reflet de la société et, de ce fait, elle accorde beaucoup d'importance aux facteurs liés à l'évolution du contexte social et économique (approche « sociale »). Une telle approche s'interroge, par exemple, sur la correspondance entre, d'une part, le déclin du secteur primaire et l'essor du processus d'industrialisation et, d'autre part, la présence d'élus issus des milieux paysans et ouvriers sur les bancs des législatifs nationaux (voir, par exemple, Best et Gaxie, 2000 : 124 ss. ; Best *et al.*, 2000 : 149 ss. ; Rush et Cromwell, 2000 : 471 ss.).

La deuxième perspective, plus récente, qualifiée de « néo-institutionnelle », privilégie en revanche l'impact des facteurs institutionnels (systèmes électoraux, système de parti, etc.) pour rendre compte de l'évolution du profil des élus (Gallagher et Marsh, 1988 ; Norris, 1997a ; Cotta et Verzichelli, 2007). L'évolution de ces facteurs affecte directement le recrutement parlementaire, par exemple, en déterminant l'étendue du droit de vote et d'éligibilité et les

Figure 1 Les variables du recrutement parlementaire en Suisse

Variables socioéconomiques	Variables institutionnelles
Clivages socioculturels	Fédéralisme
Contexte socioéconomique	Règles électorales
	Statut du Parlement fédéral

incompatibilités avec la fonction d'élu, ou encore les modalités de sélection des candidats au sein des partis (cf. pratique du « parachutage », prédilection pour les carrières partisans, introduction des quotas féminins). Dans notre recherche, nous allons essayer d'appréhender le recrutement parlementaire en Suisse en tenant compte de ces deux perspectives. En d'autres termes, suivant Genieys (2011 : 189), nous concevons le recrutement parlementaire en Suisse « comme la rencontre entre un processus de socialisation singulier (social background et apprentissage politique) et une structure d'opportunité politique ».

Comme l'illustre la figure 1, on peut distinguer deux catégories de variables indépendantes qui peuvent affecter le profil des parlementaires suisses : socioéconomiques (les clivages socioculturels et le contexte socioéconomique) et institutionnelles (le fédéralisme, les règles électorales, le statut du Parlement fédéral). Ces différentes variables ont un impact plus ou moins direct sur notre variable dépendante (profil des parlementaires). Dans le cadre de ce livre, nous tâcherons de dégager les liens de causalité entre nos différentes variables. Plus précisément, il s'agira d'analyser en quoi certaines évolutions socioéconomiques et certaines spécificités institutionnelles helvétiques affectent la composition socioprofessionnelle de l'Assemblée fédérale au cours du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle. Nous allons maintenant présenter brièvement nos différentes variables et, de ce fait, en justifier le choix.

1.3.1 Le rôle des variables socioéconomiques et institutionnelles

La première variable qui peut jouer un rôle dans le processus de sélection des élus fédéraux renvoie au *contexte socioéconomique*. Il suffit, par exemple, de penser aux modifications de la structure de l'emploi en raison du processus d'industrialisation (développement du secteur secondaire), à la croissance du secteur tertiaire (y compris de l'administration publique) qui s'accompagne d'une diminution du secteur primaire ou encore à la démocratisation des études universitaires surtout depuis les années 1960. Ces changements de la structure socioéconomique ont entraîné des transformations, parfois profondes, dans la composition des législatifs nationaux. Après la Seconde Guerre mondiale, l'importante augmentation du nombre de fonctionnaires publics

siégeant dans les parlements européens est, entre autres, liée à l'intervention accrue de l'État sur le plan économique (Cotta et Tavares de Almeida, 2007). De même, dans la plupart des législatifs nationaux, la démocratisation des études universitaires se traduit par une croissance des élus au bénéfice d'une formation académique (Gaxie et Godmer, 2007).

La deuxième variable indépendante d'ordre socioéconomique renvoie aux *clivages socioculturels*²⁰. Lipset et Rokkan en ont identifié quatre, qui seraient aussi à l'origine des partis politiques : centre-périphérie, État-Église, ville-campagne et capital-travail (Lipset et Rokkan, 1967, 2011 ; Rokkan, 1970). À ces clivages sont reliées trois grandes révolutions qui se sont déclenchées en Europe à partir du XIX^e siècle. Les révolutions nationales sont à l'origine des deux premiers clivages, la révolution industrielle entraîne l'émergence du troisième et du quatrième clivage. Enfin, la révolution dite « internationale » entraîne une division au sein des partis ouvriers liés au socialisme (partis sociaux-démocrates, partis communistes, partis d'extrême gauche non communistes, à l'exemple des trotskistes et des maoïstes). À partir de ces clivages socioculturels, Seiler a élaboré une typologie des partis européens (1996, 2003 : 56 ss.). En Suisse aussi, nous pouvons classer les principales forces politiques selon cette même typologie. Ainsi, le Parti radical-démocratique (PRD) et le Parti conservateur catholique (PC) se développent autour du clivage « État-Église », tandis que celui entre le capital et le travail entraîne la naissance du Parti socialiste. Du clivage « ville-campagne » émerge, en revanche, le Parti agrarien (PAB). Au sein des principales familles partisanes, les clivages autour desquels les partis se sont développés reflètent souvent une différente composition socioprofessionnelle sur les bancs des parlements nationaux (pour plus de détails, voir Cromwell et Verzichelli, 2007 ; Ilonszki, 2007 ; Ruostetsaari, 2007 ; Verzichelli, 2007). Ces différents clivages incarnés dans les partis suisses devraient également se refléter au niveau du profil des élus fédéraux.

Venons maintenant à nos trois variables indépendantes de nature institutionnelle qui, en tant qu'éléments structurants du système politique suisse, sont censées influencer directement le recrutement parlementaire. Pour cette raison, par ailleurs, nos hypothèses porteront plus spécifiquement sur ces variables.

Le *fédéralisme* exerce un impact non négligeable, dès le moment que la sélection des candidats se fait au niveau cantonal et que les cantons constituent

20 Suivant Kriesi (1994 : 214–215), un clivage « implique une division sociale qui sépare la population en au moins deux groupes distingués l'un de l'autre sur la base d'un critère social tel que la classe, la religion ou l'ethnie. Un « clivage » a donc une base structurelle mais pour qu'il se manifeste politiquement, il est nécessaire que les groupes en question soient conscients de leurs identités collectives mutuelles et que le clivage s'exprime au niveau organisationnel. C'est-à-dire que le clivage doit être articulé par un parti politique, un syndicat, une église ou une autre organisation qui donne une forme institutionnelle aux intérêts liés à l'un ou l'autre groupe de la division structurelle ».

les circonscriptions électorales pour les élections du Parlement fédéral. De ce fait, les héritages et les traditions locales jouent un rôle central. En outre, la taille réduite de certains cantons favorise davantage l'influence des notables des partis bourgeois historiques (Seitz et Schneider, 2007). Ces logiques de sélection des candidats sur le plan cantonal « filtrent » également l'impact des clivages socioculturels dès le moment que, dans certains cantons, des clivages se sont manifestés de manière plus forte. Par exemple, le conflit entre le capital et le travail a été plus marqué dans des cantons avec une forte vocation industrielle comme Zurich ou Bâle-Ville, où les partis de gauche ont réussi à faire élire un nombre significatif de parlementaires. Alors que le clivage « État-Église » a caractérisé beaucoup plus des cantons catholiques (Fribourg, Tessin, Valais et en Suisse centrale). Le clivage « ville-campagne » a entraîné la naissance d'importantes sections du Parti agrarien seulement dans quelques cantons (Berne, Grisons, Vaud et Zurich) (Vatter, 2002 ; Ladner, 2004b).

Les *règles électorales*, comme l'a illustré Norris (1997b), font partie des facteurs liés à la « structure des opportunités » déterminant le processus de sélection des parlementaires. Le changement de celles-ci a entraîné des modifications dans la composition des législatifs nationaux, notamment avec l'introduction du suffrage féminin (Christmas-Best et Kjaer, 2007) et de la proportionnelle (Colomer, 2004). Cette dernière a, par ailleurs, permis l'arrivée de nombreux élus socialistes et communistes dont le *background* social et professionnel diverge parfois très sensiblement de celui affiché par les parlementaires libéraux, démocrates-chrétiens ou agrariens. De manière générale, ces modifications des règles électorales ont assuré une certaine ouverture du recrutement parlementaire à des personnes n'ayant auparavant pas ou peu de possibilités de siéger au Parlement.

Enfin, le *statut du Parlement fédéral* est aussi censé affecter le profil des députés et sénateurs, notamment en ce qui concerne son degré de professionnalisation. En effet, comme évoqué plus haut, dans les autres pays occidentaux, le processus de professionnalisation des législatifs nationaux remonte déjà à la première moitié du XX^e siècle, avec entre autres l'introduction d'un véritable salaire (Borchert, 2003, 2008). Par contre, en Suisse le Parlement a longtemps été caractérisé par une faiblesse structurelle, liée surtout aux instruments de la démocratie directe, au rôle central joué dans le processus décisionnel par la phase pré-parlementaire, ainsi qu'au fort ancrage du principe de milice (Kriesi, 1998 : 182 ss.). De manière générale, les faibles professionnalisation et rémunération caractérisant l'Assemblée fédérale ont ralenti la démocratisation du recrutement parlementaire, ce qui aurait favorisé une certaine stabilité dans le profil des députés et sénateurs (Wiesli, 2003 ; Z'graggen, 2009). La période plus récente, surtout depuis les années 1980–1990, se caractérise, en

revanche, par la discussion et l'adoption de réformes parlementaires visant à une plus grande professionnalisation des députés et sénateurs suisses.

Après avoir justifié le choix de nos différentes variables indépendantes, qui devraient nous permettre de mieux appréhender les processus de démocratisation et de professionnalisation, nous pouvons maintenant dégager différentes hypothèses au sujet de l'évolution de ces deux processus. Il s'agit de rendre compte des éléments de stabilité et de changement dans le profil des élus fédéraux au cours du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle, à la lumière notamment des facteurs d'ordre institutionnel (fédéralisme, règles électorales et statut du Parlement fédéral).

1.3.2 Les hypothèses de recherche

À partir de notre modèle d'analyse, nous pouvons donc formuler quatre hypothèses portant plus spécifiquement sur l'impact des variables institutionnelles sur le profil des parlementaires.

La première hypothèse que nous émettons est centrée sur la variable des *règles électorales* et notamment sur leur évolution. Elle porte sur l'impact que les deux principales réformes constitutionnelles, adoptées au cours du XX^e siècle (introduction de la proportionnelle en 1918 et du suffrage féminin en 1971), ont eu sur le profil des élus suisses en termes de démocratisation. Plus précisément, nous nous attendons à ce que

la modification des règles électorales en 1918 (introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national) et 1971 (octroi aux femmes du droit de vote et d'éligibilité à l'échelon fédéral) entraîne un changement dans le profil des élus fédéraux, permettant ainsi une plus grande ouverture du recrutement parlementaire à des groupes sociaux auparavant exclus ou très faiblement représentés (élus dont l'origine sociale est modeste, femmes).

La deuxième hypothèse, centrée sur la variable liée au *statut du Parlement fédéral*, nuance partiellement notre première hypothèse. En effet, étant donné que – comme observé plus haut – la professionnalisation des législatifs nationaux est aussi une condition nécessaire pour entamer une démocratisation dans le recrutement parlementaire, nous supposons que la faible professionnalisation du Parlement helvétique, comparativement aux autres pays européens (Z'graggen, 2009), favorise la présence à l'Assemblée fédérale de certaines catégories professionnelles, comme les professions libérales ou les professions politiques (membres des exécutifs cantonaux ou des municipalités des grandes villes, secrétaires ou dirigeants de groupes d'intérêt) qui peuvent plus facilement concilier leurs activités avec le mandat de député ou sénateur. D'autant plus que Gruner (1970a : 149) a observé qu'en Suisse « la

disponibilité du citoyen à se charger d'un mandat politique honorifique, très astreignant et mal dédommagé croît avec le niveau de la situation sociale». La faible professionnalisation du Parlement suisse, liée au fort ancrage du principe de milice, devrait donc ralentir la démocratisation du Parlement suisse durant le XX^e siècle. De même, Norris et Lovenduski (1997 : 165) observent que les carrières parlementaires sont facilitées par les professions pouvant assurer une certaine flexibilité en termes de temps, de ressources financières, de réseaux de connaissances, de statut social et de compétences utiles dans l'activité politique. À plus forte raison, cela devrait valoir pour la Suisse où la fonction de parlementaire repose sur le principe de milice qui suppose que le mandat d'élu fédéral soit rempli en annexe à d'autres activités professionnelles. Parmi ces dernières, l'activité d'avocat est sans doute celle qui se concilie encore le plus facilement avec les tâches de législateur dans un tel système de milice. En résumé, nous formulons notre deuxième hypothèse de la manière suivante :

la faible professionnalisation du Parlement helvétique, ainsi que du mandat d'élu fédéral, devrait favoriser la présence à l'Assemblée fédérale de catégories professionnelles traditionnelles, comme les professions libérales ou les politiciens professionnels qui peuvent plus facilement concilier leurs activités avec le mandat de député ou sénateur. De ce fait, la démocratisation du Parlement suisse durant le XX^e siècle devrait être ralentie.

Notre troisième hypothèse est centrée sur l'impact du *fédéralisme* dans le recrutement parlementaire. Les élections du Parlement fédéral se tiennent au niveau cantonal. Les critères de sélection des candidats sont influencés souvent par des logiques partisans régionales, liées par exemple à l'expérience préalable faite par les candidats et à la capacité dont ils ont fait preuve de mobiliser l'électorat. De ce fait, nous supposons que

l'impact du fédéralisme se répercute sur les élections qui se déroulent au niveau cantonal. Les critères de sélection des candidats relèvent donc essentiellement de considérations régionales. Par conséquent, les élus fédéraux devraient se caractériser par un fort ancrage local et une persistance du cursus honorum, c'est-à-dire par l'occupation successive de fonctions électives à l'échelon communal et cantonal avant de siéger à l'Assemblée fédérale.

Enfin, la quatrième hypothèse est de nouveau centrée sur la variable du *statut du Parlement* et plus précisément sur son évolution au cours de la période récente (dès les années 1980). Elle nous permettra, par ailleurs, de vérifier si, au sujet des parlementaires suisses, il est possible de parler d'une véritable autonomisation par rapport aux autres sphères (économique, académique et administrative). En bref, dans notre dernière hypothèse, nous supposons que

la complexification accrue des dossiers et l'alourdissement des tâches parlementaires, conduisant à une revalorisation du législatif et à l'adoption de réformes, devraient entraîner une plus grande professionnalisation de la fonction de parlementaire fédéral. Ce processus devrait se traduire par l'apparition de véritables parlementaires professionnels, ainsi que par l'augmentation du nombre d'élus exerçant une profession complémentaire à leur charge politique (consultants indépendants). En même temps, la plus grande professionnalisation du mandat d'élu fédéral devrait conduire à une diminution du cumul des mandats économiques et politiques.

Récapitulation des hypothèses de recherche

Hypothèse 1

La modification des règles électorales en 1918 (introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national) et 1971 (octroi aux femmes du droit de vote et d'éligibilité à l'échelon fédéral) entraîne un changement dans le profil des élus fédéraux, permettant ainsi une plus grande ouverture du recrutement parlementaire à des groupes sociaux auparavant exclus ou très faiblement représentés (élus dont l'origine sociale est modeste, femmes).

Hypothèse 2

La faible professionnalisation du Parlement helvétique, ainsi que du mandat d'élu fédéral, devrait favoriser la présence à l'Assemblée fédérale de catégories professionnelles traditionnelles, comme les professions libérales ou les politiciens professionnels qui peuvent plus facilement concilier leurs activités avec le mandat de député ou sénateur. De ce fait, la démocratisation du Parlement suisse durant le XX^e siècle devrait être ralentie.

Hypothèse 3

L'impact du fédéralisme se répercute sur les élections qui se déroulent au niveau cantonal. Les critères de sélection des candidats relèvent donc essentiellement de considérations régionales. Par conséquent, les élus fédéraux devraient se caractériser par un fort ancrage local et une persistance du *cursus honorum*, c'est-à-dire par l'occupation successive de fonctions électives à l'échelon communal et cantonal avant de siéger à l'Assemblée fédérale.

Hypothèse 4

La complexification accrue des dossiers et l'alourdissement des tâches parlementaires, conduisant à une revalorisation du Parlement et à l'adoption de réformes, devraient entraîner une plus grande professionnalisation de la fonction de parlementaire fédéral. Ce processus devrait se traduire, d'une part, par l'apparition de véritables parlementaires professionnels, ainsi que par l'augmentation du nombre d'élus exerçant une profession complémentaire à leur charge politique (consultants indépendants). En même temps, la plus grande professionnalisation du mandat d'élu fédéral devrait conduire à une diminution du cumul des mandats économiques et politiques.

1.4 Les méthodes et les démarches de la recherche

Cet ouvrage repose sur deux méthodes d'analyse, à travers lesquelles nous allons pouvoir fournir des éléments de réponse à nos questionnements et des éléments pouvant valider ou invalider nos hypothèses. La première méthode consiste dans l'analyse des principales réformes institutionnelles adoptées au cours du XX^e siècle visant, d'une part, à modifier les règles électorales et, d'autre part, à revaloriser le Parlement et à améliorer les conditions matérielles des élus fédéraux. La deuxième méthode repose sur une approche prosopographique qui consiste dans la réalisation, sur la longue durée (1910–2016), d'une biographie collective des parlementaires suisses à partir de plusieurs indicateurs socioprofessionnels. Dans les pages suivantes, nous allons présenter la nature des données sur lesquelles nous avons travaillé, ainsi que la manière dont nous avons procédé dans la collecte des informations et dans leur traitement.

1.4.1 Analyse des réformes parlementaires

En ce qui concerne l'analyse des principaux projets de réforme institutionnelle, nous allons tout d'abord nous pencher sur l'introduction de la proportionnelle en 1918, notamment sur les trois votations populaires qui ont eu lieu à ce sujet depuis 1900. Deuxièmement, nous allons aborder la réforme liée à l'octroi du droit de vote et d'élection pour les femmes sur le plan fédéral, soumise au vote populaire à deux reprises (en 1959 et en 1971). Troisièmement, nous traiterons du projet *Avenir du Parlement*, pour lequel une commission d'étude a été mise sur pied en 1974 et un rapport final a été rendu en juin 1978. Enfin, nous allons nous intéresser au projet de réforme faisant suite à l'initiative parlementaire Rhinow/Petitpierre de 1990, qui a été soumise au vote du peuple en septembre 1992.

L'analyse des deux premiers projets de réforme porte essentiellement sur un aperçu historique des processus ayant conduit à l'adoption des deux modifications constitutionnelles. Il s'agit, plus précisément, de montrer l'évolution du contexte dans lequel se sont déroulés les débats autour de la proportionnelle et du suffrage féminin. Cette analyse nous permet de tester ensuite notre première hypothèse, postulant que le changement des règles électorales entraîne une certaine ouverture du recrutement parlementaire.

L'examen des deux réformes liées à la professionnalisation du Parlement porte sur l'étude du contenu et la portée de celles-ci, à travers la consultation, d'une part, des procès-verbaux des commissions chargées de discuter et d'élaborer les projets susmentionnés et, d'autre part, par l'analyse des rapports finaux rédigés par les deux commissions. Pour le projet de 1991, nous allons nous pencher sur les débats parlementaires, dans le but de mettre en évidence les enjeux principaux mobilisés à cette occasion, et sur la campagne référendaire qui a eu lieu en 1992 à travers une analyse des arguments mis en avant par les partisans et les opposants au projet. Nous allons également nous intéresser aux mesures de revalorisation du Parlement adoptées après l'échec en votation populaire de la deuxième réforme, c'est-à-dire depuis à peu près la moitié des années 1990 jusqu'à nos jours. Par cette analyse, nous pourrions vérifier, en partie, la pertinence de notre quatrième hypothèse, selon laquelle la complexification et l'alourdissement des tâches parlementaires devraient entraîner une plus grande professionnalisation de la fonction de parlementaire fédéral (apparition des parlementaires professionnels et diminution du cumul des mandats).

L'analyse de ces réformes institutionnelles nous permet de comprendre dans quelle mesure ces dernières ont influencé les processus de démocratisation et de professionnalisation de l'Assemblée fédérale. Nous serons donc en mesure de contextualiser et de mieux rendre compte de l'évolution du profil sociologique des parlementaires fédéraux. Par cette démarche plus qualitative, nous envisageons également d'identifier les acteurs qui ont donné l'impulsion et soutenu les projets de réforme et ceux qui, au contraire, s'y sont opposés.

Les principales sources utilisées pour l'analyse des réformes institutionnelles du Parlement fédéral sont au nombre de quatre.

Premièrement, la consultation de la littérature secondaire, c'est-à-dire d'études ayant déjà abordé la question de l'introduction de la proportionnelle (Natsch, 1972 ; Gruner, 1978 ; Lutz, 2004) et du droit de vote et d'élection aux femmes à l'échelon fédéral (Woodtli, 1977 ; Studer, 1996, 2010 ; Hardmeier, 1997 ; Voegeli, 1997), nous permet de rendre compte du contexte dans lequel les deux réformes ont été débattues, ainsi que des enjeux mobilisés à l'occasion des votations populaires.

Deuxièmement, la consultation de la *Feuille fédérale* s'est révélée fort utile à maintes reprises. Dans un premier temps, nous avons pu compléter certaines études sur lesquelles nous nous sommes appuyé pour la proportionnelle et le suffrage féminin. Ensuite, une analyse systématique de la Feuille fédérale nous a permis de rendre compte de la question des indemnités parlementaires depuis le début du XX^e siècle. De manière générale, grâce à cette source, nous avons pu retrouver tous les messages du Conseil fédéral, ainsi que des rapports des commissions en lien avec les différentes réformes (cf. le rapport final de la commission *Avenir du Parlement* de 1978 et celui de la commission *Réforme du Parlement* de 1991). Tous les documents sont accessibles en ligne, ayant été numérisés par les Archives fédérales suisses (AFS)²¹.

Troisièmement, pour l'analyse des débats parlementaires, nous avons pu nous appuyer sur le *Bulletin officiel du Conseil national et du Conseil des États*. Il s'agit d'une publication papier, mais qui est depuis peu entièrement numérisée, toujours par les AFS²². De cette manière, nous avons pu prendre connaissance des discussions ayant eu lieu aux Chambres fédérales au sujet des principales réformes institutionnelles du législatif. À l'exemple de ce que nous avons fait pour la Feuille fédérale, la consultation de cette source nous a servi pour compléter ponctuellement l'analyse sur les réformes liées à la proportionnelle et au suffrage féminin. Par contre, la consultation du Bulletin a été plus systématique en ce qui concerne les réformes au sujet de la professionnalisation de l'Assemblée fédérale. À cet égard, nous avons pu rendre compte de ce qui a été débattu pendant les années 1980, c'est-à-dire juste après la fin des travaux de la commission *Avenir du Parlement*. La consultation du Bulletin officiel nous a également permis, d'une part, de dégager les principaux enjeux lors des débats sur la réforme de 1991 et, d'autre part, de prendre connaissance, après la votation populaire de 1992 portant sur cette même réforme, des discussions qui ont eu lieu depuis lors sur les mesures visant à une amélioration des conditions matérielles des députés et sénateurs helvétiques.

Enfin, les *procès-verbaux des deux commissions parlementaires* chargées de préparer les projets de réforme pour une professionnalisation du législatif (1974–1978 et 1990–1991) ont représenté une documentation inédite et volumineuse que nous avons pu consulter grâce à l'autorisation du Service juridique de l'Assemblée fédérale. Cette documentation s'est révélée utile

21 www.bar.admin.ch.

22 Le Bulletin publie les débats des deux Chambres depuis 1891. Cependant, jusqu'en 1970, la publication se limitait exclusivement aux actes législatifs sujets à référendum. Ce n'est qu'à partir de 1971 que les délibérations sont publiées *in extenso*. Dès 1995, le Bulletin est directement consultable sur le site du Parlement suisse (<http://www.amtsdruckschriften.bar.admin.ch/start.do>).

notamment pour mieux saisir les positions qui se dégagent autour de l'enjeu de la professionnalisation parlementaire en Suisse.

1.4.2 Analyse prosopographique

Le recours à l'analyse prosopographique, dans notre travail, est loin d'être anecdotique, car nous ne nous limitons pas à une simple récolte de données biographiques. L'adoption de cette approche vise à apporter des éléments de réponse à nos questions, à vérifier aussi nos hypothèses. Autrement dit, « la prosopographie peut être un instrument fécond, qui donne à voir des trajectoires individuelles dans toute leur complexité et leurs interactions, qui permet de tester des hypothèses, de répondre à nos « pourquoi » et nos « comment » sur une population donnée, de tenir à la fois des propos sur ses tendances générales, ses normes sociales et sur l'exceptionnalité de certains parcours [...] Il faut la mener avec rigueur, mais surtout sans en perdre de vue les buts (définir, décrire, classer, compter, construire des typologies), mais toujours pour dire quelque chose de pertinent sur l'histoire d'un groupe » (Lemerrier et Picard, 2011 : 607).

Comme l'observent Lemerrier et Picard, la première tâche à réaliser, dans toute analyse prosopographique, est de définir le groupe d'individus que l'on veut étudier, ainsi que l'énonciation de quelques hypothèses à tester sur le fonctionnement de celui-ci. Une fois accomplie cette étape, il est possible d'atteindre les autres buts d'une prosopographie (notamment décrire, classer et compter).

En ce qui concerne notre travail, la définition du groupe à étudier est très simple, car nous avons retenu l'ensemble des parlementaires suisses pour six dates. Notre échantillon compte un total de 1'441 élus²³ pour les deux Chambres fédérales (Conseil national et Conseil des États) (tableau 1). Les cinq premières dates retenues sont les mêmes que celles du projet de recherche du FNS sur les élites suisses sur lequel se base ce livre, mais la sixième date (à l'origine 2010) a été remplacée par 2016, afin d'actualiser nos résultats avec la nouvelle composition de l'Assemblée fédérale issue des élections fédérales d'octobre 2015²⁴. Le choix des dates a été fait, entre autres, en respectant un décalage temporel à peu près similaire (autour de vingt ans). La comparaison des deux premières cohortes (1910 et 1937) se

23 En réalité, les personnes pour lesquelles nous avons récolté des informations représentent 1'375 individus, compte tenu que 66 parlementaires sont présents sur deux dates.

24 Pour deux indicateurs, nous n'avons pas pu actualiser les données pour 2016, à savoir les liens avec les 110 plus grandes entreprises du pays et l'appartenance aux commissions extra-parlementaires. Pour ces indicateurs, les données plus récentes à notre disposition seront donc celles de 2010, récoltées dans le cadre du projet FNS. Précisons que cela ne remet toutefois pas en cause les tendances que l'on peut dégager sur une longue période.

révèle utile pour vérifier l'impact du changement des règles électorales sur le profil des élus. Rappelons, en effet, qu'en 1910 les conseillers nationaux sont élus avec la majoritaire, tandis que depuis 1937 notre échantillon inclut des députés élus désormais à la proportionnelle. La date de 1980 correspond à la troisième législature comptant des parlementaires femmes. Nous aurons ainsi l'occasion d'évaluer les conséquences de cette importante modification sur le recrutement parlementaire. Enfin, les cohortes de 2000 et 2016 vont se révéler utiles pour vérifier les effets des mesures de revalorisation du Parlement suisse, adoptées surtout à partir des années 1990.

L'apport d'une prosopographie des élus fédéraux réalisée sur la longue durée se révèle à maints égards utile. Outre le fait de combler une importante lacune de la littérature, elle fournit des éléments importants pour réfléchir à la représentativité des élus fédéraux, en identifiant quels groupes sociaux, quelles professions et quels intérêts économiques sont représentés aux Chambres fédérales et de quelle manière ces aspects évoluent au cours du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle. Nous pourrions ainsi vérifier si, en Suisse, l'activité de parlementaire est restée accessoire ou, à l'exemple de ce qui s'est passé depuis longtemps dans les autres pays occidentaux, si elle est devenue une activité principale pour ceux qui l'exercent.

La méthode prosopographique nous permettra de tester efficacement nos hypothèses générales. Plus précisément, par la réalisation d'un portrait collectif des députés et sénateurs suisses, nous pourrions vérifier, comme énoncé dans notre première hypothèse, si le changement des règles électorales a effectivement entraîné une certaine démocratisation du recrutement parlementaire. À l'aide d'indicateurs socioprofessionnels, nous allons donc observer dans quelle mesure l'élection au Parlement suisse est devenue accessible aux différents groupes sociaux de la population helvétique. De même, le recours à la prosopographie se révèle utile pour tester notre deuxième hypothèse, postulant que la démocratisation du recrutement des élus fédéraux a été ralentie en

Tableau 1 Echantillon des parlementaires fédéraux (1910–2016)^{a)}

	Conseil national	Conseil des États	Total
1910	171	45	216
1937	193	46	239
1957	198	45	243
1980	201	47	248
2000	203	46	249
2016	200	46	246
Total	1'166	275	1'441

a) Le nombre de parlementaires dans les deux Chambres est souvent supérieur au nombre de sièges en raison du remplacement de certains élus au cours de l'année choisie.

raison de la faible professionnalisation de l'Assemblée fédérale, ainsi que nos hypothèses 3 (importance de l'ancrage local et persistance du *cursum honorum*) et 4 (apparition des parlementaires professionnels et diminution du cumul des mandats).

1.4.3 Le choix des indicateurs

Les indicateurs que nous utilisons pour rendre compte de l'évolution des caractéristiques sociographiques des conseillers nationaux et des conseillers aux États renvoient à trois dimensions :

- 1) *Données sociodémographiques* : Les indicateurs retenus renvoient à l'âge et au sexe, ainsi qu'à différentes ressources détenues par les individus faisant partie de notre échantillon liées au capital familial (origine sociale, liens familiaux), au capital scolaire (type et lieu de formation) et à la carrière militaire (grade d'officier atteint à l'armée).
- 2) *Profession et carrière politique* : Les indicateurs liés à cette dimension concernent, d'une part, la profession principale exercée par les élus fédéraux et, d'autre part, les mandats électifs au niveau communal et cantonal exercés avant la date, ainsi que la durée du mandat parlementaire.
- 3) *Cumul des mandats politiques et économiques* : Les indicateurs font référence, d'une part, aux mandats électifs remplis aux niveaux communal et cantonal et, d'autre part, aux mandats remplis au sein des principales associations faîtières de l'économie, des conseils d'administration des 110 plus grandes entreprises et des sociétés anonymes suisses. Toutes les fonctions sont exercées simultanément au mandat d'élu fédéral.

Les indicateurs retenus nous permettent d'identifier les éléments de continuité et de rupture dans le profil des parlementaires suisses au cours d'un siècle. Pour évaluer le processus de démocratisation et de professionnalisation des députés et sénateurs helvétiques, nous allons utiliser au total dix indicateurs. Tout d'abord, sept indicateurs nous permettent de vérifier l'évolution du profil des conseillers nationaux et des conseillers aux États en termes de démocratisation :

- a) *L'âge* nous permet de vérifier quelle catégorie est prédominante et jusqu'à quel point l'Assemblée fédérale est effectivement représentative de l'ensemble de la population. Une analyse en matière d'âge a déjà été réalisée notamment dans des travaux sur le Congrès américain (McKinney, 1942 ; Matthews, 1960, 1961 ; Herrnson, 1997) ou du Parlement anglais (Norris et Lovenduski, 1997) et français (Chauvel, 2007). Dans notre étude, nous allons classer les élus fédéraux de notre échantillon en

quatre catégories d'âge : moins de 40 ans, de 40 à 49 ans, de 50 ans à 59 ans et 60 ans et plus.

- b) L'indicateur du *sexe* nous permet de vérifier en quelle mesure le droit d'éligibilité accordé aux femmes au niveau fédéral (1971) a modifié le profil des membres des deux Chambres fédérales. L'impact de ce changement constitutionnel sera ainsi observable pour trois cohortes de notre échantillon : 1980, 2000 et 2016. Par ailleurs, l'inclusion de cet indicateur, absent de l'étude de Gruner (1970a), nous permettra de situer ensuite l'évolution suisse par rapport aux tendances dégagées au niveau européen (Christmas-Best et Kjaer, 2007).
- c) l'indicateur de l'*origine sociale* nous est utile pour identifier le milieu social duquel sont issus les parlementaires. Suivant de nombreuses études ayant inclus cet indicateur (par exemple, Laski, 1928 ; Greaves, 1929 ; Anderson, 1935 ; McKinney, 1942 ; Matthews, 1954 ; Dogan, 1967 ; Gruner, 1970a ; Leijenaar et Niemöller, 1997), l'information retenue est la profession du père. Par rapport à celle-ci, nous avons essayé d'établir, dans un premier temps, la catégorie professionnelle (tableau 2). La classification des professions de base du père a été faite selon les principales catégories professionnelles établies dans les nomenclatures existantes (suisse et française) (Joye et Schuler, 1995 ; Lévy *et al.*, 1997). Nous avons ensuite « traduit » les catégories professionnelles en origine sociale, selon les informations sur la famille et le contexte historique. L'origine sociale est décomposée en quatre catégories générales: grande bourgeoisie, moyenne bourgeoisie, petite bourgeoisie et ouvriers/salariés (tableau 3). Même si ces deux indicateurs (catégories professionnelles et origine sociale) peuvent parfois être redondants, ils informent sur des dimensions différentes : d'une part la profession exercée et, d'autre part, la position dans la hiérarchie sociale (cumul de capitaux économiques, culturels, scolaires).
- d) Les *liens familiaux* nous permettent d'identifier l'existence ou non, au cours du XX^e siècle, de véritables dynasties familiales caractérisées par l'élection aux Chambres fédérales de parlementaires ayant des rapports étroits avec d'autres élites (au niveau fédéral et cantonal). À ce sujet, nous nous inspirons de quelques études portant sur des classes dirigeantes cantonales qui ont abordé la question de l'importance des liens familiaux dans la carrière politique de ces élites (Pieth, 1973 ; Rennwald, 1994 ; Pacella, 2010). Pour reprendre un concept énoncé par Dogan (1967 : 485–487), il s'agit de réfléchir à l'hérédité politique des parlementaires suisses et de voir dans quelle mesure celle-ci pèse dans leur recrutement. Nous considérons également les liens avec des élites d'autres sphères sociales (économie, administration, université, culture et armée) sur la carrière de parlementaire fédéral.

Autrement dit, nous allons vérifier dans quelle mesure le fait de disposer de relations familiales avec des personnalités remplissant des fonctions importantes dans un ou plusieurs domaines constitue un facteur décisif pour briguer un mandat au Conseil national ou au Conseil des États. De manière générale, l'intérêt que nous accordons aux liens familiaux n'est pas anodin, car, comme le souligne Pacella (2010 : 81), la famille constitue un « vecteur d'une plus grande visibilité auprès de l'électorat [...] [Elle] joue donc un rôle capital au début de la socialisation politique, mais aussi pour la transmission de valeurs, principes, capitaux économiques, savoirs techniques et surtout capitaux relationnels ».

- e) Avec l'indicateur de la *formation*, très répandu dans les études sociographiques (voir encore récemment, Gaxie et Godmer, 2007), nous pouvons vérifier, d'une part, si la possession d'une licence universitaire constitue un critère plus ou moins déterminant pour accéder à l'Assemblée fédérale et, d'autre part, s'il existe une discipline et un lieu de formation privilégiés.
- f) Le *grade militaire* du parlementaire nous permet de vérifier si la carrière d'officier dans l'armée joue un rôle significatif pour briguer un mandat en qualité de conseiller national ou conseiller aux États, comme l'a par ailleurs montré l'étude de Gruner (1970a). Nous allons également distinguer les parlementaires au bénéfice d'un grade militaire selon les différentes catégories d'officiers, à savoir les officiers subalternes (lieutenants et premiers-lieutenants), les officiers spécialistes, les capitaines, les officiers supérieurs (majors, lieutenants-colonels, colonels) et les officiers généraux (brigadiers, divisionnaires, commandants de corps). Cette distinction n'est pas anodine, car elle nous est utile pour vérifier si l'étendue de la carrière militaire, c'est-à-dire le type de grade d'officier obtenu, joue aussi un rôle dans le recrutement parlementaire.
- g) L'analyse de la *profession principale* nous permet, en revanche, de vérifier s'il existe un ou plusieurs groupes professionnels qui, par rapport aux autres, paraissent « dominer » le Parlement suisse. En effet, le principe de milice, qui régit historiquement la fonction d' élu fédéral, prévoit que celle-ci n'est remplie qu'à titre honorifique et en annexe à une activité professionnelle exercée en dehors du Parlement. Cet indicateur nous permettra également de mesurer le degré de professionnalisation parlementaire des membres de l'Assemblée fédérale, à travers l'identification des élus vivant de leur mandat politique (parlementaires professionnels). Pour notre analyse, nous avons repris très largement la classification utilisée par Gruner (1970a : 146 ss.) qui nous paraît suffisamment exhaustive pour classer de manière pertinente les élus fédéraux (tableau 4).

Tableau 2 *Classification des catégories professionnelles des pères des élus fédéraux*

Catégorie	Description
Agriculteurs/petits indépendants	Agriculteurs, petits ou gros paysans, artisans indépendants, petits commerçants.
Professions libérales	Avocats, notaires, médecins, architectes, ingénieurs, etc.
Professions intellectuelles	Pasteurs, enseignants, professeurs d'université, artistes, journalistes.
Chefs d'entreprise	Directeurs de grandes ou moyennes entreprises, industriels, gros commerçants, administrateurs de sociétés, hôteliers.
Cadres supérieurs	Fonction de direction dans le privé ou le public (hauts fonctionnaires), chefs d'unité, chefs d'office, procureurs, juges fédéraux ou cantonaux.
Professions intermédiaires	Employés du secteur privé ou public sans responsabilités et direction de personnel, simples employés.
Ouvriers	Ouvriers spécialisés ou sans formation.

Tableau 3 *Classification de l'origine sociale des pères des élus fédéraux*

Catégorie	Description
Grande bourgeoisie	Dirigeants ou propriétaires d'importantes entreprises, hommes politiques de tout premier plan (p. ex. Conseillers fédéraux), professions libérales ou intellectuelles issues de grandes familles fortunées ou anciennes familles patriciennes locales (avocats, pasteurs, médecins, prof. d'université), éventuellement certains cadres supérieurs.
Moyenne bourgeoisie	Dirigeants ou propriétaires de sociétés de taille moyenne, notables politiques d'importance régionale, cadres du secteur privé ou public, gros agriculteurs ou agriculteurs ayant exercé des fonctions politiques locales, professions libérales, préfets, juges cantonaux, commerçants, hôteliers d'une certaine importance.
Petite bourgeoisie	Hôteliers, petits commerçants, artisans, petits entrepreneurs, petits paysans.
Ouvriers et salariés	Ouvriers et ouvriers agricoles, fonctions intermédiaires du secteur privé ou public, simples employés de banque, petits fonctionnaires, employés des Chemins de fer fédéraux, etc.

Dans la catégorie des indépendants, sont inclus les avocats et les notaires (*avocats*), les médecins, les ingénieurs, les architectes, ainsi que les conseillers indépendants (économiques, juridiques et politiques) (*autres professions libérales*), les entrepreneurs, les industriels, les gros commerçants (*industrie, arts et métiers*) et les agriculteurs établis à leur compte (*agriculture*) et enfin les rentiers²⁵. Parmi les salariés, une distinction est faite, d'une part, entre les salariés des entreprises privées et ceux d'entreprises coopératives ou des institutions à but social (secteur privé) et, d'autre part, les fonctionnaires de l'administration publique (aux échelons communal, cantonal et fédéral)

25 Dans ce groupe sont surtout inclus les retraités, mais aussi – notamment dans la première moitié du XX^e siècle – les rentiers au sens propre, c'est-à-dire des personnes qui vivent de rentes tirées de leurs propriétés foncières et de leurs capitaux (Gruner, 1970a: 146).

Tableau 4 Classification des professions des parlementaires fédéraux

Indépendants

1. Professions libérales
 - a) avocats
 - b) autres professions libérales
2. Entrepreneurs
 - a) industrie, arts et métiers
 - b) agriculture
3. Rentiers

Salariés

1. Secteur privé
 - a) entreprises privées
 - b) coopératives, institutions à but social
2. Secteur public
 - a) administration publique
 - b) enseignants

Professions politiques

1. Magistrats
 - a) exécutifs communaux
 - b) exécutifs cantonaux
 - c) juges et préfets
 2. Politiciens de carrière
 - a) fonctionnaires d'association
 - b) secrétaires de parti
 - c) journalistes
 - d) parlementaires professionnels
-

et les enseignants (maîtres d'école primaire, professeurs d'école secondaire, gymnase, université et école polytechnique) (secteur public). Enfin, dans la catégorie des professions politiques, la distinction se fait entre les membres des exécutifs communaux, cantonaux, les juges, les préfets (magistrats) et les fonctionnaires d'association, à savoir les permanents salariés (et non pas leurs dirigeants bénévoles), les secrétaires de parti (cantonal ou national), les journalistes et rédacteurs (politiciens de carrière). À ceux-ci, nous avons ajouté le groupe des « parlementaires professionnels », incluant tous les députés et sénateurs qui se déclarent eux-mêmes comme parlementaires à plein temps et ceux dont nous pouvons identifier que leur mandat fédéral représente l'activité principale dont ils tirent essentiellement leur revenu. L'émergence de ce groupe est, par ailleurs, révélatrice du degré de professionnalisation du législatif fédéral.

Outre l'indicateur de la profession proprement dite, nous allons retenir trois autres indicateurs pour mesurer le processus de professionnalisation :

- a) l'indicateur de la *carrière politique* nous permet de vérifier dans quelle mesure l'occupation de fonctions électives aux niveaux communal et cantonal facilite l'accès au Parlement national. Cet indicateur se révèle donc utile pour mesurer l'importance de l'enracinement local et régional des élus suisses, à l'exemple de ce qui s'est déjà fait dans quelques études (par exemple, McKinney, 1942 ; Dogan, 1961, 1967 ; Cayrol *et al.*, 1973 ; Best et Cotta, 2000a). Pour ce faire, nous avons retenu toutes les fonctions électives remplies par chaque conseiller national et conseiller aux États au cours de sa carrière politique (exécutifs et législatifs communaux et cantonaux). En lien avec l'indicateur de la carrière politique, nous allons aussi nous intéresser au *cursus honorum*, un concept utilisé par Gruner pour souligner les différentes étapes suivies par les parlementaires suisses durant leur carrière politique, passant successivement du niveau communal, cantonal puis fédéral ;
- b) l'indicateur de la *longévité parlementaire* nous est utile pour observer de quelle manière le processus de professionnalisation ainsi que les changements de rapports de force partisans entraînent des effets sur le nombre d'années consécutives pendant lesquelles un parlementaire siège à l'Assemblée fédérale ;
- c) le *cumul des mandats politiques et économiques* représente un indicateur fort utile pour vérifier l'existence ou non d'une différenciation de la fonction de parlementaire fédéral par rapport aux autres sphères. Comme évoqué par Gruner (1970a) et Kerr (1981), ce cumul de fonctions est une pratique très fréquente parmi les élus suisses. Par cet indicateur, nous pouvons, entre autres, vérifier quelles fonctions électives sont historiquement cumulées par les députés et sénateurs, ainsi que dans quel secteur économique ils cumulent davantage de mandats d'administrateur. En ce qui concerne ces derniers, précisons que l'analyse est faite à partir d'un échantillon des 110 plus grandes entreprises suisses pour chacune des six dates de notre recherche, réalisé en tenant compte du chiffre d'affaires, de la capitalisation boursière et du nombre d'ouvriers employés en Suisse (pour plus de détails sur la constitution de l'échantillon, voir David *et al.*, 2015 : Annexe 3, pp. 473–476). Dans notre analyse, nous avons aussi inclus les mandats dans les comités directeurs des principales associations patronales et syndicales suisses, à savoir l'Association suisse des banquiers (ASB), la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSCS, Travail.Suisse depuis 2003), l'Union patronale suisse (UPS, ancienne Union centrale des associations patronales suisses, UCAPS), l'Union suisse des arts et métiers (USAM), l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI, connu sous le nom de Vorort et devenu Economiesuisse en 2000), l'Union suisse des paysans

(USP) et l'Union syndicale suisse (USS). Enfin, nous allons également nous intéresser aux liens que les élus fédéraux entretiennent avec les sociétés anonymes (SA). Pour ce faire, nous avons identifié depuis 1957 le nombre de sièges occupés par les parlementaires dans les conseils d'administration des SA, souvent locales ou régionales.

Dans notre analyse, lorsque cela nous paraît pertinent, nous allons également mentionner les principales différences dans les profils des élus, selon la Chambre d'appartenance. En effet, le Conseil national et le Conseil des États se distinguent, sur le plan formel, par trois aspects: 1) la taille (200 membres *vs* 46 membres); 2) la base de représentation (le peuple *vs* les cantons); 3) le mode d'élection (scrutin proportionnel *vs* scrutin majoritaire). Nous pouvons ainsi vérifier, par exemple, l'impact de la différence de système d'élection entre les deux Chambres du Parlement fédéral sur leur composition socioprofessionnelle. Nous allons aussi mettre en évidence des spécificités partisans dans le profil des élus helvétiques, comme cela a par ailleurs déjà été fait au niveau européen (voir Ilonszki, 2007; Ruostetsaari, 2007; Verzichelli, 2007).

1.4.4 Les sources

Les informations concernant nos indicateurs sont tirées directement de la base de données sur les élites suisses au XX^e siècle réalisée dans le cadre du projet FNS *Les élites suisses au XX^e siècle: un processus de différenciation inachevé?* dirigé par André Mach et Thomas David. Cette base constitue notre principal outil de travail pour la réalisation de l'analyse prosopographique des membres du Parlement²⁶. La collecte des informations s'est faite à partir de sources diverses.

En premier lieu, citons le site officiel du Parlement fédéral (www.parlament.ch) qui nous a permis d'identifier facilement tous les conseillers nationaux et les conseillers aux États pour les différentes dates de notre recherche. Les fiches biographiques du *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS) ont représenté une source incontournable dans la collecte des données sur la famille, la formation, la profession et le parcours politique des élus. Pour une large partie des individus de notre échantillon, nous avons pu les consulter en ligne, surtout pour les parlementaires de 1910 à 1980 (www.dhs.ch).

L'ouvrage *L'Assemblée fédérale suisse – 1848–1920* est un dictionnaire biographique des députés et sénateurs ayant siégé aux Chambres fédérales entre 1848 et 1920, paru en 1966 et rédigé sous la direction de Erich Gruner. Il a été une référence précieuse notamment pour les élus de 1910. Une

26 Pour plus d'informations sur le projet et la base de données, voir www.unil.ch/obelis.

autre source, que nous n'avons cependant consultée que ponctuellement, a été l'ouvrage *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, dirigé par Urs Altermatt et paru en 1993. Il contient des informations très détaillées sur le parcours des membres du gouvernement fédéral, dont certains sont inclus dans notre échantillon de parlementaires.

Pour les cohortes des élus fédéraux de 1957, 1980 et 2000, nous nous sommes aussi appuyés sur l'*Annuaire des autorités fédérales*, une publication annuelle qui fournit des fiches signalétiques pour chaque parlementaire, comportant notamment la profession, le titre d'étude, le grade militaire, la carrière politique et les mandats économiques. Ces mêmes informations, nous les avons récoltées, pour les conseillers nationaux et les conseillers aux États de 2016, depuis le site officiel du Parlement fédéral qui présente en ligne des fiches biographiques pour chaque élu. Pour les deux dernières cohortes de notre échantillon, nous nous sommes largement appuyés sur les sites personnels des élus, souvent riches en informations, ainsi que ceux de leurs partis politiques (nationaux et cantonaux) et de la presse.

Les informations sur l'appartenance des parlementaires aux conseils d'administration des 110 plus grandes entreprises ont été tirées d'un autre projet FNS sur la gouvernance d'entreprise suisse au XX^e siècle dirigé par Thomas David et André Mach (voir David *et al.*, 2015). La collecte des informations sur l'appartenance aux CdA des sociétés anonymes a été faite à partir du *Répertoire des administrateurs des sociétés anonymes suisses*, pour la période 1957–2000. Il s'agit d'une publication annuelle qui existe seulement depuis les années 1950, même si au début les informations incluses ne sont pas encore complètes. Ce n'est que depuis les années 1970 qu'elles deviendront systématiques. Les données pour 2016 ont par contre été tirées du *Registre des intérêts du Parlement*.

L'*État des officiers* a constitué une source précieuse à laquelle nous avons eu accès à la Bibliothèque Am Guisanplatz à Berne (ancienne Bibliothèque militaire fédérale). Il s'agit d'une publication annuelle recensant tous les officiers de l'armée suisse (des officiers subalternes jusqu'aux officiers généraux) qui s'est révélée très utile pour identifier avec certitude les parlementaires officiers. En effet, cette information était parfois très lacunaire dans les autres sources consultées.

Le tableau 5 résume les sources utilisées dans la collecte d'informations pour chaque indicateur.

La collecte des données n'a souvent pas posé de véritables problèmes, si ce n'est pour quelques indicateurs. Ainsi, il faut préciser que pour l'*origine sociale* les informations pour 2000 et 2016 sont plus lacunaires (30 % de données manquantes) par rapport à celles récoltées pour la période 1910–1980 où on a

Tableau 5 Synthèse des sources pour l'analyse prosopographique

Indicateur	Année	Principales sources
Origine sociale et Liens familiaux	1910	Gruner 1966a; DHS
	1937–1980	DHS
	2000–2016	Sites Internet personnels des parlementaires; articles de presse
Âge et sexe	1910–2016	www.parlament.ch
Formation	1910	Gruner 1966a; DHS
	1937–1980	DHS; Annuaire des autorités fédérales
	2000–2016	Sites Internet personnels des parlementaires; articles de presse
Grade militaire	1910–2016	État des officiers; www.parlament.ch
Profession	1910–1937	Gruner 1966a; DHS
	1957–1980	DHS; Annuaire des autorités fédérales
	2000–2016	Annuaire des autorités fédérales; www.parlament.ch; Sites personnels des parlementaires
Carrière politique	1910–1937	Gruner 1966a; DHS
	1957–1980	DHS; Annuaire des autorités fédérales
	2000–2016	Annuaire des autorités fédérales; www.parlament.ch; Sites personnels des parlementaires
Longévité parlementaire	1910–2016	www.parlament.ch
Cumul des mandats politiques et économiques	1910–1937	Gruner 1966a; DHS
	1957–1980	DHS; Annuaire des autorités fédérales; Répertoire des administrateurs des SA
	2000–2016	Annuaire des autorités fédérales; www.parlament.ch; Sites personnels des parlementaires; Répertoire des administrateurs des SA

réussi, pour chaque cohorte d'élus, à récolter environ 85 % des informations. La détermination de l'origine sociale des parlementaires, à partir des professions des pères, a été un aspect quelque peu problématique. En effet, les informations à disposition au sujet de ces dernières sont quelquefois très vagues, raison pour laquelle il n'est toujours pas facile d'établir une classification précise de l'origine sociale. Parfois, en revanche, cette tâche a été facilitée par le fait de disposer d'informations supplémentaires sur la famille d'appartenance. Ainsi, par exemple, grâce à ces dernières, nous avons pu parfois établir que le fils d'un avocat appartenait à la grande bourgeoisie, car le père avait également été un homme politique d'envergure nationale ou dirigeait une importante entreprise nationale. De même, il faut préciser que certaines professions (par exemple, médecin, pasteur ou professeur d'université) peuvent renvoyer à des origines sociales différentes, selon la période historique. Bref, l'identification de l'origine sociale a donc parfois impliqué une certaine appréciation subjective

que nous avons cependant essayé d'« atténuer », lorsque cela a été possible, par des éléments d'évaluation plus objectifs.

Une certaine lacune de données existe aussi, pour 2000 et 2016, au sujet de l'indicateur *liens familiaux*. Par ailleurs, cet indicateur est en large partie lié à celui de l'origine sociale. En effet, la difficulté à établir – à travers la consultation de sources secondaires – l'origine sociale des élus fédéraux de 2000 et 2016 se traduit aussi par un manque d'informations concernant les relations familiales avec des élites politiques ou économiques.

Etant donné que la quasi-totalité des données manquantes par rapport aux indicateurs de l'origine sociale et des liens familiaux concerne la période récente, une solution pour combler cette lacune aurait pu être l'envoi de questionnaires aux élus ou aux anciens élus faisant partie de nos deux cohortes des années 2000. Nous y avons finalement renoncé faute de temps. De plus, l'envoi de questionnaires n'aurait pas forcément garanti de disposer d'informations plus précises au sujet de l'origine sociale et des liens familiaux. En effet, il ne faut pas oublier la probable réticence que quelques élus auraient pu avoir à nous fournir des informations sur leur famille.

L'identification de la *profession* des élus fédéraux parfois est également problématique. Gruner (1970a : 145) l'avait déjà constaté en affirmant « qu'il n'est pas aisé de définir, de façon conforme à la réalité, les professions des parlementaires. En effet, l'un des traits spécifiques aux parlementaires suisses se trouve dans le fait que beaucoup d'entre eux exercent simultanément plusieurs professions ». Pour les six dates, les professions principales exercées par les députés et les sénateurs sont presque toutes indiquées dans les différentes sources que nous avons consultées, notamment le Dictionnaire historique de la Suisse, l'Annuaire des autorités fédérales et le site www.parlament.ch (dans les deux dernières, les élus indiquent eux-mêmes leur profession au moment où ils remplissent leur mandat politique). En cas de doute, nous avons considéré comme telle l'activité à laquelle le parlementaire est censé consacrer le plus de temps.

1.5 Structure de l'ouvrage

Outre ce chapitre introductif et la conclusion, l'ouvrage compte quatre chapitres.

Le *chapitre 2* permet de situer l'évolution du processus de démocratisation du recrutement parlementaire en Suisse dans une perspective comparée. Nous allons vérifier s'il est donc possible de parler d'un *Sonderfall* helvétique en la matière. Plus précisément, par cette brève comparaison nous pouvons mieux évaluer l'impact du système de milice par rapport à d'autres parlements qui

connaissent depuis longtemps une professionnalisation du mandat parlementaire.

Le *chapitre 3* se consacre à présenter la place de l'Assemblée fédérale et des partis dans le système politique suisse. L'analyse porte sur quatre éléments. Premièrement, nous allons souligner les caractéristiques du Parlement helvétique en termes de structures et de fonctions. Deuxièmement, nous rendons compte des facteurs pouvant expliquer historiquement sa faiblesse. Troisièmement, nous allons fournir quelques éléments utiles pour situer le législatif suisse dans une perspective comparée. Enfin, nous tâcherons de rendre compte des caractéristiques principales du système partisan helvétique, ainsi que de l'origine et du développement des partis suisses. Cette vue d'ensemble sur les spécificités de l'Assemblée fédérale et du système partisan nous permet ainsi de mieux comprendre les tendances que nous allons dégager en termes de recrutement parlementaire dans le chapitre 5.

Le *chapitre 4* nous permet d'approfondir le premier axe de notre travail qui porte, d'une part, sur l'analyse des réformes des règles électorales, c'est-à-dire l'adoption du système proportionnel pour l'élection du Conseil national (1918) et l'introduction du suffrage féminin (1971), et, d'autre part, sur l'étude des deux principaux projets de réforme parlementaire, à savoir *Avenir du Parlement* de 1978 et *Réforme du Parlement* de 1991. Par cette analyse, il s'agit de réfléchir à l'évolution des processus de démocratisation et de professionnalisation parlementaire et à la manière par laquelle ces enjeux s'imposent dans le débat politique.

Dans le *chapitre 5*, nous abordons le deuxième axe de notre recherche qui porte sur la réalisation, à partir de plusieurs indicateurs, d'un portrait collectif des parlementaires fédéraux durant la période 1910–2016. Cette analyse du profil des députés et sénateurs nous permet notamment de vérifier, d'une part, l'impact des modifications des règles électorales de 1918 et 1971 et, d'autre part, de rendre compte de la manière par laquelle la professionnalisation grandissante du mandat de parlementaire fédéral (amélioration des indemnités) et celle du législatif helvétique (renforcement des Services du Parlement, augmentation des contributions des groupes, etc.) se traduisent en termes de recrutement parlementaire.

Enfin, dans la *conclusion*, nous allons développer un modèle causal du recrutement parlementaire, avant de revenir sur les principaux résultats de notre travail. Nous aborderons aussi la question des parlementaires suisses et de leur passage inachevé de la figure du dignitaire, prédominante au XIX^e siècle, à celle du politicien professionnel.

2 Le profil des élus suisses dans une perspective comparée

Dans ce bref chapitre, nous envisageons de fournir au lecteur quelques constats au sujet du recrutement parlementaire en Suisse dans une perspective comparée. Le but est notamment de vérifier, à partir de quelques indicateurs, si et comment le profil des élus fédéraux diverge de celui affiché par leurs homologues européens et s'il est donc possible de parler d'un *Sonderfall* helvétique en la matière. Cette brève contextualisation nous paraît utile pour situer d'emblée le cas suisse et ensuite, dans les chapitres suivants, le « décortiquer » afin d'analyser plus en détail les facteurs institutionnels, socioéconomiques et politiques qui ont pu influencer le recrutement parlementaire en Suisse.

Dans une perspective comparée, force est de constater que dans la littérature internationale nous disposons d'assez peu d'informations, en raison de l'exclusion de la Suisse de la plupart des études réalisées sur le recrutement parlementaire, y compris les plus récentes (Norris, 1997a; Best et Cotta, 2000a; Cotta et Best, 2007)²⁷. Les seules informations disponibles sont tirées de trois études, déjà citées par ailleurs dans notre état de la littérature suisse sur l'étude des élites politiques, dont nous allons rappeler brièvement les résultats.

Premièrement, Gruner (1970a), en conclusion de son analyse sur les élus fédéraux de 1920 à 1968, a inclus une très brève comparaison entre l'Assemblée fédérale et les parlements allemand, britannique et français. Cette analyse n'est toutefois pas systématique. Ainsi, à propos de la structure professionnelle, la comparaison porte seulement sur 1920, alors que rien n'est dit sur les périodes suivantes²⁸. L'analyse sur deux autres indicateurs, à savoir la stratification sociale et le taux d'universitaires, n'est pas non plus approfondie. Au sujet du premier indicateur, les données sont assez incomplètes, ce qui rend par conséquent difficile leur interprétation. En ce qui concerne la présence d'universitaires, les données ne sont malheureusement pas systématiques pour les trois pays européens retenus; la comparaison donc n'est que partielle. Cela dit, la tendance générale dégagée par Gruner renvoie à une plus forte proportion d'élus au bénéfice d'une formation académique au

27 À notre connaissance, les seules exceptions sont les études de Loewenberg et Kim (1978) et Kim et Patterson (1988) (voir plus haut, 1.2). Citons également l'étude dirigée par Borchert et Zeiss (2003) incluant aussi la Suisse (voir Wiesli, 2003), même si celle-ci porte plutôt sur le processus de professionnalisation des législatifs nationaux et seulement dans une moindre mesure sur la question du recrutement parlementaire proprement dit.

28 Pour information, en 1920, en termes de profil professionnel des élus fédéraux, Gruner a observé des différences importantes avec leurs homologues allemands, anglais et français. À cette date, l'Assemblée fédérale compte de loin la proportion la plus faible de salariés et ouvriers (Gruner, 1970a: 245–246).

Parlement suisse par rapport aux législatifs des trois autres pays. L'auteur a enfin remarqué une importance apparemment similaire de l'ancrage politique local et régional (Gruner, 1970a : 247–248).

Deuxièmement, Kerr (1981) présente quelques données concernant exclusivement la structure professionnelle du Parlement fédéral en 1971 comparée à celle affichée dans les années 1970 par neuf législatifs occidentaux (Belgique, Pays-Bas, Finlande, Islande, Australie, Italie, France, Grande-Bretagne et États-Unis). Par rapport à la moyenne des neuf parlements, il a constaté en Suisse une plus forte présence des professions libérales et des journalistes et une moindre présence des fonctionnaires publics et des enseignants. Les proportions des agriculteurs et des représentants des associations professionnelles sont en revanche très similaires (Kerr, 1981 : 35–37 et 280–281)²⁹.

Enfin, plus récemment, l'étude de Z'graggen (2009) présente quelques évolutions sur le long terme des caractéristiques socioprofessionnelles des élus suisses comparées avec celles des parlementaires européens. Il s'agit cette fois-ci d'une analyse plus systématique portant sur cinq indicateurs (âge, présence des femmes, structure professionnelle, formation, durée de la carrière parlementaire). Il ressort de cette analyse que le Parlement suisse a longtemps compté des élus un peu plus âgés, au bénéfice d'une carrière plus longue et avec un taux plus élevé de licenciés universitaires en comparaison avec la moyenne des législatifs européens. La différence tend toutefois à se réduire au cours de la période plus récente. Comme déjà observé par Kerr, les employés du secteur public sont historiquement sous-représentés aux Chambres fédérales par rapport à la population active, tandis que les avocats pèsent davantage au législatif helvétique. La présence des femmes ne cesse de croître, même si en Suisse la proportion d'élus reste inférieure à la moyenne européenne (Z'graggen, 2009 : 62 ss.).

Pour réaliser notre brève analyse comparée du profil des parlementaires suisses, nous allons utiliser les informations tirées d'une base de données portant sur plusieurs caractéristiques socioéconomiques des parlementaires de onze pays européens³⁰. Cette base de données a été réalisée dans le cadre du projet *EurElite* co-dirigé par l'Université de Sienne et l'Université de Jena, portant sur l'étude des élus nationaux de nombreux pays européens de 1848 à 2000 qui a, par ailleurs, débouché sur la publication de deux ouvrages (Best

29 Kerr souligne aussi la proportion nettement plus élevée de politiciens professionnels siégeant au Parlement suisse (20 % vs 8 % en moyenne dans les autres législatifs nationaux), en raison de la présence de nombreux membres d'exécutifs cantonaux. Cela le conduit à une conclusion un peu hâtive, car il affirme que « [d]e toute évidence, le nombre de miliciens élus à l'Assemblée fédérale est inférieur aux nombres rencontrés dans d'autres Parlements » (1981 : 37).

30 La base de données est gérée par le Centre for the Study of Political Change (CIRCaP) de l'Université de Sienne (www.circap.org). Nous remercions Maurizio Cotta et Luca Verzichelli pour nous avoir donné librement accès à celle-ci.

et Cotta, 2000a ; Cotta et Best, 2007). Afin que la comparaison entre la base de données du projet européen et la nôtre soit fiable, nous n'avons retenu que les membres du Conseil national pour cinq dates (1910, 1937, 1957, 1980 et 2000)³¹. Nous avons choisi huit pays (Allemagne, Danemark, Finlande, France, Italie, Norvège, Pays-Bas et Royaume-Uni) et six indicateurs (sexe, formation universitaire, profession, carrière politique préalable, longévité parlementaire, nouveaux élus). Précisons cependant que les données pour certains parlements ne font pas toujours référence exactement aux mêmes dates retenues pour les parlementaires suisses. Ainsi, nous avons soit pris en considération une année précédente ou suivante, soit nous avons calculé une moyenne entre deux cohortes³².

Les huit pays retenus pour notre comparaison constituent un échantillon assez représentatif de différents cas. Certains pays partagent avec la Suisse un développement démocratique graduel et continu (le Danemark, la Finlande, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), alors que d'autres ont connu des interruptions dans ce même développement (Allemagne et Italie) ou des changements de régime démocratique (France). Le critère de la taille du pays est également satisfait, étant donné que notre échantillon inclut, d'un côté, des pays très peuplés et, de l'autre côté, des pays assez proches de la Confédération en termes d'habitants. Enfin, notre échantillon compte un pays qui comme la Suisse repose sur un système politique fédéral (Allemagne), ainsi que des pays caractérisés en revanche par une plus forte tradition de centralisation du pouvoir politique (comme la France ou l'Italie).

Notre analyse se divise en trois parties. La première porte sur l'évolution comparée du profil des députés à partir de deux indicateurs sociodémographiques (le sexe et la formation universitaire) (2.1). Ensuite, nous allons nous pencher sur la présence dans les différents parlements européens de quelques groupes professionnels (avocats, chefs d'entreprise, agriculteurs, employés du secteur public) (2.2). Enfin, nous allons conclure notre analyse en abordant trois aspects qui tiennent à la carrière politique des élus (ancrage politique local, longévité parlementaire et taux de renouvellement) (2.3).

31 Les informations disponibles concernent des pays avec un système parlementaire monocaméral et des pays avec un régime bicaméral. Pour ces derniers, les données récoltées font référence aux chambres basses (sauf pour l'Allemagne).

32 Voici en détail les années retenues : Allemagne (moyenne 1907 et 1912, 1957, 1980, moyenne 1998 et 2002) ; Danemark (1910, moyenne 1935 et 1939, 1957, moyenne 1979 et 1981, 2001) ; Finlande (1910, 1936, 1958, 1979, 1999) ; France (1910, 1936, 1956, 1981, moyenne 1997 et 2002) ; Italie (1909, 1958, 1979, 2001) ; Norvège (1910, 1937, 1958, 1981, 2001) ; Pays-Bas (1909, 1937, 1956, 1981, 1998) ; Royaume-Uni (1910, 1935, moyenne 1955 et 1959, 1979, 2001). En 1937, les données ne sont pas disponibles pour l'Italie et l'Allemagne, les seuls deux pays de notre échantillon qui connaissent à l'époque une longue interruption du processus démocratique.

2.1 Divergences et convergences dans la présence des femmes et des universitaires

En termes de présence des élues dans les neuf législatifs nationaux, il existe deux différences substantielles. La première tient à la date d'introduction du droit d'éligibilité des femmes au Parlement. À ce propos, la Suisse est l'un des pays européens qui ont accordé le plus tardivement ce droit ainsi que celui de voter (1971)³³, alors que les huit autres pays inclus dans notre comparaison l'ont reconnu bien avant³⁴. Ce qui explique donc l'arrivée décalée des élues dans les différents parlements. La deuxième différence significative renvoie à l'impact que l'octroi aux femmes du droit d'éligibilité a eu sur le recrutement parlementaire. À cet égard, en Suisse celui-ci est plus important, car, comme le montrent les données du tableau 6, la présence des femmes ne cesse de progresser au législatif helvétique. La proportion de députées a plus que doublé entre 1980 et 2000 (de 10 à 23 %), ce qui représente une progression beaucoup plus marquée que celle observée dans des pays ayant reconnu ce droit avant la Confédération, par exemple le Royaume-Uni, la France et l'Italie. Ce taux reste encore néanmoins inférieur à la moyenne européenne (28 %).

Dans les pays européens, il a normalement fallu attendre plus de 50 ans entre l'introduction du droit de vote et d'éligibilité et une présence des femmes dans les législatifs qui dépasse 10 % ; en Suisse, cela s'est fait en huit ans seulement (en 1979). Cette évolution est néanmoins nuancée par la suite, lorsque la féminisation du législatif helvétique se fait plus lentement : le dépassement du taux de 20 % d'élues n'a lieu qu'en 1995, c'est-à-dire seize ans après avoir dépassé celui de 10 %, alors qu'en moyenne dans d'autres pays cela s'est fait en dix ans (Christmas-Best et Kjaer, 2007 : 100–101)³⁵.

33 Andorre et Saint-Marin ont accordé le droit de vote aux femmes respectivement en 1970 et 1959, mais celui d'être candidates seulement en 1973. Le Liechtenstein est le dernier état européen à avoir accordé le droit de vote et d'éligibilité aux femmes en 1984 (<http://www.ipu.org/wmn-f/suffrage.htm>, consulté le 05.07.16).

34 Plus précisément, les femmes peuvent voter et se porter candidates en Finlande déjà depuis 1906. En Norvège elles peuvent être candidates depuis 1907, mais avec des restrictions ; le droit généralisé pour les femmes de voter et de se faire élire est introduit quelques années plus tard (1913). Ce même droit est ensuite accordé au Danemark (1915) ; aux Pays-Bas, cela se fait en deux temps : droit d'être candidates (1917) et droit de vote (1919). L'Allemagne et le Royaume-Uni introduisent le droit de vote et d'éligibilité en 1918, dans le deuxième cas cependant avec des restrictions qui sont abolies en 1928. Ils sont enfin suivis par la France (1944) et l'Italie (1945) (<http://www.ipu.org/wmn-f/suffrage.htm>, consulté le 05.07.16).

35 L'étape ultérieure, le dépassement de la barre de 30 % d'élues, a été accomplie dans six pays européens (Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Norvège et Pays-Bas) en moyenne huit ans après avoir franchi le seuil de 20 %. En Suisse, le taux de 30 % a été dépassé seulement au cours de la 49^e législature (2011–2015), c'est-à-dire presque vingt ans plus tard avoir dépassé le seuil de 20 % en 1995. Plus précisément, en 2011, au début de la législature le Conseil national comptait 29 % de députées, tandis qu'en fin de législature la proportion de femmes à la Chambre

Tableau 6 *Parlementaires femmes (1910–2000), en %*

	1910	1937	1957	1980	2000
Allemagne	0,0	-	9,0	8,7	31,6
Danemark	0,0	2,0	8,6	24,0	38,3
Finlande	8,5	8,0	14,0	26,0	37,0
France	0,0	0,0	6,4	5,3	11,5
Italie	0,0	-	4,0	7,9	11,6
Norvège	0,0	0,7	6,7	25,9	36,4
Pays-Bas	0,0	4,0	9,0	16,0	36,0
Royaume-Uni	0,0	1,3	3,9	3,0	18,0
Moyenne	1,1	2,7	7,7	14,6	27,6
Suisse	0,0	0,0	0,0	10,4	23,2

Sources : Université de Sienne, *Base de données CIRCaP* ; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

La place croissante des femmes au Parlement suisse doit être nuancée pour une autre raison : le retard important que le Parlement fédéral affiche encore en 2000 par rapport aux pays de l'Europe du Nord (pays scandinaves, Allemagne et Pays-Bas) qui comptent une proportion d'élus proche de ou supérieure à un tiers. La plus forte présence d'élus dans ces pays pourrait s'expliquer, entre autres, par le poids des députations de gauche (socialistes, communistes, écologistes), ce qui irait dans le sens de l'hypothèse avancée par Christmas-Best et Kjaer (2007 : 94 ss.) selon laquelle il existe une corrélation entre le taux de femmes dans les législatifs nationaux et la force des partis de gauche. Dans notre analyse, cette hypothèse est en partie confirmée, puisqu'en effet, les parlements qui comptent une proportion de femmes plus importante que la Suisse sont aussi ceux dans lesquels les députations de gauche pèsent davantage qu'au Parlement fédéral (pas moins de 40 % *vs* 31 %) ³⁶.

basse était désormais de 31 %. En 2016, avec la nouvelle législature issue des élections fédérales d'octobre 2015, le taux d'élus parmi les députés est de 33 % (pour plus de détails, voir <https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/faits-donnees-chiffres/parlementaires-en-chiffres>, consultée le 05.07.16).

36 L'hypothèse n'est pas validée en revanche pour France, Italie et Royaume-Uni, où les députations de la gauche, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, sont nettement plus importantes que celles au Parlement helvétique. Malgré cela, ils affichent une proportion inférieure d'élus par rapport à la Suisse. Nous pouvons peut-être avancer un autre facteur explicatif pour comprendre les différentes proportions d'élus dans les législatifs européens, à savoir la part des femmes dans la population active. À cet égard, le cas de la Finlande paraît illustrer assez bien la corrélation entre, d'une part, la présence des femmes et, d'autre part, le rôle rempli par ces dernières dans la vie économique et sociale. Plus précisément, Ruostetsaari (2000 : 57) observe que "at the turn of the century, Finland was an agricultural country with three-quarters of the population living from primary production and, in Finnish farming culture, women have always had an equal position alongside men. On the other hand, the proportion of women among the few industrial workers was remarkably high at the beginning of industrialization [...] This strong input into the country's production, which was crucial to the financial well-being of a relatively

Au sujet de la formation universitaire, l'évolution du profil des députés suisses présente à la fois des similitudes et des différences par rapport à celui de leurs homologues européens (tableau 7).

Tableau 7 Parlementaires nationaux titulaires d'une licence universitaire (1910–2000), en %

	1910	1937	1957	1980	2000
Allemagne	55,5	-	51,7	72,1	76,5
Danemark	18,6	18,3	24,6	32,0	37,1
Finlande	32,0	34,5	33,5	52,5	64,5
France	66,5	44,9	37,2	63,5	79,4
Italie	77,9	-	73,3	73,0	70,8
Norvège	30,1	21,9	28,0	31,0	66,7
Pays-Bas	62,0	42,0	51,0	68,0	65,3
Royaume-Uni	53,3	54,0	57,8	62,5	76,9
Moyenne	49,5	35,9	44,6	56,8	67,2
Suisse	67,3	59,1	49,0	66,7	62,1

Sources : Université de Sienne, *Base de données CIRCaP*; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Pour la période 1910–1980, la tendance observée en Suisse confirme les résultats de Cotta et Best (2000 : 497 et 517) (voir aussi Gaxie et Godmer, 2007 : 111–112), qui ont dégagé une courbe en « U » à propos de l'évolution du nombre d'universitaires dans la plupart des parlements européens. Dans la première phase, on assiste à une diminution du nombre d'universitaires dans plusieurs législatifs nationaux, en raison de la présence de députations socialistes et communistes plus nombreuses qui comptent une proportion majoritaire d'élus avec une formation de base ou professionnelle. Ajoutons également que la présence d'importants partis agrariens, comptant eux aussi un faible taux de parlementaires au bénéfice d'une formation académique (Ruostetsaari, 2007 : 229–233), explique en partie les proportions affichées par les législatifs danois et finlandais nettement inférieures à la moyenne. Par contre, l'évolution de la Norvège reflète une spécificité de son système d'éducation, attribuant une grande importance à la formation professionnelle³⁷.

poor country, and their early established paid employment, gave them a legitimate position as agents of political change”.

37 En Norvège, et plus généralement dans les pays scandinaves, la formation intermédiaire (commerce, arts et métiers) revêt une importance significative dans le système d'éducation. Plus précisément, “[the] intermediate education in Norway is regarded as a valuable resource producing the same legitimizing effects as university degrees do in other countries. This is perhaps partly linked to particularities of ‘Nordic’ education systems” (Gaxie et Godmer, 2007 : 114). Pour plus de détails, voir aussi Pedersen (2000 : 40–42) et Eliassen et Sjøvaag Marino (2000 : 336–337).

Dans un deuxième temps, depuis les années 1960, l'augmentation du niveau de formation des parlementaires est liée entre autres à la démocratisation des études dans les universités³⁸. Un facteur explicatif plus spécifique de la hausse des élus au bénéfice d'une formation académique tient également au changement du profil scolaire caractérisant les partis socialistes européens surtout durant la deuxième moitié du XX^e siècle (voir Ilonszki, 2007 : 298 et 302–303). Cette transformation reflète en même temps un changement idéologique de ces derniers qui, autrefois, revendiquaient leur proximité avec la classe ouvrière aussi par le choix de présenter des candidats sans formation académique (Gaxie et Godmer, 2007 : 116). Aujourd'hui, les partis socialistes se veulent davantage sensibles aux revendications de la nouvelle classe moyenne et recrutent une large partie de leurs électeurs parmi les employés du secteur public.

Au cours de la période plus récente (1980–2000), l'évolution du taux d'universitaires au Conseil national ne suit pas la tendance européenne, caractérisée en moyenne par la croissance continue et sensible du niveau de formation des élus. Une tendance similaire à celle qui se dégage pour le législatif helvétique est certes aussi observable en Italie (–2,2 %) et aux Pays-Bas (–2,7 %), cependant, en Suisse, nous assistons à la diminution la plus marquée d'universitaires (–4,6 %). De plus, pour la première fois au cours du XX^e siècle, leur taux est même inférieur à la moyenne européenne. Le changement est encore plus significatif si l'on considère que dans la première moitié du XX^e siècle, les députés suisses affichaient une proportion d'universitaires parmi les plus élevées.

38 Gaxie et Godmer (2007 : 124) observent que la démocratisation des études universitaires est une conséquence des changements des systèmes d'éducation en Europe, par exemple l'introduction de l'école obligatoire jusqu'à l'âge de 14–18 ans qui a entraîné le développement d'une formation secondaire. De ce fait, "there has been an effect of this generalization of compulsory secondary education duration on tertiary education, which has been progressively transformed into a mass education system". En même temps, les deux auteurs affirment que la démocratisation des études n'explique pas à elle seule la forte présence d'universitaires dans les législatifs nationaux. D'après eux, celle-ci est liée, en quelque sorte, aux spécificités du champ parlementaire : "There are competence effects symbolically attached to certain diplomas that are mobilized to the benefit of leaders and which constitute the distinctive *dominant* expertise-oriented parliamentary style" (2007 : 125). À l'occasion du choix des candidatures pour les élections, la prédilection des universitaires est encore plus forte dans un contexte désormais marqué par une technicisation et une complexification des dossiers : "[M]any political 'selectorates' may logically tend to favour parliamentary candidates with some kind of so-called 'technocratic' ability certified by university degrees, all the more so as technical issues are put on the agenda [...] [T]he evolution towards the legitimization of cultural capital was thus accelerated by the welfare state, which obliges political parties to provide their parliamentary groups with agents 'competent' in different fields" (Gaxie et Godmer, 2007 : 128).

2.2 Evolution différenciée du profil professionnel au Parlement suisse

En termes de profil professionnel, le Parlement suisse affiche des évolutions différenciées par rapport aux autres parlements européens au sujet de quatre groupes professionnels : les avocats, les chefs d'entreprise, les agriculteurs et les employés du secteur public.

En ce qui concerne la présence des avocats, leur évolution en Suisse ne suit que partiellement la tendance européenne. En effet, dans un premier temps, ils diminuent jusqu'à la fin des années 1950 (de 26 % en 1910 à 14 % en 1957), tandis que par la suite ils regagnent de l'influence. En 2000, dans une comparaison européenne, la proportion d'avocats parmi les députés suisses est de loin la plus importante (17 % *vs* 7 %). Cette évolution est d'autant plus frappante si l'on considère que la même catégorie n'a pas cessé de diminuer dans l'ensemble des parlements européens (tableau 8). L'évolution de la proportion d'avocats en France, jusqu'à la fin des années 1950, est similaire à celle observée pour la Suisse, alors qu'au cours de la période récente les tendances dans les deux pays divergent considérablement.

Tableau 8 *Avocats parmi les parlementaires nationaux (1910–2000), en %*

	1910	1937	1957	1980	2000
Allemagne	8,5	-	9,7	16,4	10,7
Danemark	2,7	2,4	5,1	2,9	2,3
Finlande	2,0	1,0	3,0	3,0	3,0
France	28,3	20,1	12,2	5,3	6,6
Italie	46,8	-	20,8	15,8	16,3
Norvège	4,1	4,6	4,7	1,9	1,8
Pays-Bas	15,0	8,0	9,0	3,3	2,7
Royaume-Uni	22,2	17,3	18,3	15,4	11,0
Moyenne	16,2	8,9	10,4	8,0	6,8
Suisse	26,3	19,7	13,6	18,4	16,7

Sources : Université de Sienne, *Base de données CIRCaP*; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Une autre spécificité du Parlement suisse tient au fait que le taux d'avocats est à chaque date nettement supérieur à la moyenne européenne, même lorsqu'il recule au cours de la première moitié du siècle. De plus, contrairement à ce qui a été observé par Cotta et Best au sujet d'une présence minoritaire des avocats dans plusieurs législatifs nationaux, en Suisse ceux-ci restent le groupe professionnel comptant le plus de membres, ce qui pourrait s'expliquer – comme l'avance notre deuxième hypothèse de recherche – par l'importance

du principe de milice qui régit toute activité parlementaire³⁹. Par ailleurs, relevons que Cotta et Verzhichelli (2007 : 428) évoquent clairement une relation entre, d'une part, la moindre présence des avocats sur les bancs des parlements européens et, d'autre part, la professionnalisation grandissante du mandat d'élu national et le renforcement des organisations partisans⁴⁰.

Abordons maintenant l'autre groupe professionnel dont les effectifs ont eu tendance à diminuer dans certains des parlements européens au cours de la période récente : les chefs d'entreprise. Les données du tableau 9 montrent que la présence de ces derniers est souvent assez marginale et inférieure à la moyenne (Allemagne, Danemark, Italie) ou en diminution depuis les années 1980 (Finlande, Royaume-Uni). En ce qui concerne la Suisse, la présence des chefs d'entreprise au Parlement suit une tendance inverse à celle observée pour l'ensemble des autres législatifs : elle diminue entre 1910 et 1980 (de 12 à 8 % en 1980), alors qu'elle croît lors de la période plus récente, en atteignant en 2000 la proportion la plus élevée au cours du XX^e siècle (13 %) et – pour la première fois aussi – supérieure à la moyenne européenne⁴¹.

39 Si d'une part cette spécificité institutionnelle semble expliquer la présence importante d'avocats dans le Parlement suisse, d'autres facteurs historiques, culturels et institutionnels expliquent par contre les évolutions quelque peu particulières dans d'autres pays européens. Ainsi, la très faible proportion d'avocats en Finlande est liée à deux raisons. Premièrement, les « humanistes » (historiens, philosophes, philologues), définis comme les « spécialistes de l'identité nationale et de la vie culturelle », ont joué un rôle central dans le processus d'indépendance du pays, ce qui les a conduits à occuper de nombreuses positions de pouvoir dans la sphère politique au détriment d'autres notables. En Suisse, par contre, on ne compte que peu d'élus au bénéfice de ce type d'« aura intellectuelle ». Deuxièmement, dès le début du XX^e siècle, le système de partis finlandais se caractérise par l'avancée significative des partis de gauche, comptant un taux très faible d'avocats (Ruostetsaari, 2000 : 66–67). De même, la faible proportion affichée par les deux autres pays scandinaves de notre échantillon (Danemark et Norvège) s'explique par l'importance, au sein de ces deux pays, des partis agrariens et socialistes, dont les députations aux législatifs nationaux ne comptent que très peu d'avocats. Dans les autres parlements, la présence minoritaire de ces derniers est souvent à mettre en relation avec le processus de professionnalisation parlementaire qui a entraîné le passage de la figure du notable à celle du politicien de carrière vivant non plus pour mais de la politique (voir par exemple, Best *et al.*, 2000 : 166–168).

40 Plus précisément, les deux auteurs observent que “lawyers had some of the skills that could help them to play the representative role in an age of weak party organizations and the flexibility in their working schedule that made them available when politics was a part-time job. But the development of a more specific organization of politics and the transformation of the representative job into a full-time engagement has produced a new type of specialists and a much greater demand on the time of politicians; in this situation free professionals such as the lawyers could hardly compete with the organization professionals produced by mass parties and trade unions”.

41 L'importante présence d'entrepreneurs au Parlement anglais est liée aux forts liens qu'historiquement le Parti conservateur (Tory) entretient avec les milieux économiques, beaucoup plus que d'autres partis en Europe. La montée du Parti travailliste, perçu comme une force politique hostile aux entreprises, a poussé les milieux entrepreneuriaux à renforcer les liens avec le Parti conservateur, afin d'assurer une présence significative de ses représentants au législatif britannique (Rush et Cromwell, 2000 : 482). En ce qui concerne la France, la présence croissante des chefs d'entreprise s'explique par le développement d'un fort interventionnisme étatique et des liens étroits entre les carrières dans l'administration publique et des fonctions dirigeantes dans l'économie (Cotta et Best, 2000 : 506).

Tableau 9 *Chefs d'entreprise parmi les parlementaires nationaux (1910–2000), en %*

	1910	1937	1957	1980	2000
Allemagne	5,7	-	5,8	4,6	3,4
Danemark	3,5	4,1	5,7	7,5	5,1
Finlande	7,0	6,5	8,5	13,5	10,5
France	10,5	10,7	13,9	15,7	18,3
Italie	8,3	-	7,7	7,1	7,6
Norvège	19,5	15,9	8,7	9,5	11,5
Pays-Bas	9,0	10,0	10,0	7,4	11,3
Royaume-Uni	30,0	30,1	34,9	36,0	22,7
Moyenne	11,7	12,9	11,9	12,7	11,3
Suisse	12,3	9,3	10,6	7,5	13,3

Sources : Université de Sienne, *Base de données CIRCaP*; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

En comparaison internationale, il apparaît que la présence d'agriculteurs sur les bancs du Conseil national reste inférieure à la moyenne européenne au moins jusqu'en 1980 (tableau 10). La progression sensible observée entre 1910 et 1937 n'est qu'une conséquence de l'élection à la Chambre du peuple de nombreux députés agrariens. Cependant, si la présence des agriculteurs est longtemps moins importante que dans d'autres pays, notamment scandinaves, la situation s'inverse par la suite. Leur taux diminue drastiquement dans les législatifs européens, y compris dans les trois pays nordiques caractérisés par un taux très élevé de paysans jusqu'aux années 1950⁴². Par contre, en Suisse, la proportion d'agriculteurs croît au Conseil national depuis les années 1980.

Venons enfin au groupe des salariés du secteur public, dont l'avancée a lieu surtout après la Seconde Guerre mondiale, lorsque nous assistons à un véritable « return of the state » (Cotta et Tavares de Almeida, 2007 : 75). En moyenne, dans les parlements européens, une proportion d'élus jamais inférieure à 25 % a travaillé avant son élection comme fonctionnaire public (Cotta et Tavares de Almeida, 2007 : 51–52). Par rapport à cette évolution, la Suisse se caractérise, encore une fois, par une tendance divergente. En effet, la catégorie des salariés du secteur public ne représente historiquement qu'une faible proportion des députés helvétiques, toujours nettement inférieure à la

42 La proportion élevée de paysans en Norvège, Danemark et Finlande reflète l'importance historique que les partis agrariens ont eue dans la première partie du siècle dans ces pays comme acteurs-clés de la mobilisation politique : "This peculiar development is linked to the rather different relevance of the primary sector in the Nordic countries, and to the peculiar developments of their party systems where a specific party was strongly identified with the democratic mobilization of the farmers and of the periphery. These conditions enabled agriculture to preserve a significant influence well into the age of full democratization" (Cotta et Best, 2000 : 513–514). Pour plus de détails, voir Pedersen (2000 : 31–34), Eliassen et Sjøvaag Marino (2000 : 324–325).

Tableau 10 Agriculteurs parmi les parlementaires nationaux (1910–2000), en %

	1910	1937	1957	1980	2000
Allemagne	22,5	-	9,0	4,6	1,6
Danemark	40,7	31,4	21,1	8,3	6,3
Finlande	28,0	40,0	34,5	15,0	5,5
France	12,9	10,5	12,5	2,2	3,4
Italie	13,4	-	1,8	1,2	1,1
Norvège	35,0	31,1	30,7	11,4	2,4
Pays-Bas	3,0	6,0	3,0	2,7	2,0
Royaume-Uni	4,7	4,5	2,1	0,0	0,0
Moyenne	20,0	20,6	14,3	5,7	2,8
Suisse	7,6	12,4	13,6	9,0	12,3

Sources: Université de Sienne, *Base de données CIRCaP*; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Tableau 11 Salariés du secteur public parmi les parlementaires nationaux (1910–2000), en %

	1910	1937	1957	1980	2000
Allemagne	22,0	-	37,2	45,9	45,6
Danemark	38,7	48,1	43,6	52,6	43,9
Finlande	31,5	28,0	20,0	39,0	51,0
France	14,5	19,8	26,4	53,8	42,5
Italie	15,6	-	27,5	33,3	28,8
Norvège	31,7	25,8	28,0	42,4	44,9
Pays-Bas	43,0	33,0	36,0	52,0	56,0
Royaume-Uni	-	-	14,1	17,2	27,7
Moyenne	28,1	30,9	29,1	42,0	42,6
Suisse	8,2	4,7	6,1	16,9	11,3

Sources: Université de Sienne, *Base de données CIRCaP*; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

moyenne européenne (tableau 11). Au Conseil national, ils ne représentent qu'une minorité, tandis qu'ailleurs ils constituent désormais le groupe professionnel dominant.

Cotta et Best expliquent l'évolution dans la plupart des pays européens en observant que parmi ceux-ci "[the] professional background is usually more connected to the public and state sphere than that of the market, which comes as no surprise in a period which has seen a surge towards the welfare state and general state intervention in the economies of all European countries. Thus, when politics is primarily about public administration of society, it is understandable that the public sector will provide a privileged recruiting

ground for political representatives. There, the necessary skills are readily available, as are interests that will push to be heard” (2000 : 503–504). Au contraire, en Suisse, l’influence de la tradition libérale et fédéraliste, en dépit du développement de l’État-providence durant la seconde moitié du XX^e siècle, semble donc avoir eu un impact plus profond et persistant dans les logiques de recrutement parlementaire que dans les autres pays. La seule exception est représentée par la période entre 1957 et 1980, où la présence des salariés du secteur public triple presque (passant de 6 à 17 %), en raison surtout de la forte présence d’enseignants siégeant au Parlement. Cette progression reste néanmoins contingente, dès le moment que leur nombre diminue au cours de la période récente, tandis que dans d’autres pays européens l’augmentation se poursuit jusqu’en 2000⁴³.

En résumé, cette courte analyse comparée permet de montrer que le profil professionnel des élus suisses se distingue assez clairement de celui affiché par les autres pays européens et cela par rapport à trois aspects. Premièrement, les groupes professionnels des avocats et des chefs d’entreprise, dont les effectifs diminuent ou restent stables dans la plupart des législatifs européens, demeurent de loin dominants au Parlement helvétique. Deuxièmement, la présence des agriculteurs recule partout ailleurs, mais pas en Suisse où elle reste encore en 2000 significativement élevée par rapport à leur poids au sein de la population active. Enfin, dans tous les pays inclus dans notre échantillon, nous avons constaté une présence désormais majoritaire d’élus issus du secteur public, parfois dépassant même 50 %. En Suisse, cette évolution n’a pas eu lieu, car les fonctionnaires publics restent nettement sous-représentés.

Cette brève comparaison du profil professionnel des élus suisses souligne déjà, comme évoqué dans notre deuxième hypothèse, que la faible professionnalisation du Parlement fédéral a contribué à ralentir sa démocratisation pendant le XX^e siècle, favorisant ainsi la présence des catégories professionnelles traditionnelles. Nous verrons plus en détail dans les chapitres 3 et 4 comment mieux comprendre une telle évolution.

2.3 Un ancrage local majeur et une plus importante longévité des députés suisses

La carrière politique au niveau local et régional est souvent une condition décisive pour remplir un mandat de parlementaire. L’élection dans un parlement national en Europe n’est donc pas une expérience politique isolée, étant

43 Au début du XX^e siècle, le taux moyen d’enseignants dans les différents parlements en Europe était de 10 % (seulement 3 % en Suisse). À la fin du siècle, le même taux atteint environ 18–20 % (7 % en Suisse).

donné qu'une majorité des élus a déjà occupé au moins un mandat politique avant son entrée au législatif national. Le tableau 12 fait ressortir de manière évidente qu'une carrière politique préalable est encore plus importante en Suisse qui, avec la Norvège, affiche tout au long du XX^e siècle la proportion la plus élevée de députés ayant rempli un mandat électif à l'échelon local ou régional, voire aux deux niveaux. Ce premier constat paraît donc aller déjà dans le sens de notre troisième hypothèse.

Tableau 12 Parlementaires nationaux ayant rempli au moins un mandat électif (local ou régional) avant leur élection au Parlement (1910–2000), en %

	1910	1937	1957	1980	2000
Allemagne	57,6	-	43,4	48,6	54,9
Danemark	54,9	53,7	47,4	34,6	41,7
Finlande	49,5	73,0	83,0	85,5	76,0
France	76,7	73,0	64,5*	81,3	86,7
Italie	-	-	60,0	54,6	63,0
Norvège	86,2	91,4	92,7	86,5	91,5
Pays-Bas	49,0	50,0	44,0	47,3	47,3
Royaume-Uni	36,3	34,3	38,4	47,0	55,5
Moyenne	58,6	62,6	59,2	60,7	64,6
Suisse	91,2	82,9	85,8	85,1	84,7

Sources : Université de Sienne, *Base de données CIRCaP* ; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

* Le taux se réfère à 1958, année d'instauration de la V^e République.

Il est intéressant de souligner que l'importance de l'ancrage politique local des députés ne paraît pas liée au degré de centralisation. En effet, cet ancrage diffère de manière très marquée entre la Suisse et l'Allemagne, malgré le fait que les deux pays reposent sur une structure fédéraliste. Cette différence s'explique, dans un premier temps, par l'existence dans l'Empire allemand (1871–1918) de différentes lois électorales au niveau régional qui limitent le droit d'éligibilité, notamment pour les élus socialistes⁴⁴. Cela crée ainsi une véritable déconnexion entre l'échelon national et les échelons subnationaux. Le faible taux affiché en 1957 résulte, en partie, de l'arrivée d'une nouvelle génération d'élus faisant suite à la naissance de la nouvelle République fédérale en 1949, dont beaucoup ne bénéficient justement pas d'expériences électives préalables. Ensuite, depuis les années 1970, la raison principale du moindre

44 Plus précisément, "while on the national level universal male suffrage was introduced in 1867, class-based electoral system were retained at the state level until 1918, establishing a barrier which was particularly difficult for Social Democratic candidates to transcend" (Best *et al.*, 2000 : 181–182).

ancrage des élus allemands réside dans la professionnalisation des parlements régionaux (*Landtage*) qui a rendu également attractive la carrière politique régionale et qui débouche sur la création de deux classes politiques distinctes : l'une au niveau régional, l'autre au niveau national (Stolz, 2003 : 230–231 ; Borchert et Stolz, 2011)⁴⁵. L'hypothèse que nous avons énoncée pour le cas suisse, selon laquelle les structures fédéralistes favoriseraient l'ancrage local des carrières des parlementaires, n'est manifestement pas valable dans le contexte allemand, pour les raisons évoquées plus haut. La France, dont l'organisation étatique repose en revanche sur une forte centralisation, compte une proportion d'élus avec un ancrage politique local également élevée. Cela en raison d'une importante tradition politique qui veut que les partis choisissent dans une large mesure des candidats ayant de fortes attaches locales, en qualité de maires, conseillers municipaux ou départementaux et, de ce fait, faisant preuve d'une certaine habileté à mobiliser les électeurs (Dogan, 1967 : 480–482 ; Best et Gaxie, 2000 : 117–118)⁴⁶.

Les données sur le nombre moyen de législatures consécutives pendant lesquelles les députés siègent dans les parlements montrent que la carrière parlementaire reste, en général, plutôt longue et bien établie (Cotta et Best, 2000 : 505) (tableau 13). À cet égard, la Suisse affiche de nouveau une évolution quelque peu différente. En effet, en moyenne, la durée de la

Tableau 13 Nombre moyen de législatures dans les parlements nationaux (1910–2000)

	1910	1937	1957	1980	2000
Allemagne	2,6	-	2,0	2,8	2,8
Danemark	3,7	3,2	3,5	2,6	2,2
Finlande	2,6	4,3	3,3	2,6	2,5
France	2,7	2,3	2,9	3,5	2,6
Italie	3,2	-	2,2	2,6	2,2
Norvège	2,6	3,4	2,8	2,5	2,2
Pays-Bas	3,4	3,4	3,7	2,7	2,4
Moyenne	3,0	3,3	2,9	2,8	2,4
Suisse	5,9	4,5	4,2	3,5	3,0

Sources : Université de Sienne, *Base de données CIRCaP* ; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note : Les données pour le Royaume-Uni ne sont pas disponibles.

45 La légère augmentation au cours de la période plus récente est due à la réunification allemande en 1990 ayant entraîné l'arrivée d'anciens parlementaires de l'Allemagne de l'Est comptant un ancrage politique local plus important (Best *et al.*, 2000 : 183).

46 Ce constat paraît quand même nuancé par les conclusions auxquelles parviennent Lefebvre et Sawicki (2006 : 77 ss.) soulignant la perte d'importance de la « carrière militante » des élites socialistes françaises.

carrière parlementaire pour l'ensemble des huit législatifs retenus pour notre comparaison reste relativement stable jusqu'en 1980 (environ trois législatures), tandis qu'elle recule par la suite (2,4 en 2000). Le Parlement suisse se caractérise en revanche par une longévité parlementaire beaucoup plus importante jusqu'au moins la fin des années 1950⁴⁷. Lors de la période plus récente, la durée de la carrière d'un député suisse demeure supérieure, mais la différence tend à diminuer, ce qui marque un rapprochement progressif à la moyenne européenne.

2.4 Synthèse et conclusion

Cette brève analyse comparée du profil des élus suisses et européens nous a permis de mieux saisir quelques tendances convergentes et, surtout, certaines spécificités du recrutement parlementaire en Suisse. De manière générale, en suivant Cotta et Best (2000 : 506), nous pouvons nous aussi conclure que “if on the one hand, the relative homogeneity in the contemporary configuration of European parliamentary elites can be taken as the result of convergent processes of democratization and professionalization of political representation that have indeed made Europe homogeneous from the point of view of the political personnel, then on the other hand, some persistent differences can be linked to the specific developmental paths followed by each country to reach this goal”. En ce qui concerne les éléments de convergence, il nous faut observer que, surtout depuis 1980, le Parlement helvétique affiche des similitudes avec la moyenne européenne en ce qui concerne la présence croissante des femmes, la composition majoritaire d'universitaires et une longévité parlementaire assez similaire. En même temps, il existe des divergences sensibles liées à la persistance de certaines ressources dans le recrutement parlementaire, ainsi qu'à l'intensité avec laquelle les changements du profil socioprofessionnel des députés suisses ont lieu. À cet égard, le principal élément à mentionner c'est que le profil professionnel hérité du XIX^e siècle reste assez similaire tout au long du XX^e siècle. En effet, le Parlement suisse se caractérise par une présence stable et importante, souvent supérieure à la moyenne européenne, de la catégorie des indépendants et parmi ceux-ci de trois groupes professionnels : les avocats, les chefs d'entreprise et les agriculteurs. Cette première analyse dans une perspective comparée paraît donc déjà confirmer notre deuxième hypothèse, car la présence de catégories professionnelles traditionnelles est effectivement favorisée dans le recrutement des élus suisses. À ces évolutions,

47 Rappelons qu'en 1910 la législature parlementaire en Suisse ne durait que trois ans. Cela devrait donc expliquer, à cette date, le nombre moyen nettement plus élevé de législatures remplies par les élus suisses. La durée d'une législature est portée à quatre ans en 1931.

ajoutons une dernière spécificité du législatif helvétique, c'est-à-dire la faible présence des salariés du secteur public (fonctionnaires de l'administration, enseignants), alors qu'ailleurs ces derniers constituent désormais le groupe professionnel prédominant.

Pour mieux comprendre les quelques spécificités du profil des élus suisses que nous avons pu identifier par cette première analyse comparée, il faut se pencher plus attentivement sur les caractéristiques politico-institutionnelles ayant pu influencer l'évolution du recrutement parlementaire en Suisse. Pour ce faire, nous allons aborder plus attentivement, d'une part, la question du rôle attribué au Parlement et aux partis politiques au sein du système politique helvétique (chapitre 3) et, d'autre part, les réformes institutionnelles ayant caractérisé le législatif suisse (chapitre 4).

3 La place du parlement et des partis dans le système politique suisse

Avant de nous pencher sur la question proprement dite du recrutement des parlementaires, nous allons présenter quelques caractéristiques du Parlement helvétique. La place de l'Assemblée fédérale et des partis dans le système politique national mérite d'être soulignée car elle permet de mieux comprendre l'évolution de sa composition. Pour ce faire, dans un premier temps, nous allons mettre en évidence les spécificités du Parlement fédéral en matière de structures et de fonctions, les facteurs déterminant sa faiblesse, liés notamment aux instruments de la démocratie directe, à l'importance de la phase pré-parlementaire et à celle accordée au principe de milice. Dans un deuxième temps, nous allons mieux contextualiser le Parlement suisse à partir de quelques éléments théoriques utilisés pour étudier et classer les législatifs nationaux, ce qui nous permettra de le situer dans une perspective comparée. Enfin, nous rendrons compte des spécificités du système partisan helvétique, de l'origine et du développement des partis politiques.

Dans ce chapitre nous allons donc fournir une vue d'ensemble sur les principales spécificités du Parlement et des partis politiques en Suisse, dans le but de mieux saisir, par la suite, les tendances qui se dégagent en termes de recrutement parlementaire. Par rapport au modèle d'analyse présenté plus haut (1.3), nous envisageons donc d'aborder principalement deux variables institutionnelles, à savoir le statut du Parlement fédéral et le rôle du fédéralisme dans le développement des organisations partisans.

3.1 Le Parlement suisse

Dans cette partie, nous allons nous pencher sur l'Assemblée fédérale sous trois angles. Premièrement, nous présenterons quelques éléments historiques de son évolution, ses structures et ses méthodes de travail. Deuxièmement, il s'agira de présenter les fonctions attribuées au Parlement helvétique et, de manière plus générale, le rôle que celui-ci joue dans le processus décisionnel. Enfin, nous allons aborder la question de la faible professionnalisation du législatif fédéral en nous intéressant aux principaux facteurs qui ont historiquement limité son influence.

3.1.1 Structures et méthodes de travail de l'Assemblée fédérale : un aperçu historique

L'organisation du Parlement a fait l'objet de grandes discussions lors des travaux pour la rédaction de la Constitution fédérale de 1848. D'une part, la majorité des radicaux, les gagnants de la guerre du *Sonderbund*, envisageait la constitution d'une assemblée nationale unitaire, dont la composition devait être proportionnelle à la population. Dans ce cas de figure, les petits cantons, surtout catholiques, étaient largement minorisés. D'autre part, les conservateurs catholiques préféraient envisager la création d'une nouvelle Diète fédérale qui aurait ainsi continué à représenter les entités fédérées, cela dans le but d'éviter que les radicaux, majoritaires notamment dans les grands cantons du Plateau, disposent d'un pouvoir excessif. Finalement, c'est une solution de compromis, inspirée du modèle bicaméral des États-Unis, qui l'emporte (Düblin, 1978)⁴⁸. L'Assemblée fédérale se caractérise par un bicamérisme fort, composée de deux chambres (Conseil national et Conseil des États) qui disposent de pouvoirs symétriques ; de ce fait, les décisions doivent être prises avec l'accord de l'une et de l'autre branche⁴⁹. Par contre, leur base de représentation est très différente: le Conseil national représente le peuple, et le Conseil des États, qui remplace l'ancienne Diète fédérale, représente les

48 La solution du bicamérisme n'a de loin pas fait l'unanimité. Envers ce modèle d'organisation parlementaire, il y a de fortes méfiances, comme le rappelle Aubert (1998 : 33) : « On lui reprochait son coût [...], le ralentissement qu'elle ne manquerait pas d'entraîner dans l'adoption des lois, voire le risque de paralysie qui résulterait du désaccord persistant des deux chambres. Même son origine étrangère la desservait aux yeux d'une classe politique souvent méfiante et un peu xénophobe ».

49 L'égalité des compétences des deux Chambres est mentionnée dès 1848 par la Charte constitutionnelle. Aubert (1998 : 46–47) observe cependant que la pratique des premières années du nouvel État fédéral a montré une indéniable supériorité du Conseil national sur le Conseil des États. Cette supériorité s'exprimait, d'une part, par le fait que la Chambre basse était toujours la chambre prioritaire dans la discussion des objets. D'autre part, la Chambre des cantons ne parvenait que rarement à remettre en cause les décisions du Conseil national. Ce dernier, au contraire, contredisait très souvent les positions des sénateurs en obligeant ceux-ci à les revoir. En outre, au début de l'État fédéral, le chemin ordinaire pour la carrière de parlementaire prévoyait d'abord le passage par le Conseil des États et ensuite au Conseil national, ce dernier jouissant d'un plus grand prestige. Aubert avance deux explications pour ce « complexe d'infériorité » du Conseil des États. Premièrement, il observe qu'« aux yeux du public l'innovation majeure de la Constitution fédérale de 1848 était la création du Conseil national, qui devait incarner l'idée de la nation suisse. Le Conseil des États était le produit d'une concession faite aux cantons conservateurs, singulièrement aux vaincus du *Sonderbund*, pour leur rendre le changement sinon agréable, ce qui était impossible, du moins pas trop inacceptable. Dans ce bicamérisme parfait, mais politiquement bancal, la vraie chambre était la chambre du peuple suisse, l'autre n'était qu'un appendice » (Aubert, 1998 : 47). Deuxièmement, les sénateurs étant élus par les Grands Conseils ne bénéficiaient pas de la même légitimité assurée à leurs collègues députés par l'élection populaire directe. Il suffit de rappeler qu'à l'époque les mandats des sénateurs ne duraient qu'une seule année, voire parfois une seule session. De plus, dans certains cantons, les législatifs cantonaux chargés de leur élection pouvaient révoquer leur mandat en tout temps.

cantons. Les séances des deux conseils ont lieu séparément, à l'exception de l'élection des conseillers fédéraux, du chancelier de la Confédération, des juges fédéraux et, en cas de guerre, du général de l'armée (Aubert, 1998 : 31–34).

Le *Conseil national* (qualifié aussi de « Chambre basse » ou « Chambre du peuple ») compte, en 1848, 111 membres, à raison d'un siège pour 20'000 habitants (Suisse et étrangers)⁵⁰. Le nombre de députés augmente en relation avec la croissance démographique jusqu'en 1963, lorsqu'on le fixe définitivement à 200⁵¹. Chaque canton constitue une circonscription électorale qui élit au moins un représentant, même si au début le nombre de circonscriptions est plus élevé, en raison du fait que certains cantons sont divisés en plusieurs districts électoraux. Les sièges sont répartis par députation cantonale en fonction du recensement de la population de chaque canton et demi-canton (Aubert, 1998 : 54–57 ; Graf, 2006). La durée de la législature est d'abord de trois ans ; elle est fixée à quatre ans depuis 1931. Jusqu'en 1917, les élections du Conseil national se tiennent au système majoritaire. La proportionnelle est adoptée pour la première fois lors des élections de l'automne 1919. En raison du principe de la séparation des pouvoirs, il existe des règles d'incompatibilité. Ainsi, personne ne peut cumuler un mandat au Conseil national avec celui de conseiller aux États, conseiller fédéral, juge fédéral, chancelier de la Confédération, fonctionnaire fédéral ou général de l'armée. Les ecclésiastiques sont aussi longtemps exclus, ce qui constitue un héritage de l'anticléricalisme caractérisant à l'époque la force politique majoritaire, les radicaux. Ce n'est qu'avec la révision totale de la Constitution fédérale en 1999 que cette interdiction est abolie.

Le *Conseil des États* (qualifié également de « Chambre haute » ou « Chambre des cantons ») compte 44 membres de 1848 à 1979, année où il passe à 46 avec la création du canton du Jura. Chaque canton délègue deux représentants (indépendamment de sa population), alors que les six demi-cantons élisent un seul sénateur. Au début, les conseillers aux États sont très souvent élus par les Grands Conseils pour la durée d'un an. Ensuite, tous les cantons sont passés à l'élection populaire pour quatre ans de leurs sénateurs (Berne a été le dernier à l'avoir introduite en 1977) (Aubert, 1998 : 59–60). Cette élection, qui se tient au système majoritaire (sauf au Jura et, dès 2011, à Neuchâtel), a lieu en même temps que pour la Chambre basse partout, sauf à Appenzell

50 La prise en compte des étrangers pour l'attribution des sièges a été critiquée au début du XX^e siècle par les milieux politiques ruraux. Ceux-ci demandaient, sans succès, que le calcul se fasse en tenant compte seulement de la population suisse. La prise en compte de la population étrangère favorisait les cantons urbains au détriment de ceux campagnards (Aubert, 1998 : 57).

51 Voici plus précisément l'évolution du nombre de sièges du Conseil national depuis sa création : 111 (1848), 120 (1851), 128 (1863), 135 (1872), 145 (1881), 147 (1890), 167 (1902), 189 (1911), 198 (1922), 187 (1931), 194 (1943), 196 (1951) et 200 (1963) (Aubert, 1998 : 58 et 93).

Rhodes-Intérieures⁵². Contrairement au Conseil national, les ecclésiastiques peuvent être élus à la Chambre des cantons, avec d'éventuelles exceptions en cas de dispositions cantonales contraires. Par contre, d'après la nouvelle Loi sur le Parlement (article 14) entrée en vigueur en 2003, les fonctionnaires fédéraux ne peuvent plus siéger dans aucune des deux Chambres, à l'exemple des juges fédéraux, des membres du commandement de l'armée et des administrateurs d'entreprises dans lesquelles la Confédération occupe une position prépondérante.

Les deux branches de l'Assemblée fédérale se caractérisent par des « styles » relativement divergents dus, entre autres, au différent système d'élection sur lequel elles reposent. Ainsi, le Conseil national compte un nombre plus grand de partis ; il est également considéré comme plus ouvert aux idées nouvelles, ainsi que plus « vivant » et « bruyant ». Au sein de ce dernier, les élus constituent des groupes parlementaires, composés au minimum de cinq députés. Au contraire, le Conseil des États se caractérise par une ambiance plus calme, ce qui permet de le définir comme la véritable « Chambre de réflexion » de l'Assemblée fédérale. Il n'y a pas de groupes parlementaires ; la majorité des sénateurs appartient aux principaux partis, mais c'est souvent la défense des intérêts régionaux qui prime au détriment des intérêts partisans (Graf, 2006).

Au début, les deux chambres siègent – d'habitude simultanément – lors d'une seule session ordinaire en juillet dont la durée est de trois ou quatre semaines. Cependant, comme le temps à disposition est insuffisant, des sessions supplémentaires sont souvent organisées au cours de l'année. Lors des révisions de la Loi sur les rapports entre les conseils, en 1863 et en 1902, on décide d'organiser une session ordinaire divisée en deux parties. Pendant le XX^e siècle, ces deux parties sont elles-mêmes divisées en deux, ce qui *de facto* renvoie à un système de quatre sessions. Ce n'est qu'en 1962 que l'organisation du travail parlementaire sur quatre sessions ordinaires (mars, juin, septembre et décembre) est formalisée⁵³. Chaque session dure trois semaines ; chaque conseil peut néanmoins décider de la prolonger d'une semaine, sous forme de session spéciale, à la condition qu'il ait l'accord préalable du bureau du conseil⁵⁴. Il

52 Dans le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures (AI), l'élection du conseiller aux États est une tâche qui revient à la Landsgemeinde qui se tient à peu près six mois avant l'élection pour le Conseil national. Il y a quelques années, l'élection « décalée » pour les sénateurs et les députés avait lieu aussi à Obwald, Zoug et dans les Grisons.

53 L'officialisation du système des quatre sessions a été faite sans cependant modifier préalablement la Constitution. C'est donc seulement en 2000, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle charte constitutionnelle, que la règle a été formellement inscrite. En effet, jusqu'alors, la disposition en vigueur prévoyait que les conseils se réunissaient une fois par an en session ordinaire.

54 Cette possibilité est reconnue par la loi sur les rapports entre les conseils depuis 1974. Cependant, ce n'est qu'après la réforme du Parlement de 1991 qu'on évoque explicitement le terme de « session spéciale ». Depuis 2009, le bureau du Conseil national est obligé par la loi d'organiser chaque année au moins une session spéciale, à condition qu'il y ait suffisamment d'objets à discuter.

existe également la possibilité de convoquer des sessions extraordinaires pour la discussion d'événements exceptionnels (Services du Parlement, 2016). La publication des débats parlementaires n'a lieu que partiellement depuis 1891. Jusqu'alors, les seuls comptes-rendus accessibles sont les articles de presse, notamment ceux de la *Neue Zürcher Zeitung* (Neidhart, 2010). Depuis 1971, les séances sont désormais publiées intégralement dans le Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale⁵⁵ (pour plus de détails, voir Comment, 2016).

Le Parlement suisse étant un modèle de bicamérisme parfait, les deux conseils législatifs ont donc les mêmes compétences. Dans les deux branches de l'Assemblée fédérale, les décisions se prennent à la majorité simple. Un objet n'est pas discuté au cours de la même session par le Conseil national et le Conseil des États, sauf en cas d'urgence et exclusivement sur décision de la Conférence de coordination – créée en 1984 – et composée par les bureaux des deux conseils. Les présidents des Chambres décident, lors de la préparation de l'ordre du jour, quel conseil doit traiter en premier un dossier. Chaque projet est adopté seulement lorsqu'il y a une concordance de vues. En cas de divergences persistantes entre les deux conseils, c'est-à-dire après trois délibérations dans chaque chambre, une conférence de conciliation (créée en 1902) est mise en place. Si, après cette conférence, les divergences persistent, le projet de loi est abandonné (Lüthi, 2014 : 173).

3.1.2 Les fonctions et le rôle du Parlement suisse

Comme l'observe Kriesi (1998), il est important de distinguer les aspects formels des institutions politiques – inscrits notamment dans la Constitution – et leur véritable mode de fonctionnement. Plus précisément, « le fonctionnement du système dépend encore des procédures et des pratiques informelles qui se développent dans le cadre des institutions formelles au niveau politique,

Entre 1992 et 2015, vingt-deux sessions spéciales ont été convoquées, dont huit pour les deux Chambres, douze pour le seul Conseil national et deux pour le seul Conseil des États (Services du Parlement, 2016 : 5–7). Cette évolution ne fait, par ailleurs, que témoigner l'augmentation sensible des charges du Parlement fédéral.

55 Au sujet de l'introduction controversée d'un bulletin des séances du Parlement fédéral, Aubert (1998 : 41) affirme que « la question d'un Bulletin officiel revenait périodiquement à la surface. Elle mettait toujours aux prises les deux mêmes camps. Les députés francophones réclamaient le Bulletin, les alémaniques le leur refusaient. Les premiers invoquaient le principe de la démocratie représentative, la nécessité, pour les électeurs, de connaître le comportement des élus. On a aussi dit que leur insistance [...] venait de la peine qu'ils avaient à suivre les débats en allemand. Les seconds répondaient invariablement que le Bulletin coûterait trop cher, que le plaisir de se voir imprimé multiplierait et allongerait les discours, que la presse quotidienne faisait très bien l'affaire [...] [Le président du Conseil des États, *Jonas Furrer, futur conseiller fédéral* – N. d. A] [...] disait que la lecture du Bulletin retiendrait trop longtemps les ouvriers dans les cafés. Quelles que fussent les vraies raisons, fascination excessive des classes laborieuses, crainte d'une concurrence pour les journaux, désir des radicaux de faire leur politique dans la discrétion, la cause était entendue : à chaque fois, la majorité alémanique battait la minorité francophone ».

des clivages sociaux et culturels, de la configuration du pouvoir politique et des stratégies des acteurs participant au processus politique» (Kriesi, 1998 : 182). Cette distinction entre aspects formels et aspects pratiques se révèle centrale pour saisir réellement le rôle du Parlement helvétique dans le système politique suisse. Ainsi, l'article 148, alinéa 1 de la nouvelle Constitution fédérale, entrée en vigueur en 2000, énonce toujours que l'Assemblée fédérale constitue l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons. Par conséquent, le Parlement paraît dominer les deux autres pouvoirs, à savoir l'exécutif (Conseil fédéral) et le judiciaire (Tribunal fédéral). Cette force du législatif est formellement confirmée par le fait que le gouvernement n'a aucune possibilité de dissoudre le Parlement. L'exécutif est élu par le législatif et, de ce fait, il ne bénéficie pas d'une véritable légitimité populaire, contrairement au président américain ou français. L'Assemblée fédérale est aussi indépendante par rapport au pouvoir judiciaire, puisqu'il n'existe pas en Suisse de cour constitutionnelle qui vérifie systématiquement les lois adoptées par le législatif (Papadopoulos, 1997 : 114 ; Lüthi, 2014 : 170).

Toujours d'un point de vue formel, la force du Parlement suisse est définie par les fonctions qu'il remplit. On peut en distinguer quatre (Riklin et Ochsner, 1984 ; Kriesi, 1998 : 185–194 ; Kriesi et Trechsel, 2008 : 71–73).

Premièrement, l'Assemblée fédérale remplit une *fonction élective*, en élisant les conseillers fédéraux, le chancelier de la Confédération, les juges fédéraux, ainsi que le général de l'armée en cas de guerre. En comparaison internationale, l'étendue de cette fonction paraît importante. En effet, dans les régimes présidentiels, le président est en général élu directement par les citoyens, tandis que dans les régimes parlementaires l'élection directe du législatif détermine en règle générale le choix du Premier ministre. En revanche, dans le système suisse, qui ne correspond ni au régime parlementaire ni au régime présidentiel, le peuple ne dispose pas d'influence directe pour la composition du gouvernement (Varone, 2004). Dans la pratique, toutefois, le rôle du Parlement dans l'élection de l'exécutif a été historiquement limité par plusieurs contraintes liées au système de gouvernement. À cet égard, il faut observer qu'« en réalité, la formation d'un gouvernement en Suisse est moins l'expression d'une volonté politique que le constat d'une facticité imposée par des critères de sélection à la fois formels et rigides» (Germann cité par Kriesi, 1998 : 186).

Deuxièmement, le Parlement suisse remplit une *fonction de recrutement* pour la sélection des futurs membres de l'exécutif fédéral. À titre de comparaison, observons qu'en Angleterre, presque tous les membres du gouvernement sont issus du législatif, alors qu'aux États-Unis seulement un nombre restreint de ministres est recruté parmi les membres du Congrès. La Suisse se situe entre

ces deux principaux cas de figure, puisqu'à peu près trois quarts des conseillers fédéraux ont auparavant siégé soit au Conseil national, soit au Conseil des États (Kriesi, 1998 : 186 ; Varone, 2004 : 262).

Comme pour tout parlement, la *fonction législative* est la principale tâche occupant le Parlement helvétique. L'article 160, alinéa 1, de la nouvelle Constitution reconnaît que « tout membre de l'Assemblée fédérale, tout groupe parlementaire, toute commission parlementaire et tout canton peuvent soumettre une initiative à l'Assemblée fédérale ». L'initiative législative est exercée de trois manières : par voie de motion, de postulat ou d'initiative parlementaire. La motion – qui doit être approuvée par les deux Chambres – a un caractère contraignant, puisqu'elle oblige le Conseil fédéral à présenter un projet de loi ou à prendre une mesure donnée. En revanche, le postulat ne doit être accepté que par la branche du Parlement dans laquelle siège son auteur ; le gouvernement n'est pas contraint de soumettre un projet de loi ou d'arrêté. Enfin, l'initiative parlementaire est un outil législatif permettant au Parlement d'adopter un projet de loi de façon autonome, sans passer par le Conseil fédéral. De manière générale, le Parlement suisse peut faire valoir plusieurs compétences législatives, même si certaines d'entre elles requièrent l'aval du peuple et des cantons, ce qui contribue à réduire son influence dans le processus législatif. Ces compétences renvoient à plusieurs aspects, par exemple l'adoption de lois et d'arrêtés sur des enjeux de compétence fédérale, de lois sur l'organisation et le mode d'élection des autorités fédérales. De même, l'adoption des traités avec les États étrangers nécessite l'accord de l'Assemblée fédérale. À cette dernière reviennent aussi toutes les décisions liées à la sécurité extérieure, au maintien de l'indépendance et de la neutralité helvétiques ainsi qu'aux déclarations de guerre, à la conclusion de la paix et au droit de disposer de l'armée. Enfin, c'est au législatif fédéral d'établir le budget annuel, de réviser la Constitution fédérale et de garantir les constitutions et les territoires des cantons (Kriesi, 1998 : 187–189).

Au sujet de l'activité législative du Parlement fédéral, une étude menée pour la période 1948–1982 par Linder, Schwager et Comandini (1985) a montré une stabilité substantielle de la part occupée par le droit parlementaire (c'est-à-dire les actes législatifs adoptés sur proposition d'un élu fédéral) sur le total de l'activité législative (environ 21 %). Au cours de la période examinée, un cinquième donc de la législation adoptée fait suite à une intervention d'un membre de l'Assemblée fédérale, tandis que celle émanant du Conseil fédéral et de l'administration reste largement majoritaire (Linder *et al.*, 1985 : 23–25, 81 et 83). D'autres études ont observé en revanche un accroissement sensible – en termes quantitatifs – de l'activité législative du Parlement depuis les années 1980 et 1990. Plus précisément, Riklin et Möckli

(1991 : 147–148) constatent une claire augmentation des objets traités par les deux conseils législatifs (de 396 en 1976 à 1007 en 1989)⁵⁶. Graf (1991 : 206) observe que le nombre de motions déposées par les conseillers nationaux ne fait que croître depuis les années 1960. Sciarini et Trechsel (1996 : 214) confirment un dynamisme accru du Parlement suisse qui a adopté, au cours de la législature 1991–1995, presque 200 actes législatifs soumis au référendum facultatif, c'est-à-dire presque le double de ceux adoptés pour l'ensemble de la période 1971–1987. Sciarini (2002 : 594) remarque aussi une progression fulgurante des initiatives parlementaires depuis le début des années 1980. Cette « effervescence » législative, d'après Papadopoulos (1997 : 105), s'expliquerait par la complexité grandissante des problèmes et l'étendue des domaines qui doivent être traités par les autorités politiques⁵⁷.

La quatrième tâche remplie par le Parlement suisse est la *fonction de contrôle* qui consiste à exercer, comme le précise l'article 169 alinéa 1 de la Constitution fédérale, « la haute surveillance sur le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les tribunaux fédéraux et les autres organes ou personnes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération ». Concrètement, la fonction de contrôle est notamment remplie par les commissions de gestion et des finances. L'Assemblée fédérale peut aussi instituer des commissions d'enquête, même si le recours à cet instrument est très rare dans l'histoire politique du pays⁵⁸. Il existe aussi trois délégations parlementaires communes aux deux Chambres

56 En très large partie, il s'agit de motions, postulats, interpellations et questions, alors que les initiatives parlementaires restent assez marginales. Le recours relativement faible à l'initiative parlementaire s'explique par le fait que celle-ci, existant théoriquement depuis 1848, n'est employée qu'à partir du milieu des années 1960, suite à l'« affaire des Mirages » ; sa procédure n'est codifiée qu'en 1970. De manière générale, le recours à cet instrument reste limité jusqu'au début des années 1980 (Aubert, 1998 : 131 ; Sciarini, 2014a : 531).

57 Ce dynamisme est certes un peu relativisé par l'examen de la suite accordée aux initiatives parlementaires. En effet, les données montrent que le succès direct de celles-ci recule sensiblement (Graf, 1991 ; Sciarini, 2002 : 595). En même temps, il faut préciser que le bilan sur l'efficacité des instruments d'impulsion parlementaire s'améliore sensiblement si l'on tient compte du succès indirect de ces mêmes outils législatifs. Plus précisément, le « succès indirect peut prendre plusieurs formes : tout ou partie de la demande formulée dans l'initiative peut être reprise par un projet du Conseil fédéral ou d'une Commission, ou encore être transmise au Conseil fédéral sous forme de motion » (Sciarini, 2002 : 596).

58 Jusqu'à maintenant, le Parlement suisse n'a accepté la création que de quatre commissions d'enquête : 1) pour l'« affaire des Mirages » en 1964, sur le dépassement des crédits pour l'achat des avions de combat français Mirages. Dans la foulée de cette affaire, le Parlement a créé la base légale nécessaire pour la mise sur place des commissions d'enquête ; 2) pour l'« affaire Kopp » en 1989, sur les circonstances qui ont conduit à la démission de la ministre de justice et police Elisabeth Kopp ; 3) sur l'affaire dite des « fiches » en 1990, pour enquêter sur les activités des services de renseignement militaire ; 4) sur la Caisse fédérale de pension en 1995, pour vérifier les dysfonctionnements de l'institution et les responsabilités éventuelles du conseiller fédéral Otto Stich, ainsi que du Conseil fédéral. Depuis 1995, on compte vingt-neuf requêtes pour la mise sur pied d'une commission d'enquête parlementaire refusées ou retirées (entre autres sur la faillite de la compagnie aérienne Swissair, sur la complicité suisse avec le régime d'apartheid en Afrique du Sud, sur les fonds publics octroyés pour l'organisation de l'exposition nationale

fédérales : la délégation administrative, chargée de surveiller la conduite des affaires et les finances des Services du Parlement, la délégation des finances, qui examine et surveille l'ensemble des finances de la Confédération, et la délégation des Commissions de gestion, dont le mandat consiste à contrôler en détail les activités dans les domaines de la sécurité de l'État et des services de renseignement⁵⁹. Mentionnons également l'existence, depuis 1990, du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) qui est le véritable centre de compétences de l'Assemblée fédérale en matière d'évaluation. Il contribue notamment à la haute surveillance parlementaire en fournissant des données scientifiques. Il mène des évaluations portant sur la conception, la mise en œuvre et les effets des mesures prises par la Confédération et il procède à des audits de gestion. Le contrôle parlementaire s'exerce aussi par le dépôt, de la part des élus, de questions ou d'interpellations adressées au Conseil fédéral, pour demander des informations sur une affaire touchant la Confédération.

Dans son ensemble, l'Assemblée fédérale a dû historiquement faire face à des limites importantes dans l'exercice de sa fonction de contrôle. En effet, elle est longtemps sujette à un véritable manque de compétences, d'informations et de temps pour remplir de manière adéquate sa tâche de surveillance. Comme l'observe Kriesi (1998:191) au sujet de cette fonction, il faut préciser que, contrairement à d'autres pays, elle n'est que faiblement développée en Suisse jusqu'à peu près la fin des années 1980. De même, Papadopoulos observe que « sur l'accomplissement de sa fonction de contrôle, force est de constater que le Parlement réagit plus qu'il n'anticipe les dérives liées à la trop forte autonomie de l'administration » (1997: 98). À ce propos, les scandales liés à l'« affaire des Mirages » en 1964 et à celui des fiches en 1989 ont mis en évidence les limites du contrôle du législatif sur l'exécutif et sur l'appareil administratif. Par rapport à ce dernier, le Parlement suisse souffre également d'un déficit de surveillance concernant l'implémentation des lois qu'il vote, étant donné la très grande marge d'action attribuée à l'administration fédérale (Papadopoulos, 1997: 99). Les parlementaires eux-mêmes sont par ailleurs conscients des énormes déficiences en matière de contrôle des Chambres fédérales, tant et si bien que les quatre commissions d'enquête parlementaire, mises sur pied depuis les années 1960, ont toutes insisté sur cet aspect (Kriesi, 1998: 192–193).

Expo.02, sur la crise financière et le cas UBS) (<http://www.parlament.ch/fl/organe-mitglieder/kommissionen/aufsichtskommissionen/puk/pages/default.aspx>, consultée le 05.07.16).

59 Cette délégation n'est pourtant créée qu'en 1991, à la suite du scandale des fiches, dans le but justement de résoudre le déficit de contrôle du Parlement. Il y a aussi une quatrième délégation, commune aux deux Chambres, chargée de la surveillance des travaux pour la Nouvelle ligne ferroviaire à travers les Alpes (NLFA). Ses activités néanmoins cesseront une fois les travaux de la NLFA achevés.

En résumé, d'un point de vue juridique, le Parlement suisse est sans aucun doute l'institution politique suprême. De même, sur le plan formel, le Parlement suisse ne se différencie guère des autres parlements quant aux fonctions qu'il remplit. Pourtant, certains éléments contribuent à atténuer cette force apparente. En effet, dans la pratique, comme nous venons de le voir, l'Assemblée fédérale a historiquement de la peine à accomplir certaines de ses fonctions (notamment législative et de contrôle). Aubert remarque qu'au début de l'État fédéral, il existe une différence substantielle entre le Parlement et le gouvernement. Plus précisément, «le Conseil fédéral est permanent [...] ses membres s'occupent de tâches fédérales tous les jours de la semaine et presque toutes les semaines de l'année [...], ils peuvent même recourir aux services de quelques fonctionnaires. Tandis que, de l'autre côté, l'autorité «prépondérante» ne siège que peu de semaines par an et ne dispose d'aucun personnel qui lui soit attaché» (Aubert, 1998 : 49). Ce constat reste valable également pour une très large partie du XX^e siècle. En effet, longtemps le législatif helvétique, contrairement au gouvernement, ne pourra pas compter sur l'appui d'un service administratif. Le développement des Services du Parlement n'a lieu qu'au début des années 1970, lorsque le secrétariat de l'Assemblée fédérale se sépare de la Chancellerie fédérale. Depuis 1972, les services parlementaires dépendent du législatif et de ses organes (Z'graggen, 2009 : 55–56).

3.2 Les raisons de la faiblesse structurelle de l'Assemblée fédérale

De manière générale, le rôle et le pouvoir du Parlement suisse dans le processus décisionnel, en dépit de ses compétences formelles de législateur, ont été considérés comme faibles (voir Kriesi, 1998 : 182 ss.; Linder, 1999; Vatter, 2014 : 259 ss.). Suivant Kriesi, «le pouvoir de l'Assemblée fédérale est limité par des contraintes institutionnelles : sa faiblesse face au gouvernement, son manque de ressources et le fait qu'elle ne constitue qu'une étape intermédiaire dans le processus législatif (intercalée entre une phase préparlementaire très importante et une phase plébiscitaire souvent décisive) diminuent considérablement sa marge d'action» (1998 : 217). Dans les pages suivantes, nous allons nous pencher sur trois facteurs ayant historiquement contribué à affaiblir le Parlement suisse : les instruments de la démocratie directe, la phase pré-parlementaire et le principe de milice.

Les deux premiers éléments tiennent au processus législatif helvétique (tableau 14). Dans la phase d'impulsion, le Parlement fédéral n'est de loin pas le seul organe pouvant lancer un processus législatif. En effet, à ce sujet,

il est « concurrencé » par d'autres acteurs tels que le gouvernement fédéral, les cantons et les citoyens eux-mêmes. Ces derniers peuvent mettre un objet à l'agenda à travers l'instrument de l'initiative populaire. Par conséquent, la prédominance du Parlement en matière législative est parfois relativisée (pour plus de détails, voir Sciarini, 2014a : 530–531). Si le Parlement peut être à l'origine du processus législatif et s'il est incontournable pour l'adoption des lois (phase de décision), il est par contre complètement écarté d'une étape cruciale qui suit immédiatement celle de l'impulsion, à savoir celle de l'élaboration du projet de loi proprement dit (phase pré-parlementaire). Dans la phase d'implémentation de la législation fédérale, le rôle prépondérant est notamment joué par les cantons (*fédéralisme d'exécution*), ainsi que par les associations d'intérêt auxquelles, selon le principe de subsidiarité, on délègue certaines tâches d'exécution des lois (Kriesi et Trechsel, 2008 : 123–124).

Le troisième facteur ayant historiquement limité le rôle du Parlement suisse est une faiblesse de ressources financières et d'expertise, largement liée au caractère de milice caractérisant le mandat d'élu fédéral et ayant, pendant longtemps, ralenti tout processus de professionnalisation de l'activité parlementaire.

Tableau 14 Les phases du processus législatif en Suisse

Phase d'impulsion	Phase pré-parlementaire	Phase de décision	Phase de mise en œuvre	Phase d'évaluation
Initiative populaire; impulsion parlementaire (motion, postulat, initiative); initiatives des cantons; impulsion par le Conseil fédéral	a) avant-projet; b) commission d'experts; c) procédure de consultation; d) mise au point du projet (procédure de co-rapport)	a) phase parlementaire; b) phase référendaire		

Source : Kriesi (1998) : 190.

3.2.1 Les instruments de la démocratie directe

Lors des premières années de l'État fédéral, la seule voie par laquelle le peuple peut s'exprimer est celle des élections (Aubert, 1998 : 41 ss.). La révision totale de la Constitution en 1874 entraîne des conséquences très importantes en ouvrant notamment la porte à la démocratie directe. Jusqu'alors, en effet, les citoyens ne disposent que de deux instruments touchant exclusivement à la révision de la Charte constitutionnelle : le référendum obligatoire pour toute modification votée par le Parlement et l'initiative populaire pour la révision

totale proposée par les citoyens. Une lutte, revendiquant une plus grande participation populaire à la vie politique, est longtemps menée par le Mouvement démocratique qui dénonce la prépondérance de la grande bourgeoisie libérale et radicale. En accord avec l'opposition conservatrice catholique, le mouvement parvient à imposer les droits de référendum législatif facultatif en 1874 (pour plus de détails sur la genèse de ce dernier, voir Aubert, 1998 : 76–80) et d'initiative populaire pour réviser partiellement la Constitution en 1891⁶⁰. L'introduction de ces deux outils de démocratie directe a ainsi constitué une importante limite pour les travaux du Parlement qui, désormais, doit tenir compte d'une possibilité de blocage par les acteurs capables de lancer un référendum⁶¹. Par ailleurs, c'est justement à la suite de l'introduction du référendum facultatif que se développe la procédure de consultation. La création de cette procédure est jugée incontournable, notamment pour réduire au minimum les menaces référendaires des groupes de pression. Autrement dit, par la mise sur pied de cette démarche consultative on vise, d'une part, à estimer les chances de succès d'une proposition devant le peuple et, d'autre part, à atteindre le plus large soutien pour le projet de loi (Neidhart, 1970 ; Papadopoulos, 1997 : 78–91 ; Sciarini, 2014a : 534–535). Au cours des décennies, les institutions de la démocratie directe au niveau fédéral ont connu des évolutions significatives. En effet, aux deux instruments prévus dès 1848, s'ajoutent d'autres outils référendaires au cours du XIX^e et du XX^e siècle⁶².

De nos jours, la Constitution fédérale prévoit un *référendum obligatoire* (avec le vote du peuple et des cantons) pour toute révision constitutionnelle, pour l'adhésion à des organisations de sécurité collective ou à des communautés supranationales, ainsi que pour les lois fédérales déclarées urgentes qui sont dépourvues de base constitutionnelle et dont la durée de validité dépasse une année. Sont soumis au vote du peuple (mais pas des cantons) les *initiatives populaires* : 1) demandant une révision totale de la Constitution ; 2) conçues en termes généraux qui tendent à la révision partielle de la Constitution et qui ont été rejetées par l'Assemblée fédérale.

60 Le Mouvement démocratique, né sur la gauche du Parti radical, est aussi le partisan du passage de l'élection parlementaire (faite par les Grands Conseils) à l'élection populaire des conseillers aux États (Aubert, 1998 : 60).

61 Une enquête réalisée en 1990 auprès des parlementaires a révélé qu'une large majorité de ceux-ci (70 %) était influencée, dans l'accomplissement de son activité, par la menace référendaire. En même temps, le référendum était aussi perçu comme un outil légitime par les élus fédéraux eux-mêmes, tant et si bien que 63 % des élus interviewés admettait ne pas hésiter à y recourir (Kobach, 1993 : 160–161). Sur l'impact de la démocratie directe sur le processus décisionnel en Suisse, voir aussi Papadopoulos (2001).

62 La seule exception est l'initiative populaire générale. Ce nouveau droit populaire est introduit en 2003 et supprimé en 2009, sans avoir été jamais utilisé, son application ayant été jugée trop complexe.

Un *référendum facultatif* est prévu si 50'000 citoyens et citoyennes ayant le droit de vote ou huit cantons le demandent dans les 100 jours à compter de la publication officielle du texte de loi. Peuvent notamment faire l'objet de ce type de référendum et être soumis au vote du peuple : les lois fédérales, les lois fédérales déclarées urgentes dont la durée de validité dépasse un an ; les arrêtés fédéraux – dans la mesure où la Constitution ou la loi le prévoient – et les traités internationaux (article 141) (pour plus de détails, voir Aubert, 1998 : 110–113).

De manière générale, la phase référendaire a contribué à affaiblir le rôle et l'influence du Parlement dans le système politique helvétique. Comme nous venons de l'évoquer, après l'adoption d'un projet de loi par l'Assemblée fédérale, le processus législatif n'est pas forcément terminé. Il existe la possibilité que le texte législatif soit obligatoirement ou facultativement soumis au vote populaire. Depuis les années 1970, le recours aux instruments de la démocratie directe a très sensiblement augmenté, ce qui est aussi à relier à l'augmentation de l'activité législative de l'Assemblée fédérale (Sciarini et Trechsel, 1996 ; Sciarini, 2014a).

3.2.2 La phase pré-parlementaire et parlementaire

Les projets législatifs discutés au Parlement sont préparés à l'occasion des *procédures pré-parlementaires*. Celles-ci se divisent en plusieurs étapes (tableau 14) (Kriesi, 1998 : 188–189 ; Sciarini, 2014a : 531–541).

Premièrement, un avant-projet est établi par un fonctionnaire, un expert indépendant ou bien un groupe de travail incluant des représentants de l'administration fédérale et des spécialistes du domaine ou des domaines concernés par le projet de loi.

Deuxièmement, une commission d'experts, composée de spécialistes et des représentants des groupes d'intérêt, des cantons et des partis politiques comptant des élus au Parlement, peut être mise sur pied⁶³. Ses membres sont notamment désignés en tenant compte de facteurs politiques, linguistiques, régionaux et confessionnels. La commission est chargée de rédiger une version plus élaborée du projet de loi ou du projet constitutionnel.

63 La création des commissions d'experts n'est certes pas une spécificité helvétique. Néanmoins, leur développement en Suisse a pris des formes particulières qui ont contribué à affaiblir, une fois de plus, le Parlement fédéral. Suivant Papadopoulos (1997 : 69–70), « la perte de pouvoir du parlement est bien sûr plus forte dans les démocraties majoritaires où le gouvernement contrôle mieux le législatif. Pourtant, même en Suisse, l'exécutif voit son pouvoir augmenter : non seulement l'administration et le gouvernement préparent les décisions, mais ils gardent en plus un pouvoir d'appréciation considérable, jugeant si un projet mérite d'être présenté au Parlement ou s'il doit simplement être abandonné suite à une consultation qui a été jugée négative. L'exécutif fonctionne comme un véritable filtre sélectif, décidant de l'avenir des dossiers politiques ».

Troisièmement, une procédure de consultation est lancée par le Conseil fédéral, dans le but de soumettre le projet de loi (ou constitutionnel) aux organisations socioéconomiques et aux partis politiques. Elle remplit en quelque sorte une fonction de simulation des réactions quant à l'acceptabilité sociale du projet de loi en discussion. Les acteurs inclus dans la procédure de consultation doivent, entre autres, satisfaire au critère de la réputation qui constitue une forme ultérieure de sélectivité. En effet, le gouvernement et l'administration se veulent très attentifs à la capacité de certains acteurs, d'une part, de lancer un référendum contre une décision et, d'autre part, de remporter un succès lors de la votation populaire. En bref, la procédure de consultation vise à inclure dans le processus décisionnel les acteurs censés disposer d'un « pouvoir de chantage » dès le moment où ils sont en mesure, grâce à leur réputation et à leurs capacités de mobilisation, de s'opposer efficacement à une décision (Papadopoulos, 1997 : 78–81). Lors de la procédure de consultation prévue dans toute phase pré-parlementaire, les groupes d'intérêt, surtout les associations faitières de l'économie, jouent historiquement un rôle central. Au niveau national, ces dernières se sont formées bien avant les partis politiques⁶⁴, ce qui montre que la nécessité d'une défense commune des intérêts économiques est ressentie en Suisse bien avant celle de l'élaboration et de la diffusion de visions et idées politiques générales. De plus, ces mêmes associations économiques développent une organisation centralisée, dont les partis politiques ne peuvent pas disposer, et qui leur permet d'accroître leur influence dans le processus décisionnel helvétique (Mach, 2014, 2015 : 36 ss.). Aubert observe également que « cette organisation centralisée des associations économiques leur a permis de se doter d'un corps de véritables spécialistes dont le Gouvernement fédéral n'a pas manqué de tirer profit. Au lieu d'augmenter l'effectif de ses propres fonctionnaires, il a préféré recourir aux services de ces administrations privées, notamment pour se procurer des informations statistiques, et c'est ainsi que la Confédération a noué avec les associations, dès le XIX^e siècle, des rapports de client à fournisseurs qu'elle n'a évidemment jamais établis avec les partis » (Aubert, 1998 : 121).

La procédure de consultation est désormais appliquée pour tous les domaines politiques, alors qu'au début elle n'est envisagée que pour la politique économique. Normalement, elle se fait sous forme écrite et elle inclut les acteurs déjà impliqués dans la commission d'experts. Néanmoins, depuis le début des années 1990, la consultation peut se faire sous forme orale, à travers des conférences ou des auditions (*hearings*) (pour plus de détails sur l'institution-

64 Parmi les principales associations faitières de l'économie, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI) est constituée en 1870, l'Union suisse des arts et métiers (USAM) en 1879, l'Union syndicale suisse (USS) en 1880, l'Union suisse des paysans (USP) en 1897 (Mach, 2014 : 414 ss.).

nalisation de la procédure de consultation, voir Blaser, 2003). Enfin, avant que le projet de loi ne soit adopté par le gouvernement, il est soumis à une consultation interne à l'administration fédérale et plus précisément auprès des différents services administratifs impliqués (procédure de co-rapport).

Une fois achevée cette phase pré-parlementaire, le Conseil fédéral soumet le projet de loi ou constitutionnel au Parlement avec un message qui résume la procédure suivie pour l'élaboration du projet ainsi que son contenu, son impact et son coût financier⁶⁵. Nous arrivons ainsi à la *phase parlementaire* proprement dite du processus législatif (Sciarini, 2014a : 541–547). Après avoir reçu le message de l'exécutif, les présidents des deux Chambres s'accordent sur la priorité de délibération. Ensuite, le projet est examiné par la commission compétente qui rédige un rapport (parfois il peut y en avoir deux ou plus; l'un de majorité et les autres des minorités). En vue du plénum, chaque groupe parlementaire décide de la position à défendre. Les délibérations au Conseil national et au Conseil des États comportent notamment un débat sur l'entrée en matière, une discussion portant sur les différents articles du texte de loi (vote de détail) et un vote sur l'ensemble. Après que le projet a été discuté par l'un des deux conseils, il est débattu par l'autre conseil. S'il n'y a pas entente, le projet fait la navette entre les deux Chambres jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé⁶⁶. Une fois les divergences aplanies, le texte de loi est adopté au vote final par les deux conseils.

En comparaison avec la phase pré-parlementaire, l'étape parlementaire du processus législatif a toujours été considérée comme étant la moins importante. Les modifications ultérieures aux propositions du Conseil fédéral apportées par le Parlement restent généralement de portée mineure⁶⁷. Ce qui paraît ainsi

65 En réalité, comme l'observent Kriesi et Trechsel, tous les projets législatifs ou constitutionnels ne suivent pas forcément les différentes étapes de la phase pré-parlementaire. Il existe une tendance à rationaliser davantage le processus qui se traduit par une diminution sensible des projets de loi élaborés par une commission d'experts. Cette volonté de rationalisation est, entre autres, démontrée par l'adoption, en 2005, de la nouvelle loi fédérale sur la procédure de consultation. Celle-ci prévoit que seuls le Conseil fédéral et la commission parlementaire compétente peuvent désormais ouvrir la procédure et non plus aussi un département ou un office fédéral. L'étendue de la phase pré-parlementaire varie en fonction de la portée du projet. Elle est ainsi plus importante dans le cas des modifications constitutionnelles ou des lois fédérales; elle est, par contre, plus marginale pour les décrets urgents ou les initiatives populaires (Kriesi et Trechsel, 2008 : 118).

66 Une étude publiée dans les années 1980 a montré que la capacité à trouver des compromis entre les Chambres est très élevée. Dans 90 % des cas, un accord est obtenu après deux délibérations par chambre au maximum (Riklin et Ochsner, 1984 : 90). La situation paraît néanmoins avoir profondément changé au cours des années 1990. Une étude a montré que le recours à la conférence de conciliation a sensiblement augmenté pendant la législature 1995–1999. À quinze occasions, la conférence a dû être convoquée; autant que pour toute la période 1905–1989 (Nicolet *et al.*, 2003 : 14–15).

67 Riklin et Zehnder ont montré que sur 357 décisions prises au cours de la législature 1971–1975, un peu plus d'un tiers des projets du Conseil fédéral (37 %) est modifié par le Parlement. La très grande majorité des modifications (68 %) n'ont été que marginales, tandis que seulement 3 % des projets gouvernementaux modifiés par le législatif helvétique a subi des amendements très

relativiser la réelle portée de la fonction législative accomplie par le Parlement suisse. À ce propos, les résultats obtenus dans une enquête réalisée durant les années 1970 sont assez éloquents : plus une étape est située en amont du processus décisionnel, plus elle revêt d'importance aux yeux de l'élite politique (Kriesi, 1998 : 190 ; pour plus de détails voir Kriesi, 1980). Cela dit, il n'en reste pas moins que les années 1990 coïncident avec une période décisive pour la professionnalisation accrue du mandat de parlementaire fédéral et le renforcement du rôle du Parlement dans le processus décisionnel (voir plus loin, 4.2). Ce dernier aspect est par ailleurs souligné par les études de Lüthi (1997) et Jegher (1999) qui constatent que les commissions spécialisées permanentes ont considérablement amélioré le travail du législatif et que le lieu du compromis intervient désormais de plus en plus fréquemment au Parlement, plutôt que lors de la phase pré-parlementaire (Fischer, 2012 ; Sciarini, 2014b ; Sciarini *et al.*, 2015)⁶⁸.

Au-delà du rôle joué par les instruments de la démocratie directe et la phase pré-parlementaire, il existe un troisième facteur ayant historiquement contribué à affaiblir l'influence et le pouvoir de l'Assemblée fédérale : le principe de milice et le faible degré de professionnalisation du Parlement suisse.

3.2.3 Le principe de milice et la faible professionnalisation du Parlement fédéral

Le concept de milice renvoie à un principe d'organisation de la vie publique en Suisse qui repose sur l'idée selon laquelle les charges et les tâches publiques sont assumées à titre extraprofessionnel et bénévole. Le principe a été appliqué d'abord au domaine militaire, dont il tire par ailleurs son origine. À l'époque de l'Ancien Régime, il s'étend au domaine politique, principalement au niveau communal (pour les membres des exécutifs communaux) et ensuite, au XIX^e siècle, à l'échelon cantonal (pour les membres des législatifs et – dans un premier temps – des exécutifs) (Riklin, 1982 ; Wiesli, 2003 ; André, 2004 :

importants (étude citée par Linder, 1987 : 40–41 ; pour plus de détails sur l'accomplissement de la fonction législative de l'Assemblée fédérale, voir aussi Zehnder, 1988, notamment le chapitre 2 : 73 ss.). Toutefois, comme l'observe Papadopoulos (1997 : 103), « pour juger de la force ou de la faiblesse du Parlement, il convient de replacer les données dans leur contexte, ce qui revient à s'interroger aussi sur le climat politique des périodes dans lesquelles s'inscrivent les décisions ». En d'autres termes, la proportion des modifications apportées par l'Assemblée fédérale aux projets gouvernementaux est liée au degré de conflictualité à son intérieur. Par ailleurs, cela paraît en partie confirmée par les analyses de Jegher (1999) et Sciarini (2002), ayant constaté une augmentation du taux de modification des projets du Conseil fédéral par le Parlement (en moyenne 44 % pour la législature 1991–1995, plus conflictuelle, par rapport à 37 % de la législature 1971–1975, plus consensuelle).

68 Pour des analyses centrées spécifiquement sur des études de cas, voir Kriesi et Jegen (2001) sur la politique de l'énergie, ainsi que Häusermann *et al.*, (2004) sur les réformes des politiques sociales.

12–14)⁶⁹. Le principe de milice s'impose aussi à l'échelon fédéral pour le Parlement ; chaque élu au Conseil national et au Conseil des États remplit par conséquent sa fonction parlementaire comme un mandat annexe à d'autres activités professionnelles. Cette vision reste fortement ancrée dans les pratiques politiques suisses tout au long du XX^e siècle et cela pour plusieurs raisons, à la fois d'ordre éthique, idéologique et identitaire, ainsi que d'efficacité (Stanga, 2011 : 166–170). En raison du principe de milice, « le travail fourni par les parlementaires passe pour un office honorifique et n'est dédommagé que de façon symbolique. Le temps croissant qu'il faut consacrer à ce travail fixe des limites naturelles aux capacités de rendement des parlementaires. C'est pourquoi le poids de l'exécutif, de l'administration et des groupes d'intérêt augmente, qui tous disposent de forces suffisamment nombreuses » (Gruner, 1970a : 137). Une conséquence de ce même principe renvoie à la forte dépendance d'une importante proportion d'élus à l'égard de certains intérêts économiques, à travers l'occupation de positions dirigeantes dans des associations ou l'appartenance à des conseils d'administration (Gruner, 1970a; Kerr, 1981). De manière plus générale, l'enchevêtrement durable entre les sphères politique et économique, avec un puissant rôle politique des associations d'intérêts économiques et un faible poids du mouvement ouvrier durant le XX^e siècle (Katzenstein, 1985 ; Kriesi, 1998 ; Vatter, 2014) n'a pas favorisé l'autonomisation et la différenciation des acteurs politiques, en particulier des parlementaires fédéraux, vis-à-vis des structures sociales et économiques. De plus, suivant Papadopoulos (1997 : 110), « à la charge du système de milice, ajoutons encore que les liens du Parlement avec l'économie ont un impact négatif sur la fonction même de contrôle et de législation. En effet, plus les parlementaires consacrent du temps à leurs activités extra-parlementaires, plus ils risquent de négliger leur travail proprement politique de contrôle et de préparation des lois ».

Les problèmes rencontrés par le Parlement suisse dans l'accomplissement de ses fonctions ne renvoient cependant pas au seul principe de milice. Le manque de ressources des élus par rapport à l'administration, y compris les limites d'ordre logistique, contribue aussi à affaiblir l'attrait de l'arène parlementaire. Ce qui engendre des conséquences en termes de représentativité du législatif helvétique par rapport à l'ensemble de la société⁷⁰. Ces constats

69 Le système de milice se diffuse également dans le domaine privé et dans la société civile. À l'exemple des mandats politiques, les mandats au sein des sociétés sont assumés de manière bénévole et pour une période déterminée.

70 À ce sujet, Papadopoulos observe que « la proximité des parlementaires avec le secteur économique produit des conséquences réelles au niveau de leur représentativité : la rémunération pour le travail au Parlement étant faible, seules des personnes privilégiées s'engagent dans une carrière politique [...] Si l'une des « promesses non tenues » de toutes les démocraties est, comme le soulignait Bobbio [...], d'avoir laissé subsister les oligarchies, il ne fait aucun doute que le système de milice suisse

nous conduisent ainsi à aborder la question de la faible professionnalisation du travail parlementaire en Suisse.

Dans le chapitre 1, nous avons évoqué que le processus de professionnalisation politique se déclenche et se diffuse dans la plupart des pays occidentaux déjà à partir de la deuxième moitié du XIX^e siècle. En France, en Allemagne ou en Angleterre, le premier indicateur de la professionnalisation du mandat de parlementaire est l'introduction d'un véritable salaire (Borchert, 2008). En Suisse, les premiers débats à ce sujet datent seulement des années 1960, sans toutefois qu'il y ait des mesures concrètes allant vers une véritable professionnalisation (voir Hasler, 1998 : 25 ss.). Ce n'est finalement qu'au cours des années 1990 que ce processus se déclenche véritablement, à la suite aussi de plusieurs dénonciations des faiblesses du Parlement fédéral. À maints égards, nous pouvons donc parler d'une professionnalisation tardive du législatif helvétique. Cela est par ailleurs illustré par la faible rémunération des élus suisses. En effet, ceux-ci n'ont longtemps bénéficié que d'une indemnité de présence et de voyage. Ce n'est qu'à la fin des années 1960 qu'ils vont bénéficier d'une sorte de premier modeste salaire sous forme d'indemnité annuelle (pour plus de détails, voir tableau A1 dans les annexes). En s'inspirant de Weber (1959 : 112), on peut dire que les parlementaires suisses ont été très longtemps économiquement indépendants des revenus que l'activité d'élu fédéral leur procure. Ils possèdent une fortune personnelle ou ils occupent une situation sociale privée susceptible d'assurer des revenus suffisants et leur permettant de remplir leur mandat parlementaire, historiquement très peu rémunéré. Les résultats de quelques enquêtes par questionnaire, réalisées auprès des députés et sénateurs suisses, montrent une professionnalisation croissante en termes de temps de travail. À la fin des années 1980, dans une étude de Riklin et Möckli (1991 : 157), un dixième des parlementaires interviewés se considérait comme des politiciens professionnels. Dix ans plus tard, l'étude d'Eco'Diagnostic (2001 : 22), qui se basait très largement sur le questionnaire de Riklin et Möckli, montrait que le nombre d'élus fédéraux se déclarant politiciens professionnels atteignait 21 %. Par contre, le pourcentage de ceux se considérant comme des politiciens de milice avait diminué de 37 % à 32 % entre les deux dates. Une étude plus récente (Bütikofer, 2014), portant sur la 47^e législature (2003–2007) a montré un recul très sensible de ce groupe (11 %) et une croissance significative des parlementaires se définissant des semi-professionnels et des professionnels (tableau 15).

Ces résultats se basent sur la définition que les parlementaires donnent eux-mêmes de leur mandat. En prenant en considération le temps effectif consacré au mandat de parlementaire, Riklin et Möckli ont classé les parle-

à réussi, en plus, à les renforcer, en ne laissant accéder au Parlement que les acteurs privilégiés de la société» (Papadopoulos, 1997 : 110).

Tableau 15 Comment se définissent les parlementaires ?

	Riklin et Möckli (1991)*	Eco'Diagnostic (2001)	Bütikofer (2014)**
Politiciens de milice	37.3	32.5	10.6
Politiciens semi-professionnels	47.1	46.6	55.0
Politiciens professionnels	10.8	20.8	34.4

* Le total ne fait pas 100 %, car 4.6 % des députés se définissaient comme « autres ».

** Les chiffres sont une estimation faite par nous-mêmes à partir des pourcentages indiqués par l'auteure pour le Conseil national et le Conseil des États (voir Bütikofer, 2014 : 70).

mentaires de la manière suivante (1991: 156–57) : *parlementaires de milice* (moins d'un tiers du temps de travail annuel consacré au mandat de député ou sénateur) : 5,6 % ; *parlementaires semi-professionnels* (entre un tiers et deux tiers de l'année, soit 16 à 31 semaines par année) : 81,4 % et *parlementaires professionnels* : 13 % (plus de 31 semaines par année)⁷¹. Seule une faible minorité consacre moins d'un tiers de l'année à leur mandat. Ce qui fait dire aux auteurs que l'Assemblée fédérale peut dès le début des années 1990 être considérée comme un parlement semi-professionnel. Un dernier indicateur, qui confirme la tendance à l'alourdissement des tâches parlementaires, montre que les membres du Parlement suisse consacrent en moyenne davantage de temps à remplir leur fonction : de 48 % du temps de travail (pour la législature 1987–1991) à 59 % (pour la législature 2003–2007) (Riklin et Möckli, 1991 : 150 ; Hug *et al.*, 2010).

La portée de cette professionnalisation doit néanmoins être relativisée, car dans une comparaison internationale, elle reste faible. On assiste certes à une professionnalisation des élus fédéraux en termes de temps de travail consacré au mandat. Cependant, les ressources matérielles allouées aux parlementaires (indemnités, collaborateurs personnels) restent relativement faibles. Les résultats des analyses de Z'graggen (2009) sont à cet égard très parlants (voir aussi Z'graggen et Linder, 2004), car, comme nous l'avons déjà évoqué auparavant, elles montrent que le législatif helvétique affiche un des degrés plus faibles de professionnalisation ; il est même le « meilleur marché » en termes de coûts par habitant. Le temps de travail que les députés consacrent aux sessions plénières est le troisième plus faible sur les vingt législatifs pris en compte. Par contre, l'indicateur lié au temps de travail dans les commissions montre que les députés suisses sont parmi les plus engagés dans une

71 Kerr (1981: 240) est arrivé aux résultats suivants pour la législature 1971–1975, avec cependant une question légèrement différente, qui ne se limitait pas au mandat de parlementaire : « quelle est la proportion du temps consacré aux activités politiques ? » : *politiciens de milice*: 24 % (moins d'un tiers de leur temps) ; *politiciens semi-professionnels*: 49 % (entre un tiers et 75 % de leur temps) ; *politiciens professionnels*: 27 % (plus de 75 % de leur temps). Il faut noter cependant que parmi les politiciens professionnels, on comptait plusieurs conseillers d'État, qui à l'époque étaient encore très nombreux au Parlement fédéral.

comparaison internationale. À ce propos, la littérature distingue principalement les « parlements de discussion » et les « parlements de travail ». Dans le premier cas de figure, dont le Parlement britannique représente l'exemple le plus typique, la plus grande partie du travail des élus se concentre sur les débats lors des sessions plénières. En revanche, un « parlement de travail » (cf. Congrès américain) se caractérise par un travail plus important pour ce qui est des commissions. L'Assemblée fédérale, au cours des dernières décennies, en raison de la réforme du système des commissions (voir plus loin, 3.3.1. et 4.2.2.2) s'est de plus en plus rapprochée du deuxième modèle (Kriesi, 1998 : 184 ; Kriesi et Trechsel, 2008 : 69).

Si l'on se penche sur les indicateurs liés aux ressources matérielles, la professionnalisation du Parlement suisse demeure limitée. En effet, d'après les données élaborées par Z'graggen, les conseillers nationaux suisses sont les deuxièmes moins bien payés, après leurs homologues espagnols. De plus, alors que dans l'ensemble des pays de l'OCDE, chaque parlementaire peut compter – en moyenne – sur 3,5 collaborateurs, ce taux en Suisse n'est que de 0,6 (Z'graggen, 2009 : 119).

Il nous faut cependant admettre, suivant Papadopoulos (1997 : 115), que les faiblesses du Parlement fédéral ne tiennent pas seulement à des éléments de caractère institutionnel ou liés aux ressources (financières, logistiques, d'expertise). Des facteurs d'ordre idéologique ont aussi contribué à tempérer la force du législatif helvétique. À ce sujet, l'auteur insiste sur l'importance de trois « cultes », à l'intérieur du système politique suisse, qui ont permis une légitimation d'autres acteurs et instances dans le processus décisionnel, au détriment justement du Parlement. Premièrement, le *culte de la compétence* conduit à délégitimer le travail des parlementaires, dont les connaissances et les compétences sont jugées comme étant inférieures à celles des experts. Deuxièmement, le *culte helvétique du compromis* renvoie au rôle central joué par la phase pré-parlementaire dans la construction du consensus et à la moindre importance attribuée aux débats dans les Chambres fédérales. Enfin, le *culte du peuple* renvoie à l'importance attribuée aux mécanismes de la démocratie directe qui contribue à valoriser une véritable « déprofessionnalisation de la décision politique ».

3.3 Le Parlement suisse dans une perspective comparée : quelques éléments de repère

Après avoir dressé un portrait de l'Assemblée fédérale, essayons maintenant de la situer dans une perspective comparée. Dans ce sous-chapitre, nous envisageons de mieux contextualiser le Parlement suisse à partir de quelques

éléments théoriques utilisés pour étudier et classer les législatifs nationaux. Cela devrait finalement nous permettre de mieux saisir les éléments de divergence et de convergence par rapport aux autres parlements. Un tel travail n'est pas dépourvu d'intérêt, car, d'une part, il permet « de relativiser passablement de spécificités helvétiques, dont une idéologie du *Sonderfall* a même fait un objet d'attachement qui a parfois confiné à la crispation ». D'autre part, « la mise en évidence de singularités ne prend son sens que si l'on a une connaissance appropriée d'autrui et de ce qui nous en éloigne » (Papadopoulos, 1997 : 10). Essayons donc d'approfondir quelque peu la connaissance des institutions parlementaires, en nous penchant notamment sur leur composition, sur l'organisation du système des commissions, ainsi que sur les relations entre législatif et exécutif.

Les politologues distinguent au moins cinq principales propriétés des parlements dans les régimes démocratiques (Cotta *et al.*, 2008 : 299–301). Premièrement, tout législatif est une assemblée dans laquelle – lors du vote – chaque membre jouit de la même importance. Deuxièmement, chaque parlement est un organisme politique permanent en mesure de légiférer continûment et dont la convocation ne dépend pas d'autres organes, ce qui contribue à accroître son autonomie. Cette nature permanente est toutefois nuancée par le troisième trait distinctif de tout parlement, c'est-à-dire par le fait que ses membres font l'objet d'un renouvellement à des échéances régulières. Une assemblée législative vise aussi à garantir un pluralisme interne, en raison de la présence de différentes sensibilités politiques. Enfin, *last but not least*, chaque parlement est partie intégrante du processus de représentation. Ce n'est donc pas un organe qui s'auto-légitime mais qui, bien au contraire, tire sa légitimité d'un lien institutionnel avec la population établi par des élections.

Au-delà des traits distinctifs communs à tous les parlements démocratiques, par exemple les fonctions remplies (élective, législative, de contrôle, représentative), il existe des variations structurelles dans leur organisation dont la principale réside dans la composition du parlement en une ou deux chambres (Baldwin et Shell, 2001). On parle ainsi de *monocamérisme*, lorsque le pouvoir législatif est rempli par une seule chambre, et de *bicamérisme* lorsque le Parlement se divise en une chambre basse et une chambre haute. La création de deux chambres parlementaires vise historiquement à assurer une représentation de critères différents, auxquels il n'est pas possible de renoncer complètement. Ainsi, dans la première phase de démocratisation, la création de législatifs bicaméraux vise à assurer dans certains pays la représentation des intérêts de l'aristocratie et des hauts fonctionnaires des États monarchiques. Celle-ci peut équilibrer le caractère plus novateur et populaire représenté par les chambres basses. À cet égard, l'exemple le plus parlant est certainement

Tableau 16 Les deux principales typologies de bicamérisme

Pouvoirs/Compétences des Chambres	
Symétriques	Asymétriques
Bicamérisme égalitaire États-Unis, Suisse	Bicamérisme inégalitaire ^{a)} Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, France

^{a)} En Allemagne, la différence principale réside dans le fait que seul le Bundestag (Chambre basse) peut élire le chancelier ou le destituer à travers une « motion de défiance constructive ». Au Royaume-Uni, la Chambre des Communes (chambre basse), élue au suffrage universel, peut adopter seule un projet de loi sans l'accord de la Chambre des Lords. Le rôle de cette dernière, dont une majorité des membres a été nommée à vie par la reine, a sensiblement diminué au cours du XX^e siècle. De même, en Espagne la possibilité d'accorder ou retirer la confiance à l'exécutif est octroyée exclusivement au Congrès des députés. En France, seule l'Assemblée nationale peut mettre en cause la responsabilité du Gouvernement en lui refusant sa confiance ou en votant une motion de censure. De même, en cas de désaccord avec le Sénat, le Gouvernement peut décider de donner à l'Assemblée nationale le « dernier mot » dans la procédure législative (à l'exception des lois constitutionnelles et les lois organiques relatives au Sénat). La Constitution attribue également à l'Assemblée nationale une place prépondérante dans l'examen des projets de loi au sujet des finances et du financement de la sécurité sociale. Ce qui signifie qu'à l'Assemblée nationale revient, d'une part, la première lecture des projets et, d'autre part, l'octroi à celle-ci de délais d'examen plus longs par rapport au Sénat.

Source: Notre élaboration personnelle.

celui de la Chambre des Lords en Angleterre. Dans d'autres pays, en revanche, la création de parlements bicaméraux est liée à la nécessité d'établir un compromis entre la représentation unitaire et celle décentralisée du pays. La volonté de maintenir de nos jours la structure bicamérale, contrairement au cas anglais, répond à des exigences toujours actuelles. Les exemples classiques de cette typologie sont incarnés par l'Allemagne, les États-Unis et la Suisse (Cotta *et al.*, 2008 : 309–310).

Les modèles bicaméraux se distinguent entre eux par les pouvoirs attribués aux deux chambres (tableau 16). Plus précisément, on parle de *bicamérisme égalitaire* (ou *parfait* ou *fort*), lorsque les deux chambres disposent de pouvoirs et compétences équivalents ou presque. Ce modèle constitue le meilleur exemple de la logique du compromis entre deux types de représentation. En revanche, le modèle de *bicamérisme inégalitaire* (ou *imparfait* ou *faible*) repose sur la présence d'une chambre dont les prérogatives sont plus importantes par rapport à l'autre. La Suisse rentre indéniablement dans le premier cas de figure, car les deux branches de l'Assemblée fédérale jouissent des mêmes compétences (cf. 3.1.1).

3.3.1 Les commissions parlementaires

Une deuxième variation structurelle des parlements tient à l'organisation des commissions parlementaires. Le développement de celles-ci est tributaire de

la volonté – face à la taille des assemblées législatives (composées par des centaines d'élus), à la quantité et à la complexité des dossiers à traiter – de créer des sous-groupes représentatifs de la configuration politique de l'ensemble du parlement. À ce sujet, dans les régimes démocratiques, les parlements diffèrent normalement entre eux en raison des modalités d'organisation des commissions, ainsi que des tâches qui leur sont attribuées (Lees et Shaw, 1979 ; Mattson et Strøm, 1995 ; Mastropaolo et Verzichelli, 2006 : 93–102)⁷². L'importance jouée par le système des commissions parlementaires réside entre autres dans la plus ou moins grande spécialisation fonctionnelle et dans le degré de continuité de sa composition. Par exemple, à la Chambre des représentants aux États-Unis, la spécialisation par domaines politiques est très poussée, étant donné qu'au sein des mêmes commissions sont créées des sous-commissions chargées de questions très spécifiques. Par contre, à l'opposé de ce modèle, nous retrouvons le système en vigueur dans le parlement anglais, dans lequel il n'existe pas une véritable spécialisation par domaine d'activité. Les projets de loi sont attribués de manière aléatoire aux commissions, dont la composition n'est pas du tout stable. Les commissions parlementaires anglaises (*Standing Committees*) se caractérisent habituellement par un *turnover* très marqué, puisqu'elles changent leur composition pour chaque loi discutée. Une autre distinction possible réside dans les compétences attribuées aux présidents des commissions. En effet, ces derniers peuvent remplir la fonction de « simple » garant procédural ou jouer un rôle plus politique en exerçant un véritable contrôle sur l'agenda des travaux (Cotta *et al.*, 2008 : 311–312).

Le système en vigueur à l'Assemblée fédérale jusqu'en 1991 se rapproche plutôt du cas anglais. En effet, à l'origine, le Parlement suisse ne conçoit principalement que des commissions ad hoc. Des commissions permanentes sont créées seulement à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle pour des objets de « routine » (budget, compte, garantie des constitutions cantonales)⁷³ ou des projets de portée mineure. En effet, à l'époque, lorsqu'une affaire est jugée importante, elle est confiée à une commission spéciale. Au cours du XX^e siècle, se développe un système mixte combinant des commissions permanentes et non permanentes, même si ces dernières sont nettement plus nombreuses. Par conséquent, la très grande majorité des commissions parlementaires n'est constituée que pour traiter un problème déterminé et elle est dissoute une

72 Voir aussi Z'graggen (2009 : 192 ss.) pour une comparaison du système suisse des commissions parlementaires avec cinq autres pays (Allemagne, Autriche, Belgique, Norvège et Pays-Bas).

73 Au XIX^e siècle, les quelques commissions permanentes (budgets, pétitions, tarifs douaniers, concessions ferroviaires) devaient être reconstituées chaque année. Avec la création des commissions de l'alcool (1890) et des finances (1903) des deux Chambres, pour la première fois, le mandat est attribué pour toute la législature. La commission de gestion du Conseil national n'est créée en 1920, tandis que celle du Conseil des États le sera en 1927 (Burkhard, 1952 : 30–32).

fois que les travaux sont achevés⁷⁴. Pendant longtemps, on s'est opposé au développement d'un véritable système de commissions permanentes, d'une part, en raison d'une certaine méfiance envers la spécialisation excessive des élus fédéraux que ce système aurait engendrée et, d'autre part, car le Conseil fédéral craignait que leur développement n'entraîne un interventionnisme accru du législatif dans le processus décisionnel (Burkhard, 1952: 19 ss.; Lüthi, 1997: 36 ss.; Aubert, 1998: 130–131). Le tournant a lieu en 1991 avec la réforme du système des commissions parlementaires qui rapproche désormais le Parlement suisse du modèle américain. Le Conseil national et le Conseil des États comptent désormais chacun douze commissions permanentes, dont les membres siègent pour toute la législature. Ainsi, les mêmes personnes s'occupent de manière durable (au moins pour une législature) de tous les objets liés au même domaine. Ce système assure une spécialisation accrue et, de ce fait, la création, dans les différents domaines de la politique fédérale, de véritables équipes de parlementaires expérimentés (Aubert, 1998: 130–131)⁷⁵.

3.3.2 Les relations entre gouvernement et parlement

Au sujet des relations entre les parlements et les exécutifs, on distingue deux modèles: le régime parlementaire et le régime présidentiel (Cotta *et al.*, 2008: 315–317).

Dans un *régime parlementaire*, caractérisé par un équilibre des pouvoirs, le gouvernement peut dissoudre le parlement, mais, en même temps, il est politiquement responsable devant le législatif qui peut recourir si nécessaire à un vote de défiance. Dans un tel régime politique, le parlement se divise par conséquent entre une majorité soutenant l'exécutif et une opposition. Il existe toutefois des variations dans cette relation entre le gouvernement et la majorité parlementaire qui sont liées au système de partis. Si ce dernier se caractérise par un bipartisme, la composition de la majorité parlementaire est monopartisanne et, dans ce cas, le facteur déterminant est donc son degré de cohésion. La loyauté et la cohésion de la majorité parlementaire envers l'exécutif sont d'autant plus encouragées qu'une défaite du gouvernement

74 Dans une étude portant sur les commissions parlementaires (permanentes et non permanentes) pendant la législature 1971–1975, Riklin et Ochsner ont souligné leur faiblesse en termes de ressources. De plus, leur dépendance du Conseil fédéral pour l'obtention des informations ne faisait que renforcer la tendance réactive du Parlement (étude citée par Linder, 1987: 41–43). Pour une analyse approfondie et détaillée du travail des commissions parlementaires pour la législature 1971–1975, avant donc la réforme de 1991, voir Ochsner (1987).

75 La commission du Conseil national chargée de la réforme du Parlement en 1991, pour justifier l'adoption d'un nouveau système de commissions, fait justement référence au cas américain, en soulignant que « c'est essentiellement des commissions permanentes que le Congrès tire sa puissance » (Rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III: 661).

risquerait de déclencher une crise et la dissolution du parlement. Au contraire, lorsque le système partisan se traduit par la composition d'un gouvernement nécessitant une majorité multipartisane, le problème principal réside dans la recherche d'accords entre les programmes de différentes forces politiques. Une tâche parfois difficile, surtout lorsque le nombre des partis inclus dans l'exécutif est grand.

Par contre, dans le cadre d'un *régime présidentiel*, se caractérisant par une séparation stricte des pouvoirs et par une légitimation démocratique séparée du gouvernement et du parlement, l'exécutif a théoriquement moins tendance à influencer la structure interne du législatif. En effet, le gouvernement, n'ayant formellement pas de responsabilité politique devant le parlement, ne peut pas être renversé par celui-ci. En même temps, l'exécutif ne peut pas dissoudre le législatif. Cela n'empêche que, dans la pratique, même dans un tel régime politique, le gouvernement vise à disposer d'une majorité parlementaire suffisamment stable.

Le cas suisse présente certains éléments des deux modèles de régimes susmentionnés (tableau 17). Par exemple, il se rapproche du régime parlementaire en raison de l'élection du gouvernement par le parlement, alors que l'indépendance dont jouit l'exécutif tend à le rapprocher du régime présidentiel.

Suivant Varone (2004 : 258–259), en ce qui concerne les rapports entre exécutif et législatif, nous pouvons souligner trois spécificités du modèle suisse. Premièrement, l'exécutif n'est pas censé présenter un programme politique pour être élu. Certes, il présente devant l'Assemblée fédérale ses lignes directrices et un budget annuel de gestion, mais ce n'est pas à partir de ceux-ci que les membres du gouvernement sont élus. Deuxièmement, en raison du principe de concordance, il n'y a pas dans le système politique suisse une alternance entre une majorité et une opposition. Le gouvernement est composé par une large coalition partisane (PRD/PLR, PC/PDC, PAB/UDC et PS, ainsi que

Tableau 17 Le modèle suisse entre régime parlementaire et régime présidentiel

	Éléments constitutifs du parlementarisme	Éléments constitutifs du présidentialisme
Présents dans le modèle suisse	Election du Conseil fédéral par le Parlement	(Relative) indépendance du Conseil fédéral vis-à-vis du Parlement ainsi que des conseillers fédéraux vis-à-vis de leurs partis politiques
Absents dans le modèle suisse	Ni responsabilité politique du Conseil fédéral vis-à-vis du Parlement (pas de question de confiance, vote de défiance ou motion de censure) ni droit du Conseil fédéral de dissoudre le Parlement	Pas d'élection populaire du Conseil fédéral (mais le gouvernement suisse dispose en revanche de l'initiative législative)

Source : Varone (2004) : 258.

le PBD durant la période 2007–2015). Troisièmement, le modèle suisse est davantage confronté aux contraintes exercées par les institutions de la démocratie directe sur l'action gouvernementale et parlementaire.

3.4 Un aperçu des partis politiques en Suisse

Parallèlement aux efforts de revalorisation du législatif fédéral, la question du rôle des partis politiques a également suscité un débat et un certain nombre d'interventions parlementaires depuis les années 1970–1980⁷⁶. Tant et si bien que, à la suite de ces interventions, le Conseil fédéral a publié en 1988 un rapport sur l'aide aux partis politiques, dans lequel il déplore entre autres leur faible rôle:

Nos partis politiques sont accablés de soucis. Certes, nul ne conteste qu'ils sont indispensables au bon fonctionnement de notre démocratie; mais ils ne bénéficient pas d'un véritable statut social et juridique. Leurs ressources financières et l'effectif de leur personnel sont presque toujours si faibles qu'ils ont de plus en plus de difficultés à assumer les tâches que le public attend aujourd'hui d'un parti. De plus, ils doivent affronter dans la compétition politique la très sérieuse concurrence que leur livrent les associations d'intérêts, les médias et d'autres formes nouvelles d'action politique. Il n'est dès lors pas étonnant que, vers la fin des années soixante et non sans un certain retard par rapport à l'étranger, un appel ait été lancé dans notre pays également afin de réclamer pour les partis une reconnaissance plus large, leur valorisation, davantage de considération, leur institutionnalisation et, enfin, leur financement par l'État (Rapport du Conseil fédéral sur l'aide aux partis politiques, FF 1989 I: 118).

Ou encore :

Le dénominateur commun à tous les partis politiques est leur « pauvreté » par rapport aux associations économiques et aux comités ad hoc, ainsi que l'impossibilité, dans laquelle les place leur assise financière étroite, d'assumer d'une manière satisfaisante leur fonction de formation de l'opinion. Il n'en demeure pas moins que la puissance financière des partis est inégale et qu'il est sans cesse question de la disparité des moyens qu'ils peuvent engager dans les campagnes électorales, ainsi que des effets dangereux de l'inégalité de leurs chances dans la compétition politique. (Ibidem : 124).

76 Comme illustration de la faible considération pour les partis en Suisse, relevons qu'au niveau constitutionnel on y fait référence seulement depuis 1999 avec l'article 137 qui énonce que « les partis politiques contribuent à former l'opinion et la volonté populaires ».

Ces constats n'ont toutefois pas débouché sur des réformes visant à améliorer le financement des partis ou la transparence de leurs ressources financières (Ladner et Brändle, 2001).

Pour mieux comprendre la situation des partis helvétiques, nous allons rendre compte brièvement, dans les pages suivantes, des caractéristiques générales du système partisan, ainsi que des clivages autour desquels les partis politiques sont nés et se sont développés. Pour ce faire, nous nous appuyerons sur une littérature à la fois politologique et historique. À l'exemple de ce que nous avons fait au sujet des spécificités du Parlement fédéral, cette partie va nous permettre de mieux comprendre, à l'occasion de notre analyse prosopographique (chapitre 5), les tendances qui se dégagent en matière de recrutement parlementaire. Par ailleurs, nous aurons aussi l'occasion de discuter brièvement des deux variables socioéconomiques évoquées dans notre modèle d'analyse, à savoir les clivages socioculturels et le contexte socioéconomique.

3.4.1 Les spécificités du système partisan suisse : un survol historique

Suivant Ladner (2004a : 200–209, 2014 : 368–372), dans une comparaison internationale, le système partisan suisse se caractérise par deux éléments.

Premièrement, il affiche une stabilité dans les rapports de force entre les partis. Longtemps, les pourcentages de voix obtenus par les principaux partis lors des différentes élections n'ont connu que des variations assez faibles. Jusqu'aux années 1990, les élections fédérales se distinguent donc par un faible degré de volatilité.

Deuxièmement, la Suisse affiche une importante fragmentation « horizontale », c'est-à-dire un nombre élevé de partis⁷⁷. Depuis l'introduction de la proportionnelle en 1918, jusqu'à seize partis ont réussi à élire au moins un représentant au Conseil national lors d'une élection. Encore aujourd'hui, les sièges de la Chambre basse se répartissent entre douze forces politiques⁷⁸. Outre cette fragmentation « horizontale », il existe également une importante fragmentation « verticale » des partis, en raison du fait que ceux-ci comptent des sections cantonales (pas moins de 180) et communales (à peu près 5'000⁷⁹)

77 Dans les années 1980, Kerr (1987 : 116) avait par ailleurs démontré que le système partisan helvétique affichait un des taux de fragmentation « horizontale » les plus élevés dans une comparaison internationale.

78 UDC (65), PS (43), PLR (32), PDC (27), Les Verts (11), Parti vert-libéral (7), PBD (7), Parti évangélique (2), Ligue des Tessinois (2), Parti chrétien-social (1), Mouvement Citoyens Genevois (1) et POP (1) (www.parlament.ch).

79 Presque 75 % de ces 5'000 partis communaux sont rattachés aux quatre principaux partis suisses (PLR : 22 %, UDC : 18 %, PDC et PS : 17 %) (Ladner, 2008 : 59). Les données font référence à 2005 ; la situation néanmoins n'a pas changé énormément, compte tenu du fait que les sections communales des partis plus récents ne sont pas encore si nombreuses.

qui jouissent d'une certaine autonomie, tant et si bien que les consignes de vote, lors des votations populaires, diffèrent parfois entre certains partis nationaux et leurs sections cantonales (Hug, 1994).

Cette fragmentation, à la fois « horizontale » et « verticale », est tributaire d'au moins quatre facteurs structurels du système politique suisse : l'hétérogénéité linguistique, confessionnelle, sociale et culturelle du pays ; la structure décentralisée de l'État (fédéralisme) ; l'adoption de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national et le système de la démocratie directe. Ce dernier facteur aurait, par ailleurs, favorisé la naissance des premiers partis politiques en Suisse. En effet, contrairement aux autres pays occidentaux, ils ne se sont pas développés à partir des groupes parlementaires ou de comités électoraux. Dans son travail fondateur, édité une première fois en 1969, Gruner les définit comme les véritables « enfants des droits populaires »⁸⁰. Cela revient ainsi à souligner l'importance que la démocratie directe aurait eue dans la formation des partis politiques. D'après le chercheur bernois, l'introduction d'un droit de veto – au cours des années 1830–1840 – par le canton de Saint-Gall et par cinq autres cantons (Valais, Lucerne, Vaud, Berne et Genève) aurait débouché sur les toutes premières organisations partisanes à l'échelon cantonal. En effet, le recours du camp conservateur et ensuite du camp libéral à cet outil référendaire, permettant de contester une décision des autorités cantonales et de la soumettre à une votation populaire, a contraint les deux fronts en lutte à organiser des structures de propagande (réculte des signatures, campagne référendaire) qui, en quelque sorte, ont représenté un premier exemple de spécialisation des activités politiques (Gruner, 1977a : 25–28). Gruner explique également le développement des premiers partis politiques par l'existence du suffrage universel qui, en élargissant le nombre potentiel d'électeurs à mobiliser, conduit à une meilleure organisation politique pour mener à bien les campagnes référendaires (1977a : 15–16). En résumé, les partis politiques en Suisse se sont développés à partir de mouvements de masse organisés dans différents cantons lors des luttes référendaires.

La thèse de Gruner sur l'origine des partis politiques est contestée dans les années 1980 par Jost (1986a). Celui-ci avance deux remarques critiques au sujet de l'interprétation de l'historien et politologue bernois. Tout d'abord, il juge discutable d'affirmer que les partis suisses sont nés de ces mouvements référendaires, car ils ont été le plus souvent dissouts juste après la votation. Deuxièmement, Jost remet en question l'origine présumée « populaire » des partis, en postulant au contraire que ceux-ci s'appuient plutôt sur des sociétés

80 Plus précisément, l'auteur affirme que « In der Schweiz wachsen also die Parteien nicht wie anderswo aus Parlamentsfraktionen und Wahlcomités, sondern direkt aus den Organisationen des wahl- und stimmberechtigten Souveräns heraus. Die Schweizer Parteien sind mithin ausgesprochene Kinder der schweizerischen Volksrechte » (Gruner, 1977a : 25).

« non politiques » déjà existantes et sur de nombreux cercles de notables. De manière générale, selon l'historien lausannois « ces mouvements de masse ne représentent que des éruptions momentanées, provoquées et dirigées par une élite politique. Cette dernière, en formation depuis la fin du XVIII^e siècle déjà, avait créé un véritable système de communications au sein des cercles et sociétés [qui] va s'intensifier tout au long du XIX^e siècle et mettre en place une base politique beaucoup plus efficace que celles des partis » (Jost, 1986a : 324). La thèse défendue par Jost relativise donc l'importance des partis politiques dans la vie de la société, en reconnaissant, par contre, un rôle plus central aux lieux de sociabilité (Jost, 1986a : 323 ss.).

Plus récemment, la thèse de Gruner a de nouveau été critiquée par Schorderet (2009). Ce dernier a remis en question la présumée relation causale entre l'introduction du suffrage universel et le développement des premières organisations partisans, car, au XIX^e siècle, l'universalité du droit de vote n'est finalement que formelle⁸¹. Il affirme en outre qu'il n'est possible de parler de l'émergence de véritables partis politiques qu'après 1875. Avant cette date, les formes d'organisation et de mobilisation politiques existantes ne peuvent pas être considérées comme des partis, en raison de leur action très limitée et du fait que leur durée dépasse rarement les échéances électorales pour lesquelles elles ont été mises sur pied. Cela rejoint, par ailleurs, les observations faites par Jost (1986a). Enfin, faire de la démocratie directe le seul facteur d'émergence des partis en Suisse est trop hâtif, car les mobilisations menées par les groupes référendaires au XIX^e siècle découlent souvent de l'initiative de députés cantonaux. En d'autres termes, Schorderet conteste « une image quelque peu enchantée qui ferait de ces mobilisations le résultat d'un travail politique mené par un « peuple » politisé et soucieux de faire valoir ses droits [En revanche], il faut rappeler que, bien que menées formellement en dehors des murs du Grand Conseil, elles sont étroitement liées aux luttes parlementaires » (Schorderet, 2009 : 31). L'auteur souligne l'importance exagérée accordée aux spécificités du régime politique suisse et à la stabilité du système partisan contemporain au détriment d'autres facteurs tout aussi décisifs dans l'émergence des partis politiques : l'évolution des formes du travail parlementaire, l'extension du droit de vote et les spécificités des luttes politiques pour l'introduction des outils de la démocratie directe. Selon le

81 Plus précisément, Schorderet (2009 : 25) observe que « l'influence du processus d'universalisation du droit de suffrage en Suisse sur les formes de la modernisation politique ne peut être correctement documentée qu'à condition de combler d'importantes lacunes et de corriger quelques contre-vérités tenaces relatives à l'histoire du droit de vote. À cet égard, la Suisse affiche en effet une particularité dans l'Europe du XIX^e siècle : existant formellement depuis les années 1830, l'universalité du suffrage se déploie sous des conditions tellement strictes qu'elles limitent drastiquement sa portée sur l'évolution de la morphologie du corps électoral et, partant, sur les formes de mobilisation et d'organisation partisans ».

politologue lausannois, l'attention portée à ces différents processus, tant à l'échelon cantonal que fédéral, permet de rendre compte, de manière plus exhaustive, du développement des partis politiques en Suisse.

Au-delà de ces différentes interprétations sur l'origine des partis politiques, tous les auteurs s'accordent à souligner un facteur institutionnel qui a historiquement déterminé, ou pour mieux dire, a ralenti leur développement sur le plan national, à savoir le fédéralisme⁸². L'importante autonomie reconnue aux cantons rend plus difficile l'organisation d'une structure partisane nationale suffisamment forte et cohérente. Cette difficulté est, entre autres, liée à la diversité culturelle et socioéconomique de la Suisse. De ce fait, en raison d'une faible cohérence idéologique (à l'exception des partis de gauche), il est même plus approprié de parler de l'existence d'une sorte de « confédération de partis » regroupant des organisations partisans se réclamant d'une même idéologie, mais qui reflètent en même temps des traditions régionales fort différentes⁸³. En bref, la dimension cantonale revêt un rôle important dans la naissance et le développement des partis. Cet aspect est mis en évidence par plusieurs auteurs. Par exemple, Schorderet (2009 : 25 ss.) souligne que, depuis la naissance de l'État fédéral, la vie politique et les scrutins ont surtout lieu dans les cantons, ce qui explique que les premières organisations partisans soient mises sur pied justement à cet échelon. Ce n'est qu'avec l'adoption de la Constitution fédérale de 1874, incluant aussi le nouvel instrument du réfé-

82 Certaines études ont montré que le fédéralisme a permis le développement de partis cantonaux qui sont très souvent plus forts que les partis nationaux. Par exemple, l'étude de Fagagnini (1978) illustre le rôle et l'impact que les partis cantonaux ont dans les différents cantons. L'influence de ces derniers varie notamment en fonction de la configuration du système partisan cantonal : elle est plus forte dans les cantons avec un parti majoritaire ou dominant ; elle est moindre dans ceux où aucun parti devance nettement les autres. En se penchant sur le rôle des partis dans le système politique suisse, Neidhart (1986 : 32, 41) observe également la faible influence des partis nationaux sur les contextes cantonaux. Les partis cantonaux et communaux priment les structures nationales, dès le moment où ils gèrent le recrutement et disposent de ressources propres (journaux). Enfin, Seiler (1987 : 119) souligne clairement que « le niveau optimal d'organisation du parti est le canton [...] Chaque parti cantonal élabore son programme en toute indépendance [...] Les partis cantonaux exercent d'ailleurs un certain contrôle des élus fédéraux ».

83 À ce propos, Gruner (1977a : 29) observe justement que « mit Ausnahme der sozialdemokratischen und der kommunistischen Partei, die in ihrer Organisationsform vom Vorbilde der straff zentralisierten deutschen oder russischen Schwesterparteien beeinflusst sind, stellen die schweizerischen Landesparteien de facto nicht anderes dar als grosse Dachorganisationen der kantonalen Parteien, gewissermassen Tagsatzungen, an denen die nationale Einheit stets neu zu erringen ist ». Au sujet du PRD, Meuwly (2010 : 18 ss.) parle même d'une « réalité kaléidoscopique », avec une division entre centralisateurs et fédéralistes, entre les représentants des milieux industriels et les partisans d'une intervention de l'État dans l'économie, notamment en matière des chemins de fer. Schorderet (2009 : 37) souligne l'existence de trois tendances au sein du mouvement catholique qui ont précédé la fondation du Parti populaire conservateur suisse en 1912 (conservatrice et fédéraliste s'opposant à toute centralisation ; ultramontaine et opposée à une collaboration avec les protestants ; une tendance plus jeune issue du Studentenverein plus ouverte à l'idée d'un État fédéral et d'une certaine centralisation). Cette diversité explique, par ailleurs, le retard avec lequel les catholiques ont décidé de créer un parti national.

rendum facultatif, que les groupes politiques se transforment graduellement en véritables organisations dotées d'une structure durable et visibles sur l'ensemble du territoire national⁸⁴. Selon Jost (1986a : 322–323) l'emprise des traditions particulières et des cercles locaux empêche les partis d'agréger des intérêts politiques généraux, « à tel point que l'amalgame, sous forme de programme national, devient ambigu et dépourvu de structure logique ». Une telle situation est bien illustrée par l'histoire du Parti radical-démocratique. En effet, jusqu'au moins en 1894, date à laquelle le parti se dote d'une véritable organisation sur le plan national, celui-ci n'est qu'un ensemble composite de différents courants idéologiques ou régionaux (Meuwly, 2009 : 103 ss. ; 2010 : 18–19).

Malgré l'émergence des partis nationaux à la fin du XIX^e siècle, ces derniers continuent à se caractériser, au cours du XX^e siècle, par une faiblesse organisationnelle et matérielle liée à une multiplicité de facteurs. Par ailleurs, rappelons que ce sont précisément les partis cantonaux qui choisissent les candidats pour les élections du Parlement fédéral. La portée de ces élections reste donc avant tout cantonale. En bref, la structure décentralisée du système politique suisse a ralenti, voire même entravé, le développement d'un système de parti national au profit de systèmes partisans cantonaux qui se caractérisent par des configurations de pouvoir parfois très divergentes (Vatter, 2002 ; Ladner, 2003, 2004b). Ajoutons également qu'à l'exemple du Parlement fédéral, les organisations partisanes suisses sont aussi largement fondées sur le principe de milice, ce qui explique ainsi leur faible professionnalisation avec un nombre très limité de collaborateurs à plein temps (Fagagnini, 1978 : 90–91). De plus, elles ne disposent pas de financement public direct, ni pour leur nombre de permanents, ni pour les campagnes électorales (Ladner et Brändle, 2001). L'absence de ressources dont souffrent les partis nationaux est flagrante, en comparaison avec l'évolution connue par les groupes d'intérêt. Par exemple, les principales associations faïtières de l'économie qui, comme évoqué plus haut, se sont organisées sur le plan national bien avant les partis politiques, disposent, d'une part, d'une reconnaissance par l'État et d'une influence majeure dans le processus décisionnel et, d'autre part, peuvent compter sur des structures bien organisées et d'importants moyens, y compris financiers (Mach, 2014, 2015 : 36 ss.). Le rôle central rempli par ces associations faïtières

84 L'introduction du référendum facultatif au niveau fédéral, à la suite de l'entrée en vigueur de la Constitution de 1874, représente un tournant fondamental, contribuant à une spécialisation progressive des activités politiques. Plus précisément, ce nouvel outil référendaire, ainsi que l'introduction de l'initiative populaire pour la révision partielle de la Constitution en 1891, offrent « la possibilité d'un nouveau champ de bataille qui n'est plus limité aux frontières cantonales ; la lutte politique tend à se structurer par le biais d'organisations qui survivent aux échéances électorales ou référendaires et dont la création semble obéir à une logique concurrentielle croissante entre les différents groupes engagés dans la compétition ; les labels politiques se différencient et se stabilisent dans un espace où les relations semblent de plus en plus interdépendantes, les coups des uns survenant comme des réponses aux coups des autres » (Schorderet, 2009 : 34).

dans le processus décisionnel est par ailleurs également un facteur expliquant la faiblesse des partis. En d'autres termes, on pourrait dire que la force des uns est proportionnelle à la faiblesse des autres.

Après cet aperçu historique sur les spécificités du système partisan suisse, nous allons enfin aborder la question du développement des principaux partis autour des clivages socioculturels identifiés par les politologues Lipset et Rokkan.

3.4.2 Le développement des partis suisses

Dans leur ouvrage fondateur, notamment dans leur introduction, Lipset et Rokkan (1967, 2011) énoncent une théorie de l'émergence et de la consolidation de quatre clivages qui auraient joué un rôle central dans l'édification des États-nations en Europe lors de la révolution nationale (construction de l'État et introduction de la démocratie parlementaire) et de la révolution industrielle. Le cadre d'analyse est développé plus en détail, quelques années plus tard, par Rokkan (1970). Le premier clivage se caractérise par une opposition entre la culture centrale des groupes qui bâtissent les nouveaux États-nations et les cultures périphériques des populations dominées par la culture centrale (*centre-périphérie*); il apparaît au XVI^e et au XVII^e siècle, au moment de la Réforme et de la Contre-Réforme. Le deuxième clivage renvoie au conflit existant entre l'État-nation centralisateur et les privilèges corporatistes de l'Église (*État-Église*) et il surgit à partir notamment de la Révolution française en 1789. Le troisième clivage est illustré par les conflits entre les intérêts agricoles (aristocratie et paysannerie) et les intérêts industriels (bourgeoisie entrepreneuriale) (*ville-campagne*), alors que le dernier clivage oppose les possédants et les employeurs aux travailleurs (*capital-travail*). Les deux premiers clivages sont issus des révolutions nationales, tandis que les deux autres – qui apparaissent au cours du XIX^e siècle – résultent directement de la révolution industrielle (Lipset et Rokkan, 1967 : 13 ss., 2011 : 31ss; Rokkan, 1970 : 101 ss.).

En relation avec ces clivages, qui se sont articulés autour de deux axes conflictuels (fonctionnel et territorial-culturel)⁸⁵, naissent et se développent les partis politiques qui parviennent à articuler leur identité et leurs fondements

85 *L'axe fonctionnel* affiche, d'une part, les conflits sur les répartitions des ressources, des produits et des bénéfices de l'économie nationale et, d'autre part, les conflits de nature plus idéologique (portant sur la conception du Bien, l'interprétation de l'histoire et du destin de l'humanité). À une extrémité de l'axe territorial se rangent les conflits « centre-périphérie » portant, par exemple, sur les résistances des régions périphériques et des minorités linguistiques aux pressions centralisatrices et « normalisantes » de l'État-nation. À l'autre extrémité, en revanche, on retrouve les conflits entre élites, au sein de la même unité territoriale, portant sur le contrôle, les objectifs et les choix des politiques publiques (Lipset et Rokkan, 2011 : 25–27).

idéologiques⁸⁶. Suivant les quatre clivages, l'on voit apparaître les principaux partis européens. Plus précisément, autour du premier clivage émergent les partis de défense territoriale (cf. les partis séparatistes basques et catalans en Espagne) ; les partis libéraux et conservateurs se développent en lien avec le deuxième clivage ; le troisième clivage donne naissance aux partis agrariens, tandis qu' autour de la quatrième ligne de division se développent les partis ouvriers. Au sein de ces derniers, à la suite de la Révolution russe de 1917, se crée une division entre, d'une part, les partis sociaux-démocrates qui envisagent une intégration dans la communauté politique nationale et, d'autre part, les partis communistes qui prônent un engagement dans les mouvements révolutionnaires internationaux. Il s'agit là, si l'on veut, d'une sorte de troisième révolution, après celle nationale et industrielle : la révolution « internationale » (Lipset et Rokkan, 1967 : 47, 2011 : 93 ; Rokkan, 1970 : 131).

Comme dans les autres pays occidentaux, les principaux partis politiques suisses naissent autour des clivages socioculturels fondamentaux identifiés par Lipset et Rokkan (Ladner, 2014 : 363). Les radicaux et les conservateurs sont les deux premiers camps politiques à s'organiser, après la guerre du *Sonderbund* et la création de l'État fédéral en 1848, autour du clivage « État-Église ». Il faut néanmoins attendre plusieurs décennies avant que les deux s'organisent en véritables partis politiques. En effet, le Parti radical-démocratique (PRD) naît formellement en 1894 à l'échelon national, tandis que le Parti populaire conservateur (PC) n'est fondé qu'en 1912. Avant la création des deux partis bourgeois, il y a la création du Parti socialiste (PS) en 1888 (Gruner, 1977a : 73 ss.)⁸⁷. Celui-ci, né du clivage entre capital et travail, est donc la première force politique en Suisse à se doter d'une structure partisane sur le plan national, dans le but d'organiser la classe ouvrière jusqu'alors orientée en partie vers le mouvement démocrate (l'aile gauche du radicalisme) (Ladner, 2004a : 211). Le PRD et le PC sont fondés, entre autres, en réaction à la création du PS. Celle-ci n'est évidemment pas la seule raison, mais elle contribue, en premier lieu chez les radicaux, à une prise de conscience plus forte sur la nécessité de se réunir en un seul parti pour mieux défendre ses positions. D'autant plus que les socialistes, et les conservateurs aussi d'ailleurs, n'hésitent pas à recourir aux instruments de la démocratie directe pour faire avancer leurs propositions (Meuwly, 2009 : 111, 2010 : 29 ss.). Pour ce qui est des conservateurs, ils peinent à sortir du « ghetto » (Altermatt, 1995) et ne font que de « la politique « à reculons », s'arc-boutant sur les fiefs cantonaux [...] et

86 La classification est à utiliser néanmoins avec une certaine prudence et de manière pas trop mécanique, car elle peut difficilement rendre compte de toutes les spécificités nationales (Kriesi, 1994 : 215 ; Seiler, 2003 : 55–56).

87 Ajoutons qu'en 1913 est fondé le Parti libéral, comptant depuis 1919 seulement des sections dans les cantons de Genève, Neuchâtel, Vaud et dans le demi-canton de Bâle-Ville.

refusant de jouer pleinement le jeu de la compétition politique perçue comme une soumission aux principes de l'État libéral et laïc dominé par les radicaux » (Schorderet, 2007 : 87). Ajoutons à cela les divisions existantes au sein du conservatisme catholique qui empêchent ce « bastion vaste et complexe » de se doter d'une organisation partisane sur le plan national avant 1912 (Meuwly, 2010 : 58–61). Le Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB) naît d'abord sous forme de partis cantonaux⁸⁸ à la suite de l'éloignement de la paysannerie, durant la Première Guerre mondiale, du PRD, « coupable » à ses yeux de mener une politique trop favorable à l'industrie et aux consommateurs. Le parti national est finalement créé en 1937 (Skenderovic, 2014a). Comme l'observe Jost (2007 : 28–30), la création du PAB a lieu dans un contexte socioéconomique favorable à la paysannerie. En effet, d'une part, le premier conflit mondial met en évidence son importance économique en matière de ravitaillement de la population et, d'autre part, dans un contexte de fortes tensions sociales – débouchant sur la grève générale de 1918 – la paysannerie se démontre un allié loyal du « bloc bourgeois ». Étant donné donc son rôle incontournable à cette époque, le PAB se voit « primé » par l'octroi d'importantes subventions fédérales en faveur de l'agriculture et par l'élection d'un de ses représentants au Conseil fédéral en 1929, bien avant les socialistes qui bénéficient néanmoins d'un soutien électoral plus fort (voir aussi Baumann, 1998 sur le rôle central rempli par la paysannerie au cours des années 1930).

Ces quatre partis (PRD, PC/PDC, PAB/UDC et PS) représentent historiquement les principaux acteurs sur lesquels repose le système partisan helvétique. Celui-ci se caractérise par une extrême stabilité grâce surtout à deux facteurs : l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national en 1918 (voir plus loin, 4.1.1), qui permet de mettre fin à l'hégémonie radicale au Parlement fédéral, et à l'intégration graduelle des principaux partis au sein de l'exécutif qui aboutit, ensuite, à une répartition des sièges au gouvernement qui reste pendant longtemps inchangée (« formule magique », 1959–2003 : 2 PRD, 2 PC/PDC, 2 PS, 1 PAB/UDC) (Ladner, 2014 : 364).

Un premier changement a lieu avec l'arrivée au Parlement fédéral des premiers élus de l'Alliance des Indépendants (AdI) fondée par le patron de Migros Gottlieb Duttweiler. Le poids électoral de l'AdI ne fait qu'augmenter jusqu'aux années 1960 (de 7 parlementaires en 1935 à 16 en 1967) (Meuwly, 2002). Il s'agit néanmoins du seul élément novateur d'une certaine envergure pendant plusieurs décennies. Dès la moitié des années 1960, les changements deviennent plus fréquents avec une augmentation relative de la polarisation, illustrée par l'élection au Conseil national de quelques représentants des formations nationalistes (Action nationale, Mouvement républicain) et par

88 Zurich (1917), Berne et Schaffhouse (1918), Argovie (1920), Tessin et Vaud (1921) et Bâle-Campagne (1925).

l'émergence d'une opposition extra-parlementaire à la gauche du PS, qui conduit celui-ci à s'ouvrir aux thèmes écologistes, féministes et tiers-mondistes, ainsi qu'à une discussion plus critique sur l'attitude réformiste jusqu'alors adoptée par le parti (Zimmermann, 2007 : 105–106). Au début des années 1970, les trois partis bourgeois se repositionnent sur des positions centristes, notamment les conservateurs et les agrariens⁸⁹, tandis que les années 1980 se caractérisent surtout par l'apparition des Verts (naissance de la Fédération des partis écologistes de Suisse en 1983 qui devient, en 1986, le Parti écologiste suisse) (Ladner, 2014 : 366). Cela dit, les rapports de force partisans connaissent un véritable bouleversement à partir du milieu des années 1990 et des années 2000, période marquée par une polarisation autour du PS et de l'UDC, qui connaît d'importants succès électoraux, ainsi qu'un recul du PRD et du PDC. En même temps, on assiste à l'essor de campagnes plus médiatisées qui mobilisent des moyens financiers croissants (Gunzinger, 2008 ; Weinmann, 2009).

En ce qui concerne le PRD, force est de constater qu'il ne parvient pas à tirer profit d'un contexte qui aurait apparemment dû lui être favorable (chute du Mur de Berlin et défaite du communisme soviétique). La crise du PDC serait liée aux problèmes structurels, dont souffrirait le parti depuis longtemps (tensions entre l'aile économique et l'aile syndicale⁹⁰, sécularisation de la société, perte des liens avec le réseau associatif⁹¹) (Ladner, 2014 : 366–367).

89 Après sa fondation en 1912, le Parti populaire conservateur est renommée Parti conservateur chrétien-social en 1957 et, enfin, Parti démocrate-chrétien en 1970, laissant ainsi tomber le qualificatif de « conservateur ». Par ailleurs, à cette date, on met fin à la constitution d'ailes au sein du parti (jusqu'au moins aux années 1980) (Altermatt, 2014). Le PAB change son nom en 1971. Sa nouvelle appellation en français est désormais « Union démocratique du centre », ce qui témoigne d'une volonté d'ouverture au centre, à la suite, entre autres, de la fusion avec les partis démocratiques des cantons des Grisons et de Glaris (dont les positions étaient historiquement plutôt centristes). Par contre, le nom en allemand est changé en « Parti suisse du peuple » (*Schweizerische Volkspartei*), dans le but, d'une part, de faire face à l'érosion de son électorat rural traditionnel et, d'autre part, d'élargir sa base électorale à d'autres groupes socioprofessionnels (employés, ouvriers et classe moyenne-inférieure) (Skenderovic, 2014b).

90 L'aile économique au sein du PDC devient toujours plus influente à partir des années 1980, notamment avec la fondation de la « Communauté de travail Economie et Société » (CES, 1982), à laquelle se rallie désormais une majorité de ses élus fédéraux. Cette évolution sur des positions plus à droite du parti conduit, par ailleurs, au départ d'un certain nombre de membres appartenant à l'aile chrétienne-sociale et à la fondation du Parti chrétien-social indépendant en 1997 (Altermatt, 1986, 2011 ; Schorderet, 2007 : 91).

91 L'historien fribourgeois Altermatt (1988) essaie de rendre compte des changements subis par le PDC en avançant la thèse de la « déconfectionnalisation » du parti, c'est-à-dire de l'adoption d'une stratégie visant à omettre toute référence explicite à la religion catholique. Un choix qui se situerait dans le prolongement des décisions adoptées par l'Église catholique à l'issu du Concile Vatican II. Schorderet (2007) relativise cette thèse, en précisant que, si un changement a eu lieu, celui-ci réside plutôt dans un affaiblissement des relations que le PDC entretenait historiquement avec le « milieu catholique » (Église et associations). Meuwly (2009 : 116) observe la même chose au sujet du PRD, en identifiant la perte des réseaux associatifs, sur lesquels les radicaux avaient pu compter pour bâtir leur popularité, comme l'une des causes du déclin du parti.

Quant au PS, certaines études ont montré un changement significatif de son électorat, composé de plus en plus de personnes au bénéfice d'une formation supérieure et appartenant aux nouvelles classes moyennes supérieures, tandis que le soutien des milieux ouvriers tend à diminuer au profit de l'UDC (Hirter, 2000 ; Oesch, 2008 ; Oesch et Rennwald, 2010)⁹².

L'UDC est le parti qui affiche, au cours de la période plus récente, les changements les plus profonds. On assiste ainsi, en lien avec les transformations du contexte international et suisse, à l'émergence d'une « nouvelle » UDC, tant au niveau organisationnel qu'au niveau idéologique et électoral⁹³. Au sujet du premier élément, on assiste à une véritable « nationalisation » du parti, avec la création de douze nouvelles sections cantonales entre 1991 et 2001⁹⁴, le choix d'un agenda politique commun et l'uniformisation des campagnes électorales pouvant, par ailleurs, compter sur un marketing politique professionnel (Skenderovic, 2007 : 55–57, 2009 ; Mazzoleni, 2008 : 78 ss.). En ce qui concerne la dimension idéologique, dès le début des années 1990, l'UDC abandonne une attitude consensuelle, caractérisant le parti depuis le milieu des années 1930, au profit d'une attitude d'opposition parfois intransigeante (Zürcher, 2007). De parti le plus petit parmi ceux siégeant au gouvernement fédéral, la « nouvelle » UDC devient la première force partisane du pays en 2003. En 2015, elle obtient le taux de suffrages le plus élevé jamais atteint par un parti suisse pour les élections du Conseil national (29,4 %). Sous l'impulsion de son nouveau leader, le conseiller national zurichois Christoph Blocher, l'UDC se positionne désormais à la droite de l'échiquier politique, abandonnant l'ancienne orientation plus centriste inspirée par la section bernoise, naguère dominante au sein du parti. Ayant défendu à l'origine surtout les intérêts agricoles, l'UDC des années 1990 et 2000 tient des positions néolibérales en matière de politique économique et fiscale. En revanche, en ce qui concerne les relations avec l'Union européenne et la politique migratoire, elle prône la défense de l'identité nationale et la lutte contre l'immigration et le droit d'asile. À ces revendications s'ajoute une forte critique de l'« establishment »

92 L'analyse de Zimmermann (2007) semble cependant relativiser la pertinence de la thèse selon laquelle le vote ouvrier serait en train de disparaître parmi les socialistes. L'historien affirme que le PS, malgré des tentatives d'élargir son électorat à d'autres groupes sociaux, reste fondamentalement un parti composé d'ouvriers qualifiés et d'employés du secteur public (2007 : 105). Il aurait donc raté son passage de « parti de classe » à « parti populaire ».

93 La thèse de l'émergence de la « nouvelle » UDC sur le plan idéologique est néanmoins nuancée par Jost (2007a). D'après l'historien lausannois, le succès du parti n'est pas seulement dû à des conditions favorables lors de la période récente, mais aussi à son héritage historique. À ce sujet, l'UDC s'est montrée capable de réactiver une culture politique héritée du XIX^e siècle et façonnée depuis lors par un important réseau d'associations.

94 Ladner (2008 : 60) constate une évolution similaire pour les sections communales. Entre 1988 et 2005, l'UDC est le seul parti qui voit augmenter leur nombre (+13 %), tandis que tous les autres partis en perdent.

et de la classe politique, ainsi qu'un conservatisme « moral » (renforcement de la loi et de l'ordre) (Mazzoleni, 2008 : 69 ss.). Sur le plan idéologique, l'UDC articule son discours et ses revendications autour de deux nouveaux clivages liés à la politisation des thèmes de l'immigration et de l'intégration européenne : celui entre ouverture et exclusion et celui entre « perdants » et « gagnants » de la mondialisation (Kriesi *et al.*, 2005 ; Rayner et Pilotti, 2011). Enfin, le profil social des électeurs connaît une diversification marquée depuis les années 1990. En effet, l'UDC récolte des soutiens en dehors de son électorat traditionnel (hommes âgés, classe moyenne, petits indépendants, notamment paysans) ; les ouvriers, les personnes à bas revenu, celles habitant dans les villes et les jeunes commencent à voter pour elle. En bref, le parti réussit à faire coexister deux catégories d'électeurs assez diverses : les électeurs de l'ancien Parti agrarien et ceux de la « nouvelle » UDC (pour plus de détails, voir Mazzoleni *et al.*, 2007 ; Gottraux et Péchu, 2011).

Dans ce chapitre nous venons de présenter les structures et les fonctions de l'Assemblée fédérale. Cela nous a ainsi permis de prendre conscience de ses spécificités et de ses faiblesses déterminées historiquement par les instruments de la démocratie directe, le rôle central joué dans le processus décisionnel par la phase pré-parlementaire, ainsi que par l'importance accordée au principe de milice et la faible professionnalisation du Parlement suisse (Kriesi, 1998 : 182 ss. ; Z'graggen et Linder, 2004 ; Z'graggen, 2009). Les faiblesses du législatif helvétique ont été par ailleurs clairement dénoncées par la commission chargée de rédiger un projet de réforme de l'Assemblée fédérale. Cette commission a souligné dans son rapport final de 1978 que « la première fonction du Parlement est de légiférer. Or, à l'heure actuelle, les membres de cette vénérable institution exercent beaucoup moins d'influence sur le contenu des actes législatifs que les organes ou autorités qui les ont préparés au cours de la procédure extra-parlementaire, à savoir l'administration, les commissions d'experts, les associations et organisations économiques » (FF 1978 II : 1184, Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*). La question de la réforme du Parlement connaît une grande actualité à partir des années 1970, avec différentes propositions allant dans le sens d'une revalorisation de son rôle. Nous y allons revenir plus attentivement dans le prochain chapitre (cf. sous-chapitre 4.2).

Nous avons également abordé les spécificités du système partisan suisse, à l'instar de la faiblesse des structures partisans nationales⁹⁵ et le fort ancrage

95 Jost (1986a : 322) établit une relation entre la faiblesse de l'Assemblée fédérale et celle des partis politiques suisses. En effet, il observe qu'« étant donné que le parlement est le lieu d'ancrage traditionnel des partis, leur importance se développe en fonction du rôle que celui-ci détient

cantonal des partis, l'émergence des partis nationaux à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, ainsi que leur évolution au cours de la période récente. À cet égard, nous avons notamment souligné, d'une part, le changement des rapports de force partisans, avec la forte progression de l'UDC, et, d'autre part, les principales transformations internes aux partis (cf. électorats PS et UDC).

Dans ce chapitre, nous avons abordé deux variables institutionnelles de notre modèle d'analyse (1.3) : le rôle du fédéralisme et le statut du Parlement. Nous nous sommes aussi penchés sur nos deux variables socioéconomiques (clivages socioculturels et contexte socioéconomique), pour lesquelles nous avons évoqué brièvement l'impact surtout dans le développement des partis politiques suisses.

L'attention portée aux caractéristiques de l'Assemblée fédérale et du système partisan suisse n'est pas dépourvue d'intérêt, car elle nous permettra, par la suite, de mieux comprendre l'évolution du recrutement parlementaire au cours du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle. Cependant, avant de détailler comment ces différentes spécificités se répercutent sur le profil des élus fédéraux, nous allons nous intéresser aux réformes du Parlement suisse. En effet, malgré sa remarquable stabilité institutionnelle, il a connu quelques changements d'envergure affectant directement les deux dimensions-clés de notre travail, à savoir la démocratisation et la professionnalisation du profil des parlementaires fédéraux. Plus précisément, dans le prochain chapitre, nous allons aborder trois réformes institutionnelles de l'Assemblée fédérale : l'introduction de la proportionnelle, l'introduction du suffrage féminin et les réformes visant à un renforcement du législatif et à une amélioration des conditions matérielles des élus.

dans le système politique. À cet égard, l'Assemblée fédérale se distingue dès sa naissance par sa faiblesse et son inefficacité».

4 Les réformes institutionnelles du Parlement

Comme nous l'avons observé dans le chapitre 3, le rôle et le pouvoir du Parlement suisse – en dépit de ses compétences formelles – sont longtemps restés faibles. Ce n'est que depuis les années 1960 et surtout les années 1970 que la question de la réforme du Parlement connaît une grande actualité, avec notamment les premières propositions visant une revalorisation de son rôle et allant dans le sens d'une certaine professionnalisation du mandat d'élu fédéral. Avant cette période, le législatif helvétique n'a connu que deux modifications de grande envergure, à savoir l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national (1918) et l'introduction du suffrage féminin sur le plan fédéral (1971).

Ce chapitre se focalise sur les réformes institutionnelles du Parlement fédéral, un axe central de cet ouvrage pour son potentiel impact sur la composition parlementaire. Les questions auxquelles nous essayerons d'apporter des éléments de réponse sont les suivantes : 1) Comment expliquer l'adoption des réformes parlementaires, voire même le retard dans leur réalisation ? 2) Qui sont les partisans et les adversaires de ces réformes ?

Nous allons nous pencher, d'une part, sur les variables institutionnelles du fédéralisme et du statut du Parlement (à l'exemple de ce que nous venons de faire dans le chapitre précédent) et, d'autre part, pour la première fois, nous allons aborder la troisième variable institutionnelle évoquée dans notre modèle d'analyse, à savoir celle liée aux règles électorales (voir figure 1). Plus précisément, le chapitre s'articule autour de deux parties liées aux deux dimensions sur lesquelles repose notre travail : la démocratisation et la professionnalisation. La première partie porte sur deux réformes des règles électorales ayant un impact sur la démocratisation du recrutement parlementaire, c'est-à-dire sur son ouverture à différents groupes sociaux (4.1) : l'adoption de la proportionnelle pour l'élection des députés et l'introduction du suffrage féminin. Ces deux réformes ont déjà fait l'objet d'analyses approfondies (Natsch, 1972 ; Woodtli, 1977 ; Gruner, 1978 ; Voegeli, 1997). Nous allons donc les contextualiser, sans toutefois trop nous y attarder, afin de souligner, d'une part, les principaux arguments mobilisés en leur faveur et, d'autre part, de mettre en évidence les critiques dont elles ont aussi fait l'objet. Par cette première analyse, nous pourrons mieux rendre compte ensuite de l'évolution du profil socioprofessionnel des parlementaires suisses. La deuxième partie de ce chapitre porte en revanche sur les réformes du statut du Parlement et plus particulièrement sur l'analyse des principales réformes discutées à partir des années 1970 (4.2). Contrairement aux modifications constitutionnelles de 1918 et 1971, la question de la professionnalisation parlementaire en

Suisse n'a été que très peu abordée dans une perspective historique, malgré le fait qu'au cours de la période récente elle est devenue un enjeu de plus en plus central dans le débat politique⁹⁶. Faute d'analyse détaillée sur cette thématique, nous allons donc essayer de combler la lacune, en y consacrant davantage d'attention au cours de ce chapitre. Il s'agit donc de se pencher plus attentivement sur l'évolution du discours et de la conception du mandat de parlementaire depuis les années 1970. Cela nous permettra de mieux expliquer ensuite certaines évolutions du profil des élus fédéraux, notamment au cours de la période plus récente. Pour ce faire, nous allons d'abord nous pencher sur le projet *Avenir du Parlement*, pour lequel une commission d'étude est mise en place en 1974 et un rapport final rendu en 1978. Ensuite, nous analyserons le projet faisant suite à l'initiative parlementaire Rhinow/Petitpierre de 1990 (soumis au vote populaire en septembre 1992), ainsi que les mesures plus récentes de revalorisation du Parlement fédéral adoptées à partir de la seconde moitié des années 1990 ayant permis d'améliorer substantiellement les conditions matérielles de travail des députés et sénateurs.

4.1 La modification des règles électorales

Le système politique helvétique se caractérise par son extraordinaire stabilité institutionnelle. En effet, depuis la naissance de l'État fédéral en 1848, il n'a connu que deux réformes de ses règles électorales : l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national en 1918 et l'octroi aux femmes du droit de vote et d'éligibilité sur le plan fédéral en 1971. Dans cette première partie du chapitre, nous allons rendre compte de ces deux modifications constitutionnelles qui affectent la démocratisation du recrutement parlementaire. Nous verrons que l'aboutissement des deux réformes n'aura lieu, d'une part, qu'après un processus long et contesté et, d'autre part, grâce à l'interaction de plusieurs facteurs (politiques, institutionnels et contextuels).

96 L'étude de Z'graggen (2009) accorde peu de place aux débats qui ont eu lieu au sujet de la professionnalisation du législatif helvétique. Le contexte politique, dans lequel sont discutées les principales propositions de réformes depuis les années 1990, n'est résumé qu'en une page dans le chapitre 2 (Z'graggen, 2009 : 47–48). De même, les études de Riklin et Möckli (1991), Eco'Diagnostic (2001) et (en partie) Bütikofer (2014) privilégient une dimension synchronique (analyse d'une seule législature) et ne visent pas à rendre compte de la professionnalisation parlementaire à partir d'une analyse des projets et des débats qui ont eu lieu en la matière.

4.1.1 L'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national (1918)

Gruner et ses collaborateurs (1978) ont réalisé une analyse détaillée sur les élections de la Chambre basse de 1848 à 1919, en abordant aussi la question du passage du système majoritaire à la proportionnelle (chapitre 7 : 522 ss.). Dans un premier temps, nous allons présenter brièvement la situation du législatif helvétique de 1848 à 1919, période durant laquelle les élections du Conseil national se tiennent avec le système majoritaire. Nous discuterons des deux tentatives échouées en votation populaire (1900 et 1910) visant à introduire la proportionnelle pour l'élection des députés, ainsi que de l'initiative de 1918, lorsque la majorité des votants accepte la modification constitutionnelle. Ensuite, nous nous pencherons sur les facteurs ayant conduit à l'adoption de cette première réforme et sur les conséquences entraînées par celle-ci.

4.1.1.1 L'Assemblée fédérale au temps de la majoritaire

En 1848, le choix d'un système électoral majoritaire pour l'élection du Parlement fédéral est presque obligatoire, en raison, entre autres, du fait que la proportionnelle est loin d'être répandue (Lutz, 2004 : 281). Lors des travaux pour la nouvelle Constitution fédérale de 1848, la question des circonscriptions électorales a suscité de nombreux débats. Plusieurs propositions sont avancées, y compris celle prévoyant la création d'une seule circonscription pour l'ensemble du pays. Au final, on fixe comme seule contrainte celle de créer des circonscriptions qui ne dépassent toutefois pas les frontières cantonales ; les cantons ont par contre la possibilité de diviser leur circonscription en plusieurs arrondissements électoraux. Ainsi, les grands cantons ont l'occasion de créer des arrondissements selon différents critères (historiques, géographiques, religieux) (pour plus de détails, voir Gruner, 1978 : 312). Alors que les règles régissant les élections fédérales ne changent pas entre 1848 et 1918, la division en arrondissements des différentes circonscriptions électorales connaît au total six révisions entre 1850 et 1918. Le découpage des circonscriptions constitue un véritable enjeu politique : le parti dominant essaie d'en tirer profit pour s'assurer la totalité des sièges à octroyer. Suivant Gruner (1978 : 318), ces pratiques de découpage géographique, dites également *gerrymandering*, consistent dans la création des circonscriptions électorales selon la distribution géographique des électeurs d'un candidat ou d'un parti. Dans le système majoritaire en vigueur depuis 1848, il n'est donc pas surprenant que de telles pratiques soient surtout adoptées par les radicaux, afin de s'assurer une large majorité aux Chambres fédérales (Gruner, 1978 : 321–329). Précisons néanmoins que la distribution spatiale des suffrages a

longtemps permis aux conservateurs catholiques, c'est-à-dire la principale force d'opposition aux radicaux depuis la naissance de l'État fédéral, d'occuper un nombre significatif de sièges (Lutz, 2004 : 282)⁹⁷. En bref, jusqu'aux années 1890, les radicaux et les conservateurs ne ressentent pas le besoin de remettre véritablement en cause le système d'élection à la majoritaire, dès le moment où ce même système assure au Parti conservateur une large majorité des sièges dans les cantons où il est dominant.

Ce n'est qu'avec l'apparition sur la scène nationale du Parti socialiste, des Démocrates (en Suisse orientale) ou encore de petits partis liés à la droite réformée ou aux conservateurs libéraux, que la question d'un changement du système électoral s'impose comme un enjeu central dans l'agenda politique. En effet, ces nouvelles forces politiques (notamment le PS) ne disposent pas d'une assise territoriale délimitée, en raison d'un électorat dispersé dans le pays. Le système majoritaire les pénalise fortement ; au Parlement fédéral leur sous-représentation est frappante. De manière générale, le mécontentement des partis minoritaires ne fait qu'augmenter. Ceux-ci ne se contentent plus de récolter les « miettes » que la majorité radicale leur laisse. Ils demandent donc l'introduction d'un système d'élection authentiquement proportionnel, assurant une représentation équitable aux Chambres fédérales, notamment au Conseil national. Pour le PS et les partis minoritaires, l'adoption de la proportionnelle est donc le seul moyen de garantir une véritable démocratie (Gruner, 1978 : 349 ss.).

Lutz (2004 : 282–284) distingue deux phases dans l'introduction de la proportionnelle en Suisse : celle parlementaire et celle référendaire.

Lors de la première phase, les quelques tentatives faites par certains membres des partis de l'opposition de proposer un nouveau système électoral sont systématiquement entravées par les radicaux. Ainsi, en 1872, à l'occasion des débats pour la première révision de la Constitution fédérale, un parlementaire propose d'introduire la proportionnelle dans les circonscriptions ayant plus d'un siège. Le Parti radical s'y oppose fermement, en soutenant que, dans une démocratie, le système électoral se doit de renforcer la position du parti dominant, d'autant plus que celui-ci a joué un rôle incontournable dans la création de l'État fédéral. De même, face aux revendications des socialistes à la fin du XIX^e siècle, les radicaux affichent une opposition nette à tout changement, en arguant que la proportionnelle risquerait de menacer la force du gouvernement et, de ce fait, l'unité du pays. Ils estiment utile que le nouveau système électoral soit expérimenté d'abord au niveau cantonal, avant de l'adopter si jamais à l'échelon fédéral (pour plus de détails, voir Gruner, 1978 : 562 ss.)

97 Depuis la deuxième moitié des années 1870, ils occupent en moyenne 20 % des sièges au Conseil national et 35–40 % des sièges au Conseil des États (Altermatt, 2005).

Le fédéralisme apparaît ainsi comme une variable qui contribue, sur le moyen et long terme, à renforcer les positions des partisans de la proportionnelle. Les cantons vont donc représenter de véritables « laboratoires politiques », en testant en premier ses effets à l'occasion des élections des législatifs cantonaux. Plus précisément, c'est le Tessin qui joue le rôle de canton pionnier en la matière, en introduisant la proportionnelle pour élire la Constituante (1890), le Grand Conseil (1891) et le Conseil d'État (1892)⁹⁸. Pendant le XIX^e siècle, les luttes électorales au Tessin sont caractérisées par l'absence d'une véritable culture d'opposition. Le système majoritaire n'aide pas à améliorer la situation, dès le moment où celui-ci prévoit que les vainqueurs des élections obtiennent la quasi totalité des sièges au législatif, chargé entre autres de nommer l'exécutif cantonal. Dans un contexte de très fortes tensions, il n'existe donc aucune possibilité de trouver une entente entre radicaux et conservateurs catholiques. Les tensions entre les deux forces politiques existent aussi dans d'autres cantons, mais débouchent dans le canton italo-phonique sur une violence presque endémique qui oblige les autorités fédérales à intervenir, en envoyant des troupes de l'armée⁹⁹. Le recours au nouveau système électoral est donc imposé par le Conseil fédéral, afin que – comme affirmé à l'époque par le président de la Confédération, Louis Ruchonnet – les Tessinois apprennent à gouverner ensemble (Ghiringhelli, 1988 : 18–33). Paradoxalement, alors que le gouvernement fédéral décide d'introduire la proportionnelle au Tessin, il continue de s'opposer à l'adoption de celle-ci à l'échelon national. Néanmoins, sa position s'affaiblit progressivement, d'une part, car la proportionnelle contribue à pacifier sensiblement la situation politique tessinoise et, d'autre part, en raison du fait que d'autres cantons l'adoptent pour l'élection de leurs parlements avant que cela se fasse au niveau fédéral (Neuchâtel, Genève, Zoug, Soleure, Schwytz, Bâle-Ville, Lucerne, Saint-Gall et Zurich) (Gruner, 1978 : 540–547).

La deuxième phase ayant caractérisé l'introduction de la proportionnelle est liée aux initiatives populaires. Contrairement à celle parlementaire, la phase référendaire contribue de manière décisive à imposer la modification constitutionnelle comme un enjeu de plus en plus incontournable. Le tournant a lieu en 1891, avec l'introduction de l'initiative populaire qui permet

98 Cet « héritage historique » persiste encore pour l'élection de l'exécutif. En effet, aujourd'hui, le Tessin est le seul canton à élire le gouvernement selon un système proportionnel. Dans les autres cantons, malgré plusieurs tentatives visant à son introduction, l'élection a toujours lieu à la majoritaire. Zoug était le seul autre canton à élire le Conseil d'État avec la proportionnelle. Néanmoins, suite à l'acceptation d'une initiative populaire en juin 2013, à partir de 2014, les élections de l'exécutif se tiennent désormais avec le système majoritaire.

99 Le sommet de cette violence est atteint en 1890, lorsque le jeune conseiller d'État conservateur Luigi Rossi est assassiné dans le palais du gouvernement à l'occasion de la « Révolution radicale » du 11 septembre (Ghiringhelli, 1988 : 59).

aux partisans de la proportionnelle de disposer d'un outil par lequel faire aboutir leurs revendications, en dépassant ainsi l'entrave représentée par la majorité radicale au Parlement.

La première initiative demandant l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national est lancée en 1898 par les socialistes qui parviennent ensuite, malgré les nombreuses divisions entre et à l'intérieur des deux camps, à créer une alliance électorale avec les conservateurs (*Bunde der Minderheiten*). En même temps, une deuxième initiative est lancée exigeant l'élection directe par le peuple des membres du gouvernement fédéral (au lieu d'être élus par les Chambres fédérales réunies). Parmi les conservateurs, l'alliance électorale avec les socialistes est loin de faire l'unanimité pour deux raisons. Premièrement, certains ne jugent pas nécessaire de remplacer à tout prix le système d'élection à la majoritaire, étant donné que dans certains cantons ce même système les favorise. Deuxièmement, plusieurs partisans du Parti conservateur craignent qu'une telle alliance ne favorise davantage les socialistes que leur parti. Malgré ces réserves, les deux initiatives aboutissent en 1899 : 64'685 signatures sont récoltées pour l'introduction de la proportionnelle, tandis que l'initiative pour l'élection directe du Conseil fédéral en recueille 56'350¹⁰⁰.

En 1900, lors du débat parlementaire et de la campagne référendaire, les initiants doivent faire face à un front d'opposition très puissant et uni qui se bat contre les deux initiatives. Ce dernier est composé par le Conseil fédéral, la large majorité radicale au législatif, ainsi que les médias les plus influents contrôlés par le Parti radical. Tous demandent de refuser les deux modifications constitutionnelles. Finalement, le 4 novembre 1900, avec un taux de participation de 59 %, les deux initiatives sont refusées par une assez large majorité des votants¹⁰¹. Cependant, l'aspect le plus significatif tient au fait qu'au niveau des cantons, la défaite est loin d'être évidente, car au total l'introduction de la proportionnelle pour l'élection des députés est acceptée dans neuf cantons et trois demi-cantons (10,5), tandis qu'elle est refusée dans dix cantons et trois demi-cantons (11,5)¹⁰² (Natsch, 1972 : 131 ss. ; Gruner, 1978 : 556–557).

100 À l'époque, pour qu'une initiative soit validée, il fallait récolter au moins 50'000 signatures.

101 Initiative sur la proportionnelle pour les élections du Conseil national, Non : 59 % (244'666 suffrages) – Oui : 41 % (169'008 suffrages). Initiative pour la nomination du Conseil fédéral par le peuple, Non : 65 % (270'522 suffrages) – Oui : 35 % (145'926 suffrages).

102 Au sujet de la première initiative, le plus large soutien provient des cantons catholiques dans lesquels le Parti conservateur est la force politique dominante (entre 76 et 78 % de Oui à Schwytz, Fribourg et Valais). En revanche, les pourcentages les plus élevés de Non sont affichés par les cantons à « domination radicale », tels que Appenzell Rhodes-Extérieures (90 %), Schaffhouse (79 %), Bâle-Campagne (78 %) ou encore Zurich et Berne (68 %). Le cas de Lucerne est en revanche assez particulier, puisque les positions affichées sur le plan fédéral sont complètement inversées. En effet, dans ce canton, les conservateurs étant largement majoritaires s'opposent à

En 1908, les socialistes lancent une nouvelle initiative pour l'introduction de la proportionnelle soutenue encore, malgré les hésitations constantes de certaines sections cantonales, par les conservateurs. Cette fois-ci, la récolte des signatures se fait de manière beaucoup plus rapide; l'initiative aboutit en septembre 1909. Le camp des partisans profite d'un soutien décidément plus vaste que dix ans auparavant, car il arrive à collecter 142'152 signatures, c'est-à-dire plus du double de celles déposées en 1899 et presque trois fois le nombre de signatures exigées. La votation a lieu le 23 octobre 1910; cette fois-ci le taux de participation s'élève à 62%. Malgré une nouvelle défaite, les partisans de la proportionnelle peuvent cependant se réjouir pour deux raisons. Premièrement, le soutien à leurs revendications a augmenté dans l'ensemble du pays. Leur initiative récolte en effet 48% des suffrages; les adversaires ne gagnent qu'avec une marge assez réduite (à peu près 25'000 suffrages). Deuxièmement, l'idée de la proportionnelle, même si elle n'arrive pas encore à gagner la majorité populaire, est acceptée par la majorité des cantons. Au total, l'initiative est soutenue par dix cantons et quatre demi-cantons (12) et refusée dans neuf cantons et deux demi-cantons (10)¹⁰³ (Natsch, 1972: 143 ss.; Gruner, 1978: 557-562).

Trois ans après la deuxième votation, les partisans de la proportionnelle lancent une troisième initiative qui, cette fois-ci, est couronnée par une victoire historique. Les raisons du succès résident dans un ensemble de facteurs détaillés ci-après.

4.1.1.2 Le passage à la proportionnelle: les raisons du changement et les principales conséquences

En 1913, un comité regroupant des membres de différents partis d'opposition, avec néanmoins une présence majoritaire des socialistes, lance une nouvelle initiative populaire demandant l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national. La récolte des signatures se fait rapidement, ce qui permet de faire aboutir l'initiative au cours de la même année¹⁰⁴. Le Conseil fédéral et le Parlement à majorité radicale s'opposent, une fois de plus,

la proportionnelle, tandis que les radicaux soutiennent l'initiative. Ces derniers sont finalement contraints, malgré eux, de suivre la ligne dictée par le parti national. Le résultat lucernois ne fait que refléter ces hésitations: 51% de Oui et 49% de Non (Lutz, 2004: 285).

103 Exactement comme pour la première initiative, le soutien plus massif est affiché par les cantons catholiques, tandis que les cantons protestants dans lesquels le PRD est majoritaire se rangent parmi les plus forts opposants. Le principal changement en faveur des initiateurs vient des cantons où le PS compte sur une importante base électorale. Parmi ceux-ci, certains (Saint-Gall et Soleure) se rangent désormais parmi les partisans de la proportionnelle, alors qu'auparavant en 1900, ils s'y opposaient. D'autres cantons voient en revanche diminuer sensiblement l'écart entre les deux camps, au profit des initiateurs (Argovie, Berne et Zurich) (Gruner, 1978: 560).

104 Le nombre de signatures (122'000) est cependant inférieur de celles récoltées en 1908.

à cette nouvelle tentative. Ils décident entre autres de repousser la votation populaire, en raison du déclenchement de la Première Guerre mondiale. Le vote n'a lieu que le 13 octobre 1918 (taux de participation, 50 %) et se conclut avec la victoire des initiants, avec une double majorité très forte (populaire : 67 % de Oui ; cantons : 19,5 *vs* 2,5) (pour plus de détails, voir Natsch, 1972 : 164 ss.)¹⁰⁵.

Lutz (2004 : 290–292) évoque trois facteurs, dont l'évolution au cours du temps a entraîné l'adoption de cette première réforme d'envergure du système électoral suisse : politiques, institutionnels et contextuels. L'interaction entre ces différents facteurs nous permet de mieux comprendre la mise sur pied du mouvement proportionnaliste, ainsi que l'aboutissement de la troisième initiative populaire.

Le principal facteur politique ayant contribué à faire de la proportionnelle un enjeu de plus en plus central renvoie à la naissance du Parti socialiste, notamment liée aux importantes transformations sociales et à l'apparition de nouveaux clivages (par exemple, celui entre capital et travail) qui ont lieu à la fin du XIX^e siècle. Plus précisément, "the industrial revolution and population growth created an urban working class which saw itself as not being properly represented by the traditional parties. This was the opening for the creation of socialist parties, which became stronger and stronger over time" (Lutz, 2004 : 290). Par ailleurs, le PS commence à concurrencer le PRD dans les mêmes zones géographiques, à savoir les milieux urbains, avec cependant un système électoral qui le pénalise fortement¹⁰⁶. Dans un tel contexte, ce n'est donc pas un hasard que les partisans les plus convaincus de la proportionnelle se trouvent justement dans les rangs socialistes. Rappelons que le PS est le promoteur, ainsi que le parti dominant des comités référendaires ayant lancé les trois initiatives populaires.

À ce facteur politique s'ajoutent également deux facteurs institutionnels que par ailleurs nous avons déjà mentionnés, à savoir le fédéralisme et la démocratie directe. Le fédéralisme joue un rôle fondamental, car il reconnaît aux cantons une large autonomie, ce qui leur a permis de « tester » les effets de la proportionnelle avant que celle-ci ne soit introduite à l'échelon fédéral. Le fait, d'une part, que le nouveau système électoral soit adopté progressive-

105 Les votants acceptent l'initiative par 299'550 voix contre 149'035. Elle est presque plébiscitée dans plusieurs cantons, dont Neuchâtel (93 %), Valais (89 %), Uri (87 %), Bâle-Ville (85 %), Tessin (83 %), Schwytz (82 %), Obwald (82 %) et Nidwald (81 %). Elle est refusée seulement à Appenzell Rhodes-Extérieures (65 %), Thurgovie (55 %) et Vaud (51 %).

106 En 1902, le PS obtient 13 % des suffrages, mais il n'occupe que 4 % des sièges au Conseil national. Par la suite, le décalage entre la forte progression électorale et la faible représentation des socialistes sur les bancs de la Chambre basse reste flagrant. En 1917, lors des dernières élections avec le système majoritaire, le parti recueille 31 % des suffrages, mais il n'a droit qu'à 11 % des sièges (Degen, 1993 : 21).

ment dans plusieurs cantons – y compris les plus peuplés (Zurich, Bâle-Ville, Saint-Gall et Genève)¹⁰⁷ – et, d'autre part, qu'il a fait preuve de sa capacité d'atténuer les conflits ne fait que « mettre sous pression » les radicaux. Ajoutons également que certaines sections cantonales du PRD, notamment celles des cantons dans lesquels le parti est en position minoritaire, soutiennent de plus en plus le passage à la proportionnelle. Cet aspect n'est pas sans importance, si l'on considère qu'historiquement les partis cantonaux disposent d'une organisation et d'une influence majeures par rapport à celles affichées par le parti au niveau national.

Au sujet de la démocratie directe, comme évoqué plus en haut, l'introduction de l'initiative populaire en 1891 constitue une étape cruciale pour le mouvement proportionnaliste. En effet, depuis cette date, il est en mesure d'imposer la question d'un changement du système électoral dans l'agenda politique, en dépassant ainsi l'arène parlementaire, par laquelle l'introduction de la proportionnelle n'avait aucune chance d'aboutir en raison de la majorité radicale au législatif fédéral.

Enfin, les facteurs contextuels jouent un rôle également important, voire même incontournable. Ils représentent, si l'on veut, l'étincelle qui a « mis le feu aux poudres » ; ils remplissent en quelque sorte la fonction d'effet déclencheur permettant aux revendications des partisans de la proportionnelle d'aboutir après plusieurs années de luttes électorales. À ce propos, le tournant décisif se situe pendant et après la Première Guerre mondiale, lorsque les inégalités sociales grandissent en Suisse comme ailleurs. Faute d'un État-providence, nombreuses sont les familles de soldats et de paysans qui tombent dans l'extrême pauvreté. Dans ce contexte, le soutien au PS ne fait que croître, ce qui confère ainsi aux socialistes et à leurs revendications davantage d'influence¹⁰⁸. De manière générale, les tensions sociales dans le pays montent ; plusieurs grèves sont déclenchées à partir de 1917. Le point culminant est la grève générale de novembre 1918 qui marque fortement les esprits des autorités politiques et de la population ; son impact social et politique est fort important pour l'histoire de la Suisse (Jost, 2005a)¹⁰⁹. Dans un tel contexte, une large partie

107 Au moment de son adoption sur le plan fédéral, la proportionnelle a déjà été introduite dans neuf cantons et un demi-canton : Tessin (1890), Neuchâtel (1891), Genève (1892), Zoug (1894), Soleure (1895), Schwytz (1898), Bâle-Ville (1905), Lucerne (1909), Saint-Gall (1911) et Zurich (1917) (Gruner, 1978 : 541).

108 D'après les estimations de Gruner (1978 : 533), les électeurs socialistes doublent entre 1911 et 1917, en passant de 80'000 à 158'000.

109 Jost observe que si la classe ouvrière peut compter sur un nombre important d'hommes, elle « ne possède que des moyens très limités pour se faire entendre avec efficacité dans un système politique toujours plus dominé par les associations économiques. La grève devient alors son seul moyen de pression pour contrebalancer les associations faitières et les lobbys bourgeois » (Jost, 2005a : 202). Par ailleurs, l'une des principales revendications du comité d'Oltén, dirigeant la grève générale, c'est le renouvellement immédiat du Conseil national à la proportionnelle, qui

de la population, ainsi que des élus radicaux, est désormais persuadée que le changement du système électoral, invoqué depuis longtemps par la gauche, constitue une solution utile pour apaiser les conflits sociaux. Cela se traduit, de ce fait, par un large soutien accordé à la troisième initiative populaire (Lutz, 2004 : 291–292)¹¹⁰. Nous pouvons donc conclure, suivant Jost (2005b, : 275), que l'introduction de la proportionnelle a constitué l'une des adaptations dont le système politique helvétique a fait preuve pour s'assurer une loyauté de toutes les couches sociales de la population qui se sont émancipées¹¹¹.

Les premières élections du Conseil national avec la proportionnelle se déroulent en octobre 1919, soit une année après l'acceptation de l'initiative. Le taux de participation croît sensiblement par rapport aux élections de 1917 (les dernières avec la majoritaire), en passant de 60 à 80 %. Les principales conséquences liées à cette modification constitutionnelle tiennent surtout à un recul du PRD qui perd quarante-trois sièges, en passant de 103 à 60 élus, à l'avancée du PS qui double ses effectifs (de 20 à 41 sièges) et à l'essor surprenant du PAB qui réussit à faire élire 29 députés, alors que deux ans auparavant il n'était parvenu à faire élire que ses quatre premiers députés. Enfin, les conservateurs ne tirent pas profit du nouveau système électoral, car leurs effectifs restent très stables entre 1917 et 1919 (respectivement 42 et 41 sièges). En résumé, ces transformations des rapports de force entraînent un profond changement du système partisan helvétique, désormais caractérisé non plus par un parti hégémonique, mais par la présence de quatre partis principaux (PRD, PC, PS et PAB). La nouvelle répartition des sièges entraîne, par ailleurs, des conséquences aussi sur le Conseil fédéral, car désormais il s'agit de réaliser des alliances permettant d'assurer un soutien à la politique gouvernementale. Pour ce faire, on décide d'accorder aux conservateurs une deuxième place à l'exécutif fédéral en décembre 1919¹¹², tandis qu'en décembre

vient d'être acceptée en votation populaire. D'autres revendications tiennent, entre autres, au suffrage féminin et à la création d'une assurance vieillesse et invalidité (Vuillemier *et al.*, 1977 ; Gautschi, 1988).

110 Ajoutons également que l'introduction de la proportionnelle en Suisse s'insère dans un contexte européen « favorable » au nouveau système électoral. À ce sujet, comme le remarquent Cotta et Verzichelli (2007 : 437), il existe une très forte synchronisation parmi plusieurs pays européens qui adoptent la proportionnelle juste après la Première Guerre mondiale (Allemagne et Pays-Bas en 1918, Italie en 1919) ou quelques années plus tard (Norvège en 1921). Le Danemark adopte en 1918 un système mixte à finalité proportionnelle suivi en 1919 par la France. Cette dernière toutefois garde ce système seulement quelques années jusqu'en 1928.

111 D'autres adaptations renvoient à l'introduction du référendum en 1874, à l'adoption de la Loi fédérale sur les fabriques (1877) et au développement depuis les années 1880 d'une politique nationale de la culture.

112 Il s'agit du Fribourgeois Jean-Marie Musy qui au Conseil fédéral siège avec le conservateur Tessinois Giuseppe Motta, élu en décembre 1911.

1929 le Parlement élit pour la première fois un représentant agrarien (le Bernois Rudolf Minger)¹¹³.

Cela dit, il convient de souligner que certains effets de la proportionnelle envisagés par les contemporains ont été quelque peu surévalués. En premier lieu, l'avancée du PS est moindre que celle prévue par les dirigeants socialistes eux-mêmes et leurs adversaires politiques. Deuxièmement, l'augmentation de la fragmentation partisane crainte par les opposants de la proportionnelle n'a lieu que de manière limitée. En effet, la taille réduite de certains cantons atténue les effets de la proportionnelle, en raison du nombre limité des sièges à pourvoir. Ainsi, le seuil à dépasser pour faire élire un député est souvent supérieur à 10 %, ce qui par conséquent ne fait que favoriser les plus grands partis (notamment le Parti radical et le Parti conservateur). Les effets de la proportionnelle se déploient de manière plus évidente dans les cantons comptant de nombreux sièges, par exemple Zurich et Berne (Lutz, 2004 : 287–289).

4.1.2 Le droit de vote et d'éligibilité des femmes (1971)

Le parcours ayant conduit à l'octroi du droit de vote et d'éligibilité des femmes est également contesté et même plus long de celui pour l'introduction de la proportionnelle. Nous allons retracer brièvement l'historique du suffrage féminin, en nous penchant sur l'émergence de la question des femmes comme enjeu sociétal, sur la politisation du thème du suffrage féminin, ainsi que sur les deux votations populaires qui ont eu lieu en la matière en 1959 et 1971. Enfin, nous évoquerons les facteurs ayant retardé l'adoption de cette deuxième modification des règles électorales.

4.1.2.1 Le suffrage féminin : une question controversée

La Constitution du nouvel État fédéral de 1848 ne reconnaît le droit de vote et d'éligibilité qu'aux hommes ; les femmes en sont dépourvues. Il faudra attendre plus de cent-vingt ans avant que cela ne change. Durant cette très longue période, on compte plusieurs tentatives aux niveaux cantonal et fédéral visant à introduire le suffrage féminin en utilisant différents outils (pétitions, interventions parlementaires, manifestations publiques, etc.). La toute première revendication demandant une égalité sur le plan civil et politique entre les deux sexes renvoie à une pétition déposée par un groupe de femmes à l'occasion de la révision de la Constitution du canton de Zurich en 1868 ; la requête ne connaît pas de suite. Cela dit, précisons qu'avant 1890, la question des droits civiques des femmes n'est pas encore considérée comme un enjeu

113 Les socialistes devront attendre jusqu'en décembre 1943 avant d'être intégrés au gouvernement avec l'élection du Zurichois Ernst Nobs.

prioritaire par les différentes associations féminines. Les années 1870 et 1880 se caractérisent ainsi par la création de plusieurs associations, dont le domaine d'activité relève cependant du social et des mœurs¹¹⁴. À partir des années 1890 et jusqu'à la Première Guerre mondiale, la question de l'intégration des femmes dans la société suisse devient un enjeu de plus en plus débattu. En lien avec l'émergence de cette question, se développent des associations professionnelles et à but éducatif luttant surtout pour une amélioration de la situation juridique et économique des femmes, à l'exemple de l'Union suisse des ouvrières (1890), la Société de protection juridique des femmes et la Société de réforme de l'éducation féminine (1893) (Studer, 2010 : 984–985). Cette nécessité d'organiser la défense des intérêts professionnels des femmes ressort, d'une part, du fait que l'État doit désormais se charger de plus en plus de tâches dans les domaines social et économique (les touchant directement) et, d'autre part, en raison de l'influence exercée par les mouvements des femmes en Allemagne et dans les pays anglo-saxons. À l'époque, le rôle des femmes pour combler les lacunes de l'État social est central et même encouragé par les autorités, car cela empêche une augmentation des dépenses publiques. À la fin du XIX^e siècle, on compte environ 6'000 organisations féminines caritatives dans l'ensemble du pays. Comme l'observe l'historienne Studer (2010 : 985), « les pouvoirs publics délèguent ainsi aux femmes une partie des tâches grandissantes de l'État. Elles y trouvent des champs d'activité propres et un statut reconnu publiquement qui leur ouvre une voie d'accès au politique. Dorénavant, grâce à leur savoir-faire en matière sociale, elles font partie de ces groupes d'intérêt consultés régulièrement par l'administration fédérale pour tel ou tel objet ».

Parallèlement à cette reconnaissance de la part de l'État, le thème du suffrage n'est pas encore perçu comme étant prioritaire, même pas par les associations féminines ; il constitue un aspect parmi d'autres abordé dans la discussion au sujet de l'intégration des femmes (pour plus de détails, voir Mesmer, 1996). De plus, lorsque la question est débattue, les avis sont souvent contraires à l'adoption d'une telle modification constitutionnelle (« à l'homme l'État, à la femme la famille »)¹¹⁵. Les élites académiques se rangent néanmoins, à la

114 Mentionnons, à titre d'information, la fondation en 1877 de l'Association des femmes suisses pour l'œuvre du relèvement moral qui s'engage en faveur de l'abolitionnisme, celle de la section suisse de l'Association internationale des amies de la jeune fille (1886) se battant contre la prostitution, ainsi que la naissance de la Société féminine suisse d'utilité publique (1888) vouée à la promotion de la formation ménagère et au développement des professions « féminines » (Studer, 2010 : 984 ; pour plus de détails, voir Hardmeier, 1997 : 45 ss.).

115 Au contraire, dans les pays anglo-saxons, la question du suffrage féminin est abordée déjà dans la deuxième moitié du XIX^e siècle. L'État du Wyoming aux États-Unis accorde le droit de vote et d'éligibilité aux femmes en 1869 déjà, suivi par l'Île de Man (Royaume-Uni) en 1880, la Nouvelle-Zélande (1893) et les états américains du Colorado (1893) et du Utah (1896) (Woodtli, 1977 : 143).

fin du XIX^e siècle, parmi les partisans les plus convaincus de l'égalité entre hommes et femmes en matière des droits politiques (Studer, 2010 : 986). À ce sujet, les associations féminines décident d'adopter une politique des « petits pas » qui prévoit donc l'acquisition de ces droits à partir du niveau le plus bas (communal) et ensuite aux échelons supérieurs (cantonal et fédéral). Le choix d'une politique pragmatique, préconisant l'introduction progressive du suffrage féminin est en quelque sorte obligée, en raison entre autres d'une vision très répandue environ jusqu'aux années 1960 selon laquelle il fallait maintenir les femmes au foyer, afin de les préserver des « bassesses » de la politique. Face à cette argumentation, les suffragistes suisses décident donc d'adopter une position de compromis qui n'envisage pas tout de suite une égalité intégrale (droit de vote à tous les échelons), mais partielle, c'est-à-dire limitée, par exemple, à la participation aux questions scolaires, ecclésiastiques et d'assistance. Celles-ci « sont considérées comme proches de la réalité des femmes, de même que le niveau politique de la commune. Cette dernière est en effet définie à maintes reprises comme un ménage familial sur une plus grande échelle » (Studer, 2010 : 987–988)¹¹⁶.

La création de l'Association suisse pour le suffrage féminin (ASSF) en 1909 permet aux suffragistes de disposer d'un premier véritable acteur politique qui s'engage pour l'introduction du droit de vote et d'éligibilité des femmes, organise des manifestations collectives pour sensibiliser l'opinion publique et lance des pétitions à l'attention du Conseil fédéral et du Parlement. La même stratégie est suivie dans différents cantons par les sections cantonales de l'ASSF. Le Parti socialiste se rallie à la cause, en intégrant, dans son programme en 1912, la revendication pour l'extension des droits politiques aux femmes; depuis 1917, le PS se mobilise aussi dans différents cantons. Pour la première fois donc on assiste à une politisation de cet enjeu qui divise les partis politiques: les socialistes soutiennent le suffrage féminin, les conservateurs catholiques s'y opposent, alors que les radicaux préfèrent garder une position plus neutre, afin d'éviter une polarisation qu'ils jugent nuisible pour la stabilité du système politique helvétique. La politisation de la question atteint son apogée lors de la grève générale de 1918. Le comité des grévistes énonce neuf points, parmi lesquels, en deuxième position, il y a justement l'introduction du suffrage féminin. Force est de constater néanmoins que cette forte politisation finit par nuire au mouvement des suffragistes, car aux yeux des milieux conservateurs la revendication est désormais associée au plus important conflit politique et social ayant touché la Suisse. En bref, l'enjeu

116 À cet égard, les premiers succès arrivent notamment dans les cantons de Bâle-Ville (présence des femmes dans les inspectorats des écoles de jeunes filles, 1903), Vaud (droit d'éligibilité aux commissions scolaires, 1906) et Neuchâtel (droit d'éligibilité aux commissions scolaires, 1908) (Ruckstuhl, 1990 : 167 ss.).

est perçu comme connoté politiquement à gauche tant et si bien qu'aux arguments habituels des opposants au suffrage féminin (politique prérogative des hommes, préserver les tâches « naturelles » des femmes en matière d'éducation des situations dégradantes liées à la vie politique) s'ajoute la présumée « menace bolchevique » (Studer, 2010 : 989)¹¹⁷.

Contrairement à ce qui s'est passé pour l'introduction de la proportionnelle, la question du suffrage féminin a été également soulevée, à plusieurs reprises, au Parlement¹¹⁸. Nous comptons en effet de nombreuses interventions (motions, postulats) à partir des motions déposées, peu après la grève générale, par les députés Hermann Greulich (PS/ZH) et Emil Göttisheim (PRD/BS) demandant au gouvernement de présenter aux Chambres fédérales un projet de révision constitutionnelle assurant aux femmes les mêmes droits politiques qu'aux hommes. Les deux motions, soutenues par toutes les organisations féminines (sauf la Ligue suisse des femmes catholiques), sont acceptées en juin 1919 sous forme de postulat, mais le gouvernement n'y donne pas suite. Dix ans plus tard, en octobre 1929, la commission des pétitions du Conseil national dépose une motion, acceptée ensuite par les deux Chambres, qui invite le Conseil fédéral à élaborer un projet sur le suffrage féminin¹¹⁹. La tâche n'est finalement pas remplie par l'exécutif; la requête reste ainsi lettre morte (Ruckstuhl, 1990 : 45). La question revient sous la Coupole fédérale grâce au postulat déposé en juin 1944 par le conseiller national zurichois et président du PS suisse Hans Oprecht¹²⁰. À la suite de cette proposition parlementaire est créé le Comité suisse d'action pour le suffrage féminin qui se lance dans une vaste campagne de sensibilisation, en organisant de nombreuses conférences, des cours et en créant un comité d'honneur composé par des personnalités politiques (tous partis confondus), scientifiques, artistiques, de la presse et des Églises. Le postulat Oprecht est accepté à l'occasion de la session d'hiver de 1945, mais, une fois de plus, malgré l'approbation des deux Chambres,

117 Toutes les votations pour l'introduction du suffrage féminin au niveau communal et cantonal qui se déroulent dans certains cantons, juste après la grève générale, aboutissent à des échecs cuisants. En 1919, à Neuchâtel, les « Non » s'élèvent 69 % ; en 1920, les voix contre s'élèvent à 80 % à Zurich, 65 % à Bâle-Ville ; en 1921, 68 % des votants genevois s'opposent à l'octroi des droits politiques aux femmes (Woodtli, 1977 : 145–151).

118 Pour un historique détaillé des différentes propositions parlementaires et des débats aux Chambres fédérales, voir Voegeli, 1997 : 171 ss.

119 La motion fait suite à la pétition lancée par l'Association suisse pour le suffrage féminin, soutenue par le PS et les syndicats, déposée en juin 1929 avec presque 250'000 signatures (pour plus de détails, voir Ruckstuhl, 1990 : 40–42).

120 En septembre 1944, le député soleurois Urs Dietschi (PRD) soumet un postulat par lequel il demande au gouvernement d'examiner la possibilité de nommer des femmes au sein des commissions extra-parlementaires. Le postulat est accepté par le Parlement; l'exécutif fédéral lui donne suite en permettant, dès août 1946, la nomination des premières femmes dans les CEP, même si leur nombre reste limité (Ruckstuhl, 1990 : 56).

le Conseil fédéral ne donne pas suite à la requête (Woodtli, 1977 : 91 ss. ; Ruckstuhl, 1990 : 56–57 ; 59–66).

En 1948, année du centenaire de l'État fédéral, la Suisse est l'un des rares pays européens à ne pas avoir encore reconnu pleinement les droits politiques aux femmes¹²¹. La question est relancée une nouvelle fois par des actions des mouvements féminins (pétition en octobre 1949 du Comité suisse d'action pour le suffrage féminin demandant le droit de vote en matière fédérale, mais pas le droit d'éligibilité ; requête de l'ASSF au gouvernement pour introduire le suffrage féminin à travers une modification législative et pas constitutionnelle) et une nouvelle proposition parlementaire qui est cette fois-ci refusée par le Conseil national (postulat du député valaisan du Parti conservateur Peter von Roten en décembre 1949). En février 1951, pour la première fois, le Conseil fédéral présente un rapport sur la procédure à suivre pour instituer le suffrage féminin. Il précise notamment que la seule voie à adopter passe par une révision constitutionnelle. Néanmoins, à la lumière des nombreux échecs des votations populaires qui se sont déroulées dans différents cantons¹²², il estime qu'une démarche au niveau fédéral est prématurée. Pour cette raison, il renonce à proposer un projet de loi (Ruckstuhl, 1990 : 73–75). Nonobstant cette prise de position du Conseil fédéral, la commission du Conseil national, sous l'impulsion du député saint-gallois Harald Huber (PS), présente une nouvelle motion aux Chambres fédérales qui demande au gouvernement de présenter un projet de révision constitutionnelle au sujet du droit de vote et d'éligibilité des femmes, afin de permettre au peuple et aux cantons de se prononcer en principe sur la question. À la Chambre basse, la motion est acceptée après une assez longue discussion, grâce au soutien du Parti socialiste, du Parti du travail, de l'Alliance des Indépendants (AdI) et de la moitié des radicaux. Par contre, la majorité du groupe PC et l'ensemble de la députation PAB s'y opposent. Le Conseil des États, où les conservateurs pèsent davantage, refuse la motion par deux voix (19 *vs* 17), ce qui par conséquent empêche la réalisation de la première votation populaire sur le suffrage féminin.

4.1.2.2 Les votations fédérales de 1959 et 1971

En 1952, deux nouveaux postulats, du libéral genevois Albert Picot au Conseil des États et du député zurichois de l'AdI Alois Grendelmeier au Conseil national, invitent de nouveau le Conseil fédéral à proposer une révision

121 Les autres pays sont la Grèce, le Portugal, Monaco, le Liechtenstein et Andorre (<http://www.ipu.org/wmn-f/suffrage.htm>, consulté le 05.07.16).

122 De 1919 à 1948, on compte au total seize votations portant sur le droit de vote et d'éligibilité cantonal et/ou communal pour les femmes à Neuchâtel, Bâle-Ville, Zurich, Glaris, Genève, Bâle-Campagne, Tessin et Soleure. Tous les objets ont été rejetés (souvent de manière très massive) (Ruckstuhl, 1990 : 303–304).

de la Constitution et de la loi fédérale en matière des droits politiques. Les deux objets sont acceptés par les Chambres respectives. L'exécutif y donne suite quelques années plus tard, en présentant en février 1957 un message volumineux (FF 1957 I: 693–825) sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale. Le Conseil fédéral, même s'il approuve la modification constitutionnelle ne s'éloigne pas encore d'une vision très traditionnelle de la femme. Dans son message, l'exécutif souligne que l'« on peut certes regretter la désagrégation croissante de la famille, déjà pour cette raison que la femme est de plus en plus enlevée à sa tâche naturelle, au détriment de la famille et de l'État et à son propre préjudice, étant donné qu'elle a ainsi une double tâche qui peut dépasser ses forces [...] Bien que la famille n'ait plus la même cohésion qu'autrefois, il demeure sociologiquement vrai que la place de la femme est au foyer » (FF 1957 I: 777). Cela dit, il s'agit néanmoins d'un moment historique, car cela ouvre les portes à la première votation au niveau national sur le thème¹²³. En novembre 1957 est constituée la Communauté suisse de travail des associations féminines pour les droits politiques de la femme qui succède au Comité suisse d'action pour le suffrage féminin (créé en 1945). En juin 1958, les deux branches du Parlement acceptent le message et donnent le « feu vert » au premier scrutin fédéral en matière de suffrage féminin¹²⁴.

En vue de cette première votation historique sur le suffrage féminin, les conditions ne paraissent pas très favorables. Premièrement, les partis politiques ne sont pas unis dans le soutien au suffrage féminin : PS, AdI et PdT l'ont inscrit dans leurs programmes ; le PRD et le Parti conservateur laissent liberté de vote ; le PAB s'y oppose (même si la consigne de vote de certaines sections cantonales diverge). Deuxièmement, jusqu'à alors, les propositions pour l'octroi du droit de vote et d'éligibilité sur le plan communal et cantonal, avancées à plusieurs reprises dans dix cantons, ont été systématiquement refusées, tandis que dans quinze cantons la question n'a jamais été soumise

123 La présentation du message a lieu peu avant la votation fédérale du 3 mars 1957 sur la protection civile. Le projet soumis au vote populaire prévoit une obligation de servir, y compris pour les femmes (dans la garde des immeubles). La proposition suscite de nombreuses protestations de la part des associations féminines qui refusent d'accepter de nouveaux devoirs, alors que les femmes ne jouissent pas encore de l'égalité en termes de droits politiques. Le Conseil fédéral, pour des raisons purement tactiques, en craignant d'être désavoué en votation populaire, décide de « calmer le jeu » en présentant son projet de révision constitutionnel en vue d'octroyer le suffrage féminin. En quelque sorte, cette votation sur la protection civile a joué le rôle d'effet déclencheur pour la première votation fédérale sur le suffrage féminin (Commission fédérale pour les questions féminines 1998 – Partie I, chapitre 2.1 : 9).

124 Le message est approuvé d'abord au Conseil des États (26 voix contre 12), avec notamment l'opposition des cantons à Landsgemeinde, et ensuite au Conseil national (95 voix contre 37). Il est intéressant de constater, comme l'observe Ruckstuhl (1990 : 100), que certains députés – tout en étant partisans du suffrage féminin – n'ont pas soutenu le message du Conseil fédéral, en craignant que le moment ne soit pas encore propice.

au vote populaire (Woodtli, 1977 : 96 ss. ; Ruckstuhl, 1990 : 106–108)¹²⁵. Le principal argument des opposants au suffrage féminin est toujours le même avancé depuis le début du XX^e siècle, c'est-à-dire que la femme ne doit pas intervenir directement dans l'univers politique, caractérisé souvent par des disputes, afin de ne pas remettre en question les rapports entre homme et femme et « contaminer » la vie familiale (voir Studer 1996, pour une synthèse des argumentations des partisans et des opposants).

Tous ces éléments contribuent à expliquer le résultat de la votation du 1^{er} février 1959 (taux de participation de 67 %) : le suffrage féminin est refusé nettement (67 % Non). Seuls trois cantons romands l'acceptent (Vaud, Genève et Neuchâtel). Dans certains cantons, l'opposition est très marquée (Nidwald : 80 % ; Lucerne : 79 % ; Grisons : 78 % ; Argovie : 77 % ; Zoug : 76 %). Le même jour, dans le canton de Vaud, les votants ont accepté l'introduction du suffrage féminin en matière cantonale et communale. Le canton lémanique est ainsi le premier en Suisse à disposer d'un véritable suffrage universel, incluant hommes et femmes. Il est ensuite suivi de près par Neuchâtel (septembre 1959) et Genève (mars 1960).

Malgré cette défaite, les associations des femmes ne se désistent pas, ainsi que leurs partisans siégeant sur les bancs du Parlement fédéral. Les premières intensifient leurs activités de propagande en faveur du suffrage féminin à travers leurs sections cantonales, dans le but de sensibiliser davantage l'opinion publique (Ruckstuhl, 1990 : 119–130). Les seconds continuent à adresser des interventions aux Chambres fédérales, ce qui permet en quelque sorte d'éviter que l'attention accordée à cet enjeu diminue parmi les élus fédéraux. Dans cette optique s'insère la motion d'Alois Grendelmeier (AdI/ZH) en octobre 1959 (demandant l'organisation d'une consultation des femmes sur leurs droits politiques ; elle est refusée par le Conseil national) et la motion déposée par le député Fritz Tanner (AdI/ZH) en juin 1968 (elle est ensuite transformée en postulat, moins contraignant pour le gouvernement)¹²⁶. Ou encore la motion présentée par la commission du Conseil national en février 1969 dans le cadre de la discussion sur l'adhésion de la Suisse à la Convention européenne des droits de l'homme.

125 Ajoutons que pendant l'été 1958 se constitue le Comité des femmes contre l'institution d'un suffrage féminin illimité (qui devient la Ligue des femmes contre le suffrage féminin à partir de 1959). L'organisation peut aussi compter sur des groupements cantonaux à Argovie, Berne, Soleure, Zurich et Lucerne (Commission fédérale pour les questions féminines 1998 – Partie I, chapitre 2.1 : 9).

126 En février 1966, une initiative du canton de Neuchâtel demande l'introduction généralisée du droit de vote et d'éligibilité des femmes. Elle est transmise au Conseil national, mais reste finalement sans effet (Commission fédérale pour les questions féminines 1998 – Partie I, chapitre 2.1 : 9).

Au-delà de l'engagement accru des associations féminines et des interventions parlementaires, un événement contribue à accélérer le processus conduisant à l'égalité politique entre hommes et femmes. Il s'agit de l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe en mars 1963. La Confédération en devient membre sans toutefois avoir signé la Convention européenne des droits de l'homme. Le Conseil fédéral prévoit de la signer avec des réserves, c'est-à-dire sans inclure le suffrage féminin. Cette position engendre un vaste mécontentement parmi les partisans du droit de vote et d'éligibilité pour les femmes qui débouche aussi sur une « marche sur Berne » (mars 1969). Le Conseil national se dit prêt à suivre l'avis du gouvernement, mais il est démenti par la majorité du Conseil des États, selon laquelle il n'est pas question de signer la convention avant d'avoir introduit le suffrage généralisé. Pour sortir de l'impasse et face aussi à une pression croissante, en décembre 1969, l'exécutif fédéral publie son deuxième message (après celui de février 1957) sur l'institution du suffrage féminin à l'échelon national, laissant aux cantons la liberté de l'accorder aux niveaux cantonal et communal¹²⁷. Très rapidement, les Chambres fédérales délibèrent et acceptent à l'unanimité (octobre 1970) de donner suite au projet de révision constitutionnelle et à l'organisation de la deuxième votation populaire (pour plus de détails, voir Voegeli, 1997 : 269 ss.).

Lors de cette nouvelle votation, contrairement à celle de 1959, le soutien des partis politiques est unanime. Les temps paraissent désormais mûrs pour l'introduction à l'échelon fédéral du droit de vote et d'éligibilité des femmes. Les partisans de la réforme affirment, sans véritables oppositions, que la femme occupe de plus en plus une position incontournable dans la société suisse, y compris comme travailleuse, ce qui ne justifie donc pas de la priver de ses droits politiques. Le résultat du 7 février 1971 montre que cet avis est partagé aussi par une nette majorité des votants (participation 58 %) : 66 % parmi eux accepte la modification constitutionnelle proposée par le gouvernement fédéral ; la majorité des cantons est aussi aisément atteinte, avec quatorze cantons et trois demi-cantons¹²⁸. Le même jour quatre cantons introduisent le suffrage féminin au niveau cantonal et communal (Fribourg, Zoug, Schaffhouse et Argovie).

La principale différence que nous relevons entre le processus ayant conduit à l'introduction de la proportionnelle et celui concernant l'octroi du suffrage

127 L'Association suisse pour le suffrage féminin, interrogée par le Conseil fédéral, demande elle-même au gouvernement de ne pas inclure dans son projet l'extension du suffrage à tous les échelons, car elle craint qu'une imposition généralisée puisse conduire à un nouveau échec en votation (Ruckstuhl, 1990 : 161).

128 Le projet de modification est refusé dans cinq cantons (Glaris, Schwytz, Uri, Saint-Gall et Thurgovie) et trois demi-cantons (Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures et Obwald).

féminin renvoie à l'importance revêtue par la phase parlementaire et la phase référendaire dans la réussite des deux modifications constitutionnelles. Comme nous venons de l'évoquer, la phase parlementaire revêt un rôle décisif dans le cadre de la deuxième réforme du système électoral. C'est en effet par celle-ci que l'on arrive aux deux votations populaires sur l'égalité des droits politiques entre hommes et femmes. Au contraire, la même phase parlementaire a représenté un obstacle insurmontable pour les partisans de la proportionnelle, en raison de la domination radicale aux Chambres fédérales. Pour ceux-ci, la seule possibilité de sortir de l'impasse a été celle de recourir aux outils de la démocratie directe sur lesquels, en revanche, les mouvements féminins n'ont pas pu s'appuyer¹²⁹.

Après cet aperçu historique sur l'introduction du suffrage féminin, il s'agit de se pencher, d'une part, sur les facteurs explicatifs de ce retard et, d'autre part, sur les facteurs ayant permis aux femmes d'obtenir en 1971 ce qu'on leur avait refusé en 1959.

4.1.2.3 Les raisons du retard suisse

Après les deux conflits mondiaux, la question du suffrage féminin est relancée dans le débat politique avec davantage de conviction. Les arguments en faveur du droit de vote et d'éligibilité des femmes tiennent au rôle fondamental que celles-ci ont joué durant la période de guerre, lorsque les hommes ont été mobilisés par l'armée, en travaillant dans les usines et les fermes et assurant, de ce fait, la survie de l'économie suisse. Ce rôle est clairement évoqué par certaines interventions parlementaires, afin de souligner la nécessité impérieuse d'assurer une égalité entre hommes et femmes en termes de droits politiques. Malgré ces plaidoyers, le suffrage féminin est refusé à plusieurs reprises à l'occasion de différents scrutins cantonaux. Le gouvernement et nombreux

129 Studer (2010 : 990) avance quelques hypothèses au sujet du fait que les organisations féminines n'ont pas choisi la voie référendaire. En premier lieu, l'historienne bernoise, évoque les difficultés auxquelles l'ASSF a dû faire face lors de la pétition déposée en juin 1929 aux autorités fédérales. En effet, la récolte des signatures aurait dû se faire à l'occasion de l'exposition nationale sur le travail féminin en Suisse (1928), mais le comité d'organisation l'interdit. L'ASSF est ensuite confrontée à un manque de collaboration, qui témoigne aussi d'une faible cohésion, de la part des nombreuses associations féminines contactées pour la pétition (une centaine). Parmi celles-ci il n'y en a qu'une douzaine prêtes à récolter des signatures. Deuxièmement, à l'époque, la connotation décidément à gauche attribuée à la requête fait douter les suffragistes de la possibilité d'obtenir une légitimation plus large. Enfin, le PS et le Parti communiste, partisans du suffrage féminin sont au final assez peu suivis dans ce domaine par leurs électeurs comme l'ont montré les votations organisées à Bâle-Ville, où les deux partis disposent d'un électorat nombreux. À titre d'information, rappelons que le droit de vote et d'éligibilité aux femmes en matière communale et cantonale a été nettement refusé dans ce demi-canton à trois reprises : février 1920 (65 % de Non) ; 1927 (71 %) et 1946 (63 %) (Woodtli, 1977 : 147-148).

parlementaires se montrent très réticents à ce sujet. Les raisons de cette attitude résident dans des facteurs à la fois culturels, contextuels et institutionnels.

En ce qui concerne les premiers, la période allant des années 1920 jusqu'à la moitié des années 1960 se caractérise, comme le souligne Studer (2010), par le triomphe du « conservatisme de genre » qui impose une vision très traditionnelle de la femme liée à l'accomplissement des tâches d'éducation et de ménage dans la famille. Ajoutons également une autre raison culturelle et historique qui plonge ses racines dans la conception suisse de l'identité nationale depuis 1848. Par rapport à cette conception historique, l'exclusion des femmes ne pose pas de véritable problème, car « la construction de l'État-nation en Suisse reposait précisément sur ce particularisme. La démocratie suisse, considérée non seulement comme la plus ancienne d'Europe, mais aussi comme plus étendue qu'ailleurs, ne nécessitait pas de perfectionnement. L'introduction du suffrage féminin était taxée d'invention moderne dont la Suisse n'avait nul besoin » (Studer, 2010 : 997). De plus, l'éventuelle participation des femmes à la vie politique risquerait de créer une nouvelle ligne de partage, alors que le système politique suisse doit déjà faire preuve d'un équilibre difficile entre plusieurs intérêts divergents (communes, cantons, syndicat, patronat, etc.). L'extension des droits politiques obligerait les acteurs en place à modifier leur style politique et entraînerait des effets inconnus sur les rapports de force existants. En bref, il vaut mieux ne rien toucher à ce système si complexe (Studer, 1996 : 363).

À ces facteurs culturels et historiques, il faut aussi ajouter des facteurs plus contextuels qui ont empêché à la question du suffrage féminin de s'imposer comme véritable enjeu politique. Plus précisément, pendant les années 1930 et la Seconde Guerre mondiale, le climat politique ne paraît pas propice à la défense d'intérêts perçus comme étant particuliers. La requête du suffrage féminin risquait d'être considérée comme une provocation, dans un contexte marqué par la crise économique et la montée de régimes dictatoriaux, qui aurait pu remettre en cause l'unité nationale. Ensuite, dans la période de la Guerre froide, l'anticommunisme offre aux opposants du suffrage féminin un nouvel argument pour associer, en quelque sorte, cette revendication aux pays socialistes. De ce fait, il n'y aurait aucune raison pour la Suisse de suivre l'exemple des pays du bloc soviétique où la femme est dite émancipée (Studer, 2010 : 991)¹³⁰.

Enfin, la démocratie directe a également contribué comme facteur institutionnel à ralentir le processus d'extension des droits politiques aux femmes. En effet, toute modification constitutionnelle doit être approuvée par la majorité des citoyens et des cantons, ce qui représente un « écueil » souvent

130 Pour plus de détails sur les arguments des femmes qui s'opposent au suffrage féminin, voir Voegeli, 1997 : 605 ss.

très difficile à dépasser. De ce fait, on peut se poser la question suivante : est-ce que le suffrage féminin aurait été introduit avant 1971, si la décision à prendre dépendait seulement d'un vote du Parlement ? La réponse n'est pas forcément affirmative, car, comme nous l'avons observé, même lorsqu'une majorité parlementaire s'est dégagée en faveur de l'égalité politique entre hommes et femmes (acceptation de motions ou postulats), le Conseil fédéral et l'administration ont bel et bien laissé traîner les choses pendant de nombreuses années (Voegeli, 1997 : 669 ss.)¹³¹.

Au cours des années 1960 se réalisent les conditions favorables pour que le droit de vote et d'éligibilité soit accordé aux femmes sur le plan fédéral. À cet égard, outre l'impact déjà évoqué de l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe, nous pouvons mentionner trois autres facteurs.

Premièrement, un rôle déterminant dans l'adoption de cette deuxième modification des règles électorales est joué, comme nous l'avons observé pour l'introduction de la proportionnelle, par le fédéralisme qui, assurant aux cantons une large autonomie, laisse à ceux-ci la possibilité de « tester » les conséquences de la réforme. L'expérience faite à partir de la fin des années 1950 par certains cantons permet aux partisans du suffrage féminin de disposer d'un outil de pression supplémentaire à l'égard des autorités politiques fédérales. Pendant longtemps, celles-ci faisaient référence aux plusieurs échecs en votation populaire dans les cantons pour justifier le *statu quo* en matière de droits politiques à l'échelon fédéral. Il a fallu attendre quinze votations entre 1919 et 1959, avant que l'égalité politique entre hommes et femmes soit reconnue par le premier canton (Vaud). Ensuite, les cantons qui suivent l'exemple vaudois s'enchaînent : en onze ans (entre 1959 et 1970), neuf parmi eux accordent aux femmes le droit de vote et d'éligibilité sur le plan communal et cantonal¹³². De plus, contrairement aux craintes de certains opposants, les expériences dans les différents cantons n'ont pas entraîné des bouleversements dans les rapports de force partisans et dans les rapports sociaux de genre.

Deuxièmement, les évolutions sociétales et économiques fournissent désormais aux partisans du suffrage féminin des éléments permettant de faire avancer leurs revendications. Après la Seconde Guerre mondiale, le processus d'émancipation des femmes sur le plan social, économique et politique se

131 Une autre solution qui aurait pu, peut-être, accélérer la démarche consistait, non pas dans une modification constitutionnelle, mais dans une nouvelle interprétation de la Constitution au sujet du droit de vote. En d'autres termes, il aurait fallu comprendre sous le terme « Suisses » les hommes et les femmes. Cette voie a été proposée, sans succès toutefois, par les associations pour le suffrage féminin qui ont dû faire face à l'opposition des autorités politiques et du Tribunal fédéral (Commission fédérale pour les questions féminines 1998 – Partie I, chapitre 2.1 : 1–2).

132 Outre Neuchâtel (septembre 1959) et Genève (mars 1960) déjà mentionnés, les autres cantons qui introduisent le suffrage féminin en matière cantonale et communale sont Bâle-Ville (juin 1966), Bâle-Campagne (juin 1968), Tessin (octobre 1969), Valais (avril 1970), Lucerne (octobre 1970), Zurich (novembre 1970).

diffuse de plus en plus dans les sociétés occidentales. De manière générale, le rôle des femmes a profondément changé ; la distinction entre sphère privée et publique connaît des modifications importantes qui remettent profondément en cause la vision dominante jusqu' alors selon laquelle « l'État c'est l'homme ; la famille aux femmes ».

Troisièmement, les années 1960 se caractérisent par un changement générationnel au sein des associations féminines avec l'apparition d'une nouvelle vague féministe qui sert de véritable « détonateur » pour relancer le débat et faire aboutir la réforme institutionnelle. Au groupe des anciennes suffragistes s'ajoute celui du Mouvement de libération des femmes (MLF) qui affiche un style politique provocateur et innovateur. Cette rencontre entre les deux vagues du féminisme, qui est par ailleurs une exception dans une comparaison internationale, se traduit, malgré les différences sensibles entre les deux générations de féministes, en une collaboration politique qui permet d'assurer une visibilité majeure à la question des droits des femmes (y compris politiques) (Studer, 2010 : 994–995 ; pour plus de détails, voir Voegeli, 1997 : 643 ss.).

Après avoir abordé les principales réformes des règles électorales, censées affecter la démocratisation du recrutement parlementaire, nous allons nous pencher plus attentivement sur les réformes touchant à l'autre dimension-clé de ce livre, à savoir la professionnalisation parlementaire. Dans un premier temps, nous allons retracer un aperçu historique de la question des indemnités jusqu'au début des années 1970. Ensuite, nous rendrons compte des deux principaux projets de réforme parlementaire (*Avenir du Parlement*, 1978 et *Réforme du Parlement*, 1991). Enfin, nous discuterons brièvement des mesures récentes de revalorisation du législatif fédéral depuis la moitié des années 1990.

4.2 La professionnalisation parlementaire : un enjeu politique contesté

Jusqu'en 1968, les membres des Chambres fédérales ne reçoivent que des indemnités de présence (notamment pour couvrir leurs frais) et des indemnités de déplacement. L'indemnité journalière de présence est modifiée plusieurs fois, en passant de 20 francs en 1900 à 65 francs en 1957. Au début des années 1960, les indemnités annuelles s'élèvent approximativement à 4'000 francs, correspondant à peu près à 16'300 francs d'aujourd'hui (tableaux A1 et A2 dans les annexes). En décembre 1961, le Parlement accepte une modification de la loi sur les indemnités de présence et de déplacement des membres du Conseil national et des commissions de l'Assemblée fédérale (FF 1961 II : 1346–1347). La révision de la loi porte plus précisément sur

une augmentation de 65 à 100 francs de l'indemnité journalière. Le Conseil fédéral présente la révision comme étant un outil permettant une plus grande démocratisation du législatif national :

En améliorant l'indemnisation des membres de l'autorité législative supérieure, la démocratie se rend un bon service à elle-même. C'est ainsi qu'on peut demander, non seulement de celui qui est indépendant pécuniairement, mais également de celui qui n'a pas de revenu ou qui ne dispose que d'un gain réduit durant son activité parlementaire qu'il exerce le mandat de membre du Conseil national et surtout qu'il collabore dans les commissions. Si notre indemnisation plus équitable devait amener davantage de personnes ayant une profession indépendante à accepter le mandat de député, les travaux de notre Conseil national s'en trouveraient certainement facilités (Message du Conseil fédéral, FF 1961 II: 1173).

Un référendum contre la modification législative est lancé par cinq députés du Grand Conseil argovien et aboutit de justesse en mars 1962. Le 27 mai 1962, avec l'un des taux de participation les plus bas depuis plusieurs années (39 %), l'augmentation des indemnités parlementaires est refusée par 68 % des votants. Seul le canton de Genève accepte la modification. Deux raisons seront mises en avant pour expliquer l'échec de la révision devant les électeurs (Hasler, 1998 : 28). D'une part, la modification de la loi aurait été réalisée de manière trop rapide, sans suffisamment tenir compte du fait que celle-ci a été perçue par la majorité des votants comme étant trop pressée. Le message du Conseil fédéral a été présenté le 4 décembre 1961 (FF 1961 II: 1171–1176). Deux semaines plus tard seulement, le 21 décembre, le Parlement adopte l'arrêté fédéral. D'autre part, le résultat de la votation populaire a montré, une fois de plus, le fort attachement émotionnel des votants au caractère de milice du mandat parlementaire. Le gouvernement avance toutefois que « cette décision négative visait moins l'amélioration des indemnités versées aux parlementaires que le mode d'indemnisation, lequel ne tenait, semblait-il, pas assez compte de la diversité des dépenses supportées par chaque député » (FF 1963 II: 1243). Finalement, les indemnités versées aux parlementaires sont augmentées en 1964, mais de manière différenciée. Outre l'indemnité journalière passée à 70 francs, les Chambres fédérales décident d'allouer une indemnité de nuitée de 20 francs aux élus obligés de passer la nuit hors de leur domicile (FF 1964 II: 814–815).

L'« affaire des Mirages » représente au milieu des années 1960 un tournant qui contribue, pour la première fois, à remettre en cause partiellement les fondements institutionnels du Parlement de milice. En 1964, les parlementaires apprennent avec surprise qu'une nouvelle requête de financement pour

l'achat d'avions militaires a été avancée par le gouvernement. Un premier crédit avait été voté en 1961, mais l'administration et le gouvernement n'avaient pas informé les élus de tous les coûts. Le scandale 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). Autre conséquence liée à cette affaire, on procède à une nouvelle adaptation des indemnités à la fin des années 1960 et au début des années 1970, dans le but d'assurer aux parlementaires des moyens financiers leur permettant de mieux remplir leur fonction de contrôle. Plus précisément, en octobre 1968, le Parlement introduit une indemnité annuelle fixe (3'000 francs) pour chaque membre du Conseil national ainsi qu'une indemnité particulière au profit des présidents des deux Chambres (3'000 francs par an) (FF 1968 II: 495–498). En juin 1971, après une nouvelle modification de la loi, on accorde pour la première fois aux groupes parlementaires des contributions destinées à couvrir leurs frais de secrétariat. La Confédération alloue 5'000 francs par an à chaque groupe ainsi qu'un supplément de 1'000 francs par membre du groupe et par année (FF 1971 I: 1444–1445).

En décembre 1971, la Conférence des présidents de groupe du Conseil national dépose une initiative modifiant fondamentalement le régime des prestations allouées aux élus fédéraux (FF 1972 I: 609–627). Pour ce faire, la Conférence propose l'adoption d'un nouveau système de rémunération qui vise à dépasser l'idée que le mandat parlementaire soit exercé à titre bénévole. Il importe désormais d'indemniser les membres des conseils en fonction du temps et du travail exigé par l'exercice du mandat. L'amélioration des indemnités, jugée comme étant toutefois modeste dans une comparaison internationale, est justifiée par la volonté de renforcer l'efficacité du Parlement ainsi que, à l'exemple du message du Conseil fédéral onze ans auparavant, par la volonté d'assurer une base de recrutement élargie :

A plus long terme, la révision de la loi sur les indemnités a pour but de renforcer la capacité d'action du Parlement. Si l'indemnisation de ses membres n'est pas le facteur principal qui détermine cette capacité d'action, elle n'est pourtant pas négligeable à cet égard. Il sied avant tout d'aider les membres des conseils à se rendre de plus en plus indépendants et de permettre à des candidats appartenant à toutes les couches de la population d'accepter un mandat parlementaire, ou, du moins, de leur en faciliter l'acceptation.

Il ne s'agit pas seulement d'une légère augmentation des prestations accordées aux membres des conseils ; le but de l'initiative est d'améliorer ces prestations d'une manière substantielle. L'ampleur et la difficulté

des travaux du Parlement, de même que les obligations accessoires imposées par l'accomplissement d'un mandat parlementaire, justifient cette amélioration. Les activités de ce genre sont mieux rétribuées dans l'économie privée. Comparées aux indemnités versées dans des cas semblables à l'étranger, les montants que toucheront les membres de notre Parlement continueront à paraître modestes (Rapport de la Conférence des présidents de groupe, FF 1972 I: 610).

Le rapport de la Conférence remet ouvertement en cause, pour la première fois, le caractère bénévole du mandat d'élu fédéral, ce qui démontre en quelque sorte une prise de conscience nouvelle :

Par le passé, on a souvent invoqué le caractère bénévole du mandat de député pour justifier le maintien à un niveau très bas des indemnités allouées aux membres du Parlement. Le député ne doit tirer aucun gain de son mandat afin qu'il ne le recherche pas à des fins lucratives. Il devrait au contraire consentir un sacrifice en contrepartie de l'honneur de représenter le peuple, cela notamment pour donner l'exemple à d'autres citoyens qui accordent des prestations gratuites à l'État, comme les officiers de milice qui exécutent des travaux préparatoires souvent fort importants avant d'entrer au service.

Le principe de l'exercice du mandat à titre bénévole a cependant ses racines dans une époque caractérisée par d'autres conditions économiques et sociales; les députés étaient alors beaucoup moins mis à contribution par leur activité parlementaire et par leurs autres activités. Les conditions s'étant modifiées, ce sont surtout les aspects négatifs du principe qui apparaissent aujourd'hui : diminution des possibilités de recrutement des députés et certaines dépendances des membres du Parlement à l'égard des groupes d'intérêts (Rapport de la Conférence des présidents de groupe, FF 1972 I: 612–613).

Dans le rapport, on trouve aussi un argument qui sera évoqué à maintes reprises dans les années à venir pour justifier les réformes parlementaires, à savoir l'amélioration des conditions de travail des élus comme condition *sine qua non* pour sauvegarder le Parlement de milice, assurer une base de représentation plus large et empêcher toute professionnalisation du mandat¹³³ :

Le salarié ou la personne exerçant une activité indépendante qui subit un manque à gagner dans sa profession principale ou doit supporter les frais occasionnés par son remplacement, ne peut de loin pas combler ce manque à gagner ou ces frais au moyen de ses indemnités parlementaires; il subit ainsi des pertes qu'il ne saurait supporter à la

133 Les opposants voient, par contre, dans ces mesures d'amélioration une tentative justement de professionnaliser l'Assemblée fédérale.

longue. Pour accroître la proportion des membres des conseils qui ne font pas de la politique leur activité principale, il importe donc d'améliorer de manière équitable la rétribution des membres des conseils. Cela n'encourage en rien le passage à un Parlement formé de députés exerçant leur mandat à titre professionnel, mais permet au contraire de maintenir un parlement de milice (Rapport de la Conférence des présidents de groupe, FF 1972 I: 615).

En mars 1972 le Parlement adopte la nouvelle loi fédérale sur les indemnités. Les principales nouveautés résident dans l'augmentation de l'indemnité journalière à 150 francs, de l'indemnité annuelle fixe à 10'000 francs et de l'indemnité particulière pour les présidents du Conseil national et du Conseil des États à 12'000 francs (FF 1972 I: 945–948 ; pour plus de détails, voir Hasler, 1998 : 32–35). À cette date, la rémunération des parlementaires connaît la hausse la plus importante depuis 1848 : on passe d'une indemnité totale d'environ 9'000 francs en 1968 à une rémunération d'à peu près 24'000 francs (pour plus de détails, voir tableaux A1 et A2 dans les annexes).

En résumé, de cet aperçu historique, il ressort que depuis la moitié des années 1960 la question de la professionnalisation parlementaire commence à être thématifiée, même si elle n'est pas perçue comme un enjeu prioritaire. Au contraire, pour la très grande majorité des parlementaires, le mandat d'élu reste essentiellement une charge honorifique qui ne nécessite pas d'une véritable rémunération.

4.2.1 Le projet « Avenir du Parlement » (1974–1978)

Peu après l'adoption de la nouvelle loi sur les indemnités, le député Julius Binder (PDC/AG) dépose une motion au Conseil national en avril 1972 demandant la réalisation d'une enquête sur les possibilités de réforme du Parlement suisse¹³⁴. Pour la première fois, un membre de l'Assemblée fédérale évoque explicitement l'idée d'une professionnalisation du mandat parlementaire (BO CN 1973 I : 347) :

On déplore depuis des années le fait que notre Parlement de milice est constamment surchargé, ainsi que sa faible capacité d'action. Non sans peine, quelques réformes modestes ont été réalisées. Pourtant,

134 La motion est cosignée par vingt-quatre députés, dont la très grande majorité (18) appartient au même parti de l'auteur de la motion, à savoir le PDC, quatre signataires siègent dans les rangs du PS, enfin les deux autres signataires appartiennent respectivement à l'UDC et à l'AdI. Il est également intéressant de constater que la grande majorité des signataires siège au Parlement depuis au maximum deux législatures. Autrement dit, la plupart vient de commencer sa carrière sous la Coupole fédérale ; il n'y a finalement que six élus faisant preuve d'une importante longévité parlementaire.

on n'a toujours pas étudié à fond des avantages et inconvénients réels qu'un parlement de professionnels de la politique offrirait à notre pays.

C'est la raison pour laquelle le Conseil fédéral est chargé :

1. D'ordonner une enquête impartiale, portant sur les conditions, les possibilités, les répercussions, les avantages et inconvénients que comporterait le passage à un parlement de professionnels de la politique;
2. De soumettre aux Chambres fédérales le résultat de cette enquête dans un rapport détaillé, ainsi que de leur proposer, le cas échéant, les mesures d'ordre constitutionnel et législatif qui pourraient se révéler nécessaires.

La motion est discutée et adoptée au Conseil national en mars 1973, c'est-à-dire presque une année après son dépôt. En réalité, il n'y a pas de véritables débats, car au final on ne compte que deux interventions : celles de Binder¹³⁵ et du conseiller fédéral Roger Bonvin (PDC/VS), à l'époque président de la Confédération. Au Conseil des États le débat est un peu plus animé. Au final, les sénateurs refusent la motion Binder par 29 voix contre 3.

À l'occasion de ce premier débat au Conseil des États, les seules voix à s'être exprimées ont toutes souligné leur forte opposition envers la possibilité de professionnaliser le Parlement fédéral (une idée considérée même comme un caprice, voire une utopie politique). Par ailleurs, ces avis sont énoncés

135 Le député argovien affirme que le Parlement fédéral ne serait plus la véritable autorité suprême de la Confédération. Il constate qu'en Suisse on n'a pas été capable de garantir un véritable rapport de force équilibré entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. De ce fait, depuis désormais des décennies, l'Assemblée fédérale aurait vu ses pouvoirs se restreindre dans une mesure bien plus importante que les parlements d'autres États. Binder adresse ainsi une véritable exhortation à ses collègues du Conseil national, afin que soit finalement prise la décision de réformer le Parlement suisse. Selon le conseiller national argovien, « il ne saurait être question de comparer notre situation à celle des États-Unis, ni de mesurer nos affaires à l'aune du géant américain ; il n'en est pas moins de notre devoir de conserver ou de redonner à notre Parlement la puissance, l'influence et l'efficacité qu'il avait à l'origine » (FF 1978 II : 1186). D'après le motionnaire, les conditions dans lesquelles les membres de l'Assemblée fédérale travaillent sont fortement lacunaires. Les réformes mises en œuvre jusqu'à la fin des années 1960 n'ont été que des réformes techniques très limitées n'ayant jamais abordé les problèmes de fond. Malgré quelques améliorations matérielles, comme la création d'un secrétariat du Parlement fédéral, d'un petit service de documentation et la mise sur place des secrétariats des groupes parlementaires, Binder affirme que la fonction de député ou sénateur est remplie avec beaucoup de difficultés. À cet égard, la description qu'il fournit de l'activité d'élu aux Chambres fédérales est très éloquente et presque impitoyable : « Nous 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 dans le Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*, FF 1978 II : 1186).

par des élus dont le profil correspond parfaitement à celui du parlementaire de milice cumulant plusieurs fonctions¹³⁶. En résumé, il apparaît donc que l'opposition à l'institution d'un parlement de professionnels, voire même à l'idée d'en discuter, provient essentiellement de parlementaires du centre-droit (notamment radicaux) qui, outre leur mandat d'élu national, cumulent d'importantes fonctions dirigeantes dans la sphère économique. Pour ceux-ci, le statu quo ne nuit pas vraiment à l'accomplissement de leurs tâches. Par contre, parmi ceux qui soutiennent l'entrée en matière sur une possible réforme (y compris les cosignataires de la motion Binder) on observe une présence majoritaire soit d'élus avec une longue carrière politique (aux échelons communal et cantonal), soit de « professionnels de la politique » (juges, préfets ou journalistes). Dans ce même groupe, on énumère également plusieurs administrateurs de petites et moyennes entreprises locales ou régionales.

En octobre 1973, le conseiller national Binder, suite au refus de sa motion au Conseil des États, décide de déposer un postulat, cosigné par trente-six conseillers nationaux, dont encore une fois la grande majorité provient des rangs démocrates-chrétiens¹³⁷ (BO CN 1973 IV : 1531–1532). Cette fois-ci, le député PDC renonce à demander la mise sur pied d'un groupe d'experts externes. Il demande d'abord d'instituer un groupe d'étude du Conseil national qui devrait se charger de préparer une réforme approfondie du Parlement. Ce groupe est censé, éventuellement en collaboration avec une commission semblable du Conseil des États et après une consultation d'experts et des comparaisons sur le plan international, définir les apports et les limites respectifs du Parlement de milice et de celui de professionnels. Binder précise que la réforme de l'Assemblée fédérale serait nécessaire justement pour éviter une professionnalisation du Parlement helvétique. À cet égard, l'extrait du discours tenu par l'élu argovien à l'occasion de la discussion de son postulat au Conseil national nous paraît très éloquent :

Ich möchte hier erneut festhalten, dass ich ganz und gar nicht ein Anhänger des Berufsparlamentes bin, sondern unser schönes und gutes Milizparlament solange wie möglich retten möchte. Aber wenn

136 Par exemple, le rapporteur ayant formulé des vives critiques à l'égard de la motion Binder, Hans Munz (PRD/TG), à l'époque est un influent avocat, président de Saurer (l'une des principales entreprises suisses du secteur des machines), ainsi que membre de nombreux conseils d'administration (parmi lesquels UBS, CFF et Berner Allgemeine). De même, Peter Hefli (PRD/GL), issu d'une importante famille de politiciens et entrepreneurs (voir plus loin, chapitre 5, encadré 2), est administrateur de nombreuses entreprises et dirigeant de la Société suisse des constructeurs de machines. Albin Heimann (AdI/ZH) est en revanche fondateur et propriétaire d'une importante société immobilière active sur le plan international (Prohaus AG), ainsi qu'administrateur de la plus grande chaîne suisse de supermarchés (Migros) et président de la société Migrol (commerce d'huiles minérales) appartenant à Migros.

137 Plus précisément, le postulat est cosigné par vingt députés PDC, sept socialistes, sept UDC et deux radicaux.

wir dieses Milizparlament retten wollen, dann müssen wir notwendige und fundamentale Reformen in diesem Parlament durchführen. Das war das Ziel meiner Motion. (Julius Binder, PDC/AG, BO CN 1973 IV: 1532)

Le postulat est finalement accepté sans aucune opposition par les membres de la Chambre basse.

En août 1974, la commission d'étude *Avenir du Parlement* tient la première de ses vingt-sept séances. Elle est composée par onze conseillers nationaux et six conseillers aux États. Elle est présidée par le conseiller national Erwin Akeret (UDC/ZH), tandis que Julius Binder et la conseillère aux États Lise Girardin (PRD/GE) (seule femme à siéger dans la commission) en sont les vice-présidents. Ces derniers sont ensuite remplacés, après la première année de travail, par le conseiller national Rolf Weber (PS/TG) et le conseiller aux États Franz Muheim (PDC/UR).

À partir de quelques éléments biographiques, on s'aperçoit que les membres de la commission présentent un profil fort différencié¹³⁸. Certains parmi eux incarnent le véritable esprit de milice du parlementaire helvétique, remplissant des fonctions dirigeantes dans plusieurs sphères d'activité. D'autres appartiennent en revanche à la catégorie des « professions politiques » incluant les élus fédéraux qui exercent depuis longtemps des mandats dans des exécutifs communaux ou cantonaux ou ceux qui exercent des professions proches de la sphère politique (par exemple, les fonctionnaires d'association ou les journalistes). Au sein de la commission, les sièges se répartissent en fonction de l'importance des groupes parlementaires, avec ainsi une présence majoritaire de représentants radicaux, démocrates-chrétiens et socialistes (quatre sièges chacun). Certains membres siègent au Parlement fédéral depuis plusieurs années, d'autres en revanche depuis quelques années seulement. En bref, il apparaît clairement qu'aucun profil-type ne se dégage au sein de la commission d'étude.

Il est intéressant de constater que le parlementaire ayant conduit par ses interventions à la création de ladite commission, Julius Binder, ne siège au sein de celle-ci que lors des premières séances entre 1974 et 1975. Alors que la commission doit encore entrer dans le vif du sujet, la véritable personnalité clef ayant œuvré tenacement pour aboutir à la mise sur pied de la commission abandonne son siège au Parlement fédéral, en ne se présentant plus aux élections pour le Conseil national en 1975. Il y revient quatre ans plus tard, en 1979, comme conseiller aux États. Parmi les différents co-signataires de la motion et du postulat Binder, seulement trois participent aux travaux de

138 Voir les tableaux A3 et A4 dans les annexes sur les membres de la commission d'étude ainsi que certaines informations biographiques.

la commission : Erwin Akeret (UDC/ZH), Heinrich Schnyder (UDC/BE) et Andreas Gerwig (PS/BS). Ce dernier par ailleurs ne siège que pour une courte période. Face à ces défections, il faut en revanche noter la présence permanente de l'un des parlementaires les plus critiques envers toute possibilité de réforme du Parlement et envers même l'institution d'une commission d'étude, le sénateur Hans Munz (rapporteur – rappelons-le – au Conseil des États contre la motion Binder).

En résumé, le front des partisans d'une possible réforme de l'Assemblée fédérale s'affaiblit presque dès le début, ne pouvant compter sur son principal représentant que pendant les séances introductives. Ce qui, à première vue, paraît avantager le front des opposants, dont le plus éminent représentant siège sans interruption pendant toute la durée des travaux de la commission, en participant ainsi à la rédaction du rapport final de juin 1978.

Les travaux de la commission vont s'étendre sur presque quatre ans (août 1974 – juin 1978) (voir le tableau A5 dans les annexes, pour la chronologie du projet de réforme). Dès les premières discussions, il paraît se manifester assez clairement un double fossé : au niveau de la branche du Parlement fédéral à laquelle appartiennent les membres et au niveau du positionnement idéologique. En effet, les critiques envers la raison d'être d'une telle commission proviennent, pour l'essentiel, des sénateurs de droite. Par contre, les positions défendant l'utilité de la commission d'étude proviennent surtout des conseillers nationaux, notamment de gauche ainsi que certains représentants démocrates-chrétiens. Ces derniers défendent le choix d'une commission mixte, en raison du fait qu'à leurs yeux une réforme éventuelle du Parlement ne peut pas se faire sans tenir compte des différentes expériences liées aux deux branches de l'Assemblée fédérale.

En ce qui concerne le mandat proprement dit de la commission d'étude, il y a un élément significatif à mettre en évidence. En effet, la question de la professionnalisation de l'Assemblée fédérale est tout de suite marginalisée, reléguée à l'arrière-plan des discussions. Avec parfois des arguments quelque peu différenciés, tout le monde paraît vouloir éviter d'aborder la question¹³⁹. Ainsi, à droite, on fait remarquer que le véritable enjeu ne réside pas dans une remise en cause du statut de milice du Parlement suisse, car le problème

139 Parmi les objectifs que la commission se donne il y a entre autres celui « [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, dans les limites de la constitution actuelle et avec les moyens appropriés, à l'activité du plénum des deux conseils et des commissions, à l'organisation de celle-ci et à la procédure qui la régit, ainsi qu'à l'activité individuelle des députés et aux instruments de travail mis à leur disposition, afin que le Parlement, compte tenu des exigences auxquelles il sera prochainement confronté, puisse assumer au mieux la tâche qui est la sienne » (Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*, FF 1978 II : 1025).

de la faiblesse du pouvoir législatif se pose aussi dans des systèmes politiques avec un parlement fortement professionnalisé. La question de la professionnalisation est vite relativisée également par les représentants de la gauche au sein de la commission.

De manière générale, au sujet du possible renforcement des compétences et de l'influence du Parlement fédéral, deux camps s'affrontent. D'une part, il y a les membres de centre-droite qui tendent à relativiser les problèmes auxquels sont confrontés les parlementaires. Finalement, d'après eux, le travail accompli à l'occasion des séances plénières et de commission est appréciable. Ils estiment, en gros, que beaucoup dépend de la capacité d'auto-discipline dont devrait faire preuve chaque élu à l'Assemblée fédérale. À leurs yeux une augmentation de l'appareil parlementaire, avec entre autres la mise sur pied de nouvelles commissions permanentes, n'aurait comme effet que de transformer la fonction de parlementaire d'une activité « artisanale » à une activité « industrielle ». De plus, cela aurait pour conséquence de créer davantage de problèmes pour concilier leurs tâches parlementaires avec leurs activités professionnelles.

À l'opposé, les membres de gauche estiment que le maintien du Parlement de milice passe par des réformes nécessaires. À maintes reprises, certains députés socialistes dénoncent la surcharge de travail à laquelle doivent faire face les membres du législatif suisse. À leur avis, les réformes doivent impliquer un renforcement sensible des services parlementaires et l'institution de nouvelles commissions permanentes ou au moins une meilleure organisation des tâches de celles déjà existantes, afin d'améliorer les conditions de travail des élus.

4.2.1.1 La question des indemnités parlementaires

D'autres propositions sont discutées au cours des différentes séances de la commission et des sous-commissions, toujours dans le but d'assurer un accomplissement plus efficace des tâches des élus nationaux. Outre la question des commissions permanentes, les propositions tiennent à plusieurs aspects, tels que l'amélioration des services auxiliaires du Parlement, la rédaction plus claire et structurée des messages du Conseil fédéral (principal outil de travail pour les députés et les sénateurs), le déroulement des séances plénières dans les deux Chambres (rationalisation par exemple du temps de parole), les rapports avec le public (y compris avec les journalistes) et – *last but not least* – la question des indemnités parlementaires. L'enjeu fait l'objet d'un rapport d'un groupe de travail, au sein de la même commission d'étude, composé par les conseillers nationaux Barchi (PRD/TI), Wilhelm (PDC/BE) et le conseiller aux États Aubert (PS/NE). Ces derniers proposent, entre autres, de réaliser une enquête détaillée auprès de tous les députés et sénateurs pour rendre

compte du malaise qui, d'après eux, serait répandu parmi les membres du Parlement helvétique. En guise d'introduction, les rapporteurs observent que

La question des indemnités ne doit pas être examinée dans l'optique simpliste d'une antithèse entre le « Parlement de milice » et le « Parlement de professionnels ». On ne saurait affirmer qu'à un modèle idéal de « Parlement de milice » doit nécessairement correspondre une réglementation insuffisante en matière d'indemnités. En revanche, il est certain qu'en versant des indemnités trop peu substantielles on court le risque d'affaiblir le « Parlement de milice » et, à la longue, de le détruire, d'où la nécessité de le remplacer par un « Parlement de professionnels ». En d'autres termes, si l'on fixe des indemnités suffisantes et convenables, on peut renforcer le « Parlement de milice » sans favoriser l'avènement d'un « Parlement de professionnels », à condition de trouver des solutions équilibrées. (Rapport du sous-groupe « Indemnités parlementaires » cité dans le rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*, FF 1978 II: 1219)

À nouveau, apparaît donc clairement la volonté de sauvegarder le caractère de milice du Parlement suisse. Il est surprenant d'observer que l'amélioration des indemnités n'est pas revendiquée comme un élément pour professionnaliser davantage le législatif national, mais, bien au contraire, pour assurer le maintien d'un Parlement d'amateurs. Une telle attitude semble avoir été adoptée, peut-être, pour ne pas « effrayer » le camp adverse.

En résumé, le rapport représente une sorte de *J'accuse* envers le système des rémunérations en vigueur à l'époque qui risque de mettre sérieusement en question l'existence du Parlement de milice. La proposition principale du groupe de travail, soutenue en commission par les élus du centre-gauche, tient au doublement du montant global des indemnités annuelles, à réaliser lorsque les conditions du plein emploi et de la conjoncture économique auraient été rétablies. En revanche, la majorité des membres de la commission d'étude n'estime pas nécessaire d'aborder en profondeur la question d'une amélioration des indemnités parlementaires, en raison entre autres de la mauvaise situation économique qui rendrait difficilement justifiable une telle mesure aux yeux de la population. Des membres de droite de la commission se montrent très critiques envers une hausse éventuelle des indemnités, même lors d'une conjoncture favorable. Une faible compensation financière est désormais un des prix à payer en étant parlementaire de milice ; le cas échéant on peut toujours démissionner.

Pendant ses travaux, la commission s'appuie sur deux outils dont elle tirera profit également pour la rédaction du rapport final en 1978. Il s'agit

plus précisément du rapport Ruch-Eichenberger et d'un questionnaire envoyé aux députés et sénateurs¹⁴⁰.

En mars 1975, le Dr. Alexander Ruch, chercheur de droit public à l'institut de droit de l'Université de Bâle, et le professeur Kurt Eichenberger, professeur au même institut, remettent à la commission un rapport résumant les principales critiques adressées dans la littérature scientifique au Parlement suisse. Les deux experts dressent une longue liste de défauts et de suggestions concernant des possibilités de réformes. L'aperçu général des critiques réalisé par les deux chercheurs ne fait que confirmer les faiblesses historiquement reconnues à l'Assemblée fédérale (voir *supra*, chapitre 3). On constate ainsi une perte de suprématie du Parlement qui ne fait qu'un usage modéré de la possibilité de modifier les projets présentés par le gouvernement. Les décisions se prennent toujours plus lors de la phase pré-parlementaire, ce qui fait que le rôle des associations faitières l'emporte sur celui du législatif. Le caractère subsidiaire du mandat de parlementaire fédéral, la modicité des indemnités et la multiplicité des attaches extra-parlementaires contribuent également à affaiblir le prestige de la fonction. Enfin, plusieurs études scientifiques dénoncent l'insuffisance des services auxiliaires du Parlement. Cependant, outre ces indications tirées d'ouvrages publiés à la fin des années 1960 et au début des années 1970, Ruch et Eichenberger affirment que les carences du Parlement helvétique sont aussi liées aux profondes transformations que la situation sociale et politique de la Suisse a subies. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ces changements (Ruch et Eichenberger, 1975 : 14–15). Parmi ceux-ci, nous pouvons en retenir trois.

Premièrement, le fait que l'État libéral devient de plus en plus un État fournisseur de prestations. Par conséquent, ses tâches ne cessent de s'accroître, en mettant à très forte contribution chaque élu ainsi que l'Assemblée fédérale

140 Relevons que la possibilité d'inviter des intervenants issus des milieux scientifiques fait l'objet d'un débat assez animé au sein de la commission, ainsi que l'idée de soumettre des questionnaires aux parlementaires et aux journalistes accrédités au Palais fédéral. Plusieurs représentants du centre-droit estiment que cela entraînerait seulement une augmentation de la paperasse n'apportant rien de vraiment utile. D'après ces derniers, les mieux placés pour parler du Parlement seraient les parlementaires eux-mêmes ; ce sont eux les véritables experts. Parmi ces membres de droite de la commission, certains vont même plus loin, en s'opposant à l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des députés et sénateurs. La commission serait déjà suffisamment représentative de l'Assemblée fédérale. Par conséquent, pas besoin d'interroger tous les membres des deux Chambres. En bref, nous constatons l'existence – dès le début des travaux – d'un groupe d'élus qui visent de manière assez claire à freiner l'activité de la commission *Avenir du Parlement*. Ou, pour mieux dire, à faire en sorte que seulement les tâches minimales soient accomplies. À l'opposé, les membres de gauche, appuyés en ce sens par des élus du centre, visent ouvertement à doter la commission d'un nombre important d'instruments pour réaliser une analyse de la situation qui aille en profondeur. De ce fait, ils demandent la réalisation de questionnaires, l'envoi d'une série de questions adressées à des experts avec aussi la possibilité d'inviter ces derniers à s'exprimer devant la commission. Finalement, ce sont les membres socialistes et quelques PDC qui l'emportent.

dans son ensemble. Ceux-ci se voient donc contraints d'alléger leurs fonctions soit à travers la répartition des travaux entre les membres du Parlement, soit en laissant à des organes parlementaires ou extra-parlementaires la tâche de statuer.

Deuxièmement, afin de faire face à la complexité grandissante de ses tâches, l'État moderne doit se doter d'une administration puissante à laquelle le gouvernement délègue le pouvoir de prendre les décisions d'ordre politique.

Enfin, l'avènement en Suisse d'une société pluraliste fait que tous les milieux sociaux concernés par un projet de loi participent à l'élaboration de la législation, alors que le législatif n'est pas encore impliqué. Le véritable rôle d'intermédiaire est joué par l'exécutif, ce qui limite fortement les attributions du Parlement.

Plusieurs propositions de réformes sont avancées par la littérature scientifique consultée par Ruch et Eichenberger (1975 : 31). Certaines tiennent à des exigences concrètes, telles que la revalorisation des groupes parlementaires, le développement des travaux de commissions, la prolongation des sessions ou l'amélioration de la situation matérielle des parlementaires. D'autres propositions ont en revanche un caractère plus général et tiennent, par exemple, à une nouvelle répartition des tâches entre exécutif et législatif avec notamment un contrôle accru du Parlement sur le gouvernement.

Le deuxième outil de travail dont la commission se sert est le questionnaire envoyé aux parlementaires en juin 1975¹⁴¹. Celui-ci porte sur plusieurs aspects de la vie des élus nationaux suisses : le temps consacré à l'exercice du mandat, leur profession (changement d'activité, limitations des possibilités d'avancement, répercussions financières), leur famille et leurs besoins personnels, le mode de travail de l'Assemblée fédérale (rapidité, qualité, importance, etc.), la spécialisation (opportunités et nécessités), les sources d'information et leurs propositions d'amélioration.

137 parlementaires répondent au questionnaire (108 conseillers nationaux et 29 conseillers aux États). Il faut néanmoins préciser que, dans la plupart des cas, les réponses fournies ne concernent qu'une partie des questions. Cela dit, tout en n'étant pas exhaustive, l'enquête fournit néanmoins à la commission un aperçu général sur la situation des députés et sénateurs helvétiques à la moitié des années 1970 (Rapport intermédiaire de la commission d'étude *Avenir du Parlement*, 1976, annexe II : 2–16). Par exemple, on apprend que

141 En août 1975, un autre questionnaire est envoyé aux journalistes accrédités au Palais fédéral. Les réponses fournies par ceux-ci sont extrêmement variées et parfois contradictoires. L'apport potentiel de ces avis ne paraît pas extrêmement utile. La commission d'étude elle-même semble ne pas savoir exactement quoi faire des avis formulés par les représentants des médias. Tant et si bien que dans le rapport final, ceux-ci sont dressés, en annexe, dans une sorte de liste rébarbative sans aucune réflexion critique (pour plus de détails, voir Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*, FF 1978 II : 1198–1209).

la majorité des interrogés consacre de 90 à 169 jours par année à l'exercice de leur mandat d'élus fédéraux. Ce qui représente entre 25 et 45 % du temps de travail annuel. Quant à la perception du temps disponible pour le traitement des affaires de l'assemblée plénière et des commissions, il existe des différences sensibles selon la Chambre d'appartenance. Seule une minorité des membres du Conseil national affirme que le temps disponible est suffisant, tandis que parmi les élus du Conseil des États une large majorité estime que le temps prévu pour la discussion des différents sujets est satisfaisant. Enfin, seulement une minorité estime que l'amélioration des indemnités est véritablement importante. Par contre, une proportion considérable de parlementaires juge une telle proposition d'importance secondaire.

4.2.1.2 Le rapport final de la commission « Avenir du Parlement »

En juin 1978, après presque quatre ans de travail, la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement* présente un volumineux rapport final de 256 pages, dont presque cent d'annexes. En guise d'introduction du rapport, on précise que la principale conclusion à laquelle la commission est parvenue c'est qu'il n'y a aucune raison de procéder à des réformes de grande envergure, mais plutôt à des réformes ponctuelles. Toute possibilité de réformer en profondeur les tâches et l'influence de l'Assemblée fédérale est donc clairement écartée. Cette observation ne fait par ailleurs que résumer le véritable *leitmotiv* ayant caractérisé, plus ou moins explicitement, les travaux de la commission depuis le début.

La commission constate une faiblesse du législatif national face au gouvernement et à l'administration qu'il faut atténuer en créant un rapport plus équilibré entre les différents pouvoirs. Pour y arriver, elle sollicite une meilleure transmission des informations de l'administration vers les parlementaires qui permettrait à ces derniers de disposer d'une documentation adéquate pour remplir leur fonction. La commission envisage également de renforcer et d'accroître le nombre des commissions permanentes (et de prévoir un suppléant pour chaque membre) pour exercer de manière plus efficace son droit de surveillance. Malgré les lacunes dont fait preuve le législatif helvétique, on observe finalement que les structures du Parlement suisse sont toujours à la hauteur des circonstances, y compris dans une comparaison internationale. Autrement dit, la situation est moins alarmante que celle qu'on a tendance à décrire.

Au sujet du questionnement sur le passage d'un Parlement de milice à un Parlement de professionnels, qui était l'enjeu central soulevé par la motion et le postulat de Julius Binder, le rapport affirme que les difficultés constatées dans le fonctionnement de l'Assemblée fédérale ne seraient que marginalement

imputables aux particularités du système politique suisse. Par conséquent, il n'y a pas de raison de remettre en cause le système de milice. Bien au contraire :

Il est très important, selon la commission, que les députés ne reçoivent aucune instruction. Le fait que le député ait une profession civile, qu'il soit en [relation] avec le monde des affaires et qu'il acquière ainsi des connaissances spéciales dont il tire parti lors des délibérations des commissions et du plénum, est particulièrement précieux pour l'élaboration de l'opinion et des décisions du Parlement. En outre, le député qui reste attaché à sa profession exerce son mandat avec plus d'indépendance, car le revenu provenant de ses activités parlementaires ne représente qu'une petite partie de ses gains. Le renouvellement de sa candidature lors des élections n'est pas pour lui une question d'existence, ce qui lui donne une plus grande liberté envers son parti. Il a moins de raisons de maintenir son mandat indéfiniment, car il peut renoncer à tout moment à celui-ci sans subir de graves préjudices d'ordre matériel ; sa situation financière peut même s'en trouver améliorée. Il pourrait cependant mieux remplir ses obligations de député et exécuter les tâches qui lui incombent, s'il était mieux indemnisé pour ses activités parlementaires et le temps qu'il y consacre ; il ne risquerait guère de devenir pour autant un simple fonctionnaire (Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*, FF 1978 II : 1065).

Le rapport final ne renonce pas à proposer même une sorte de condensé sociologique sur les fondements de la notion de milice, dans le but évident de rendre davantage pertinent le plaidoyer en sa faveur. Ainsi, elle observe que la même notion

contient aussi l'idée que l'expérience professionnelle et celle de la vie doivent être intégrées dans l'activité politique et que l'élu doit conserver d'étroits contacts avec le peuple. Le fait d'être bien implanté dans la région, ainsi que dans l'environnement social et professionnel doit être une source de profit pour la collectivité. Cela explique que les notions de parlement de milice, d'armée de milice, d'autorités de milice, etc. recouvrent des valeurs qui, en dépit de certains courants contraires, ne doivent pas être sacrifiées. (Rapport final de la commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*, FF 1978 II : 1065–1066)

La « devise » du rapport de la commission d'étude est donc de rendre plus efficace le travail du Parlement et de ses membres sans toutefois compromettre son caractère de milice. En d'autres termes, le thème ayant véritablement intéressé la commission est celui de la rationalisation des tâches parlementaires, en excluant tout de suite la question d'une éventuelle professionnalisation du mandat de député ou sénateur. On vise donc à sauvegarder les avantages

que le principe de milice assure à chaque élu, de par l'exercice d'une activité professionnelle en sus de son mandat, en termes de liberté et d'indépendance.

Les travaux de la commission *Avenir du Parlement* ont paradoxalement dû faire face à l'une des limites reconnues au Parlement de milice, c'est-à-dire la difficulté de concilier tout le temps les activités en tant qu'élu national et les activités professionnelles. En effet, pour presque chaque séance, au moins un tiers des membres est systématiquement absent. Ne serait-il donc pas un véritable paradoxe que la commission ayant défendu le principe de milice, dès le début de ses travaux, en a finalement subi elle-même les conséquences ?

En guise de synthèse de cette analyse du projet de réforme *Avenir du Parlement*, trois éléments méritent à notre avis d'être soulignés.

Premièrement, il est frappant de relever que, au sein même de la commission de travail, un nombre non négligeable de membres n'est pas vraiment convaincu de son utilité. Tout le monde paraît reconnaître la nécessité d'améliorer le travail parlementaire, mais il existe des divergences significatives sur la manière d'y parvenir. Ainsi, les élus de droite estiment que la mise sur pied d'une commission ad hoc pour discuter d'une réforme parlementaire de grande envergure ne se justifie même pas, malgré le constat de la faiblesse du Parlement helvétique. De ce fait, ils essaient de freiner son activité. Ils prônent plutôt l'adoption de réformes ponctuelles censées corriger les quelques limites du système de milice. Les élus de gauche, en revanche, paraissent prendre « plus au sérieux » la tâche accordée à la commission d'étude, d'une part, en n'hésitant pas à accorder à celle-ci tous les moyens nécessaires pour qu'elle puisse travailler au mieux. D'autre part, ils n'hésitent pas à avancer des propositions de réforme beaucoup plus substantielles (notamment au sujet des indemnités).

Deuxièmement, on constate que la question de la professionnalisation est vite écartée, tant et si bien que pratiquement dès le départ les membres de la commission visent à ne pas remettre en cause le Parlement de milice. De plus, la question des indemnités parlementaires, au centre de la problématique de la professionnalisation, n'est pas jugée comme étant urgente, en raison de la mauvaise conjoncture économique¹⁴². Le Parlement de milice est aussi défendu par les élus de gauche, alors qu'on aurait pu s'attendre au contraire. Il est donc significatif qu'au cours des années 1970, la professionnalisation du mandat de parlementaire en Suisse soit encore considérée comme un tabou. Il existe donc un fort attachement au principe de milice qui influence fortement le travail accompli par la commission *Avenir du Parlement*.

142 Il est aussi probable que le fait d'avoir révisé la législation en la matière seulement quelques années auparavant (1972) a poussé certains membres de la commission à ne pas estimer urgent se pencher une nouvelle fois sur la question.

Troisièmement, le sort divergent des deux fronts s'opposant tout au long des travaux de la commission d'étude contribue de manière très sensible à réduire la « portée réformatrice » du projet discuté pendant quatre ans. Plus précisément, le camp des partisans (incluant notamment les parlementaires socialistes et des élus démocrates-chrétiens) doit faire face, presque dès le début, au départ de son principal représentant, Julius Binder, auteur du postulat à l'origine de la commission *Avenir du Parlement*. Au contraire, le front des opposants (incluant surtout des élus radicaux) peut compter durant toute la durée des travaux sur la présence stable et active de ses principaux porte-parole. Ce qui permet ainsi aux adversaires de toute réforme en profondeur du Parlement d'atteindre plus aisément leur but, à savoir celui de neutraliser la portée des éventuelles réformes. En effet, dans le rapport final, les propositions avancées sont souvent assez générales, notamment en ce qui concerne la création d'un nouveau système de commissions permanentes, dans le but – comme apparemment souhaité par le camp des adversaires – de laisser une certaine marge de manœuvre par la suite lors des éventuels débats parlementaires.

4.2.2 Les années 1980 et l'initiative parlementaire Rhinow/ Petitpierre de 1990

En octobre 1978, l'ancien président de la commission *Avenir du Parlement*, le conseiller national Erwin Akeret (UDC/ZH), dépose une initiative parlementaire. Cette dernière demande une modification de la loi sur les rapports entre les conseils, de la loi sur les indemnités et du règlement du Conseil national qui aille dans le sens des recommandations du rapport final de la commission d'étude.

L'initiative est acceptée par le Conseil national en mars 1979. Précisons toutefois que le rapport de la commission *Avenir du Parlement* ne sera jamais discuté par les deux Chambres fédérales, mais il le sera seulement au sein des groupes parlementaires pendant la session d'été 1979. Par ailleurs, ces derniers refusent, à une très large majorité, la principale proposition du rapport, c'est-à-dire le passage à un nouveau système de commissions permanentes. Cela dit, des modifications, allant dans le sens de l'initiative Akeret, sont néanmoins discutées par une nouvelle commission du Conseil national chargée de concrétiser les propositions contenues dans le rapport *Avenir du Parlement*¹⁴³.

143 De la nouvelle commission font par ailleurs partie quatre anciens membres de la commission *Avenir du Parlement* : Erwin Akeret (UDC/ZH), Pier Felice Barchi (PRD/TI), Arnold Koller (PDC/AI) et Rolf Weber (PS/TG). Les autres membres sont : Felix Auer (PRD/BL), Walter Biel (AdI/ZH), Claude Bonnard (Parti libéral/VD), Heinz Bratschi (PS/BE), Laurent Butty (PDC/FR), Franz Eng (PRD/SO), Helmut Hubacher (PS/BS), Bruno Hunziker (PRD/AG), Camillo Jelmini (PDC/TI), Raoul Kohler (PRD/BE), Hedwig Lang (PS/ZH), Josi Meier (PDC/LU),

Deux mesures de révision avancées par la commission sont adoptées très rapidement, à savoir la modification de plusieurs dispositions du règlement du Conseil national et l'adaptation au renchérissement de l'arrêté fédéral sur le remboursement des frais aux parlementaires (septembre 1979). Par contre, la question du passage à un nouveau système de commissions permanentes, préconisé par le rapport *Avenir du Parlement*, ne connaît pas de suite¹⁴⁴.

Les années 1980 se caractérisent finalement par un véritable manque de dynamisme au sujet des réformes du Parlement. Au cours de la décennie, les parlementaires n'adoptent que des mesures ponctuelles comme, par exemple, l'augmentation de l'indemnité annuelle et journalière, ainsi que des contributions versées aux groupes¹⁴⁵. Ou encore, la création de la « Conférence de coordination » en 1984, la nouvelle loi sur les indemnités en 1988 qui entraîne, d'une part, l'augmentation de l'indemnité annuelle à 30'000 francs et, d'autre part, l'introduction d'une première réglementation minimale en termes de prévoyance, en fixant une contribution annuelle de 2'500 francs.

En résumé, la suite accordée dans les années 1980 aux mesures prônées par la commission d'étude *Avenir du Parlement* est assez faible. En revanche, au début des années 1990, nous assistons en quelque sorte à une nouvelle « prise de conscience » au sujet des réformes du Parlement. La perception des députés et sénateurs change sensiblement et, de ce fait, la question est relancée. Outre l'alourdissement des tâches et la complexification des dossiers, deux événements ayant bouleversé la politique helvétique à la fin des années 1980 peuvent expliquer le regain d'intérêt pour cet enjeu.

En janvier 1989, la radicale zurichoise Elisabeth Kopp, première femme élue au Conseil fédéral, démissionne en raison d'un scandale politique et met ainsi fin à sa carrière politique. Cette situation est assez rare en Suisse

Bernard Meizoz (PS/VD), Hans-Rudolf Nebiker (UDC/BL), Rudolf (jun.) Reichling (UDC/ZH), Martha Ribl (PRD/ZH), Jean Riesen (PS/FR), Albert Rüttimann (PDC/AG), Leo Weber (PDC/AG) (FF 1982 I: 1130).

144 Les modifications concernant les commissions permanentes ne sont qu'assez marginales. La commission d'étude a simplement prévu une meilleure délimitation des secteurs attribués aux commissions permanentes existantes avec aussi parfois des nouvelles dénominations: a) Commission de la santé publique et de l'environnement (ancienne Commission de l'alcool), b.) Commission des affaires économiques (ancienne Commission du commerce extérieur), c.) Commission des transports et du trafic (ancienne Commission des CFF). Seules deux nouvelles commissions permanentes sont créées, à savoir la Commission de l'énergie et la Commission de la sécurité sociale (BO CN 1979 III: 986-990; FF 1991 III: 659).

145 L'indemnité annuelle passe de 10'000 francs (fixée en 1972) à 15'000 (1981) et ensuite à 16'500 francs (1983), tandis que l'indemnité journalière, versée pour chaque jour de présence aux séances des conseils et des commissions, est augmentée sensiblement en passant d'abord de 150 à 230 francs (1981) et ensuite à 250 francs (1983) (pour plus de détails, voir tableau A1 dans les annexes). Les contributions annuelles versées aux groupes sont aussi améliorées: la contribution de base passe de 10'000 à 15'000 francs, tandis que celle versée pour chaque membre est augmentée de 2'000 à 3'000 francs par an (Loi sur les indemnités, FF 1981 II: 548-550) (voir tableau A8 dans les annexes).

puisque les membres du gouvernement démissionnent généralement pour des raisons de longévité ou de santé¹⁴⁶. Kopp, à la tête du Département fédéral de justice et police (DFJP) depuis 1984, est notamment accusée d'avoir trahi le secret de fonction, en ayant incité son mari à démissionner du conseil d'administration d'une entreprise qui – à l'époque – fait l'objet d'une enquête fédérale pour blanchiment. La commission d'enquête parlementaire mise sur pied reconnaît par la suite l'inévitabilité des démissions. Pour la politique helvétique cela constitue indéniablement un choc qui, toujours en 1989, est suivi d'un deuxième lié au « scandale des fiches ». À la suite de l'« affaire Kopp », on découvre en effet l'existence d'un fichier géré par la police fédérale contenant 900'000 noms de personnes et de groupes liés surtout aux milieux de la gauche et des syndicats (Rayner *et al.*, 2017). Plus tard, on découvre également l'existence d'autres fichiers au Département militaire fédéral, ainsi que dans de nombreux services cantonaux de sécurité. Deux commissions d'enquête parlementaires se penchent sur l'affaire qui affaiblit sensiblement la confiance des citoyens en l'État suisse, tant et si bien que la presse parle d'une véritable crise des institutions politiques helvétiques de portée historique. De plus, ces scandales ont lieu juste avant les festivités du 700^e anniversaire de la Confédération en 1991 (Jost *et al.*, 1992 ; Kreis, 1993).

Dans un tel contexte, en mars 1990, le conseiller national Gilles Petitpierre (PRD/GE) et le conseiller aux États René Rhinow (PRD/BL) déposent simultanément dans les deux Chambres fédérales une initiative parlementaire¹⁴⁷. Celle-ci demande une réactivation de la réforme du Parlement qui doit s'étendre aussi bien aux fonctions de l'Assemblée fédérale, aux tâches confiées aux deux conseils et à leur collaboration, qu'à la position des membres du

146 Outre Elisabeth Kopp, nous pouvons compter cinq autres démissions de membres de l'exécutif fédéral pour des raisons politiques (sur 116 conseillers fédéraux de 1848 jusqu'à nos jours). Arthur Hoffmann (PRD/SG) démissionne en 1917 suite à l'affaire « Grimm-Hoffmann » ayant fortement remis en cause la crédibilité de la neutralité suisse. En 1934, c'est Jean-Marie Musy (PDC/FR) qui laisse son siège au gouvernement suite au désaccord sur la politique économique et financière avec le collègue radical Edmund Schulthess. Marcel Pilet-Golaz (PRD/VD), ministre des affaires étrangères, a démissionné en décembre 1944, notamment pour avoir tenu des propos en faveur d'une démocratie plus autoritaire et pour son attitude envers le Troisième Reich allemand qui aurait remis en cause le principe de la neutralité helvétique. Max Weber (PS/ZH) démissionne en décembre 1953, deux ans après son élection au gouvernement, à la suite du rejet en votation populaire de son projet de réforme des finances fédérales. Enfin, en 1967, accusé de graves négligences dans l'« affaire des Mirages » Paul Chaudet (PRD/VD) démissionne (pour plus de détails, voir Altermatt, 1993).

147 Toujours en mars 1990, Rhinow et Petitpierre déposent également une initiative demandant une réforme du Gouvernement, dans le but de faire face à une surcharge du travail pour les membres de l'exécutif fédéral. Les deux initiants avancent plusieurs options, dont, par exemple, la création de postes de secrétaires d'État, l'élargissement du Conseil fédéral à une vingtaine de membres dirigés par un président élu pour plusieurs années ou la mise en place d'un gouvernement dirigé par un collège de 5 ou 7 membres, auquel subordonner une quinzaine de ministres responsables des différents secteurs de l'activité gouvernementale (pour quelques éléments supplémentaires, voir Kriesi, 1998 : 242–244).

Parlement. Les deux initiants mentionnent notamment cinq aspects qu'ils estiment comme étant urgents d'aborder (BO CN 1990 IV: 1624):

- 1) l'accélération de la procédure législative;
- 2) une conduite et une planification plus efficace de l'activité du Parlement;
- 3) une meilleure participation du Parlement dans le cadre de la politique étrangère;
- 4) la poursuite de l'amélioration des conditions de travail des membres du Parlement (assistants, crédits appropriés);
- 5) la possibilité pour les conseillers fédéraux de se faire accompagner, voire d'être remplacés, par des hauts fonctionnaires dans des commissions parlementaires et les conseils.

Petitpierre et Rhinow précisent que le but de leur proposition n'est pas celui de révolutionner le système politique helvétique. Plus précisément,

Ils visent à l'amélioration des méthodes de travail du Parlement en respectant intégralement les principes du cadre institutionnel actuel. Ils n'entendent pas mettre en question ni la place du Parlement dans le système général du gouvernement et de la Confédération, ni les droits populaires, ni l'égalité des deux Chambres, ni le mode de l'élection des membres des Chambres, ni la possibilité pour un parlementaire de conserver une activité professionnelle importante. (BO CN 1990 IV: 1626)

Leur intention est d'améliorer, compte tenu de la réalité existante, l'efficacité du travail parlementaire. Il s'agit, par ailleurs, d'un but qui n'est pas vraiment inédit. Bien au contraire, c'est celui qu'on a essayé d'atteindre depuis au moins une vingtaine d'années. La commission d'étude *Avenir du Parlement* avait justement formulé le même objectif, même si les discussions entamées n'ont débouché, dans les années 1980, que sur des petites réformes, d'envergure assez limitée.

À la lumière des évolutions récentes, attestées entre autres par l'étude de Riklin et Möckli¹⁴⁸, Petitpierre et Rhinow affirment que le véritable problème ne réside pas dans l'opposition entre parlement de milice et parlement professionnel. Le véritable enjeu consiste, d'une part, en une reconnaissance du caractère professionnel du mandat de député et sénateur et, d'autre part, en une rémunération conséquente permettant de remplir la fonction parlementaire à plein temps. Autrement dit, ils estiment que le temps est venu pour aussi

148 L'analyse des deux chercheurs, réalisée à la fin des années 1980, a désormais prouvé que l'Assemblée fédérale est un parlement semi-professionnel. Elle comprend des élus dont la principale activité est la politique et des élus qui exercent une profession dans la société civile et, de manière accessoire, le mandat de parlementaire, même si ce dernier leur prend finalement de quatre à huit mois par an (Riklin et Möckli, 1991).

donner la possibilité aux députés et aux sénateurs de vivre de leur mandat de parlementaire national. Il ne s'agit pas d'imposer une professionnalisation généralisée à tous les membres des Chambres fédérales, mais plutôt de donner la possibilité, à celles et à ceux qui le veulent, de gagner leur vie grâce à leur activité parlementaire à travers une rémunération adéquate. Les deux élus radicaux invitent donc leurs collègues à aller finalement au-delà des discussions sur les réformes du Parlement, entamées depuis désormais plusieurs années, pour passer sans délai à la réalisation, par étapes, des mesures nécessaires.

L'exhortation finale paraît avoir suscité la réaction souhaitée étant donné que, quelques mois seulement après le dépôt de l'initiative, la commission du Conseil national et la commission des institutions politiques du Conseil des États présentent déjà un premier rapport (septembre 1990). Les deux commissions, à l'unanimité et sans abstentions, proposent de donner suite à l'initiative parlementaire. Les deux Chambres suivent, sans aucune discussion, l'avis des commissions respectives. Rappelons en revanche qu'à l'occasion de la motion et du postulat Binder, ayant conduit à la mise sur place de la commission d'étude *Avenir du Parlement*, une opposition avait été soulevée même pour l'entrée en matière. Or, le soutien accordé à l'initiative Petitpierre/Rhinow montre clairement que la perception des députés et sénateurs helvétiques a sensiblement changé, en raison aussi du changement du contexte international. Par ailleurs, cela est clairement illustré par l'intervention du député, ainsi que président du Parti socialiste suisse, Helmut Hubacher (PS/BS) :

Le nombre de projets et d'interventions ne fait que s'accroître d'année en année, tandis que le Parlement doit étudier des questions complexes de nature interdisciplinaire comme le génie génétique et les télécommunications. De plus, la majorité des projets doivent être évalués en fonction de leurs répercussions internationales et il est arrivé que des lois aient dû être révisées d'urgence alors qu'elles venaient à peine d'être adoptées. (BO CN 1990 IV: 1626)

En bref, il existe une volonté claire de se pencher rapidement sur de possibles réformes du Parlement. Cette volonté est démontrée aussi par la rapidité avec laquelle les deux commissions se penchent sur l'initiative parlementaire après son dépôt: six mois. Rappelons, à titre de comparaison, qu'entre le dépôt de la motion Binder et sa discussion au Conseil national passent onze mois. Il a fallu attendre en revanche quinze mois avant que la même motion soit discutée au Conseil des États (pour un résumé de la chronologie des deux projets de réforme, voir les tableaux A5 et A7 dans les annexes).

Afin d'éviter des chevauchements et permettre de travailler avec davantage d'efficacité, on charge la commission du Conseil national, composée de vingt

et un membres¹⁴⁹, d'élaborer un projet sur la réforme du Parlement. Par contre, à la commission du Conseil des États est confiée, comme tâche principale, la réalisation d'un projet de réforme du gouvernement¹⁵⁰.

Contrairement à ce que nous avons observé pour la commission d'étude *Avenir du Parlement*, le profil biographique des membres de la commission chargée de la réforme du Parlement au début des années 1990 présente quelques similitudes. Premièrement, mis à part une ou deux exceptions, aucun membre n'occupe de mandats d'administrateurs dans une grande entreprise suisse. De manière générale, les liens avec la sphère économique, lorsqu'ils existent, se limitent à l'occupation de quelques fonctions dans des entreprises de taille petite ou moyenne. Deuxièmement, de nombreux membres de la commission, voire la quasi-totalité, se caractérisent par une carrière politique longue et variée les ayant conduits à remplir des fonctions électives à tous les échelons ou à être actifs comme fonctionnaires d'association, dirigeants de partis ou journalistes. Troisièmement, presque aucun élu ne possède un grade d'officier à l'armée. En résumé, il apparaît assez clairement que la commission appelée à avancer des mesures concrètes pour réformer l'Assemblée fédérale, dans sa grande majorité, se compose bel et bien de nombreux politiciens de carrière, c'est-à-dire de députés actifs politiquement depuis désormais plusieurs années. Parmi ces députés, on compte aussi un nombre plus important de femmes, ce qui constitue une autre différence significative avec la commission d'étude des années 1970.

Un autre élément de divergence, par rapport aux travaux de la commission *Avenir du Parlement*, renvoie au fait qu'un des initiants, Gilles Petitpierre, est impliqué directement dans la discussion sur le projet de réforme du début jusqu'à la fin, que ce soit en participant à quelques séances de la commission du Conseil national ou lors des séances plénières de la Chambre basse. Il s'agit d'un facteur, à nos yeux, pas secondaire pour comprendre l'issue différente de l'initiative Rhinow/Petitpierre qui réussit donc à maintenir sa « force réformatrice » presque intacte. Alors que celle véhiculée par la motion et le postulat Binder avait perdu en intensité, en raison entre autres – comme évoquée auparavant – du départ de Binder lui-même peu après le début des travaux.

4.2.2.1 Les travaux de la commission « Réforme du Parlement » (1990–1991)

Les travaux de la commission du Conseil national débutent en septembre 1990. Onze séances ont lieu pendant neuf mois, jusqu'à la présentation du

149 Pour une liste complète des membres de la commission, voir le tableau A6 dans les annexes.

150 Elle désigne cependant trois sénateurs pour qu'ils assistent aux délibérations de la commission du Conseil national.

rapport final (septembre 1990 – mai 1991). La commission se réunit encore six fois entre juin et octobre 1991, notamment pour discuter de l'avis du Conseil fédéral, des modifications apportées par le Conseil national lors d'un premier débat sur le projet de réforme, ainsi que des divergences avec le rapport de la commission du Conseil des États. L'ensemble du travail de la commission de la Chambre basse dure au total un peu plus qu'une année (treize mois), tandis que celui réalisé par la commission *Avenir du Parlement* avait demandé quatre ans de discussions.

Une des raisons pouvant expliquer une différence si marquée dans la durée des travaux, outre une attitude différente des parlementaires envers la question d'une réforme en profondeur de l'Assemblée fédérale, tient également au fait que la commission *Réforme du Parlement 1991* n'a pas dû commencer *ex nihilo* ses discussions. Au contraire, elle a pu tirer profit du travail accompli par la commission ayant œuvré dans les années 1970. Cela est confirmé par l'un des deux auteurs de l'initiative parlementaire (Petitpierre), à l'occasion de son audition durant la première séance de la commission. En effet, au sujet de la réforme du Parlement, l'élu genevois du PRD affirme que la matière est déjà bien préparée en termes d'analyse et de propositions, grâce notamment au rapport final de la commission *Avenir du Parlement* que lui-même n'hésite pas à qualifier de véritable « mine d'or ».

Le soutien à l'initiative est unanime et provient des représentants de tous les partis. Après des réformes partielles, les élus sont d'avis que des questions de fond méritent d'être examinées. Plusieurs membres de la commission souhaitent explicitement que les travaux puissent se dérouler rapidement. Ce qui montre, encore une fois, une forte volonté de réforme même si des divergences existent en ce qui concerne la limite à se poser pour réformer le Parlement. Autrement dit, tout le monde, sans exception, au sein de la commission partage l'avis que le temps est finalement venu pour améliorer les conditions de travail et le rendement des parlementaires. Il reste toutefois à savoir jusqu'à quel point.

Il est intéressant de noter qu'à l'époque de la commission *Avenir du Parlement* les plus vives critiques envers une réforme de l'Assemblée fédérale provenaient des élus du Conseil des États. Cette fois-ci, en revanche, nous assistons à un véritable « front commun » des membres des deux Chambres. Cela pourrait s'expliquer par le fait que, en raison de l'alourdissement et de la complexification des tâches parlementaires – liés en particulier au processus d'adaptation de la législation suisse à celle européenne –, les sénateurs doivent remplir leur mandat en étant toutefois moins nombreux que leurs collègues du Conseil national. De ce fait, ils sont censés être davantage confrontés à une surcharge de travail.

Lors des premières séances en octobre et novembre 1990, la commission du Conseil national entre déjà dans le vif du sujet. D'abord, avec une discussion sur les buts de la réforme. À partir de cette discussion, nous pouvons constater que, derrière l'accord unanime exprimé par l'ensemble des membres pour l'entrée en matière, il existe des nuances assez significatives quant à la réelle portée de la réforme. Ainsi, certains élus de droite affirment ouvertement que, en aucun cas, le principe de milice ne doit être remis en question par le projet de réforme. Un élu radical affirme même que les problèmes dans l'accomplissement du travail parlementaire sont à chercher plutôt dans l'incapacité des députés et sénateurs d'organiser au mieux celui-ci. Ces remarques ne font que reprendre les arguments déjà mis en avant par les adversaires des réformes dans la commission *Avenir du Parlement*. Certains partisans du Parlement de milice visent clairement à limiter l'envergure des réformes et, de ce fait, à miner dès le départ les fondements de tout changement en profondeur. Il faut préciser que cette vision au sein de la commission n'est que très minoritaire, y compris parmi les membres du centre-droit. En effet, la plupart de ces derniers juge nécessaire la réalisation d'améliorations structurelles dans l'accomplissement du mandat d'élu fédéral.

Cela n'empêche que la vision minoritaire au sein de la droite, contraire à une réforme d'envergure, observée dans les années 1970 et qui persiste encore dans les années 1990, jouera – comme nous le verrons par la suite – un rôle plus central lors des débats en séance plénière des deux Chambres et surtout pendant la campagne référendaire pour la votation du 27 septembre 1992 (voir 4.2.2.3. et 4.2.2.4.). Quant aux membres de la gauche, ils demandent, de manière presque univoque et avec beaucoup moins d'hésitations, des améliorations urgentes et assez substantielles des conditions de travail.

C'est donc cet objectif que, à quelques nuances près, la commission de la Chambre du peuple décide de poursuivre et à partir duquel elle élabore les diverses mesures. Pour ce faire, elle réalise plusieurs entretiens¹⁵¹, dont le principal est celui fait avec Riklin et Möckli de l'Université de Saint-Gall, auteurs d'une enquête par questionnaire réalisée en 1988 auprès des parle-

151 La commission auditionne d'abord la secrétaire du Conseil des États (Annemarie Huber-Hotz, future secrétaire générale de l'Assemblée fédérale et Chancelière de la Confédération) et un fonctionnaire des Services du Parlement (Christoph Lanz, futur secrétaire du Conseil des États et ensuite secrétaire général de l'Assemblée fédérale). Les deux soulignent la nécessité et l'urgence d'une réforme parlementaire, en insistant notamment sur l'amélioration de l'infrastructure et le renforcement des commissions permanentes. Ensuite, deux représentants des médias sont invités à présenter leurs points de vue sur l'activité du Parlement. Il s'agit de Georges Plomb, journaliste travaillant pour plusieurs quotidiens de la Suisse romande, déjà auditionné en 1976, et de Frank A. Meyer. Ce dernier est un journaliste de longue date, correspondant au Palais fédéral pour la revue *Schweizer Illustrierte*, éditorialiste du *Sonntagsblick*, chargé de cours sur les médias à l'Université de Saint-Gall, ainsi que futur membre de la direction du principal groupe éditorial helvétique (Ringier AG).

mentaires fédéraux¹⁵². Selon cette enquête, une quantité très faible des élus interpellés (2 %) affirme accorder moins d'un tiers de son temps à son activité aux Chambres fédérales. En revanche, la très grande majorité y consacre au moins quatre mois par année. La plupart des parlementaires estime nécessaire un renforcement des Services de l'Assemblée fédérale, des secrétariats des groupes, ainsi qu'une amélioration sensible des indemnités et des infrastructures personnelles. À ce sujet, comme le précise Riklin, l'opinion des membres du Parlement helvétique a beaucoup évolué depuis les années 1970. Malgré des avis exprimés largement en faveur de possibles réformes, une nette majorité des interpellés en 1988 affirme toutefois ne pas vouloir créer un Parlement de professionnels. Une telle option n'est soutenue que par une minorité d'élus ne disposant d'aucune ou de très peu de ressources extra-parlementaires.

Ce qu'on envisage est donc une professionnalisation à la carte du mandat de parlementaire fédéral, en fonction de la situation personnelle de chaque député et sénateur. C'est dans ce sens, par exemple, que paraît aller la proposition de Riklin qui suggère même de calculer les indemnités selon le revenu déclaré par chaque élu. Il s'agirait, à l'exemple des Pays-Bas, d'indemniser plus les parlementaires qui – en raison de leur mandat politique – subissent les pertes les plus importantes en termes de revenu tiré de l'exercice de leur profession civile.

Un facteur pouvant expliquer une disponibilité majeure, depuis la fin des années 1980 et le début des années 1990, à accorder des moyens auxiliaires supplémentaires pour le travail parlementaire est vraisemblablement lié à l'évolution du contexte international, notamment au processus d'eupéanisation. Une autre explication est avancée par une élue bourgeoise à propos de la situation particulière vécue par les femmes. D'après cette dernière, les élues seraient plus enclines à demander une amélioration des infrastructures en raison d'un plus grand manque de ressources par rapport aux hommes. Qu'une telle requête provienne d'une élue n'est pas si surprenant, car finalement ce sont d'abord les femmes qui doivent se confronter à la pénurie de ressources dès le moment où elles envisagent de remplir leur fonction de parlementaire comme activité principale, ne disposant pas toutes à l'époque, contrairement à leurs collègues hommes, d'un réseau professionnel suffisamment développé, en termes surtout de sièges d'administrateur d'entreprise, et capable aussi de leur assurer des revenus suffisants.

152 Rappelons que Riklin avait déjà été un des experts scientifiques auditionnés par la commission *Avenir du Parlement*. Cet aspect n'est pas sans importance, dans la mesure où cette expérience permet à Riklin lui-même d'établir des relations entre les recherches menées une quinzaine d'années auparavant et les résultats de son étude plus récente.

4.2.2.2 Les cinq priorités de la réforme de 1991

En mai 1991, huit mois seulement après l'acceptation de l'initiative parlementaire Rhinow/Petitpierre par les Chambres fédérales, la commission du Conseil national présente son rapport final (FF 1991 III: 641–845). La grande rapidité, déjà mentionnée auparavant, avec laquelle l'enjeu a été discuté est un signe tangible de la volonté des parlementaires de dépasser finalement la phase rhétorique, voire même déclamatoire, pour avancer des propositions concrètes.

En guise d'introduction, le rapport rappelle la situation difficile vécue à l'époque par la majorité des élus fédéraux :

La plupart de ces personnes ont du mal à concilier leur activité professionnelle avec leur rôle de député. Elles ont notamment de la peine à se libérer pour les séances de commission, et elles trouvent difficilement le temps nécessaire pour préparer les objets, les entretiens et pour s'informer de manière à pouvoir juger avec compétence et avec un certain recul les problèmes complexes qui se posent. À long terme, il n'est plus guère possible de venir à bout de tâches supplémentaires, telles que l'appartenance à la Délégation de l'Assemblée fédérale au Conseil de l'Europe, à d'autres organisations internationales ou à une commission d'enquête parlementaire (Rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III: 646).

Pour expliquer la situation, le rapport met notamment en cause l'évolution du contexte international et l'alourdissement des tâches parlementaires, et cela malgré les quelques réformes adoptées au cours des années 1980 :

Toutes ces réformes ont certainement contribué à permettre à l'Assemblée fédérale de venir à bout de sa charge de travail, malgré l'accélération sensible du rythme du travail législatif et l'accroissement non moins marqué des tâches de contrôle lui incombant.

Cette évolution n'est pas sur le point de s'arrêter. Il est impératif de trouver une solution à des problèmes de société extrêmement délicats et complexes, tels le génie génétique, la protection de l'environnement et l'afflux de requérants d'asile. La position de la Suisse en Europe et sur le plan international connaît des bouleversements lourds de conséquences. Face à ces réalités, il est essentiel que le Parlement et le Conseil fédéral joignent leurs efforts pour œuvrer en commun. Nombreux sont les députés qui, vu les conditions de travail actuelles et la surcharge que constitue pour eux l'exercice conjoint d'une profession et d'un mandat de député, ne se sentent plus à même de faire face aux obligations croissantes qui leur incombent. (Rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III: 643)

Le rapport s'appuie, par ailleurs, sur l'étude Riklin/Möckli (1991) pour justifier ses propositions de réforme. Il souligne notamment le prix très élevé que le Parlement suisse paie en raison d'une base de recrutement très étroite et une représentation faussée. C'est donc intéressant de noter que la commission établit assez explicitement un lien entre le processus de professionnalisation du mandat de parlementaire, envisagée par le projet de réforme, et celui de démocratisation du recrutement des futurs membres du législatif national. Il est également intéressant d'observer que la question fondamentale, soulevée deux décennies auparavant par la motion et le postulat Binder, c'est-à-dire le passage d'un parlement de milice à un parlement de professionnels, reste encore une fois sans réponse claire. Le fait d'en discuter est jugé par la commission comme étant peu fructueux. Cela paraît quand même paradoxal et contradictoire, alors que la commission elle-même, dans son rapport final, précise que le but principal de la réforme est justement de professionnaliser le travail parlementaire. On a l'impression que, encore au début des années 1990, plusieurs élus n'osent admettre que le modèle de milice – tel qu'il a été conçu depuis la création de l'État fédéral en 1848 – est désormais dépassé. Dans les faits, comme nous verrons, les mesures envisagées par le projet de réforme vont dans le sens d'une véritable professionnalisation. Cependant, pour une raison apparemment d'opportunité politique, le rapport ne mentionne à aucun moment la possibilité d'abandonner le parlement de milice au profit d'une assemblée législative composée de professionnels. Bien au contraire, à maintes reprises, on évoque la nécessité de garder l'ancien système, considéré comme le seul capable d'assurer le contact « primordial » entre le monde politique, les milieux économiques et la population.

Le rapport de la commission identifie cinq priorités pour la réforme du Parlement, dans le but d'améliorer les méthodes de travail et d'élargir les compétences de ses membres.

La première de ces priorités tient à la *création d'un système de commissions permanentes* qui couvre tous les domaines de la politique fédérale. Le système existant à l'époque est considéré, par les membres de la commission, comme peu organisé et lacunaire. Le recours aux nombreuses commissions ad hoc, qui découle du système en vigueur, présente plusieurs inconvénients que le projet de réforme vise à éliminer. Ainsi, il s'agit d'assurer une planification rationnelle, une efficacité et une continuité dans le déroulement des travaux parlementaires. De même, la mise sur place d'un nouveau système de commissions permanentes permettrait d'accroître véritablement l'influence du Parlement dans le processus décisionnel. À ce sujet, le rapport dénonce, de manière très claire, la situation au début des années 1990 comme très insatisfaisante :

Le poids important qu'ont les commissions ad-hoc tend à accréditer l'idée selon laquelle le Parlement agit en réaction à des incitations: dans le cadre de la procédure législative, il se borne le plus souvent à examiner les projets que lui soumet le Conseil fédéral, laissant ainsi à ce dernier le soin de piloter le processus législatif et étant ainsi, dans l'incapacité où presque de prendre lui-même des initiatives en la matière. (Rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III: 657)

La deuxième priorité renvoie à une *participation active du Parlement à la politique étrangère*. On observe que désormais la politique intérieure, dont s'occupe notamment l'Assemblée fédérale, et la politique extérieure de la Confédération helvétique, du ressort surtout du gouvernement, sont de plus en plus imbriquées. Une telle situation est en large partie liée au processus d'internationalisation auquel la Suisse n'échappe pas. La commission n'envisage cependant pas une remise en cause des compétences constitutionnelles reconnues en la matière au Conseil fédéral, par exemple, pour entamer des négociations ou signer des traités internationaux. La requête avancée dans le rapport final vise explicitement à garder la compétence législative et l'influence politique du Parlement, en demandant que ce dernier soit davantage impliqué, à travers une commission compétente, dans la procédure de décision avec l'exécutif et l'administration. De nouveau, la commission dénonce « à haute voix » la situation d'impasse dans laquelle se trouve le Parlement helvétique, en termes de pouvoir décisionnel :

Le rôle législatif de l'Assemblée fédérale s'est notablement modifié, en même temps que sa marge de manœuvre politique s'est amoindrie. Il convient donc que le Parlement participe davantage au développement du droit international. Il ne lui suffit plus d'attendre que le Conseil fédéral lui soumette pour approbation un traité international une fois qu'il a été définitivement négocié, ou qu'il lui présente un projet de modification du droit suisse pour qu'il en débattenne. Il faut que le Parlement puisse influencer dès le début sur tout projet d'acte législatif international (qu'il s'agisse de règlement, de directive ou de traité) et qu'il puisse traiter avec des représentants des États participants, des fonctionnaires d'organisations internationales, et au besoin des experts. (Rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III: 677–678)

La troisième priorité concerne l'*amélioration de la collaboration entre les deux conseils législatifs*. À cet égard, le rapport prévoit une simplification de la procédure d'élimination des divergences, limitée désormais à deux phases, qui devrait permettre de réduire sensiblement le retard dans l'élaboration des lois. Le recours à la conférence de conciliation, introduite en 1902 et utilisée seulement une quinzaine de fois depuis lors, devrait être obligatoire lorsqu'un objet a déjà fait l'objet de quatre délibérations (deux pour chaque Chambre).

La quatrième priorité pour la réforme du Parlement tient au *renforcement de la gestion et de la planification de l'activité parlementaire*. Elle prévoit l'adoption de mesures concernant la planification de la législature, celle annuelle ainsi que la planification des sessions. À ce propos, le rapport prône le recours systématique à la Conférence de coordination qui, depuis sa création en 1984, n'a été que très rarement réunie. Ses compétences et ses pouvoirs devraient être étendus, afin qu'elle puisse remplir la fonction de véritable organe de gestion de l'Assemblée fédérale.

Enfin, la cinquième priorité identifiée par le rapport de la commission du Conseil national concerne l'*amélioration des conditions de travail des parlementaires*, en termes financiers et d'infrastructure. À ce sujet, les propositions avancées par la commission révèlent un certain courage, car elles impliquent une sensible transformation de la situation en vigueur à l'époque. En ce qui concerne la question des indemnités, l'amélioration soutenue par les membres de la commission est considérable. Il suffit de préciser qu'en 1990, chaque membre du Conseil national recevait une contribution de base de 30'000 francs et des remboursements des frais à peu près de la même valeur (incluant entre autres les indemnités journalières de 300 francs et la contribution au titre de prévoyance)¹⁵³ (voir aussi tableau A1 dans les annexes). La solution avancée dans le rapport est d'augmenter la contribution annuelle de base à 80'000 francs et l'indemnité pour chaque jour de session parlementaire à 400 francs. Le rapport prône aussi l'octroi d'un nouveau crédit à chaque élu pour l'engagement, à titre individuel ou en commun avec d'autres collègues, de collaborateurs personnels (60'000 francs annuels au maximum, par parlementaire). L'utilisation du crédit ne serait pas automatique, car elle dépendrait des besoins de chaque député ou sénateur (Rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III : 651). Les propositions de la commission conduisent au total, d'après nos calculs, à une augmentation des indemnités annuelles d'à peu près 175 % (164'000 francs). Le projet de réforme prévoit également une augmentation significative des indemnités supplémentaires attribuées aux présidents et aux vice-présidents des deux Chambres, des commissions et des délégations parlementaires. Enfin, dans le but de faciliter la réintégration professionnelle après le mandat parlementaire, la commission suggère aussi l'introduction d'une indemnité transitoire, calculée selon la durée du mandat et l'âge du député au moment de son départ.

153 D'après la Constitution fédérale, les membres du Conseil national sont indemnisés par la Confédération, alors que les membres du Conseil des États le sont par les cantons. Pour ces derniers, toutefois, la Confédération déjà en 1990 – au moment de la discussion du projet de réforme – prenait en charge une partie des indemnités des sénateurs liées aux séances de commissions, aux frais de voyage et à la contribution au titre de la prévoyance.

Une telle augmentation des indemnités est notamment justifiée par la commission par des raisons qui tiennent aussi à la volonté de démocratiser le Parlement fédéral, en garantissant de ce fait l'accès à un éventail le plus large possible de citoyennes et citoyens :

La charge croissante d'un mandat de député, accompagnée d'un excès de travail professionnel, requiert tellement de temps et d'énergie qu'il n'est plus possible aux députés d'exercer les deux activités correctement. Les députés sont tributaires d'un revenu acquis en dehors du Parlement, les indemnités actuelles ne permettant pas de vivre uniquement de leur travail de parlementaire; en outre, la question des frais administratifs et d'équipement n'a pas encore été résolue jusqu'à présent, ce qui exige une infrastructure privée des parlementaires. Vu la divergence des ressources et soutiens privés des parlementaires, il y a des situations très différentes entre les députés. La base de recrutement est également atteinte. Les citoyens pouvant se permettre d'exercer un mandat de député sont de plus en plus rares. Il en résulte que l'activité politique perd tout attrait et que beaucoup de citoyens, surtout des personnes qualifiées, choisissent une carrière dans l'économie ou dans d'autres domaines. (Rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III: 713–714)

En termes d'infrastructures, le rapport envisage une consolidation des Services du Parlement et la mise à disposition pour chaque député et sénateur d'une place de travail personnelle dotée des outils de travail nécessaires. À l'époque, pour accomplir leurs tâches, les parlementaires pouvaient compter sur environ cent collaborateurs des Services du Parlement, soixante-dix places de travail et les secrétariats des groupes.

À maints égards, les mesures prônées par le rapport final pour améliorer les conditions de travail des élus fédéraux sont « révolutionnaires ». C'est justement sur cet aspect que nous relevons – comme mentionné précédemment – un véritable paradoxe, voire même une contradiction dans l'attitude des membres de la commission. À l'occasion de l'analyse du rapport *Avenir du Parlement*, nous avons évoqué l'existence d'un tabou concernant la professionnalisation de l'Assemblée fédérale. Or, une dizaine d'années plus tard, la question d'une professionnalisation pure et simple du législatif fédéral, que ce soit sur le modèle américain, allemand ou français, représente encore une barrière à ne pas franchir, tout au moins sur le plan rhétorique. Le tabou persiste bel et bien. Pourtant, comme observé par Borchert (2003: 7), la question de la rémunération des membres des parlements constitue une étape centrale dans le processus de professionnalisation des législatifs nationaux. Les propositions avancées entraînent des changements profonds, offrant la possibilité à un nombre croissant d'élus fédéraux de vivre de leur mandat de député ou

sénateur. Les conditions pour le passage à un Parlement de professionnels, *de facto*, ont donc été créées. Néanmoins, la commission tient à préciser que

le député doit garder un pied dans le travail et la vie des citoyens. Elle n'est pas favorable à l'idée d'un Parlement de professionnels, car cela signifierait une perte d'importantes expériences de la société, l'économie, la science, et la culture et augmenterait la dépendance du mandat. (Rapport de la commission du Conseil national, FF 1991 III: 715)

4.2.2.3 Les débats parlementaires

Quelques semaines seulement après la présentation du rapport du Conseil national, en juin 1991, le Conseil fédéral publie son avis sur le projet de réforme (FF 1991 III: 846–861). La prise de position de l'exécutif se veut générale et peu détaillée, compte tenu du court délai dont ce dernier a disposé pour rédiger son avis. Le gouvernement se dit fondamentalement favorable à la réforme proposée par le rapport de la commission du Conseil national. Il soutient la réforme du système des commissions, en y voyant un outil fort utile pour un traitement plus rapide et compétent des projets gouvernementaux par les Chambres fédérales. Il exprime toutefois des réserves quant à la volonté, affichée par cette réforme des commissions, d'exercer un suivi permanent de l'activité de l'exécutif et de l'administration¹⁵⁴. Au sujet de l'amélioration de la situation financière des parlementaires, l'avis du gouvernement rejoint, en large mesure, celui exprimé par le rapport de la commission. Le Conseil fédéral reconnaît donc la nécessité de rémunérer correctement les élus fédéraux, en raison du travail onéreux qu'ils accomplissent.

À l'occasion des débats parlementaires, dès le départ, les positions des partisans et des opposants au projet de réforme paraissent clairement cristallisées. Après les interventions des porte-parole des différents groupes parlementaires, le Conseil national vote à une très large majorité l'entrée en matière (118 voix en faveur et 31 contre). Les argumentations mises en avant par les uns et les autres ne vont que s'établir davantage. D'une part, les partisans insistent sur l'inéluctabilité de la réforme et ils invitent à évaluer celle-ci dans son ensemble, avec certes des coûts, mais aussi des avantages indéniables. D'autre part en revanche, les adversaires mettent l'accent essen-

154 Plus précisément, pour le Conseil fédéral « [u]ne telle pratique comporte le risque d'une confusion des pouvoirs. En effet, le suivi parlementaire risque d'aboutir à une véritable fonction de contrôle qui outrepasserait largement le principe de la haute surveillance défini par la constitution, et pourrait mener en fin de compte à une forme de « codécision ». Une telle évolution n'est pas dans l'intérêt du Gouvernement, pas plus que dans celui du Parlement, qui finirait par se priver de son autonomie totale par rapport à l'exécutif, puisqu'il devrait assumer la coresponsabilité des décisions de ce dernier » (Avis du Conseil fédéral, FF 1991 III: 848).

tiellement sur les coûts de la réforme, jugés comme étant insoutenables dans un contexte marqué par une crise économique.

En octobre 1991 a lieu le vote final aux deux Chambres. Le projet de réforme du Parlement fédéral est finalement accepté, avec cependant quelques modifications sensibles par rapport à la première version élaborée par la commission de la Chambre du peuple¹⁵⁵. En résumé, l'indemnité annuelle de base allouée à chaque député, pour couvrir la préparation du travail et les activités politiques liées au mandat, est fixée à 50'000 francs. L'indemnité journalière se monte, comme proposé par le rapport, à 400 francs, tandis que la contribution annuelle pour l'engagement de collaborateurs personnels est fixée à 30'000 francs au maximum (le Conseil national se rallie à la position du Conseil des États). Au total, les indemnités devraient s'élever à 104'000 francs, ce qui représenterait quand même une augmentation d'environ 75 %. Les parlementaires acceptent aussi l'introduction du nouveau système des commissions permanentes (douze pour chaque Chambre). La durée des mandats dans ces dernières est finalement fixée à quatre ans ; le mandat peut toutefois être renouvelé. En ce qui concerne la politique étrangère, l'Assemblée fédérale sera désormais davantage impliquée, notamment à travers la mise sur pied d'un processus de consultation plus intense avec l'exécutif et l'administration. Le renforcement de la Conférence de coordination a été acceptée dans le but d'améliorer la planification et la coordination des travaux des deux branches du Parlement. La procédure d'élimination des divergences a été accélérée, même si elle ne se déroulera pas – comme envisagé par le Conseil national – au cours de la même session. Le projet de réforme accepté au vote final prévoit une limite moins contraignante : les deux Chambres devront trouver un accord, en cas de divergences, au maximum après deux *rounds* de négociations.

En guise de synthèse de l'analyse des débats parlementaires, nous pouvons distinguer trois fronts qui ont émergé à l'occasion de la discussion sur le projet de réforme du Parlement fédéral.

Le premier est celui des *partisans convaincus* qui prône l'adoption d'une réforme en profondeur du travail parlementaire sous différents aspects. Il est composé en large partie par des élus de gauche. Il est intéressant d'observer, si nous prêtons un peu d'attention au profil des intervenants en faveur de la

155 Au Conseil national, il y a plusieurs votes finaux sur les différents volets de la réforme. Parmi ceux-ci, à une large majorité sont acceptées, d'une part, les modifications de la loi sur les indemnités et de l'arrêté y relatif (respectivement 130 voix à 20 et 134 voix à 17 au Conseil national ; 22 voix à 4 et 22 voix à 3 au Conseil des États) et, d'autre part, les modifications de la loi et de l'arrêté concernant les coûts d'infrastructure, prévoyant l'octroi d'un crédit pour l'engagement d'un collaborateur personnel (respectivement 126 voix à 23 et 131 voix à 20 au Conseil national ; 25 voix en faveur et 3 contre pour la loi et l'arrêté au Conseil des États) (BO CN 1991 IV : 2038–2039 ; BO CE 1991 IV : 922).

réforme, qu'il s'agit souvent de parlementaires avec une faible expérience sous la Coupole fédérale (étant à leur première législature, à l'exception du président de la commission, Helmut Hubacher). On y retrouve aussi plusieurs femmes (de différents partis), dont la très grande majorité paraît voir dans cette réforme l'occasion de compenser une situation qui les voit quelque peu pénalisées. En effet, une partie des élues est confrontée, davantage que leurs collègues hommes, à une pénurie de ressources extra-parlementaires. De manière générale, le front des partisans souligne que le temps est venu de réaliser une véritable réforme du Parlement ; les tâches parlementaires s'alourdissent, en raison aussi du processus d'européanisation et une amélioration des conditions s'impose. La réforme est ainsi perçue comme l'occasion d'accorder finalement à tous les membres de l'Assemblée fédérale des conditions égalitaires pour remplir leur mandat. À ce sujet, les affirmations de René Longet (PS/GE), membre entre autres de la commission ayant rédigé le rapport, sont très parlantes :

C'est une inégalité absolument choquante et antidémocratique que de devoir appartenir à un lobby économique bien implanté pour disposer des moyens de faire son travail. D'ailleurs, on constate bien dans ce Parlement, aujourd'hui, que plus on est proche du lobby économique, moins on est favorable à la réforme du Parlement, ceci se comprend et cela montre aussi tout l'intérêt politique de ce qui se passe aujourd'hui. Nous avons besoin d'un double appui : individuel, en termes d'expertise, pour être plus compétents en termes de secrétariat, pour être plus disponibles. Je constate que l'amateurisme dans les infrastructures conduit à l'amateurisme dans les décisions. Cela n'est plus possible eu égard aux tâches qui nous attendent et aux développements encore à venir provenant de l'extérieur avec l'évolution générale, et européenne en particulier. (BO CN 1991 III : 1171)

Le front des *opposants*, qui remet ouvertement en question la nécessité de la réforme, regroupe la quasi-totalité du groupe UDC et quelques élus libéraux, radicaux et démocrates-chrétiens. Il se caractérise lui aussi par un profil assez spécifique de ses membres. Contrairement aux partisans, les adversaires du projet de réforme peuvent compter souvent sur des parlementaires de longue date, siégeant à l'Assemblée fédérale depuis au moins trois législatures. Il s'agit donc d'élus bien plus expérimentés, disposant en dehors du Parlement de fortes attaches avec les milieux économiques. On peut ainsi mentionner trois « figures-clé », les trois siégeant au Conseil national : Christoph Blocher (UDC/ZH), chef d'une des principales entreprises suisses du secteur chimique (Ems), administrateur de UBS et Lonza ainsi que de nombreuses petites et moyennes entreprises, il est aussi colonel à l'armée ; Georg Stucky (PRD/ZG), avocat et administrateur de plusieurs grandes entreprises, dont Danzas, Bank Leu, Sika et Cementia ; Hans-Rudolf Nebiker (UDC/BL),

chef d'entreprise, administrateur des CFF et lieutenant-colonel de l'armée. Les positions défendues par ce front sont bien illustrées par l'intervention de Blocher, lors des débats pour l'entrée en matière sur le projet de réforme. Nous y trouvons, par ailleurs, des argumentations qui reflètent le nouveau positionnement idéologique de l'UDC (cf. 3.4.2) centré, entre autres, sur une critique ouverte de l'« establishment » et de la classe politique qui tendraient à s'éloigner du peuple et à devenir désormais une véritable caste¹⁵⁶ :

Es werden im Parlament die Apparatschiks gefördert. Das ist unweigerlich so, wenn Sie die Kapazität so hochschrauben. Die Parlamentarier werden sich immer mehr zu verwaltungswirtschaftlichen Leuten, zu «Bürokraten unter sich» entwickeln. Es wird mit der Zeit auch einen anderen Typ Parlamentarier geben. Es wird ein Sammelbecken von Leuten geben, die entweder nicht willens oder nicht fähig sind, einen privaten Beruf auszuüben. Und diese Leute denken anders, bringen auch eine andere Denkweise, einen anderen Erfahrungsschatz in diesen Rat. Die Beurteilung der Lage ergibt, dass es so kommen wird. Das ist politisch – von uns aus gesehen – bedenklich. Es wird eine weitere geistige Verarmung des Parlamentes geben. Dieser Missstand ist ja zum Teil heute schon vorhanden. Es wird zu einer Erhöhung der Betriebsamkeit und des Ausstosses an Papier kommen. Unweigerlich [...] Es gibt aber auch unweigerlich eine vermehrte Verfilzung zwischen Parlament und Verwaltung und damit auch ein verwaltungsmässiges Denken. Das führt zu einer weiteren Isolierung des Parlamentes vom Volk, zu einer Förderung der Politkaste. (Christoph Blocher, UDC/ZH, BO CN 1991 III : 1175)

Enfin, le camp des *modérés*, incluant la majorité des parlementaires du PRD et du PDC, joue le rôle de véritable « médiateur » entre les revendications des partisans et des opposants. Il reconnaît la légitimité de la réforme parlementaire, en lien aussi avec l'évolution du contexte international, comme le souligne un sénateur démocrate-chrétien :

[C]es surcharges de travail qui conduisent aussi à l'affaiblissement du contrôle parlementaire sur les autres pouvoirs ne sont pas illusoire. Des problèmes de société extrêmement délicats et complexes doivent être résolus. Ils assaillent le Parlement. Ils touchent aussi à des domaines très diversifiés, tels que le génie génétique, la protection de l'environnement ou la politique d'asile. Il touche encore à la position de la Suisse en Europe et sur le plan international. Lorsqu'on examine cet

156 Comme illustration de cette nouvelle orientation idéologique de l'UDC, qui diffère sensiblement de la position centriste assumée par le parti dans les années 1970, rappelons qu'en octobre 1973, plusieurs élus du parti (7) avaient cosigné le postulat Binder demandant une réforme du législatif. Alors que, depuis les années 1990, la « nouvelle » UDC se déclare ouvertement opposée à toute professionnalisation du Parlement.

aspect international du travail parlementaire, on est toujours frappé de l'accélération fulgurante des affaires européennes et des affaires internationales, qui contrastent un tout petit peu avec la lenteur de notre processus de décision dans le cadre des institutions helvétiques. (Jean-François Roth, PDC/JU, rapporteur romand de la commission, BO CE 1991 IV : 682)

En même temps, à l'exemple du groupe radical, le camp des modérés s'engage à ne pas remettre en cause le Parlement de milice et à réduire la portée de certains aspects de la réforme, notamment ceux liés aux indemnités, en jugeant l'augmentation proposée par le rapport de la commission comme étant trop généreuse, ce qui risquerait de faire échouer le projet.

4.2.2.4 La votation populaire du 27 septembre 1992

Pendant les débats parlementaires, aucun opposant n'a ouvertement menacé de lancer un référendum contre la réforme. La diminution sensible de l'indemnité annuelle de base, de celle pour les présidents et vice-présidents des commissions permanentes, ainsi que du crédit pour l'engagement de collaborateurs personnels est par ailleurs acceptée dans le but d'éviter la « menace » référendaire. Malgré cela, en novembre 1991, quatre étudiants de la Haute Ecole de Saint-Gall lancent un référendum contre la réforme du Parlement fédéral. Le comité s'insurge notamment contre l'augmentation des indemnités ; il estime que les dépenses prévues sont inadmissibles dans une période où les caisses fédérales sont vides. Le comité s'oppose, par ailleurs, à toute professionnalisation du législatif national, en craignant que les décisions prises par les Chambres fédérales soient toujours plus éloignées des préoccupations de la population. Le comité référendaire contre un Parlement fédéral professionnel bénéficie du soutien des conseillers nationaux Christoph Blocher (UDC/ZH), Walter Frey (UDC/ZH), Georg Stucky (PRD/ZG), du conseiller aux États sortant Jakob Schönenberger (PDC/SG) et de l'Union suisse des arts et métiers (USAM). Le référendum sur trois volets de la réforme aboutit en janvier 1992¹⁵⁷. La campagne référendaire est menée par les adversaires de la réforme de manière très professionnelle, en ayant chargé une agence publicitaire saint-galloise de la récolte des signatures (ce qui explique le peu de temps passé entre le lancement du référendum et son aboutissement) et de la gestion des relations publiques (Année politique suisse, 1991).

Un comité des partisans de la réforme se met également en place. Il est notamment composé de nombreux conseillers nationaux et conseillers aux

157 Plus précisément, le référendum porte sur la Loi sur les rapports entre les conseils, la Loi sur les indemnités parlementaires et la Loi sur les coûts d'infrastructure. L'introduction du nouveau système des commissions permanentes n'est en revanche pas soumise au scrutin populaire. Celui-ci entre en vigueur depuis la législature 1991-1995.

États de différents partis politiques¹⁵⁸. On y retrouve aussi, par conséquent, différents profils de parlementaires liés à deux des trois camps s'étant confrontés à l'occasion des débats sur le projet de réforme : les partisans convaincus et les modérés. Au premier front appartiennent donc, comme précisé plus haut, les élus de gauche (socialistes et écologistes), tandis que dans le deuxième nous comptons de nombreux élus radicaux et démocrates-chrétiens. Les uns défendent le projet, car il assure de toute façon une première amélioration des conditions de travail, même si la version finale adoptée par le Parlement a été passablement modifiée et allégée par rapport à la première ébauche présentée par la commission du Conseil national. Les autres le soutiennent, car il s'agit pour eux d'un compromis raisonnable entre, d'une part, la volonté d'empêcher une professionnalisation tout court du mandat d'élu fédéral et, d'autre part, la nécessité indéniable d'améliorer les conditions matérielles des députés et sénateurs.

Les argumentations principales mises en avant par les partisans et les opposants tournent essentiellement autour de deux enjeux.

Premièrement, d'après les adversaires, le projet de réforme conduirait à la complète remise en cause du principe d'un parlement de milice. Le passage à un parlement professionnel présenterait à leur avis plusieurs désavantages, entre autres la perte de contact des élus avec la réalité et les préoccupations quotidiennes. En bref, il y aurait le risque de créer une véritable « caste politique », soucieuse exclusivement de ses intérêts. De plus, pour justifier l'augmentation de leurs rémunérations, les parlementaires seraient poussés à faire davantage d'interventions et plus de lois. À ces critiques, le comité en faveur du Oui riposte qu'au contraire la réforme permet justement de sauvegarder le principe de milice. Elle permettrait finalement de disposer d'un législatif plus proche des citoyens et capable, avec des moyens accrus, de peser davantage dans le processus décisionnel et de contrer plus efficacement le pouvoir des millionnaires et des fonctionnaires¹⁵⁹. Pendant la campagne, les partisans de la réforme essaient de thématiser la question de la démocratisation du recrutement parlementaire en liant celle-ci avec l'amélioration des conditions matérielles des élus. Cela pousserait des personnes issues de différents milieux sociaux et économiques à se porter finalement candidates pour l'élection à

158 Le comité d'action est dirigé par l'ancien conseiller national Ulrich Bremi (PRD/ZH), les conseillers nationaux Pascal Couchepin (PRD/VS), Jean Guinand (Parti libéral/NE), Peter Hess (PDC/ZG), Helmut Hubacher (PS/BS), Ursula Mauch (PS/AG), Laurent Rebeaud (Les Verts/GE), Albrecht Rychen (UDC/BE) et les conseillers aux États Hans-Jörg Huber (PDC/AG) et Fritz Schiesser (PRD/GL). Parmi les membres du comité pour le « Oui » aux trois volets de la réforme, on compte aussi 104 députés et 22 sénateurs.

159 Dans la brochure *Ja zur Parlamentsreform*, rédigée à l'occasion de la votation, le slogan principal de la campagne est justement « Für ein leistungsfähiges Miliz-Parlament, in dem nicht nur Millionäre und Funktionäre das Sagen haben ».

l'Assemblée fédérale qui, jusqu'alors, aurait été caractérisée par l'exclusion d'un vaste cercle de la population au profit de quelques privilégiés pouvant déjà compter, de par leur appartenance à des associations économiques ou à des conseils d'administration d'importantes entreprises, sur une infrastructure et du personnel¹⁶⁰.

Le deuxième enjeu de la campagne renvoie aux coûts de la réforme. Pour les opposants, le projet en votation ne touche pas aux problèmes essentiels du Parlement suisse. Les mesures prévues ne vont pas améliorer l'efficacité de l'activité parlementaire. De plus, l'impact financier de celles-ci est inconcevable dans une période de crise économique. Dans la brochure explicative envoyée par le Conseil fédéral à tous les votants, le comité référendaire observe que par rapport « aux déficits budgétaires, les députés se doivent d'imaginer des solutions novatrices dans le but de réduire les dépenses. Ils obéiraient à cet impératif en prêchant le bon exemple et, en ces temps difficiles, en renonçant à bénéficier d'une augmentation importante de leur revenu. Mais en doublant leurs indemnités, les parlementaires mettent une fois de plus en jeu leur crédibilité »¹⁶¹.

Le comité des partisans de la réforme réplique à cette argumentation d'ordre financier en dénonçant l'hypocrisie du comité référendaire. En réalité, ce dernier cacherait derrière ce discours la volonté de ne pas renforcer véritablement le Parlement fédéral. Ce qui profiterait à la défense d'intérêts économiques personnels. Ils estiment que l'augmentation des rémunérations n'est qu'un moyen, parmi d'autres, pour rendre encore plus attractive l'activité parlementaire aux yeux des personnes les plus compétentes. Celles-ci pourraient notamment apporter leur expérience pour faire face aux questions toujours plus complexes et techniques sur lesquelles l'Assemblée fédérale doit désormais se pencher. Les tenants de la réforme essaient aussi de mettre en évidence les incohérences des principaux leaders du front des opposants et leur manque de crédibilité. Ils dénoncent notamment le fait que, pour les dirigeants du comité référendaire, une faible rémunération de l'activité par-

160 Le comité pour le Oui à la réforme parlementaire évoque plusieurs problèmes auxquels doit faire face le Parlement suisse: «Die Rekrutierungsbasis für fähige Kandidatinnen und Kandidaten wird zunehmend schmaler, weil unter den heutigen Bedingungen die Bereitschaft zur Mandatsübernahme sinkt. Die amateurhafte Arbeitsweise des Parlamentes kann im Vergleich zu beruflichen Herausforderungen zu langweilig sein. Im heutigen Parlament gibt es kaum mehr aktive Gewerbetreibende, Arbeiter oder Angestellte, dafür umso mehr Verbandsfunktionäre und Wirtschaftsvertreter. Breite Volkskreise können unter den heutigen Bedingungen kaum mehr ein Parlamentsmandat annehmen und gewissenhaft ausüben» (Ja zur Parlamentsreform 1992: 8).

161 Votation populaire du 27 septembre 1992. Explications du Conseil fédéral: 18.

lementaire ne pose pas de problèmes, étant largement compensée par leurs fortunes personnelles¹⁶².

Le projet de réforme bénéficie du soutien du gouvernement, d'une large majorité du Parlement, de tous les partis politiques nationaux¹⁶³ à l'exclusion de l'UDC et du Parti des automobilistes, ainsi que de l'USS et de la CSCS. Aucun mot d'ordre n'a par contre été émis par l'USP et les principales associations patronales.

Pendant la campagne référendaire, les opposants ont réussi, aidés en cela par un contexte socioéconomique « favorable », à faire passer le message que dans une période de crise, une réforme si coûteuse ne pouvait pas être implémentée. Les opposants, avec leurs leaders, ont également été capables de s'imposer dans les médias. Au Parlement, ils ont vite compris que la réforme ne pouvait pas être tout simplement bloquée. Ils ont ainsi, d'une part, essayé d'en réduire la portée, en y parvenant à maintes reprises. D'autre part, ils ont su profiter de l'importante couverture médiatique des débats, avec notamment plusieurs dizaines d'articles dans la presse écrite, pour faire passer leurs messages, leurs argumentations auprès des citoyens. Finalement, la campagne a en quelque sorte déjà démarrée bien avant le lancement du référendum en novembre 1991. Par ailleurs, durant cette campagne référendaire, l'enjeu européen est central pour trois raisons. D'abord, le gouvernement et le Parlement lient explicitement cette réforme au processus d'intégration européenne, et plus encore au mouvement général d'internationalisation. Dans la brochure officielle envoyée à l'ensemble des citoyens suisses, ils affirment qu'indépendamment du fait

que la Suisse rejoigne ou non l'EEE, voire ultérieurement la CE (Communauté européenne), un nombre croissant de problèmes sociaux et économiques seront réglés à l'échelon international. Dans la situation présente, et de façon générale, l'Assemblée fédérale ne peut qu'accepter ou refuser en bloc les accords internationaux négociés par le Conseil fédéral ou ses délégués [...] Les Chambres fédérales, et notamment leurs commissions de politique extérieure, devront être à même de suivre de près les évolutions de la politique extérieure, dans le cadre d'un

162 À titre d'exemple, le comité en faveur de la réforme parlementaire observe que le patrimoine personnel estimé pour le conseiller national Christoph Blocher (UDC/ZH) s'élèverait à 300–400 millions de francs. Il est aussi copropriétaire d'importantes entreprises (Ems Chemie Holding AG, BZ-Bank, Pharma Vision 2000) ainsi qu'administrateur de plus de vingt sociétés et entreprises. On mentionne aussi le fait qu'il aurait bénéficié de subventions étatiques pour un montant de 200'000 francs. En revanche, la fortune personnelle du conseiller national Walter Frey (UDC/ZH) s'élèverait à 60–70 millions. Le chiffre d'affaires de son entreprise d'importation de voitures serait par contre de 1,6 milliards de francs. Frey est aussi copropriétaire de sociétés financières et immobilières, ainsi que d'une radio et de journaux locaux (Ja zur Parlamentsreform, 1992 : 20).

163 Cependant, de nombreuses sections cantonales du PRD et du PDC se sont exprimées contre deux ou même les trois volets du projet (Année politique suisse 1992). Par exemple, parmi les radicaux, les sections de Berne, Saint-Gall, Schaffhouse et Zoug ont refusé l'ensemble du projet, tandis que celles des Grisons et de Lucerne se sont opposés aux deux volets financiers.

dialogue permanent avec le Conseil fédéral. Le Parlement pourra ainsi exercer son influence sur les négociations internationales. (Votation populaire du 27 septembre 1992, explications du Conseil fédéral : 13)

De plus, la campagne référendaire sur la réforme du Parlement est pratiquement contemporaine de celle sur l'Espace économique européen (EEE). Le vote pour le premier objet a eu lieu le 27 septembre, tandis que celui pour le second s'est déroulé le 6 décembre 1992. Enfin, les camps s'affrontant sont identiques. Suivant son nouveau positionnement idéologique orienté aussi vers la défense du *Sonderfall* helvétique, l'UDC se bat fermement contre la réforme du Parlement proposée par l'ensemble des autres partis gouvernementaux et justifie son opposition par l'exigence de sauvegarder le système de milice. Elle critique la « classe politique » qui renforcerait ses privilèges avec l'argent du contribuable et sous l'impulsion de la bureaucratie bruxelloise.

Le 27 septembre 1992, avec une participation de 46 % des votants, seulement la première modification (Loi sur les rapports entre les conseils, 58 % de Oui) est acceptée. Par contre, les deux autres volets plus spécifiquement financiers de la réforme (révision de la Loi sur les indemnités parlementaires et la nouvelle Loi sur les coûts d'infrastructure) sont massivement rejetés (respectivement 72 % et 69 % de Non).

4.2.3 Les mesures récentes de revalorisation du Parlement

Après le refus des deux volets majeurs de la réforme du Parlement, à savoir l'augmentation des indemnités et la possibilité d'engager un collaborateur personnel, le Parlement fédéral adopte néanmoins dans les années suivantes des modifications législatives améliorant substantiellement les conditions matérielles de travail des députés et sénateurs. Ces améliorations, auxquelles s'opposent de manière presque systématique l'UDC et une minorité d'élus du PRD, consistent, d'une part, dans la revalorisation du législatif fédéral, avec l'adoption en 2002 de la nouvelle Loi sur le Parlement (LParl) et, d'autre part, dans l'augmentation des indemnités individuelles et de celles allouées aux groupes parlementaires. Plus précisément, on peut mentionner, en ordre chronologique, six mesures visant à une amélioration des conditions matérielles des élus fédéraux et à un renforcement des compétences du législatif helvétique.

Premièrement, suite à une proposition du Bureau du Conseil national, les parlementaires décident d'augmenter en 1993 les contributions aux groupes politiques destinées notamment à couvrir les frais de leur secrétariat : le montant de base passe de 50'000 à 58'000 francs et celui versé pour chaque membre du groupe de 9'000 à 10'500 francs.

Deuxièmement, en octobre 1996, pour la première fois depuis son introduction en 1988, les élus décident d'augmenter la contribution au titre de prévoyance qui passe de 2'500 francs à presque 6'000 francs par an¹⁶⁴. En même temps, le Parlement décide d'augmenter quelque peu l'indemnité pour les repas, celle de nuitée ainsi que celle de parcours (cette dernière étant transformée en indemnité forfaitaire annuelle).

Troisièmement, en octobre 2000, suite à une initiative déposée par les Bureaux du Conseil national et du Conseil des États, les Chambres fédérales adoptent une hausse générale des rémunérations. L'indemnité journalière, jamais revue depuis 1990, est montée de 300 à 400 francs¹⁶⁵; les suppléments annuels alloués aux présidents et vice-présidents des deux Chambres, censés couvrir les dépenses et les frais liés à l'exercice de leur fonction, sont augmentés pour la première fois depuis 1988: leur montant est doublé, de 20'000 à 40'000 francs pour les présidents et de 5'000 à 10'000 francs pour les vice-présidents. Les contributions annuelles aux groupes sont aussi améliorées sensiblement: le montant de base s'élève désormais à 90'000 francs et celui par élu à 16'500 francs.

Quatrièmement, en mars 2001, la Commission des institutions politiques du Conseil national présente un rapport au sujet de l'initiative parlementaire « Loi sur le Parlement » (LParl) (FF 2001 I: 3298–3454). La nouvelle LParl, appelée à remplacer la loi de 1962 sur les rapports entre les conseils (LREC), vise d'une part à préciser les dispositions de la nouvelle Constitution fédérale (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000) relatives aux attributions de l'Assemblée fédérale et à la répartition des compétences entre le Parlement et le Conseil fédéral. D'autre part, elle vise aussi à présenter de manière claire et structurée les dispositions contenues dans l'ancienne LREC, devenue désormais inextricable après une trentaine de révisions.

Le projet de loi final est adopté, après une année de délibérations, en décembre 2002, à la quasi-unanimité au Conseil national (144 voix en faveur et seulement 4 contraires) et à l'unanimité au Conseil des États. La Loi sur le Parlement entre en vigueur au début de la 47^e législature (1^{er} décembre 2003). Elle introduit plusieurs modifications adoptées en tenant compte des dispositions de la nouvelle Constitution (FF 2001 I: 3300–3301): droit pour les commissions parlementaires d'accéder aux informations détenues par le Conseil fédéral et son administration dans la mesure où elles en ont besoin pour remplir leurs tâches; possibilité pour l'Assemblée fédérale de veiller

164 En 2002, la contribution est augmentée à 12'000 francs, dont un quart à la charge de chaque parlementaire.

165 Cette même proposition avait déjà été approuvée par l'Assemblée fédérale lors du projet sur la réforme du Parlement en octobre 1991. Finalement, avec l'échec en votation populaire, la mesure n'était pas entrée en vigueur.

davantage sur l'efficacité des mesures prises par la Confédération ; participation active du législatif aux planifications importantes des activités de l'État et à la définition de la politique extérieure ; revalorisation de la motion comme outil permettant d'exercer davantage d'influence sur le Conseil fédéral.

La cinquième mesure est adoptée en janvier 2002 sous proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national. Elle consiste en une augmentation cette fois-ci des indemnités individuelles allouées à chaque parlementaire. Celles-ci passent de 30'000 à 54'000 francs, même si la commission proposait une hausse encore plus élevée (70'000 francs)¹⁶⁶. L'occasion de relancer cette requête est justement donnée par l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale qui reconnaît au Parlement et à ses membres plusieurs tâches d'importance fondamentale (légiférer, élire le Conseil fédéral, exercer la haute surveillance sur l'administration, fixer les dépenses de la Confédération, participer à la planification des activités de l'État, etc.). Pour que les parlementaires puissent remplir dûment leur mandat, une amélioration de leurs conditions matérielles est incontournable¹⁶⁷.

166 Ajoutons encore qu'en 2002, onze ans après la première discussion sur la question, on introduit une aide transitoire pour les parlementaires qui vise soit à remédier à une situation d'indigence, soit à aider un ancien élu – après l'échéance de son mandat parlementaire – dans sa réinsertion professionnelle. Dans son rapport, la commission précise que « [c]ette prestation supplémentaire ne fait pas vraiment partie du train de mesures concernant la prévoyance professionnelle. Un départ involontaire de la fonction politique peut être comparé à un licenciement immédiat qui, dans certaines conditions, peut également donner droit à des compensations. Il s'agit de pouvoir offrir à un député qui quitte son mandat à 65 ans et qui en fait la demande une aide lui permettant de surmonter les difficultés de réinsertion professionnelle en l'absence de revenu équivalent à celui qu'il tirait de l'exercice de son mandat parlementaire. Le montant de cette prestation ne doit pas excéder celui de la rente AVS simple et sera versé pendant une période maximum de 2 années » (Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, FF 2002 I: 6605).

167 Dans son rapport, la Commission observe que « les tâches parlementaires s'avèrent toujours plus exigeantes. La charge confiée aux députés s'est accrue à un point tel que, pour un nombre croissant d'entre eux, l'exercice d'un mandat parlementaire implique de lourds sacrifices financiers. Or un mandat nécessitant de solides ressources financières est forcément inaccessible à de nombreux citoyens intéressés et compétents. La représentativité du Parlement est ainsi menacée » (Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, FF I 2002 : 3716). Les revendications avancées par le rapport de la commission s'appuient entre autres sur les résultats d'une enquête qu'elle a mandatée à l'institut genevois *Eco'Diagnostic* (2001). Le but était de dresser un profil analytique du travail parlementaire et de réaliser aussi une comparaison, portant sur la valeur des tâches effectuées, avec les milieux économiques, la Confédération et les organisations à but non lucratif. Les résultats de l'enquête ont montré que « le manque le plus cruel se situait au niveau des moyens en personnel alloués à chaque député. Contrairement à leurs collègues de la plupart des autres parlements européens, les élus fédéraux ne disposent d'aucun crédit pour engager du personnel à titre d'assistance administrative ou scientifique. 84,7 % des députés ayant répondu au questionnaire se sont déclarés « favorables » ou « plutôt favorables » à ce que chaque député dispose d'un tel budget. L'étude d'*Eco'Diagnostic* a encore montré que près de la moitié des efforts consentis par les députés portaient sur des activités susceptibles d'être déléguées. L'engagement de collaborateurs personnels permettrait donc aux députés de se concentrer sur leur activité politique essentielle. Ils se déchargeraient des travaux administratifs absorbants (collecte et tri des informations, constitution de dossiers, correspondance, etc.). Il n'existe d'ailleurs plus

La dernière mesure principale d'amélioration renvoie à une augmentation, en août 2009, des contributions allouées aux groupes pour leurs frais de secrétariat, justifiée par l'accroissement des besoins en termes d'équipement et de personnel. Le montant de base pour chaque groupe parlementaire est augmenté jusqu'à 144'500 francs et celui par élu jusqu'à 26'800 francs (voir tableau A8 dans les annexes pour un récapitulatif de 1971 à 2016 des contributions aux groupes).

4.3 Synthèse et conclusion

Dans ce chapitre, nous avons analysé les principales réformes institutionnelles du Parlement (1^{er} axe de cet ouvrage). Dans un premier temps, nous nous sommes penché sur les deux principales modifications des règles électorales adoptées en Suisse au cours du XX^e siècle censées affecter la démocratisation du recrutement parlementaire, à savoir l'introduction de la proportionnelle et du suffrage féminin. Le processus ayant conduit à la réalisation de ces deux réformes a été long et contesté. Le passage du système majoritaire à celui proportionnel pour l'élection du Conseil national a requis presque vingt ans de discussions et trois votations populaires, alors que l'octroi aux femmes du droit de vote et d'éligibilité a demandé une soixantaine d'années et deux scrutins populaires. L'analyse de ces deux premières réformes a permis de souligner, par ailleurs, le rôle joué par le fédéralisme dans leur concrétisation. En effet, l'importante autonomie reconnue aux cantons leur a permis de « tester » les effets des changements des règles électorales avant que les réformes soient adoptées à l'échelon fédéral. Les cantons ont ainsi rempli le rôle de véritables « laboratoires politiques » ayant permis ensuite aux partisans des réformes de revendiquer avec plus de conviction l'introduction des modifications constitutionnelles souhaitées. À cet élément d'ordre institutionnel, il faut ajouter d'autres facteurs. Plus précisément, l'introduction de la proportionnelle a été possible grâce à l'interaction de différents éléments : institutionnels (démocratie directe), politiques (montée électorale du PS) et contextuels (montée des tensions sociales pendant et à l'issue de la Première Guerre mondiale). De même, en ce qui concerne le suffrage féminin, plusieurs facteurs à la fois culturels et conjoncturels ont d'abord ralenti son adoption : l'exclusion des femmes comme particularisme de la construction de l'État-nation suisse, le « conservatisme de genre » dominant la période entre les années 1920 et le début des années 1960, la crise économique des années 1930, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide. Ensuite, d'autres facteurs, outre les

de fonction comparable sans ce type d'assistance, ni dans l'économie ni dans l'administration » (Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national, FF I 2002 : 3724).

expériences faites dans certains cantons, ont permis de créer au cours des années 1960 les conditions favorables pour la réalisation de cette deuxième réforme des règles électorales : l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe, l'émancipation sociale et économique des femmes, l'émergence d'une nouvelle vague de féministes liées au Mouvement de libération des femmes.

Dans la deuxième partie de ce chapitre, nous avons abordé les deux principaux projets de réforme visant à une professionnalisation et à une revalorisation de l'Assemblée fédérale, à savoir *Avenir du Parlement* (1978) et *Réforme du Parlement* (1991). L'analyse des deux projets nous a permis de distinguer trois principaux éléments de divergence.

Premièrement, il faut remarquer le différent esprit avec lequel les parlementaires se sont penchés sur le thème des réformes du législatif fédéral. Au début des années 1990, il existe un sentiment d'urgence beaucoup plus répandu parmi les élus fédéraux, contrairement aux années 1970. Rappelons en effet que lors des discussions sur le projet *Avenir du Parlement*, une part non négligeable des membres de la commission d'étude avance des critiques sur l'utilité même d'une commission. On critique à l'époque carrément l'entrée en matière sur toute réforme en profondeur du Parlement. Par ailleurs, les mesures prônées par le projet de 1978 n'ont connu qu'une faible suite, les années 1980 n'ayant constitué qu'une période de transition, sans grands changements, pendant laquelle une majorité en faveur d'une réforme en profondeur s'est progressivement dégagée. Désormais, au début des années 1990, l'idée même d'une réforme est largement soutenue au sein de la commission chargée d'élaborer le projet ; son utilité n'est presque pas remise en cause. Pour la première fois, il existe une véritable volonté d'entamer une réforme de l'Assemblée fédérale, même s'il existe encore d'importantes divergences quant à l'étendue de celle-ci.

Deuxièmement, en raison justement de cet esprit différent, le contenu des deux projets et la durée des travaux des commissions divergent aussi sensiblement. Alors qu'une partie assez importante du temps de travail de la commission *Avenir du Parlement* a été consacrée à la discussion sur le bien-fondé d'une réforme et sur les outils à accorder à la commission d'étude pour remplir son mandat, les membres de la commission de 1991 s'attaquent presque tout de suite à la discussion de mesures concrètes. Le sentiment d'urgence ayant marqué les travaux de la commission *Réforme du Parlement* explique, par ailleurs, que celle-ci accomplit sa tâche en huit mois seulement, tandis que la commission *Avenir du Parlement* a siégé pendant quatre ans avant d'achever ses travaux. La durée réduite des activités de la commission au début des années 1990 s'explique aussi en raison du fait que, contrairement à la commission ayant œuvré entre 1974 et 1978, elle n'a pas

dû commencer *ex nihilo* ses discussions. Elle a pu profiter du travail déjà accompli par la commission *Avenir du Parlement*, dont plusieurs remarques ont gardé toute leur pertinence.

Troisièmement, la question de la professionnalisation, vite écartée dans le projet des années 1970 au profit du concept de rationalisation du travail parlementaire, fait en revanche l'objet d'une discussion bien plus approfondie au début des années 1990. Plusieurs membres de la commission chargée de discuter du projet de réforme en 1990–1991 envisagent ouvertement de professionnaliser le travail parlementaire. Il apparaît donc clairement que la perception des élus fédéraux à ce sujet a sensiblement changé en lien entre autres avec l'évolution du contexte politique, social et économique. Plus précisément, les affaires Kopp et des fiches affaiblissent sensiblement la confiance des citoyens en l'État suisse et relancent la question d'un renforcement des compétences du législatif, notamment en matière de contrôle parlementaire. Les années 1990 se caractérisent aussi par le déclenchement d'un important processus d'adaptation de la législation suisse à celle communautaire qui s'accompagne de différentes réformes des politiques sociales et économiques (Mach, 1999, 2006). De manière générale, les autorités politiques doivent faire face à une complexité grandissante des problèmes et à l'étendue des domaines à traiter. Le sentiment ayant animé les travaux des commissions n'a donc pas été le même. En effet, lors des discussions du projet de 1991, que ce soit au niveau de la commission ou des débats parlementaires, un nombre beaucoup plus important d'élus par rapport au passé n'hésite pas à dénoncer une surcharge de travail liée à l'alourdissement progressif des tâches (davantage d'objets à discuter), ainsi qu'à une complexification accrue des dossiers.

Dans notre problématique, nous avons souligné les liens existants entre démocratisation et professionnalisation. En effet, suivant Borchert (2008 : 273), la professionnalisation est à la fois le résultat et une condition préalable du processus de démocratisation. La question de la rémunération des élus illustre par ailleurs ce lien entre les deux dimensions sur lesquelles repose le recrutement parlementaire. L'octroi d'un véritable salaire devient un enjeu avec l'arrivée, sur les bancs des législatifs européens, d'élus dont le profil diverge de la figure du notable, dominante jusqu'à la fin du XIX^e siècle et disposant de ressources personnelles suffisantes pour remplir son mandat de parlementaire. En même temps, le fait d'assurer une rémunération permettant à chaque élu de vivre de son mandat permet l'accès au Parlement de représentants de différents groupes sociaux.

En Suisse la relation entre l'ouverture du recrutement parlementaire à différents groupes socioprofessionnels et l'amélioration des indemnités pour le mandat d'élus fédéraux est explicitement thématisée déjà dans les années 1960

par le Conseil fédéral, ainsi qu'au cours des années 1970 et 1990 à l'occasion des travaux pour les deux projets de réforme parlementaire. Cependant, il faut admettre que ce n'est pas vraiment la question de la démocratisation qui motive les parlementaires à adopter des mesures de revalorisation du législatif, mais plutôt l'accroissement des charges de travail liées au mandat d'élu fédéral.

Le retard, comparativement aux autres pays européens, du processus de professionnalisation de l'Assemblée fédérale, ayant aussi ralenti le processus de démocratisation, est essentiellement lié à deux facteurs: le fort ancrage du principe de milice et la claire volonté politique, d'une partie de la droite, de ne pas renforcer le rôle du législatif, ce qui l'a poussée à recourir même au référendum à deux reprises (en 1962 et en 1992). Cet élément a représenté une constante que nous avons retrouvée dans l'analyse des deux projets de réforme (1978 et 1991), ainsi qu'à l'occasion des mesures récentes de revalorisation du Parlement depuis la moitié des années 1990 jusqu'à nos jours. L'UDC est la seule force politique à s'opposer ouvertement à toute tentative de professionnaliser le mandat de parlementaire. Cette position s'insère par ailleurs dans la nouvelle orientation idéologique, choisie par le parti depuis le début des années 1990, qui repose justement sur une critique de la classe politique qui tendrait à s'éloigner du peuple, ainsi que sur la défense du *Sonderfall* helvétique (Mazzoleni, 2008). Depuis les années 1990, nous assistons néanmoins à une nouvelle « prise de conscience » d'une large majorité des élus fédéraux par rapport à leur fonction. Celle-ci est renforcée aussi par la revalorisation de l'institution parlementaire, grâce notamment à l'instauration en 1991 d'un nouveau système de commissions permanentes spécialisées (Lüthi, 1997; Jegher, 1999) et à la nouvelle Loi sur le Parlement (LParl) de 2002 qui reconnaît à l'Assemblée fédérale davantage de compétences et d'influence (accès facilité pour les commissions parlementaires aux informations détenues par le gouvernement et l'administration, implication accrue du Parlement dans la planification des activités de l'État, etc.). La redéfinition du rôle, de l'organisation et des compétences du législatif helvétique s'accompagne d'autres mesures améliorant les conditions matérielles du travail parlementaire, c'est-à-dire les rémunérations individuelles et des groupes. De nos jours, pour un député et un sénateur il est désormais possible de vivre exclusivement de son mandat parlementaire.

Par rapport aux trois dimensions de la professionnalisation énoncées par Borchert (2003: 8–10), le Parlement suisse compte historiquement une importante professionnalisation individuelle de ses élus qui renvoie à la présence de nombreux parlementaires au bénéfice d'une longue expérience politique (comme membres des exécutifs cantonaux, des municipalités, etc.). Depuis la moitié des années 1990 et notamment au cours des années 2000,

l'Assemblée fédérale affiche aussi un degré de professionnalisation institutionnelle, ainsi que du mandat de parlementaire proprement dit. En effet, les mesures récentes adoptées montrent qu'en Suisse il y a bel et bien un processus de professionnalisation, même si contesté et inachevé, de l'institution parlementaire (compétences accrues, amélioration sensible des contributions aux groupes) et de la fonction d'élu fédéral (augmentation des indemnités, crédit pour l'engagement d'un collaborateur).

Dans ce chapitre nous avons abordé les trois variables institutionnelles de notre modèle d'analyse (1.3) : le rôle du fédéralisme, le changement des règles électorales et la transformation du statut du Parlement. Au sujet des deux dernières, nous avons aussi évoqué le rôle joué par nos deux variables d'ordre socioéconomique. Plus précisément, l'apparition de nouveaux clivages socioculturels et les transformations du contexte socioéconomique national et international ont contribué à créer, en quelque sorte, les « conditions favorables » pour des changements inhérents de nos variables institutionnelles. Rappelons, par exemple, le lien entre l'émergence du clivage capital-travail et la naissance du Parti socialiste, ainsi que la relation entre, d'une part, la montée électorale du PS et le contexte de la Première Guerre mondiale et, d'autre part, l'introduction de la proportionnelle. Ou encore l'émancipation sociale et économique grandissante de la femme au cours des années 1950 et 1960 et l'introduction du suffrage féminin. Enfin, pensons au lien entre le processus d'internationalisation s'accompagnant de la nécessité de réaliser des réformes économiques durant les années 1990 et 2000 et la nouvelle prise de conscience en la nécessité de réformer le statut du Parlement fédéral. La démocratie directe a également joué un rôle, parfois en ayant favorisé (proportionnelle) ou ralenti, voire même entravé (suffrage féminin, référendum sur les indemnités en 1962 et vote sur la réforme parlementaire en 1992) l'adoption des réformes.

Cela dit, il s'agit maintenant de voir si et comment l'ensemble de ces variables et leurs évolutions entraînent des conséquences sur le profil socio-professionnel des parlementaires suisses. Dans le chapitre 2, nous avons pu déjà constater de quelle manière le recrutement des élus fédéraux se distingue à maints égards de celui de leurs homologues européens au cours du XX^e siècle. Dans le prochain chapitre, il s'agira de vérifier de manière détaillée comment les deux réformes des règles électorales (proportionnelle et suffrage féminin) et les réformes du Parlement fédéral ont affecté le recrutement parlementaire en termes de démocratisation et professionnalisation.

5 Le recrutement parlementaire en Suisse entre système de milice et professionnalisation (1910–2016)

Contrairement à la plupart des pays occidentaux, la réalisation de biographies collectives des parlementaires s'est faite tardivement en Suisse (voir chapitre 1). Ce n'est en effet que dans les années 1960 qu'Erich Gruner et ses collaborateurs ont réalisé la première véritable recherche sociographique sur l'Assemblée fédérale, dont le grand mérite est de fournir pour la première fois de nombreuses informations détaillées sur le profil de ses membres. Cependant, par la suite, cette analyse n'a pas connu de prolongement. Ainsi, elle reste – jusqu'à nos jours – la seule étude prosopographique d'envergure sur le Parlement suisse, mais date désormais de plus de quarante ans. La réalisation d'une sociographie des élus fédéraux nous permet donc de combler en partie les lacunes concernant la question du recrutement parlementaire en Suisse qui, comme nous l'avons observé dans l'introduction, connaît ces dernières années un renouvellement dans de nombreux pays.

La recherche réalisée par Gruner et ses collaborateurs (1970a), portant sur trois cohortes d'élus nationaux (1920, 1944, 1968), a démontré une certaine stabilité de la composition socioprofessionnelle du Parlement. Néanmoins, dans son analyse, Gruner n'a abordé la question de la démocratisation que de manière assez marginale. Notre analyse diffère du travail de l'historien et politologue bernois, d'une part, car notre questionnement est explicitement centré sur les processus de démocratisation et de professionnalisation du Parlement et, d'autre part, car elle permet de fournir un certain nombre d'informations sur l'impact des deux changements constitutionnels d'envergure ayant marqué le Parlement suisse et dont les travaux de Gruner n'ont pas tenu compte : l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national (1918) et l'introduction du droit de vote et d'éligibilité des femmes à l'échelon fédéral (1971). L'analyse de Gruner porte sur une période se situant justement entre ces deux modifications constitutionnelles. Par conséquent, elle n'a pas pu mesurer concrètement les conséquences de celles-ci sur la composition socioprofessionnelle du législatif fédéral.

Dans le chapitre 3, nous avons souligné certaines spécificités de l'Assemblée fédérale qui, pendant longtemps, ont déterminé sa faiblesse dans le système politique suisse (les instruments de la démocratie directe, l'importance de la phase pré-parlementaire, le fort ancrage du principe de milice et le faible degré de professionnalisation). Nous avons également mis en évidence les caractéristiques du système partisan helvétique (importante stabilité et faiblesse

des structures partisanes nationales au profit des structures cantonales), ainsi que ses transformations dès le début des années 1990, lorsque les rapports de force entre les principaux partis suisses changent de manière significative et une phase de plus grande compétition électorale s'ouvre, avec notamment la forte progression de l'UDC et l'affaiblissement du PRD et du PDC (Mazzoleni, 2008 ; 2009).

Dans le chapitre 4, nous venons d'analyser les principales réformes institutionnelles du Parlement adoptées au cours du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle. Nous venons d'observer ainsi que certaines composantes de l'activité parlementaire ont profondément changé surtout durant les années 1990 et 2000 (Riklin et Möckli, 1991 ; Eco'Diagnostic, 2001 ; Bütikofer, 2014). L'idée du parlementaire de milice, mettant l'accent sur le caractère accessoire du mandat d'élu fédéral, qui prévaut encore très largement à la fin des années 1970, a clairement évolué vers une conception plus exigeante du mandat, reconnaissant qu'une telle tâche requiert désormais de la part des élus la majeure partie de leur temps de travail. On a assisté à un renforcement du rôle du Parlement, avec notamment l'instauration d'un nouveau système de commissions permanentes spécialisées (1991), ainsi qu'à une complexification et un alourdissement des charges des députés et sénateurs, liés entre autres au processus d'adaptation de la législation suisse à celle de l'Union européenne depuis les années 1990¹⁶⁸. Le rôle de l'Assemblée fédérale a été sensiblement revalorisé, surtout avec l'adoption de la nouvelle loi sur le Parlement (LParl) de 2002. Nous avons aussi remarqué que, malgré le rejet en votation populaire de la réforme du Parlement en septembre 1992, les indemnités parlementaires ont connu des améliorations successives et représentent désormais un montant suffisant pour vivre du mandat d'élu fédéral.

À la lumière de ces différents constats, nous pouvons nous demander quel impact ont eu, d'une part, les traits distinctifs du Parlement et du système partisan et, d'autre part, les réformes que nous venons de discuter (introduction proportionnelle, suffrage féminin, revalorisation rôle législatif et amélioration indemnités), ainsi que les changements des rapports de force partisanes sur le recrutement parlementaire des conseillers nationaux et des conseillers aux États.

Dans ce chapitre, nous allons donc vérifier dans quelle mesure les processus de démocratisation et de professionnalisation, au cours de la période 1910–2016, se reflètent dans le profil des membres de l'Assemblée fédérale

168 Pour illustrer l'alourdissement sensible des charges du Parlement suisse, il suffit de mentionner que le nombre total des interventions parlementaires (par ex. motions, postulats, interpellations et initiatives parlementaires) déposées aux deux Chambres a augmenté de 116 % entre 1995 et 2010 (de 954 à 2065). La croissance la plus spectaculaire a notamment été celle des initiatives parlementaires (+318 %, de 34 à 142) (Pilotti, 2013 : 7).

et si, par rapport à ce dernier, il est possible d'identifier des ruptures ou des continuités. En lien avec notre modèle d'analyse (voir 1.3), il s'agit donc de vérifier quelle influence jouent nos variables indépendantes d'ordre institutionnel sur les deux processus évoqués : le fédéralisme, les règles électorales et le statut du Parlement fédéral. De ce fait, nous aurons l'occasion de tester nos quatre hypothèses. La première de celles-ci supposant que la modification des règles électorales entraîne un changement dans le profil des élus fédéraux, avec une plus grande ouverture à des groupes sociaux auparavant exclus ou très faiblement représentés, alors que la deuxième hypothèse postule que la démocratisation du recrutement parlementaire est cependant ralentie par la faible professionnalisation du législatif, favorisant la présence de catégories professionnelles traditionnelles (professions libérales et politiciens de carrière). La troisième hypothèse avance que l'importance du fédéralisme explique le fort ancrage local des élus fédéraux et une persistance du *cursus honorum*. Enfin, dans la quatrième hypothèse, nous supposons que les réformes récentes du Parlement ont entraîné une plus grande professionnalisation de la fonction de parlementaire et, de ce fait, affecté la composition socioprofessionnelle du Parlement. Celle-ci devrait se traduire par l'apparition de véritables parlementaires professionnels, par l'augmentation du nombre de parlementaires exerçant une profession complémentaire à leur mandat fédéral et par la diminution du cumul des mandats économiques et politiques.

Pour vérifier la validité de nos suppositions, nous allons dresser un profil général des parlementaires suisses à partir de différents indicateurs renvoyant à des données sociodémographiques (sexe, âge, origine sociale, liens familiaux, formation et grade militaire), à des informations sur la profession et la carrière politique, ainsi que sur le cumul des mandats (politiques, économiques, académiques et administratifs). À partir de cette analyse plus générale des élus fédéraux, nous allons aussi réaliser des comparaisons entre groupes parlementaires, ce qui nous permettra de mieux mettre en évidence des évolutions particulières ou des éléments de similitude. Pour cette raison, nous allons aussi intégrer à cette analyse générale des remarques sur les profils différenciés des élus selon l'affiliation partisane et la Chambre d'appartenance. Cela nous permettra, par ailleurs, de vérifier jusqu'à quel point les tendances mises en évidence par Gruner et ses collaborateurs (1970a), au sujet de l'existence de différences parfois sensibles dans les profils partisans et dans ceux des députés et des sénateurs, se confirment ou divergent de nos données.

Le fait de nous pencher sur les profils des principaux groupes parlementaires nous semble intéressant car cela permet de vérifier dans quelle mesure les ressources nécessaires pour entamer une carrière de parlementaire varient en fonction de l'appartenance partisane. De même, en ce qui concerne les deux

branches du Parlement fédéral, rappelons que, tout en disposant de pouvoirs symétriques, le Conseil national et le Conseil des États se distinguent déjà sur le plan formel par la taille, la base de représentation et le mode d'élection (voir 3.1.1). Étant donné ces éléments, il nous paraît donc intéressant de vérifier de quelle manière ces aspects institutionnels influencent la composition sociologique des deux conseils législatifs, en déterminant des profils différents selon que l'on siège à la Chambre du peuple ou à la Chambre des cantons.

La réalisation d'une biographie collective des parlementaires suisses nous conduit aussi à nous interroger sur leur degré de représentativité par rapport à l'ensemble de la société. À cet égard, Riklin et Möckli (1991) affirment qu'il existe d'importantes inégalités dans le recrutement parlementaire en Suisse, ce dernier étant élitaire et excluant un nombre considérable de citoyens¹⁶⁹. Dans ce chapitre, nous allons vérifier empiriquement dans quelle mesure les spécificités du législatif helvétique, par exemple sa faible professionnalisation liée au principe de milice, ont concrètement affecté la représentativité des élus fédéraux. Pour ce faire, dans notre analyse, nous allons inclure ponctuellement des données de comparaison avec des indicateurs socioéconomiques sur la population suisse.

5.1 La composition partisane de l'Assemblée fédérale

En ce qui concerne la composition du Parlement suisse, il apparaît clairement que l'adoption de la proportionnelle pour l'élection de la Chambre basse en 1918, et utilisée pour la première fois en 1919, a permis à la principale force politique de gauche, le Parti socialiste (PS), d'être davantage représentée au sein du législatif national au détriment surtout du Parti radical-démocratique (PRD). Ce dernier, contrairement au passé, ne profite désormais plus de l'effet d'amplification du parti le plus fort assuré par la majoritaire (Aubert, 1998 : 64), tant et si bien que – entre 1910 et 1937 – il perd la moitié des sièges (tableau 18)¹⁷⁰. L'autre parti politique gagnant est le Parti des paysans,

169 À ce propos, les deux auteurs évoquent quelques incohérences juridiques ayant historiquement contribué à réduire la base de recrutement parlementaire en Suisse et, de ce fait, sa démocratisation : «Es gibt korrigierbare rechtliche Unvereinbarkeiten, welche die Repräsentation verzerren und die Rekrutierungsbasis schmälern. Dazu gehört die ärgerliche Regelung, wonach Bähnler und Pöstler aller Stufen nicht Parlamentarier werden dürfen, wohl aber Parlamentarier SBB- und PTT-Verwaltungsräte sind. Dazu gehören Ungereimtheiten wie jene kantonale Regelung, die «vollamtlichen» Regierungsräten und Gemeindegliedern das Parlamentsmandat erlaubt, kantonalen Beamten und Lehrern (mit Ausnahme der Hochschullehrer) aber verbietet. Das sind Pervertierungen des Gewaltenteilungsprinzips» (Riklin et Möckli, 1991 : 163).

170 En revanche, la majoritaire pénalisait fortement les socialistes. En effet, il suffit de mentionner qu'« [e]n 1911, par exemple, un cinquième des suffrages ne leur vaut pas même un dixième des sièges. En 1917, la disproportion est encore plus frappante. Avec 158'000 suffrages sur 515'000, c'est-à-dire plus de 30 % des votants, ils ne font élire que 22 de leurs candidats, qui représentent

artisans et bourgeois (PAB, dit aussi Parti agrarien), dont les effectifs, au cours de la période 1937–1980, restent très stables. De manière générale, après la réforme des règles électorales de 1918, l'Assemblée fédérale se distingue par son extraordinaire stabilité dans sa composition partisane, qui assure ainsi aux principaux quatre partis une place dominante au Parlement. Depuis les années 1930, les sièges du législatif helvétique se répartissent de manière presque équitable entre les deux principaux partis bourgeois (PRD et le Parti démocrate-chrétien, PDC, Parti conservateur jusqu'en 1970) et les socialistes. À ceux-ci s'ajoutent les agrariens et les libéraux, ces derniers étant toutefois très minoritaires. En dehors de ces partis historiques, le seul véritable élément de « rupture » est représenté par l'Alliance des Indépendants (AdI), le parti politique créé par le fondateur et président de Migros (Gottlieb Duttweiler). Elle parvient, dès sa première apparition aux élections en 1935, à élire un nombre suffisant de députés pour former un groupe parlementaire (pour plus de détails sur l'AdI, voir Meynaud et Korff, 1965). Contrairement à d'autres pays occidentaux, la présence d'élus communistes reste par contre très faible, avec au maximum quatre élus en 1939. Le Parti communiste est par ailleurs interdit en Suisse depuis novembre 1940. Après la Seconde Guerre mondiale, le Parti du travail parvient à compter sept membres en 1947 et, par la suite, jusqu'aux années 1980, entre trois et cinq élus, c'est-à-dire pas plus que 2–3 % des sièges (sur l'histoire du mouvement communiste suisse, voir Rauber, 1997, 2000).

Dans la période 1980–2016, nous assistons en revanche à une importante modification de la composition partisane de l'Assemblée fédérale, après que celle-ci avait connu pendant longtemps une stabilité substantielle. Les changements observés reflètent les nouveaux rapports de force électoraux en Suisse, avec notamment la forte progression de l'UDC (ancien Parti des paysans, artisans et bourgeois) : en 1980 elle n'occupe que 11 % des sièges, alors qu'en 2016 son groupe parlementaire est de loin le plus important (29 %). Les effectifs des deux partis ayant historiquement dominé le législatif helvétique, le PRD et le PDC, reculent sensiblement. Pour le PRD, la diminution a lieu surtout depuis 2000, tandis que le PDC voit le nombre de ses parlementaires diminuer déjà depuis 1980¹⁷¹. À gauche de l'échiquier politique, il y a, d'une

à peine plus que 11 % de l'assemblée alors que, la même année [...] les radicaux, avec 41 % des votants, ont réussi à conquérir 105 sièges » (Aubert, 1998 : 65).

171 Les tendances qui se dessinent sur le plan des résultats électoraux globaux ne se répercutent toutefois que tardivement sur la composition du Parlement suisse. Ainsi, par exemple, le PDC descend au-dessous de 20 % en termes de suffrages électoraux en 1987, alors qu'en termes de sièges cette diminution n'a lieu qu'en 2003. Cela s'explique par l'ancrage très fort du PDC dans certains petits cantons. De même, le PRD obtient pour la première fois moins de 20 % des suffrages lors des élections fédérales de 2003, mais ce n'est qu'en 2007 que cette proportion est aussi atteinte en termes de nombre de sièges. Les pertes au Conseil national pour les radicaux et les démocrates-chrétiens sont plus évidentes en raison de la proportionnelle, tandis que la

Tableau 18 *Composition de l'Assemblée fédérale, par groupe parlementaire (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
PRD/PLR	63,9 (138)	29,7 (71)	28,4 (69)	25,4 (63)	24,9 (62)	18,7 (46)
PC/PDC	24,1 (52)	27,6 (66)	26,7 (65)	25,8 (64)	20,1 (50)	16,3 (40)
PAB/UDC	–	10,0 (24)	10,7 (26)	11,3 (28)	20,5 (51)	28,5 (70)
Parti libéral	7,4 (16)	3,8 (9)	3,7 (9)	4,4 (11)	2,4 (6)	–
PS	3,7 (8)	22,2 (53)	23,9 (58)	25,0 (62)	23,3 (58)	22,4 (55)
AdI	–	3,3 (8)	4,1 (10)	3,2 (8)	–	–
Les Verts	–	–	–	0,4 (1)	3,6 (9)	4,9 (12)
Autres	0,9 (2)	3,3 (8)	2,5 (6)	4,4 (11)	5,2 (13)	9,3 (23)
Assemblée fédérale	100,0 (216)	100,0 (239)	100,0 (243)	100,0 (248)	100,0 (249)	100,0 (246)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes : Le nombre total des membres de l'Assemblée fédérale est parfois supérieur au nombre effectif de sièges en raison du remplacement – au cours des années prises en considération dans notre échantillon – de certains élus.

Dans la députation radicale de 1910 à 1957, nous avons décidé d'inclure aussi les membres du groupe démocrate, ceux-ci étant historiquement représentants d'une mouvance du radicalisme de gauche.

En 1979, au niveau international, Daniel Brélaz (Les Verts/VD) est le premier élu écologiste dans un parlement national.

La catégorie « Autres » englobe pour 1910 un élu du *Föderaldemokratische Partei* (Grisons) et un indépendant; en 1937 : trois élus des Jeunes paysans, deux du Parti ouvrier populaire (POP, communistes) et un chacun pour le Front national, le Parti évangélique et la *Allgemeine Volksliste* (Saint-Gall); en 1957 : quatre parlementaires du POP, un du Parti évangélique et un élu sans parti; en 1980 : trois élus du Parti évangélique et du POP, deux élus des Démocrates suisses et des Organisations progressistes de Suisse (POCH), un membre des Vigilants (Genève); pour 2000 : quatre élus du Parti évangélique, deux membres de la Ligue des Tessinois et du POP, un élu chacun pour les Démocrates suisses, le Parti chrétien-social (PCS), l'Alliance de gauche et l'Union démocratique fédérale (UDF) et un élu sans parti; en 2016 : huit élus du Parti bourgeois démocratique (PBD), sept des Verts libéraux, deux membres pour le Parti évangélique et la Ligue des Tessinois, ainsi qu'un membre chacun pour le PCS, le Mouvement Citoyens Genevois (MCG) et le POP et un élu sans parti.

En 2009, de la fusion entre PRD et Parti libéral naît le Parti libéral-démocratique (PLR).

part, une perte continue du Parti socialiste (PS), même si moins marquée que celle observée pour les radicaux et les démocrates-chrétiens. D'autre part, les Verts ne connaissent finalement sur la longue période qu'une percée limitée (5 % en 2016)¹⁷². Les années 2000 se caractérisent enfin par un nombre grandissant d'élus appartenant aux partis « mineurs », notamment le Parti bourgeois démocratique (PBD) et les Verts libéraux (tableau 18).

majoritaire, régissant les élections du Conseil des États dans presque tous les cantons, atténué le recul.

172 Les écologistes ont en réalité connu une progression importante jusqu'aux élections de 2007 lorsqu'ils occupaient 22 sièges au Parlement fédéral. Par contre, depuis 2011, leur présence diminue très sensiblement en partie aussi en raison de la « concurrence » des Verts libéraux.

En termes de composition partisane, il existe des différences sensibles entre les deux Chambres, après l'introduction de la proportionnelle. Au Conseil national, celle-ci, outre favoriser une répartition assez similaire des sièges entre PRD, PC/PDC et PS suivis par la députation du PAB/UDC, entraîne la présence de formations politiques minoritaires (Alliance des indépendants, Parti évangélique, partis de l'extrême gauche et de la droite nationaliste), absentes en revanche à la Chambre des cantons (tableau A9 dans les annexes). Cet élément illustre – pour reprendre les paroles d'Aubert (1998 : 93) – une des particularités principales de la proportionnelle, à savoir celle d'être une véritable « accoucheuse de nouveaux partis »¹⁷³. Depuis les années 1980, au Conseil national, élu à la proportionnelle, les pertes électorales du PRD (qui devient le Parti libéral radical en janvier 2009, après la fusion avec le Parti libéral) et du PDC se traduisent plus rapidement par une diminution de sièges. L'Alliance des Indépendants (AdI) disparaît, tandis que dans les années 2000 on assiste à une plus grande fragmentation du centre, avec l'apparition des Verts libéraux (depuis 2004) et du Parti bourgeois démocratique (depuis 2008), né d'une scission au sein de l'UDC et disposant d'un groupe parlementaire¹⁷⁴. À gauche, on constate le recul du PS et une avancée mitigée des Verts au cours des années 2000.

Le Conseil des États se caractérise historiquement, d'une part, par une nette sous-représentation des élus socialistes et, dans une moindre mesure, des élus agrariens (plus tard UDC) et, d'autre part, par une forte surreprésentation des sénateurs du PDC (tableau A10 dans les annexes)¹⁷⁵. Cette évolution est liée au fait qu'à la Chambre haute, les cantons catholiques – véritables fiefs démocrates-chrétiens – sont aussi surreprésentés au détriment des cantons urbains et protestants (pendant longtemps fiefs électoraux surtout des radicaux). De manière générale, les deux principaux partis bourgeois (PRD et PDC), parviennent toujours à occuper une large majorité des sièges à la Chambre des cantons au cours du XX^e siècle, en raison aussi du système électoral majoritaire. Les années 2000 se caractérisent toutefois par une percée spectaculaire des socialistes qui parviennent à doubler leurs effectifs au Conseil des États (de 6 en 2000 à 12 en 2016). L'augmentation sensible du nombre des sénateurs permet ainsi au PS d'atténuer les pertes plus importantes subies, au cours de la période plus récente, au Conseil national.

En croisant l'indicateur de l'appartenance partisane avec la région d'élection des parlementaires, nous pouvons faire des constats assez intéressants,

173 L'impact de l'introduction de la proportionnelle est néanmoins à relativiser, notamment en raison de la taille réduite de certains cantons comme, par exemple, en Suisse centrale où les grands partis bourgeois (PRD et PDC) sont toujours favorisés (voir aussi Seitz et Schneider, 2007 : 16–17).

174 Depuis 2011, les Verts libéraux forment également un groupe parlementaire.

175 Sous-représentation et surreprésentation par rapport à la composition générale de l'Assemblée fédérale présentée dans le tableau 18.

car ils mettent en évidence certaines spécificités partisanes dans le recrutement parlementaire, même si depuis les années 1980–1990 nous assistons à quelques variations significatives. Pour ce faire, nous avons distingué sept régions d'origine : le *Mittelland* (incluant les cantons de Berne et Soleure), la *Suisse orientale* (Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, Grisons, Saint-Gall, Schaffhouse et Thurgovie), la *Suisse centrale* (Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwytz, Uri et Zoug), la *Suisse du Nord-Ouest* (Argovie, Bâle-Campagne et Bâle-Ville), le canton de *Zurich*, la *Suisse romande* (Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud) et le *Tessin*¹⁷⁶.

Le groupe radical recrute ses élus dans toutes les régions du pays, même si les parlementaires originaires de la Suisse centrale restent faiblement représentés par rapport au taux de sièges que ceux-ci occupent à l'Assemblée fédérale jusqu'aux années 1980. Depuis lors néanmoins, il recrute dans cette région une proportion plus importante d'élus, au détriment notamment des élus de la Suisse orientale. Enfin, relevons que le groupe PRD/PLR se caractérise par une présence toujours significative des députés et sénateurs de la Suisse romande.

Le groupe PC/PDC se caractérise par une origine cantonale de ses membres moins différenciée : à peu près 75 % proviennent des cantons de la Suisse centrale, de la Suisse romande (notamment des cantons catholiques de Fribourg et Valais) et de la Suisse orientale. En revanche, les élus zurichois, du *Mittelland* et de la Suisse nord-occidentale sont nettement sous-représentés¹⁷⁷. Ces données ne font, par ailleurs, que refléter l'histoire même du Parti démocrate-chrétien (ancien Parti conservateur), prédominant dans les cantons catholiques et très minoritaire dans les cantons protestants du Plateau.

La députation PAB/UDC est la seule, pendant longtemps, à ne pas compter parmi ses rangs des élus de toutes les régions. À la suite des succès électoraux qui ont fait de l'UDC un véritable parti national, sa députation compte désormais des conseillers nationaux et des conseillers aux États originaires de régions auparavant absentes ou très peu représentées. Par exemple, jusqu'en 1980 aucun élu UDC n'est originaire de la Suisse centrale, alors qu'en 2016, dix parlementaires du groupe proviennent de cette région ; le taux des élus romands augmente considérablement, passant de 4 à 16 % (en chiffres absolus : de 1 en 1980 à 11 en 2016)¹⁷⁸. Par contre, les élus originaires du *Mittelland*,

176 Nous nous sommes en partie inspiré de la catégorisation officielle établie depuis 1997 par l'Office fédéral de la statistique distinguant sept « grandes régions » : la Région lémanique, l'Espace du *Mittelland*, la Suisse du Nord-Ouest, Zurich, la Suisse orientale, la Suisse centrale et le Tessin.

177 Lorsqu'on parle de sous-représentation et surreprésentation de la composition géographique des différentes députations, nous faisons référence à la composition générale par région de l'Assemblée fédérale.

178 En 2011, l'UDC parvient aussi à faire élire son premier député au Tessin (Pierre Rusconi, ancien membre de la Ligue des Tessinois) pas réélu en 2015. Lui succède le collègue Marco Chiesa.

où historiquement le parti recrutait jusqu'à la moitié de ses élus, ne sont plus que 16 % en 2016¹⁷⁹. La Suisse orientale et le canton de Zurich continuent par contre à représenter un important réservoir d'élus de l'UDC.

Le groupe socialiste aux Chambres fédérales se caractérise par une sur-représentation des parlementaires originaires des régions ayant aussi une forte vocation industrielle, comme par exemple la Suisse du Nord-Ouest, du Mittelland et du canton de Zurich. Les élus de la Suisse romande restent légèrement sous-représentés au sein de la députation du PS jusqu'en 1980, lorsque leur effectif croît sensiblement. Par rapport à l'ensemble de l'Assemblée fédérale, le recrutement parlementaire est en revanche très faible dans la Suisse centrale (ce qui n'est pas surprenant) et, dans une moindre mesure, dans la Suisse orientale.

Après ces quelques remarques introductives sur la composition partisane du Parlement, voyons maintenant comment – au cours de la période 1910–2016 – le profil socioprofessionnel des parlementaires suisses a évolué. En d'autres termes, il s'agit de vérifier, à partir de différents indicateurs, de quelle manière le principe de milice, les deux changements constitutionnels de 1918 et 1971, les réformes pour la professionnalisation parlementaire, ainsi que l'importante stabilité du système politique helvétique ont influencé le recrutement des membres de l'Assemblée fédérale en termes de démocratisation et de professionnalisation.

Dans notre analyse, nous allons utiliser dix indicateurs, dont six renvoient à des données sociodémographiques (sexe, âge, origine sociale, liens familiaux, formation et grade militaire) et quatre concernent le profil professionnel, la carrière politique et le cumul des mandats.

5.2 Le profil sociodémographique entre continuités et ruptures

Dans le chapitre 4, nous avons abordé les deux principales réformes des règles électorales (proportionnelle et suffrage féminin). De même, dans le chapitre 3, nous avons souligné qu'historiquement le Parlement suisse affiche un degré très faible de professionnalisation parlementaire, en raison entre autres de l'importance du principe de milice qui veut que le mandat d'élu fédéral ne soit rempli qu'en annexe à une profession principale. Dans cette première partie de notre analyse du profil des députés et sénateurs suisses, nous envisageons

179 Cette diminution s'explique, entre autres, par la naissance en 2008 du Parti bourgeois démocratique (PBD). La majorité des parlementaires de l'Union démocratique du centre originaires du Mittelland (notamment du canton de Berne) a en effet abandonné l'UDC pour adhérer au PBD.

d'apporter des éléments pouvant valider ou démentir nos deux premières hypothèses, à savoir, d'une part, celle postulant que le changement des règles électorales entraîne une ouverture du recrutement parlementaire (hypothèse 1) et, d'autre part, celle supposant que la faible professionnalisation du législatif helvétique devrait avoir néanmoins ralenti sa démocratisation (hypothèse 2). Pour ce faire, nous allons vérifier si et comment le recrutement parlementaire s'est ouvert aux différents groupes sociaux de la population, par exemple, les femmes, les jeunes ou les personnes issues des milieux modestes. Dans un premier temps, nous aborderons l'évolution du profil en termes de sexe et âge. Ensuite, nous nous pencherons sur l'origine sociale des parlementaires, ainsi que sur l'importance des liens familiaux dans l'élection aux Chambres fédérales. Enfin, nous tâcherons d'évaluer le rôle de la formation universitaire et de la carrière militaire comme facteur discriminant dans l'élection des conseillers nationaux et des conseillers aux États.

5.2.1 « Féminisation » du législatif helvétique

En termes de droit de vote masculin, la Suisse, avec la France, est à bien des égards un pays précurseur en Europe, même s'il existe des limitations importantes dans son application¹⁸⁰. L'introduction du suffrage universel masculin date de 1848 et les instruments de la démocratie directe, tels que le référendum et l'initiative populaire s'imposent au cours de la deuxième partie du XIX^e siècle. En revanche, comme nous venons de le voir dans le chapitre précédent, le droit de vote et d'éligibilité des femmes sur le plan fédéral n'est adopté qu'en 1971, la Suisse étant l'un des pays européens ayant introduit le plus tardivement ce droit. Par conséquent, en raison de cet élément propre du contexte politico-institutionnel helvétique, le sexe a longtemps été un facteur discriminant dans le processus du recrutement parlementaire suisse. Dans les travaux de Gruner (1966 ; 1970a), cet indicateur n'a pas été abordé, tout simplement parce que dans son échantillon il n'y avait aucune élue. Cela n'est évidemment pas surprenant, car la dernière date prise en considération (1968) est antérieure à la modification constitutionnelle susmentionnée. En revanche, dans notre échantillon, trois cohortes d'élus des six retenues pour notre analyse sont postérieures à 1971. La première de nos cohortes comptant des élues (1980) correspond à la troisième législature fédérale (1979–1983)

180 Si le suffrage universel masculin est défini depuis 1848 par la Constitution fédérale, il n'en reste pas moins que pendant longtemps les cantons jouissent d'une certaine marge de manœuvre quant à son application, en étant libres de fixer les causes de privation des droits politiques (indigence, faillite, retard dans le paiement des impôts, etc.) et de déterminer le domicile. C'est finalement en 1978 que cette liberté accordée aux cantons est supprimée. Désormais l'exclusion de l'exercice des droits politiques est prononcée pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit (pour plus de détails, voir Aubert, 1998 : 54–56).

comprenant des parlementaires femmes¹⁸¹. Force est de constater que la présence de ces dernières ne cesse de croître depuis 1980 (de 10 % à 29 %) (graphique 1). De manière générale, malgré une augmentation constante, le taux de parlementaires femmes est loin d'être représentatif de l'ensemble de la population suisse ; en 2016 les élues restent encore nettement sous-représentées¹⁸². Il faut admettre que cette forte sous-représentation féminine n'a rien d'exceptionnel dans une perspective européenne, seuls les pays scandinaves font exception. Par ailleurs, comme observé dans le chapitre 2, le taux d'élues affiché par le Parlement fédéral est même supérieur à celui de pays ayant octroyé le droit de vote et d'éligibilité aux femmes bien avant la Suisse, tels que la France, l'Italie ou le Royaume-Uni (Christmas-Best et Kjaer, 2007).

Les données du graphique 1 montrent aussi que la progression des femmes diffère sensiblement en fonction de la Chambre d'appartenance. Ainsi, il apparaît clairement qu'entre 1980–2000, même si les proportions diffèrent quelque peu, la « féminisation » avance de pair au Conseil national et au Conseil des États. Au début du XXI^e siècle, cette progression continue parmi les députés, en raison de la plus forte présence, au sein de la Chambre du peuple, des groupes du PS et des Verts, alors qu'elle diminue parmi les sénateurs. Ce qui explique ainsi l'augmentation moins marquée du taux de parlementaires femmes pour l'ensemble du Parlement suisse (de 23 à 29 %).

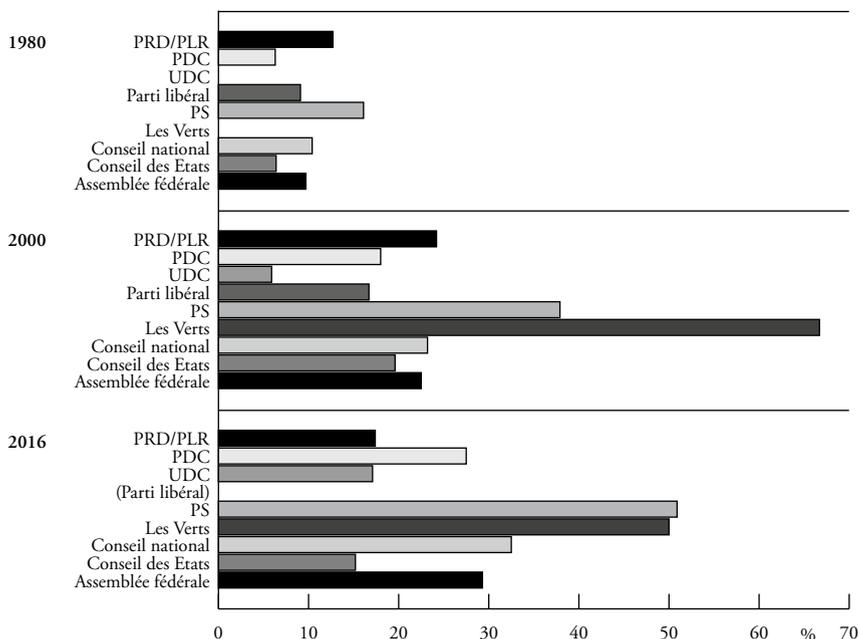
Au niveau des principaux groupes parlementaires, l'introduction du droit d'éligibilité des femmes au plan fédéral n'a pas eu le même impact sur leur recrutement. Les députations socialiste et écologiste affichent un taux d'élues nettement supérieur à la moyenne générale¹⁸³. Leur présence ne cesse de croître également au sein du groupe PDC, alors qu'elle s'arrête au cours des années 2000 parmi la députation radicale dont la proportion de parlementaires femmes en 2016 est désormais égale à celle affichée par la députation UDC (17 %). Par rapport au groupe des démocrates du centre, la forte avancée du parti ne s'est donc traduite que partiellement par une démocratisation du recrutement en termes de sexe.

181 Les première et deuxième législatures ont été respectivement celle de 1971–1975 (5 % de parlementaires femmes) et 1975–1979 (6 %).

182 La proportion de femmes dans l'ensemble de la population aux trois dates est toujours légèrement supérieure à 50 %. Plus précisément : 51,4 % (1980) ; 51,1 % (2000) et 50,5 % (2016). Observons cependant que les parlementaires femmes, malgré leur présence encore minoritaire, sont loin de remplir le « rôle invisible » caractérisant en revanche les femmes parmi les dirigeants des plus grandes entreprises suisses du secteur des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie (MEM). En 2000, sur 121 dirigeants, seuls 2 % de femmes siègent comme membre du conseil d'administration d'une entreprise ; aucune parmi elles occupe une fonction dirigeante (président, directeur général ou administrateur délégué) (Ginalski, 2015 : 221).

183 En ce qui concerne les Verts, la proportion de femmes qu'ils comptent au cours des années 2000 (moyenne de 59 %) en fait une des députations écologistes les plus « féminisées » en Europe, derrière celle finlandaise et dépassant de peu celle allemande et plus nettement celles italienne, française et autrichienne (Tronconi et Verzichelli, 2007 : 367).

Graphique 1 *Parlementaires femmes (1980–2016), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale, en %*



Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*. Pour plus de détails sur les chiffres absolus de tous les graphiques du chapitre 5, voir www.unil.ch/obelis.

Note : Entre parenthèses, lorsqu'à la date le parti n'existe pas et donc il ne compte pas de membres au Parlement.

5.2.2 Le « rajeunissement » des élus fédéraux

Au sujet de l'âge, Gruner (1970a : 219–221) a conclu qu'au cours de la période 1920–1968, on assiste à un certain vieillissement des parlementaires qui se traduit surtout par une diminution sensible de ceux âgés de moins de 40 ans et une augmentation de ceux ayant entre 50 et 59 ans (en 1968, ceux-ci représentent la moitié des élus des deux Chambres fédérales)¹⁸⁴. La catégorie des conseillers âgés de plus de 60 ans a par contre diminué dans les deux branches du législatif.

En ce qui concerne nos données, si l'on se restreint à la période proche de celle retenue par Gruner et ses collaborateurs, à savoir 1937–1957, nous constatons aussi un vieillissement des élus fédéraux. Au contraire, si nous

184 L'analyse de Frei (1966 : 76), pour la période 1854–1914, a également montré un vieillissement sensible des parlementaires, plus précisément des conseillers nationaux, avec l'augmentation très marquée du groupe d'élus âgés entre 50 et 59 ans et de plus de 60 ans. Alors que le groupe d'élus ayant entre 30 et 39 ans perd nettement en importance.

prenons en considération les données pour l'ensemble de nos cohortes, nous observons deux tendances. D'abord un rajeunissement sensible de la députation entre 1910 et 1980, lorsque l'âge moyen passe de 56 à 52 ans, et ensuite par une stabilisation de celui-ci durant la période plus récente autour de 52 ans. De manière générale, il s'avère cependant, comme l'avait déjà remarqué Gruner (1970a), que le centre de gravité se déplace toujours à l'intérieur de la catégorie d'âge 40–59 ans. En effet, dans cette dernière se range toujours plus de la moitié de tous les élus fédéraux, souvent plus des deux tiers de ceux-ci (tableau 19)¹⁸⁵.

Tableau 19 Structure d'âge de l'Assemblée fédérale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
moins de 40 ans	3,7 (8)	5,4 (13)	2,5 (6)	11,7 (29)	4,8 (12)	14,6 (36)
de 40 à 49 ans	19,9 (43)	31,0 (74)	22,2 (54)	25,4 (63)	28,9 (72)	20,7 (51)
de 50 à 59 ans	40,3 (87)	41,0 (98)	37,4 (91)	44,0 (109)	53,8 (134)	40,7 (100)
60 ans et plus	36,1 (78)	22,6 (54)	37,9 (92)	19,0 (47)	12,4 (31)	24,0 (59)
Âge moyen	55,6	52,9	56,1	51,9	52,1	52,0

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Le rajeunissement pour la période 1910–1980 n'a pas été linéaire, car il a eu lieu à deux reprises : entre 1910 et 1937 et entre 1957 et 1980.

Dans le premier cas, la baisse de l'âge est en large partie liée à la présence d'élus socialistes et agrariens. Ces deux partis se caractérisent à l'époque par des groupes parlementaires plus jeunes par rapport aux députations radicale et conservatrice. Gruner a remarqué la même chose pour 1920 (1970a : 221). Nous pouvons supposer que ces divergences partisans initiales, en termes d'âge moyen, sont liées à l'introduction de la proportionnelle. En effet, les députations du PS et du PAB, étant les véritables gagnantes de celle-ci, parviennent à faire élire un nombre important de nouveaux députés, sans aucune expérience préalable sous la Coupole fédérale. Par contre, le PRD et le Parti conservateur peuvent compter, depuis longtemps, sur des élus au bénéfice d'une longue carrière parlementaire¹⁸⁶.

185 Au sujet des dirigeants des entreprises du secteur des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie, Ginalski (2015 : 228) observe une tendance clairement inverse pour la période 1910–1980, avec une augmentation sensible de l'âge moyen des élites MEM (de 50 à 61 ans). Ensuite, depuis 1980, celui-ci recule (58 ans en 2000).

186 Notre supposition paraît confirmée par le constat de Gruner, lorsqu'il observe que « la structure d'âge du parlement dépend essentiellement de l'intensité du renouvellement politique. La fondation de l'État fédératif en 1848, comme la paisible révolution de 1919, qui voit la chute de la majorité radicale se produire lors de l'introduction du système électoral proportionnel, entraînent un rajeunissement frappant des Conseils. La mutation politique se traduit dans les deux cas par l'entrée au parlement d'une élite jeune et encore vierge d'expériences à ce niveau. Cette élite

La deuxième baisse de l'âge moyen, entre 1957 et 1980, paraît en revanche être davantage liée à des facteurs de changement générationnel interne aux principaux partis. Il s'agit d'une supposition que malheureusement nous ne sommes pas en mesure de vérifier avec certitude. Le seul aspect que l'on peut observer c'est que cette baisse n'est pas due à l'arrivée des femmes. En effet, en 1980, celles-ci comptent un âge moyen se situant exactement au niveau de la moyenne des hommes (tableau 20). On aurait pu penser qu'elles auraient contribué à rajeunir le Parlement, mais ce n'est pas le cas. Cela s'explique, à notre avis, par le fait que la première génération d'élus est composée principalement de personnalités d'expérience s'étant engagées depuis longtemps dans les mouvements se battant en faveur des droits (y compris politiques) et de l'égalité des femmes¹⁸⁷. À cet égard, le profil de certaines parlementaires femmes est assez révélateur (voir plus loin, encadré 1).

Au sujet de la période plus récente, force est de constater que l'âge moyen des députés et sénateurs de notre échantillon reste très stable entre 1980 et 2016. Cependant, il est intéressant de souligner l'évolution particulière connue par les catégories d'âge des plus jeunes et des plus vieux. Alors que celles-ci reculent sensiblement entre 1980 et 2000, au cours des années 2000, nous assistons à une évolution opposée avec une augmentation considérable à la fois des élus âgés de moins de 40 ans (de 5 à 15 %) et de ceux de 60 ans et plus (de 12 à 24 %). Par ailleurs, l'évolution observée pour les conseillers plus âgés ne fait que suivre celle identifiée pour l'ensemble de la population helvétique dans laquelle, en lien avec l'augmentation de l'espérance de vie, la proportion des personnes de 60 ans et plus ne cesse d'augmenter (tableau A11 dans les annexes, voir 2016)¹⁸⁸.

Alors que l'âge moyen des parlementaires hommes et femmes était le même en 1980 (52 ans), celui-ci diverge depuis lors selon le genre. En effet, parmi les premiers, il augmente légèrement (53 ans en 2016) et diminue sensiblement pour les secondes (50 ans). Le vieillissement des parlementaires hommes est par ailleurs confirmé par le fait que, entre 2000 et 2016, le groupe des députés et sénateurs âgés d'au moins 60 ans croît de manière beaucoup plus marquée parmi les élus (de 12 à 26 %). De manière générale, pour les femmes il apparaît plus « facile » d'entamer une carrière de parlementaire national avant les

se compose en 1848 essentiellement de radicaux, en 1919 de socialistes d'abord, mais aussi de représentants des partis agrariens cantonaux nouvellement fondés» (Gruner, 1970a: 219–220).

187 L'âge moyen de la première élection au Parlement confirme par ailleurs cette supposition. En 1980, celui des parlementaires femmes (48 ans) est plus élevé que pour les hommes et supérieur à l'âge moyen d'entrée mesuré pour l'Assemblée fédérale (45 ans).

188 Par ailleurs, nos données rejoignent en large partie les observations de Kissau *et al.* (2012: 66) au sujet d'une surreprésentation de la catégorie d'âge « 41–70 ans » parmi les élus siégeant au Conseil national en 2007.

50 ans par rapport à leurs collègues hommes (tableau 20)¹⁸⁹. Cela pourrait s'expliquer, entre autres, par le fait que pour une proportion plus importante de femmes la carrière d'élue fédérale constitue désormais une véritable alternative professionnelle par rapport à des engagements professionnels dans d'autres domaines. En revanche, pour la majorité de leurs collègues hommes, cette même carrière continue plutôt à représenter une activité annexe à une profession principale à laquelle se consacrer éventuellement plus tard dans son parcours de vie.

En bref, la démocratisation de l'Assemblée fédérale en termes d'âge reste aussi mitigée, étant donné que le groupe dans lequel est incluse la plus grande proportion de la population helvétique (moins de 40 ans) continue à être fortement sous-représentée¹⁹⁰. Une comparaison avec la structure d'âge de la population suisse confirme, au sujet de cet indicateur, la faible représentativité du législatif helvétique (tableau A11 dans les annexes). Gruner avait observé que les principales caractéristiques de la structure d'âge des parlementaires fédéraux étaient « l'absence d'une jeune génération et le déplacement du centre de gravité à l'intérieur même de la catégorie d'âge moyen » (Gruner, 1970a : 219). Nos résultats permettent finalement de constater qu'en large partie ces conclusions restent encore valables de nos jours.

L'âge moyen des conseillers aux États continue à être plus élevé que celui des conseillers nationaux. De manière générale, à la Chambre basse, le recrutement parlementaire se fait dans une plus large mesure parmi les personnes de moins de 50 ans. L'accès à la Chambre des cantons est en revanche plus difficile pour les parlementaires les plus jeunes et, en quelque sorte, moins expérimentés. En bref, c'est davantage parmi les sénateurs, et dans une moindre mesure au Conseil national, qu'a lieu l'augmentation sensible des élus de 60 ans et plus observée à l'Assemblée fédérale depuis 2000 (tableau A12 dans les annexes)¹⁹¹. La diversité en termes d'âge moyen entre les deux branches du Parlement tient à leur différente composition. En effet, l'une des députations historiquement

189 Désormais, en moyenne, les parlementaires femmes commencent de plus en plus tôt leur carrière. Alors qu'en 1980 elles affichaient un âge moyen d'entrée à l'Assemblée fédérale plus élevé par rapport aux parlementaires hommes (48 ans *vs* 45), dans les années 2000, nous assistons à un rajeunissement du recrutement parlementaire des élues. L'âge moyen de leur première élection au Parlement diminue constamment (43 ans en 2016), tandis que celui des hommes reste stable (46 ans en 2016).

190 Ce constat est également confirmé pour l'ensemble des parlements cantonaux (Ladner, 2007).

191 Si l'on considère l'âge moyen de la première élection, il est intéressant de constater que, entre 1910 et 2016, à la Chambre haute celui-ci passe de 42 à 46 ans, tandis que celui pour siéger au Conseil national reste stable autour de 44–45 ans (graphique A1 dans les annexes). L'âge moyen plus bas pour la première élection au Conseil des États en 1910 est lié au fait que – comme nous l'avons évoqué dans le chapitre 3 – au début de l'État fédéral, le Conseil national jouissait d'un plus grand prestige. Encore jusqu'à la fin du XIX^e siècle, la carrière parlementaire prévoyait souvent le passage, dans un premier temps par la Chambre des cantons, puis dans la Chambre du peuple (Aubert, 1998 : 46–47).

Tableau 20 Structure d'âge des parlementaires hommes et femmes (1980–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1980		2000		2016	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
moins de 40 ans	11,2 (25)	16,7 (4)	4,1 (8)	7,1 (4)	13,8 (24)	16,7 (12)
de 40 à 49 ans	25,4 (57)	25,0 (6)	26,9 (52)	35,7 (20)	17,8 (31)	27,8 (20)
de 50 à 59 ans	44,2 (99)	41,7 (10)	56,5 (109)	44,6 (25)	42,5 (74)	36,1 (26)
60 ans et plus	19,2 (43)	16,7 (4)	12,4 (24)	12,5 (7)	25,9 (45)	19,4 (14)
Âge moyen	51,9	51,8	52,5	50,6	52,7	50,2

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

plus « jeunes », à savoir celle du PS, pèse davantage à la Chambre du peuple. Alors qu'à la Chambre des cantons, la majorité des sièges est occupée par les deux groupes comptant traditionnellement un âge moyen beaucoup plus élevé (PRD et PC/PDC). Les années 2000 se caractérisent néanmoins par une rupture importante dans les différences d'âge moyen parmi les principaux groupes parlementaires. D'une part, la députation socialiste connaît une augmentation sensible de l'âge moyen de ses élus (de 49 ans en 2000 à 52 ans en 2016)¹⁹². D'autre part, le groupe UDC affiche un âge moyen (51 ans) inférieur à celui de l'ensemble du Parlement fédéral qui en fait carrément la députation plus jeune. Soulignons que cette évolution inédite est largement tributaire des résultats des élections fédérales en 2011 et 2015. En fait, c'est surtout à cette occasion que le rajeunissement de la députation UDC a eu lieu avec l'arrivée de plusieurs élus (onze) de moins de 40 ans¹⁹³.

L'existence de différences partisans est aussi confirmée par une analyse centrée sur l'âge moyen de la première élection. À ce propos, au cours de la période récente, le recrutement des députés et sénateurs socialistes se fait parmi des candidats plus jeunes par rapport aux élus des partis du centre-droit¹⁹⁴. Dans les années 2000, en moyenne, un parlementaire du PS débute sa carrière sous la Coupole fédérale à l'âge de 42–43 ans, tandis que son collègue radical ou démocrate-chrétien ne la commence qu'à 46–47 ans. Parmi les élus des

192 À titre de comparaison, précisons qu'un vieillissement de la députation socialiste a lieu de manière encore plus marquée en France où les élus de gauche, dans les années 2000, affichent l'âge moyen le plus élevé par rapport à leurs collègues du centre et de la droite (François et Grossman, 2011: 5–6).

193 En effet, en 2010, l'âge moyen de la députation de l'Union démocratique du centre était encore de 56 ans, supérieur à celui de l'Assemblée fédérale, tandis qu'elle baisse à 53 ans au début de la législature 2011–2015 et à 51 ans au début de la législature 2015–2019.

194 Un facteur explicatif de la moindre présence d'élus âgés parmi les socialistes réside peut-être dans la limitation du nombre de législatures à remplir au législatif introduite par certaines sections cantonales des partis (notamment PS et Verts). Pour plus de détails sur la structure d'âge des principaux groupes parlementaires, voir tableau A13 dans les annexes.

partis bourgeois, les parlementaires UDC se caractérisent par la diminution plus marquée de l'âge moyen de la première élection à l'Assemblée fédérale. En effet, au cours des années 2000, celui-ci passe de 48 à 44 ans, ce qui confirme une fois de plus la tendance de l'UDC à recruter davantage des jeunes élus (tableau A13 dans les annexes)¹⁹⁵.

Encadré 1 Les premières parlementaires femmes, entre militantisme de longue date et grande bourgeoisie

Parmi les premières élues de notre échantillon, nous pouvons distinguer deux profils-type : les parlementaires femmes au bénéfice presque exclusivement d'une longue expérience dans les mouvements féministes et celles qui combinent un engagement associatif et le fait d'être issues de familles de la grande bourgeoisie et de la moyenne bourgeoisie supérieure. Dans la première catégorie rentrent, par exemple, six personnalités :

Alma Bacciarini (1921–2007, conseillère nationale, 1979–1983 – PRD/TI), enseignante. Elle s'est engagée en faveur des droits des femmes et de leur place dans la vie culturelle. Vice-présidente de l'Association suisse pour le suffrage féminin (1954–1963), ainsi que de la Commission fédérale pour les questions féminines (1976–1992). Première Tessinoise au Conseil national.

Amélia Christinat (1926–2016, conseillère nationale, 1978–1987 – PS/GE), syndicaliste. Elle s'est engagée particulièrement pour l'obtention du suffrage féminin. Elle a fait partie des premières femmes élues dans les législatifs communaux et cantonaux en Suisse. Convaincue de l'importance du rôle économique et social des femmes au foyer, elle a participé à la création de la Fédération romande des consommatrices en 1959.

Gertrude Girard-Montet (1913–1989, conseillère nationale, 1974–1983 – PRD/VD), retraitée. Éluë dans un législatif communal déjà en 1961. Active dans la lutte en faveur du droit de vote des femmes dès 1957. Elle dirige l'Association vaudoise pour le suffrage féminin de 1960 à 1968, puis elle préside l'Association suisse pour le suffrage féminin (Association suisse pour les droits de la femme depuis 1971) de 1968 à 1977.

Emilie Lieberherr (1924–2011, conseillère aux États, 1978–1983 – PS/ZH), membre de la municipalité de Zurich depuis 1970, première femme à y siéger. Elle s'est beaucoup engagée dans le domaine de l'égalité des sexes. Première présidente de la Commission fédérale pour les questions féminines (1976–1980).

Josi Meier (1926–2006, conseillère nationale, 1971–1983, et conseillère aux États, 1983–1995 – PDC/LU), avocate, militante très active pour le suffrage féminin. Cheffe de section du Service complémentaire féminin (SCF), une sorte de service auxiliaire de l'armée, qui dans l'après-guerre devient une organisation-cadre subordonnée au groupement de l'État-major général. Première présidente du Conseil des États en 1992.

Lilian Uchtenhagen-Brunner (1928–2016, conseillère nationale, 1971–1991 – PS/ZH), enseignante. Militante de longue date en faveur du suffrage féminin. Collaboratrice de l'Alliance de sociétés féminines suisses et membre du comité directeur de l'Association suisse pour le suffrage féminin (1957–1973). Première femme candidate, sans succès toutefois, au Conseil fédéral en 1983.

195 Notons encore qu'en 2016 les élus des Verts ont de loin commencé, en moyenne, leur carrière à Berne beaucoup plus tôt que leurs collègues des autres partis : 40 ans *vs* 45 ans pour l'ensemble de l'Assemblée fédérale.

Dans le groupe des élus issues de la moyenne bourgeoisie supérieure et de la grande bourgeoisie, nous pouvons mentionner trois personnalités :

Geneviève Aubry-Moine (1928–, conseillère nationale, 1979–1995 – PRD/BE), journaliste. Fille d'un colonel de l'État-major général de l'armée (EMG), conseiller d'État bernois ainsi que conseiller national. Fondatrice et présidente du Groupement féminin de Force démocratique (1974–1981) qui se bat contre la création du canton du Jura. Présidente de la Ligue anticommuniste mondiale (1988).

Elisabeth Blunschy-Steiner (1922–2015, conseillère nationale, 1971–1987 – PDC/SZ), avocate, fille d'un professeur de droit à l'Université de Zurich, juge au Tribunal fédéral et ancien conseiller national. Elle est présidente de la Ligue suisse des femmes catholiques (1957–1961) et de Caritas Suisse (1978–1987) ; première présidente du Conseil national (1977).

Elisabeth Kopp-Iklé (1936–, conseillère nationale, 1979–1984 – PRD/ZH), politicienne. Fille du directeur de l'Administration fédérale des finances, administrateur d'entreprise (dont Swissair, ASUAG et Banque fédérale) et membre du directoire de la Banque nationale suisse. Petite-fille de Georges Heberlein, important entrepreneur du textile et administrateur des CFF, de Rentenanstalt et de Saurer. Première femme élue au Conseil fédéral en 1984. Mariée à un avocat renommé de Zurich qui est également colonel EMG.

Source: DHS et Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

5.2.3 Augmentation mitigée des élus d'origine ouvrière et moindre importance des liens familiaux

Au sujet de l'origine sociale, Gruner et son équipe ont montré que le Parlement suisse se caractérise, au cours de la période 1920–1968, par une diminution d'élus dont les pères exerçaient une profession d'indépendant, au profit d'une augmentation des fils de salariés. Les parlementaires issus des couches ouvrières connaissent également une légère hausse (Gruner, 1970a : 162–163). Dans notre analyse, pour déterminer l'origine sociale des élus de notre échantillon, nous avons retenu la profession des pères¹⁹⁶; nous avons décomposé celle-ci en quatre catégories générales : grande bourgeoisie, moyenne bourgeoisie, petite bourgeoisie et ouvriers/salariés (voir chapitre 1, notamment 1.4.3)¹⁹⁷.

196 Souvent les pères des élus ont exercé plusieurs professions dans le temps. Dans ces cas là, pour définir l'origine sociale du parlementaire nous avons choisi la profession la plus prestigieuse et la plus « élevée » du père. Nous sommes conscient néanmoins des limites posées par cette démarche. En effet, comme l'observait pertinemment Gruner (1970a : 161) « ce procédé comporte le danger de fausser de deux façons l'image recherchée. D'une part, il se peut que le fils se soit engagé dans une certaine carrière professionnelle ou politique précise avant que son père n'ait exercé la profession que nous retenons pour notre comparaison. D'autre part, il faut aussi se rendre compte que les pères décédés trop tôt n'ont jamais pu atteindre le couronnement de leur carrière ».

197 Nous avons pu identifier l'origine sociale pour une très large partie des parlementaires, notamment pour nos quatre premières cohortes. Le taux des données manquantes est le suivant : 1910 (1 %), 1937 (8 %), 1957 (6 %), 1980 (14 %). Par contre, pour les deux dernières cohortes de notre échantillon (2000 et 2016), le taux de données manquantes est plus élevé (30 %). Néanmoins, malgré cela, les tendances que nous pouvons dégager pour la période plus récente sont, à notre avis, suffisamment fiables.

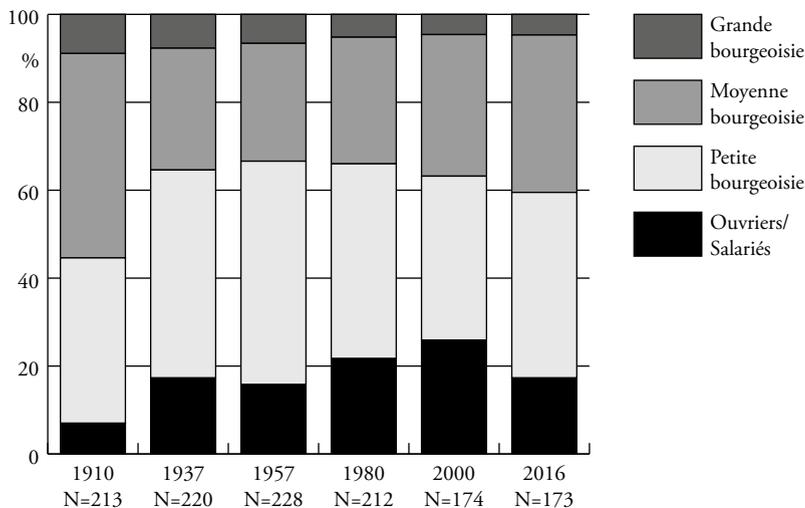
De manière générale, nous assistons à une certaine ouverture de la sélection des parlementaires suisses aux personnes issues des couches inférieures de la population. À partir de nos données, nous pouvons faire deux constats principaux (graphique 2). Premièrement, les parlementaires d'origine ouvrière augmentent leur présence à l'Assemblée fédérale: en 1910 ils ne sont que 7 %, alors qu'en 2016 ils représentent 17 % de tous les députés et sénateurs. La première importante augmentation, entre 1910 et 1937, est due en large partie à l'élection de nombreux socialistes au Conseil national, après l'introduction de la proportionnelle en 1918. Leur taux se stabilise jusqu'en 1957 et connaît une nouvelle progression entre la fin des années 1950 et 2000. Enfin, au cours des années 2000, leur présence diminue, en passant de 26 % en 2000 à 17 % en 2016. Deuxièmement, les parlementaires issus de la petite bourgeoisie se caractérisent, d'abord, par une augmentation jusqu'à la fin des années 1950, lorsqu'un peu plus de la moitié des élus fédéraux se range dans cette classe sociale, en raison de l'arrivée aussi de plusieurs députés agrariens, souvent fils de petits paysans, et socialistes, fils de petits artisans et commerçants. Ensuite, à partir des années 1980, leur présence se stabilise en moyenne autour de 41 %. En revanche, la présence des élus issus de la moyenne bourgeoisie connaît une évolution opposée, car elle connaît une forte contraction (de 47 % en 1910 à 29 % en 1980), liée aux changements d'origine sociale qui affectent les députations du PC/PDC et du Parti libéral, alors qu'au cours de la période plus récente elle tend à augmenter (36 % en 2016). Cette dernière évolution est en partie liée au changement d'origine sociale que nous pouvons observer surtout au sein des députations du Parti socialiste, ce qui reflète la nouvelle orientation du PS comme parti des nouvelles classes moyennes supérieures, et des Verts. Enfin, le taux de parlementaires provenant de la grande bourgeoisie se maintient relativement stable jusqu'aux années 1950–1960 (8–9 %), tandis qu'au cours de la période plus récente leur proportion diminue presque de la moitié (5 %) ¹⁹⁸.

Des différences sensibles existent quant à la composition sociale des députations (graphique A2 dans les annexes) ¹⁹⁹. Premièrement, la députation PS

198 À l'instar de ce que nous avons noté en termes d'âge, la démocratisation au sujet de l'origine sociale des élus fédéraux diverge également de l'évolution affichée par les dirigeants des entreprises MEM en Suisse. Parmi ces derniers, au cours du XX^e siècle, seule une proportion extrêmement basse est issue des catégories sociales inférieures (souvent moins de 10 %) (Ginalski, 2015 : 232). Par contre, les fils d'ouvriers, de salariés ou de la petite bourgeoisie (petits artisans et commerçants) sont nettement plus nombreux parmi les parlementaires fédéraux (environ deux tiers depuis les années 1930).

199 Par rapport aux deux branches du Parlement fédéral, la principale remarque tient au fait que l'avancée des fils d'ouvriers et des petits salariés se fait d'abord au Conseil national, jusqu'au moins les années 1960–1970. Ensuite, leur proportion augmente aussi au Conseil des États, tant et si bien que depuis 1980, leur taux parmi les députés et les sénateurs est assez similaire (en 2016 : 18 % à la Chambre du peuple et 16 % à la Chambre des cantons) (pour plus de détails,

Graphique 2 Répartition des parlementaires en fonction de leur origine sociale (1910–2016), par classe sociale, en %



Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

se caractérise par une forte présence de fils d'ouvriers (pas moins d'un tiers depuis les années 1930), ce qui reflète largement l'origine ouvrière du parti. C'est de loin le groupe parlementaire qui en compte la proportion la plus élevée, tandis que les élus d'origine ouvrière ne représentent qu'une partie minoritaire, toujours inférieure à la moyenne mesurée pour l'ensemble du Parlement, au sein des groupes PRD et PC/PDC²⁰⁰. Ils sont enfin totalement absents de la députation libérale et, jusqu'en 1980, de celle agrarienne. Il est néanmoins intéressant de constater, au cours des années 2000, une sorte d'« embourgeoisement » de la députation socialiste. En effet, alors que les élus fils d'ouvriers et des petits salariés représentaient encore en 2000 plus de la moitié (52 %) des membres du groupe PS, leur taux recule sensiblement à 37 % en 2016. En même temps, nous assistons à une montée très marquée des parlementaires socialistes issus de la moyenne bourgeoisie (de 23 à 39 %). Deuxièmement, la députation libérale affiche un taux de députés et de sénateurs de la grande bourgeoisie nettement supérieur à celui mesuré

voir graphique A3 dans les annexes). Cette évolution s'explique surtout par l'élection au Conseil des États d'un nombre croissant de sénateurs socialistes, dont au moins presque la moitié est d'origine ouvrière.

200 Précisons d'ailleurs qu'une très large majorité des pères des parlementaires du PRD et du PC/PDC rangés dans la catégorie « ouvriers/salariés » sont des employés du secteur public ou privé. Finalement, il n'y a que très peu élus d'origine ouvrière à proprement parler parmi les deux principales députations du « bloc bourgeois ».

pour l'Assemblée fédérale. Cependant, depuis 1980, elle se caractérise par une croissance d'élus de la petite bourgeoisie, ce qui constitue un véritable tournant dans la composition sociale de ce petit groupe historiquement élitaire²⁰¹. Troisièmement, le groupe PRD se caractérise jusqu'aux moins les années 1960–1970 par une présence stable d'élus de la petite et moyenne bourgeoisie avec une prédominance des premiers. Ensuite, la présence des parlementaires issus de la moyenne bourgeoisie devient largement majoritaire au cours des années 2000 au détriment des parlementaires de la petite bourgeoisie (fils de commerçants et artisans). Notons encore que le taux des élus radicaux de la catégorie « ouvriers/salariés », après avoir augmenté sans arrêt depuis la fin des années 1950 jusqu'en 2000, diminue très sensiblement dans les années 2000 (de 23 à 7 %). Quatrièmement, dans la députation PC/PDC, les élus de la petite bourgeoisie constituent le principal groupe social, tandis que ceux de la moyenne bourgeoisie diminuent (de 53 % en 1910 à 35 % en 2016). Enfin, le groupe agrarien (et ensuite UDC) se caractérise par une composition assez homogène, étant donné que deux tiers de ses membres proviennent presque toujours de la petite bourgeoisie. Cela paraît être, de manière assez évidente, une conséquence de son orientation et de son attachement historiques vers la défense des intérêts de la paysannerie. Dans les années 2000, les élus issus de la petite bourgeoisie constituent toujours le groupe dominant de l'UDC, même si le parti paraît recruter dans une plus forte proportion ses parlementaires au sein de la moyenne bourgeoisie (33 % en 2016). Une telle évolution semble refléter, par ailleurs, la nouvelle orientation du parti, tourné désormais non seulement vers la défense des intérêts de la paysannerie, mais aussi davantage vers ceux des petites et moyennes entreprises. Rappelons néanmoins que, pour la période plus récente (2000 et 2016), le taux de données manquantes (30 %) invite à nuancer peut-être quelque peu certains résultats²⁰².

L'importance de la dimension familiale dans le recrutement politique a déjà été soulignée par quelques études consacrées aux élites politiques cantonales (Pieth, 1973 ; Rennwald, 1994 ; Pacella, 2010). En ce qui concerne l'Assemblée fédérale, Gruner a abordé cette dimension sous l'angle des traditions politiques familiales (1970a : 208–210). Plus précisément, il a vérifié la proportion de parlementaires comptant, parmi leurs pères, grands-pères ou beaux-pères, des détenteurs de mandats politiques (tous niveaux confondus). Il a finalement observé l'existence d'importantes ascendances politiques surtout parmi les élus des partis bourgeois (radicaux, conservateurs, libéraux et agrariens) et, dans une moindre mesure, parmi les socialistes.

201 Cette évolution paraît liée à un changement générationnel au sein du parti. En effet, en 1980, la députation libérale compte la proportion la plus élevée de nouveaux élus (55 %).

202 Pour le groupe PS, le taux de données manquantes est néanmoins plus bas (21 % en moyenne).

Notre analyse des liens familiaux diverge sensiblement de celle de Gruner sur trois aspects. Tout d'abord, contrairement à Gruner, nous n'avons pas pris en compte les conseillers nationaux et les conseillers aux États dont les membres de famille n'ont siégé que dans un législatif cantonal ou qu'au niveau communal, notamment en raison d'un manque de données exhaustives. Pour notre étude nous avons donc inclus, à partir de la base de données sur les élites suisses²⁰³, les élus comptant parmi leurs familles des personnes ayant occupé des fonctions politiques, mais seulement au plus haut niveau, c'est-à-dire ayant été membres du Conseil fédéral, de l'Assemblée fédérale ou des gouvernements cantonaux. Deuxièmement, notre analyse ne porte pas exclusivement sur les ascendances politiques familiales des députés et sénateurs suisses. Nous nous intéressons aussi aux liens familiaux que ces derniers entretiennent avec des personnalités occupant des positions dirigeantes, outre la politique, dans les autres principales sphères sociales : l'économie (propriétaires ou dirigeants de grandes entreprises nationales et/ou régionales, dirigeants d'associations faitières nationales), l'administration et le pouvoir judiciaire (hauts fonctionnaires, diplomates, juges fédéraux), la culture (artistes, écrivains), l'université (professeurs et recteurs). Nous incluons également les liens avec des personnalités occupant des positions de haut grade à l'armée, à savoir d'officier supérieur (major, lieutenant-colonel, colonel), d'officier général (brigadier, divisionnaire) et membres de l'État-major général. Troisièmement, pour déterminer l'importance des traditions familiales, outre les pères, les grands-pères et les beaux-pères, nous avons élargi notre étude aux frères, aux oncles, aux cousins, aux épouses (ou aux maris pour les échantillons dès 1980 incluant désormais des élus), ainsi qu'aux beaux-frères. L'attention accordée aux liens familiaux n'est pas dépourvue d'intérêt, car ceux-ci peuvent constituer un important élément assurant une plus grande visibilité et légitimité auprès de l'électorat, grâce surtout aux capitaux relationnels et économiques dont disposent les familles d'origine de certains élus (Pacella, 2010 : 81).

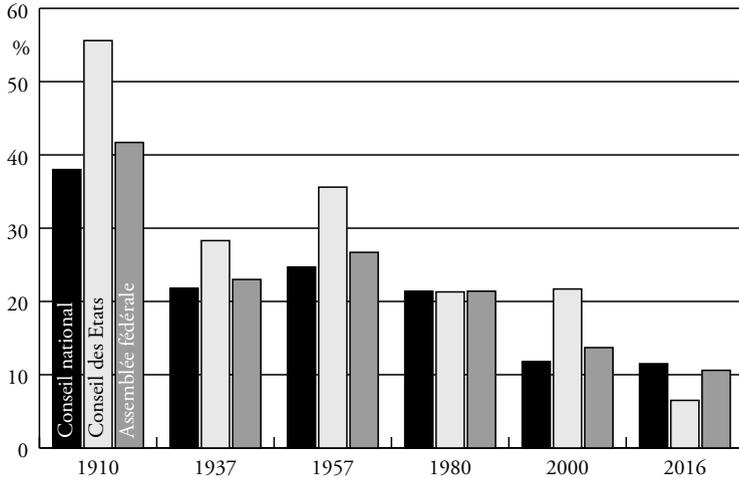
Le graphique 3 montre qu'entre 1910 et 2016 le poids de ces relations familiales s'affaiblit²⁰⁴. Il apparaît donc clairement que le fait d'être issus de familles comptant des personnalités politiques, économiques, académiques ou encore militaires est une ressource qui perd en importance (voir néanmoins plus loin, l'encadré 3)²⁰⁵.

203 www.unil.ch/elitessuisses.

204 Précisons toutefois que pour 2000 et 2016, certains liens de parenté sont plus difficiles à identifier, en raison du caractère parfois approximatif des informations sur les familles des élus.

205 Parmi les parlementaires qui affichent des liens avec des élites, la plupart en compte surtout avec des personnalités de premier plan de la sphère politique (jamais moins de 35 %, carrément 50 % en 2016), suivis, même si en diminution depuis 1980, par celles de la sphère culturelle, académique et militaire (toujours presque pas moins d'un quart). Parmi les élus de « bonne famille », la proportion de ceux qui comptent des liens avec des élites économiques n'est pas non plus

Graphique 3 *Parlementaires ayant un lien de parenté avec des élites (politiques, économiques, administratives, culturelles, académiques et militaires) (1910–2016), par Chambre fédérale, en %*



Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Le recul sensible observé entre 1910 et 1937 s’explique par une présence plus importante d’élus socialistes et agrariens dont l’origine sociale est inférieure à celle des membres des députations radicale, libérale et conservatrice. Il existe des différences significatives entre les deux branches du Parlement fédéral, notamment au début du siècle, lorsque plus de la moitié des conseillers aux États se distingue par des liens familiaux avec des personnes ayant occupé des positions de grande responsabilité sur le plan national et/ou cantonal. En revanche, durant les années 2000, la situation se renverse car en 2016, pour la première fois, le taux de conseillers nationaux comptant des liens de parenté avec des élites dépasse celui mesuré parmi les conseillers aux États (respectivement 12 % *vs* 7 %).

négligeable (presque toujours pas moins de 20 %), alors que très peu de ceux-ci affichent des liens avec des élites administratives (graphique A4 dans les annexes). Précisons que l’importance des liens familiaux est plus marquée dans certains cantons, notamment dans ceux catholiques et ruraux (voir encadré 2).

Encadré 2 À propos des élus de « bonne famille »

Les parlementaires suisses ont connu, surtout dans le passé, la présence de plusieurs dynasties politiques, c'est-à-dire de familles dont plusieurs générations ont siégé à l'Assemblée fédérale, parfois simultanément ou à la suite. À ce propos, comme l'a observé Rennwald (cité par Pacella, 2010 : 17), ces pratiques de « transmission familiale » du pouvoir sont particulièrement développées dans les cantons périphériques, catholiques, ruraux ou semi-urbains^{d)}. Nos données le confirment, même si cela n'empêche pas que d'importantes dynasties politiques existent aussi dans d'autres cantons. Voici trois exemples parlants :

Heinrich Häberlin (1868–1947, conseiller national, 1904–1920 – PRD/TG), avocat et futur conseiller fédéral, compte dans sa famille plusieurs liens de parenté avec des personnalités de premier plan au niveau cantonal et fédéral. En effet, son père Friedrich Heinrich a été conseiller d'État, conseiller national pour le canton de Thurgovie et lieutenant-colonel. Son oncle Eduard Häberlin a siégé également à l'Assemblée fédérale comme député et sénateur, ensuite il a été nommé juge au Tribunal fédéral. Son beau-frère, Robert Freymuth (frère de sa femme), est conseiller d'État thurgovien et colonel de l'armée. Un autre beau-frère, Alexander Otto Aepli (ayant épousé la sœur de sa femme), est aussi une personnalité thurgovienne. Il a été conseiller d'État, sénateur au Parlement fédéral, ainsi qu'officier de l'armée avec le grade de lieutenant-colonel. Enfin, son fils Fritz (deviendra juge au Tribunal fédéral et épousera la fille du conseiller national et colonel Alfred Moll (PRD/BE), ce dernier ayant siégé au législatif helvétique en même temps que Heinrich Häberlin.

Gustav Muheim (1851–1917, conseiller aux États, 1877–1901, et conseiller national, 1905–1911 – PC/UR), journaliste, issu d'une famille riche et très influente du canton d'Uri, il a été également conseiller d'État et conseiller aux États. Son père Alexander a été conseiller d'État uranais et membre du Conseil national. Son frère, son grand-père maternel et ses deux oncles ont tous été membres du gouvernement cantonal. Son beau-père, Josef Arnold, brigadier à l'armée, compte aussi une longue et importante carrière politique, en ayant rempli – dans l'ordre – les fonctions de conseiller d'État, conseiller aux États et conseiller national. Enfin, son fils Karl siégera longtemps à l'Assemblée fédérale comme sénateur puis député.

Adalbert Wirz (1848–1925, conseiller aux États, 1901–1925 – PC/OW), conseiller d'État et président du Parti conservateur suisse. Issu d'une riche famille de propriétaires il a pu se consacrer presque entièrement à la carrière politique. Son père a été conseiller d'État obwaldien et conseiller national ; son frère Theodor a siégé au gouvernement cantonal, au Conseil national et au Conseil des États ; son oncle Nicolaus Hermann a été lui aussi membre de l'exécutif d'Obwald, député et sénateur au Parlement fédéral ; enfin, son beau-père Simon Etlin compte une longue carrière politique comme conseiller d'État obwaldien et conseiller national.

Certains élus fédéraux sont également issus de familles très influentes de l'économie, de l'administration, de l'armée ou de l'université. Mentionnons aussi à cet égard trois exemples très éloquents :

Théodore Aubert (1878–1963, conseiller national, 1935–1939 – Parti libéral/GE)^{b)}, avocat, fils d'Henri, directeur de la Genevoise assurances (l'une des principales entreprises suisses de la branche) et colonel. Petit-fils de Jean-Louis co-fondateur et président de la Genevoise, ainsi que directeur de la compagnie ferroviaire de l'Ouest-Suisse et divisionnaire de l'État-major général de l'armée. Sa femme est la fille de Henri-Michel Chauvet, banquier et administrateur de la Genevoise.

Ernst Speiser (1889–1962, conseiller national, 1943–1948, et conseiller aux États, 1948–1961 – PRD/AG), administrateur d'entreprises, est le fils de Paul, administrateur de plusieurs entreprises (dont Sandoz, les Salines suisses du Rhin et la Bâloise Assurances) conseiller d'État bâlois à plusieurs reprises (du Parti libéral), ainsi que conseiller national, professeur de droit à l'Université de Bâle et conseiller juridique et financier du Conseil fédéral. Son frère Andreas a été professeur de mathématiques à l'Université de Zurich et puis à celle de Bâle, dont il a été aussi recteur. Sa sœur Marie a été une éminente théologienne, fondatrice entre autres de l'Association suisse des théologues. Demi-frère de Felix, ethnologue et anthropologue distingué et professeur d'ethnologie à l'Université de Bâle. Enfin, son grand-père maternel, Karl Sarasin, a été un important industriel du textile et homme politique bâlois, ayant siégé au gouvernement cantonal pendant plusieurs années.

Peter Hefli (1922–2012, conseiller aux États, 1968–1990 – PRD/GL), avocat, est fils de Hans, secrétaire de nombreuses associations patronales suisses de l'industrie du textile et de l'imprimerie, conseiller d'État à Glaris et président de plusieurs conseils d'administration d'entreprises, dont Landis & Gyr (groupe technologique d'envergure mondiale depuis les années 1920 dans la branche des machines). Son grand-père paternel, Peter, a été lui aussi conseiller d'État glaronais et cofondateur de Eternit (leader mondial dans l'industrie de l'amiante-ciment), alors que son grand-père maternel, Robert Haab, a été une personnalité marquante sur le plan politique (conseiller d'État zurichois et conseiller fédéral), au niveau économique (directeur général des CFF et président de la Banque populaire suisse) aussi bien qu'administratif (ministre de Suisse en Allemagne) et militaire (lieutenant-colonel). Son fils Thomas siège au Conseil des États depuis mars 2014.

a) Gruner aussi parle « d'une certaine hérédité politique des charges politiques. Une grande partie de ces cas, toutefois, provient de cantons ruraux traditionalistes où les circonstances sociales ne permettent qu'à un petit nombre d'entrer dans la carrière politique, de sorte que le choix y est restreint » (1966b : 160). Les « circonstances sociales » évoquées par Gruner peuvent, par exemple, faire référence au fait que dans les petits cantons, dont la taille de l'électorat est réduite, le capital familial (« fils ou petit-fils de ») peut jouer un rôle plus central, en raison aussi de la facilité d'entamer un contact direct et presque personnel avec les électeurs.

b) Il est élu au Conseil national au nom de l'Union nationale. Considéré indépendant, il siège au sein de la députation libérale.

Source : DHS et Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Il existe d'importantes différences partisans quant aux liens familiaux avec des élites qui tendent toutefois à se réduire (voir plus loin, graphique 4). En comparaison avec les autres députations, le groupe parlementaire du Parti libéral, jusqu'au début des années 1980, compte la proportion la plus élevée d'élus entretenant des liens de famille avec une personnalité illustre. Cet élément s'ajoute par ailleurs à l'origine sociale également plus élevée affichée par les parlementaires libéraux évoquée plus en haut. Cela fait en quelque sorte de la petite députation libérale un véritable exemple de groupe élitare, particulièrement jusqu'en 1957, car en 1980, l'arrivée d'une génération issue en large partie de la petite bourgeoisie fait aussi diminuer drastiquement la proportion d'élus comptant des liens familiaux avec des élites. Historiquement, la députation libérale compte de nombreux liens surtout avec des élites économiques, académiques ou militaires et presque aucun rapport avec des élites politiques²⁰⁶. En ce qui concerne la députation PRD, la proportion de ses membres issus de familles de premier plan, principalement liées aux sphères politique et économique, ainsi qu'à l'armée, reste très stable au cours de la période 1910–1957 (environ un tiers), alors qu'il recule sensiblement dès 1980 jusqu'à nos jours : de 25 à plus de 7 % en 2016. Le groupe PC/PDC affiche, depuis les années 1930 et jusqu'aux années 1980, un taux relativement

206 Le Parti libéral a souvent été caractérisé par la présence de fils de professeurs d'université et officiers de l'armée. À cet égard, citons brièvement deux exemples : 1) Frédéric Martin, conseiller aux États genevois (1933–1942) est le fils d'Alfred, avocat, professeur de droit et recteur de l'Université de Genève, ainsi que colonel de la justice militaire, et frère de Paul-Edmond, directeur des archives cantonales genevoises, professeur d'histoire, ainsi que recteur à l'Université de Genève, colonel et membre du comité du CICR ; 2) Louis Guisan, conseiller national (1955–1963) et conseiller aux États (1963–1975) vaudois, ainsi que président du Parti libéral suisse (1972–1976) est le fils de François, professeur de droit à l'Université de Lausanne et colonel de la justice militaire.

stable de parlementaires (environ 20–25 %) originaires de familles dont les membres ont détenu des mandats, très souvent dans le champ politique. Leur proportion diminue toutefois constamment au cours des années 2000 (pour quelques exemples d'élus radicaux et démocrates-chrétiens, voir encadré 2).

La députation PS se caractérise historiquement par une présence nettement inférieure de parlementaires originaires de « familles d'élites » par rapport à la moyenne de l'Assemblée fédérale, sauf pour la période plus récente. L'augmentation de la proportion des fils, petit-fils ou neveux d'élites que la députation connaît entre 1937 et 1980 est en large partie liée à la présence de fils d'anciens parlementaires fédéraux²⁰⁷. L'augmentation que le groupe socialiste affiche durant les années 2000 est tributaire, d'une part, toujours de la présence de certains élus ayant des liens de parenté avec des élites politiques (parlementaires fédéraux ou membres de gouvernements cantonaux)²⁰⁸ et, d'autre part, par la présence de quelques élus comptant des liens avec des élites académiques et administratives²⁰⁹. Enfin, le groupe PAB/UDC se distingue

207 Ce constat rejoint par ailleurs celui de Gruner (1970a: 210) ayant observé dans son étude que le nombre plus important de fils, petits-fils ou neveux d'anciens parlementaires se trouve parmi les radicaux et les démocrates-chrétiens, à la seule exception de 1968, lorsque les deux groupes sont justement dépassés par les socialistes. Au sujet de ce genre de filiation parmi les élus du PS, nous pouvons citer quatre exemples assez éloquentes: 1) Robert Bratschi (PS/BE) siège au Conseil national de 1922 à 1967. Son fils Heinz (PS/BE) lui succède directement en tant que membre de la Chambre basse pendant vingt ans (1967–1987); 2) Max Weber (PS/BE) siège à deux reprises au Conseil national (1939–1951 et 1955–1971), entre-temps il est élu au Conseil fédéral, où il reste seulement pour deux ans (1952–1953). Il est également professeur d'économie aux universités de Berne et Bâle. Son fils Rolf (PS/TG) est également député au Conseil national (1970–1987), en même temps que son père pendant presque deux ans; 3) Hans Dübby (PS/BE), conseiller national de 1955 à 1975, est fils d'un ancien député fédéral (1917–1920) et syndicaliste (secrétaire général de la Fédération suisse des cheminots et membre du comité de l'USS), ainsi que frère de Kurt, ancien conseiller national et juge fédéral; 4) Ernest Paul Graber (PS/NE) figure centrale du socialisme romand, siège au Conseil national pendant trente et un ans (1912–1943) et il remplit la fonction de secrétaire du PS suisse durant dix-huit ans (1919–1937). Son fils Pierre (PS/VD) est membre du Conseil national pour vingt ans (1942–1962) – dont un an et demi simultanément avec son père –, futur conseiller d'État vaudois et conseiller fédéral (chargé des affaires étrangères).

208 Dans les années 2000, nous comptons encore des parlementaires du PS « héritiers », en quelque sorte, d'une petite dynastie politique: 1) Alexander Tschäppät (conseiller national – PS/BE) est fils de Reynold, maire de Berne pendant treize ans et député au Conseil national de 1963 à 1979; 2) Marina Carobbio (conseillère nationale – PS/TI) est la fille de Werner, figure de premier plan de la gauche tessinoise, conseiller national pendant vingt-quatre ans (1975–1999); 3) Roger Nordmann (conseiller national – PS/VD) est le neveu de Gret Haller-Zimmermann, municipale socialiste de Berne, membre du comité directeur du PS suisse, conseillère nationale (1987–1994), ainsi que présidente de la Chambre basse en 1994. Il est également le fils d'Ursula Zimmermann, juge au Tribunal fédéral de 1997 à 2007; 4) Jean-Christophe Schwaab (conseiller national – PS/VD) est le fils de Jean-Jacques, ancien conseiller d'État (1994–1998) et conseiller national vaudois (1999–2003).

209 À ce propos citons quatre exemples: 1) Gian-Reto Plattner (conseiller aux États – PS/BS), fils de Placidus Andreas, chercheur renommé et professeur de chimie à l'EPFZ, ainsi que membre de la direction de Hoffmann-La Roche. Son oncle Joseph Plattner (proche du Parti conservateur) a été juge au Tribunal fédéral de 1955 à 1965; 2) Carlo Sommaruga (conseiller national – PS/

historiquement par une présence plus marquée d'élus comptant sur des liens familiaux avec des hauts gradés de l'armée²¹⁰. Depuis 1980, la réduction du taux au sein des groupes PDC et UDC est surtout liée à la diminution d'élus comptant dans leurs familles des anciens parlementaires²¹¹. Néanmoins, pour les élus de l'Union démocratique du centre, cette diminution est en partie compensée par une augmentation des liens avec des élites économiques en 2000 et en 2016.

Enfin, relevons qu'en termes de genre, les liens familiaux constituent une ressource plus importante pour les parlementaires femmes par rapport à leurs collègues hommes, même si au cours des années 2000 cette différence devient moins importante. À titre d'exemple, relevons qu'en 1980, 29 % des élues comptaient un lien avec une ou plusieurs personnalités marquantes sur le plan fédéral ou cantonal (20 % pour les élus)²¹². En 2016, le taux de parlementaires femmes comptant sur des liens avec des élites est désormais de 15 %, tandis que parmi les parlementaires hommes la proportion atteint 9 %.

En résumé, de cette analyse sur les liens familiaux nous pouvons tirer deux conclusions. Premièrement, jusqu'au moins aux années 1960, la dimension familiale a joué un rôle beaucoup plus décisif pour les élus du « bloc bour-

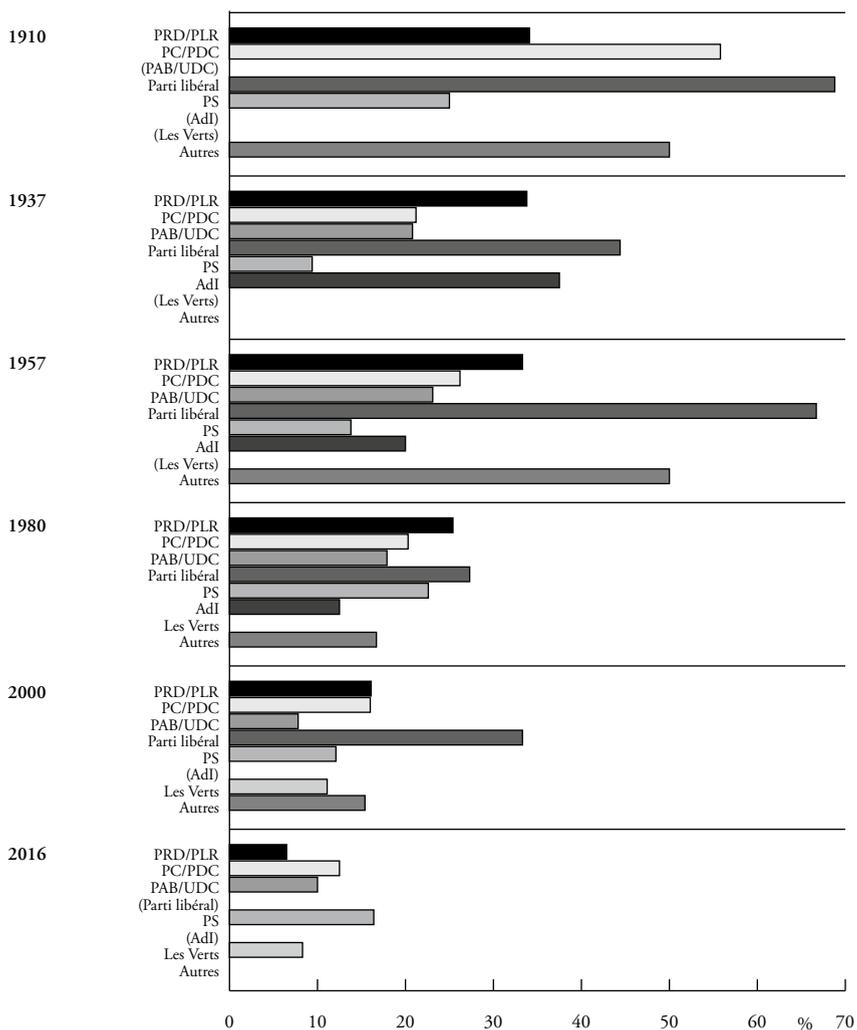
GE) est le fils de Cornelio, ancien haut fonctionnaire, diplomate et président du Comité international de la Croix-Rouge (1987–1999) ; 3) Géraldine Savary (conseillère aux États – PS/VD), ancienne conseillère nationale, est la belle-fille d'Eric Junod, professeur de théologie et ancien recteur (1995–1999) de l'Université de Lausanne. Son mari Grégoire Junod est municipal depuis 2011 et syndic de Lausanne depuis 2016 ; 4) Manuel Tornare (conseiller national – PS/GE) est le petit-fils de Claudius Terrier, professeur ordinaire de gestion d'entreprise à l'Université de Genève, recteur de la même université (1964–1966), ainsi que doyen de la Faculté des sciences économiques et sociales pendant plusieurs années.

210 Mentionnons ainsi trois exemples : 1) Jean-Paul Gehler (UDC/BE), conseiller national de 1979 à 1987, ayant succédé à son père Paul, membre de la Chambre du peuple depuis 1971 et lieutenant-colonel ; 2) Hans-Rudolf Nebiker (UDC/BL) membre du Conseil national de 1975 à 1998, est fils de Hans, ingénieur agronome renommé et colonel d'artillerie ; 3) Rudolf Reichling (jun.) (UDC/ZH), colonel et député pendant seize ans (1975–1991), est, d'une part, fils de Rudolf (sen.), conseiller national agrarien du canton de Zurich (1929–1963), président de l'Union suisse des paysans (1949–1961), ainsi que colonel de l'armée et, d'autre part, petit-fils de Jakob Oehninger (PAB/ZH) qui a été également conseiller national (1922–1943) et véritable pionnier de l'agriculture zurichoise et suisse.

211 La seule exception, parmi les élus UDC, est constituée par la conseillère nationale grisonne Brigitta Gadiant (1995–2011), qui ensuite (en 2008) adhère au Parti bourgeois démocratique. Au début du XXI^e siècle, elle incarne encore un parfait exemple de dynastie politique. En effet, elle représente la troisième génération de parlementaires fédéraux de sa famille. Avant elle, sous la Coupole fédérale ont siégé son grand-père Andreas, conseiller national du Parti démocratique grison (1925–1959), qui a aussi été conseiller d'État, et son père Ulrich, colonel de l'armée, ainsi qu'administrateur d'Ems-Chemie et président du conseil d'administration des PTT et de la Mobilière Assurances, qui a d'abord siégé comme membre UDC au Conseil national pour quelques mois et ensuite au Conseil des États (1980–1994).

212 Cette importance des liens avec des élites pour une proportion non négligeable d'élues fédérales avait en quelque sorte déjà été illustrée par l'étude de Ballmer-Cao et Wenger (1989 : 86–89) sur les femmes en politique à la fin des années 1980. En effet, il s'avérait que la plupart de celles siégeant sous la Coupole fédérale était issue de milieux sociaux élevés.

Graphique 4 *Parlementaires ayant un lien de parenté avec des élites (politiques, économiques, administratives, culturelles, académiques et militaires) (1910–2016), par groupe parlementaire, en %*



Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note : Entre parenthèses, lorsqu'à la date le parti n'existe pas et donc il ne compte pas de membres au Parlement.

geois ». Elle a souvent constitué une source de légitimité supplémentaire pour les parlementaires radicaux, conservateurs, agrariens et libéraux s'ajoutant à d'autres formes de capitaux. Deuxièmement, la moindre importance des rela-

tions avec des élites représente indéniablement une certaine démocratisation du recrutement parlementaire. Il est désormais possible d'envisager une carrière sous la Coupole fédérale sans disposer d'un *background* familial important.

Encadré 3 La famille comme marchepied pour l'élection à l'Assemblée fédérale

Malgré leur constante diminution, dans les années 2000, nous retrouvons encore au Parlement fédéral des élus de « bonne famille ». À cet égard, citons trois exemples assez éloquents:

Jean Henri Dunant (1934–2015, conseiller national, 1999–2010 – UDC/BS), médecin chirurgien et colonel EMG, est le fils de Robert, banquier et secrétaire de l'Association suisse des banquiers pendant plus de trente ans (1936–1970). Son grand-père paternel, Alfred, a été un haut fonctionnaire fédéral (chef de la division des affaires étrangères du Département politique) et diplomate (ambassadeur de Suisse en Argentine et en France).

Filippo Lombardi (1956–, conseiller aux États, depuis 1999 – PDC/TI), entrepreneur des médias, est le fils de Giovanni, ingénieur, parmi les plus importants experts mondiaux dans les constructions hydro-électriques (barrages) et souterraines. Il a par ailleurs réalisé le projet du tunnel routier du Gothard. Membre du conseil des Ecoles polytechniques fédérales (1967–1983), administrateur de la Société de banques suisses (1980–1996), président de la Commission internationale des grands barrages (1985–1988). Lombardi est aussi le petit-fils, par sa mère, de Georges Ducotterd, conseiller d'État agrarien du canton de Fribourg (1952–1971).

Marianne Slongo-Albrecht (1948–, conseillère aux États, 1999–2007 – PDC/OW), cheffe d'entreprise, est la fille d'August Albrecht, longtemps conseiller d'État obwaldien (1958–1974), conseiller national démocrate-chrétien (1967–1979), administrateur d'entreprise (dont Oerlikon-Bührle et Pilatus), ainsi que colonel d'artillerie. Son oncle, Hans Albrecht, a été municipal radical de Saint-Gall, conseiller national (1952–1959), directeur et président de l'une des principales fiduciaires suisses (Ostschweizerische Bürgschafts- und Treuhandgenossenschaft – OBTG) et major de l'armée. Par ailleurs, tous ces élus ne disposent pas de *cursus honorum*. Cela paraît donc montrer que le fait de pouvoir compter sur des liens de parenté avec des élites cantonales ou nationales peut parfois compenser l'absence d'une longue carrière politique préalable au mandat de parlementaire fédéral.

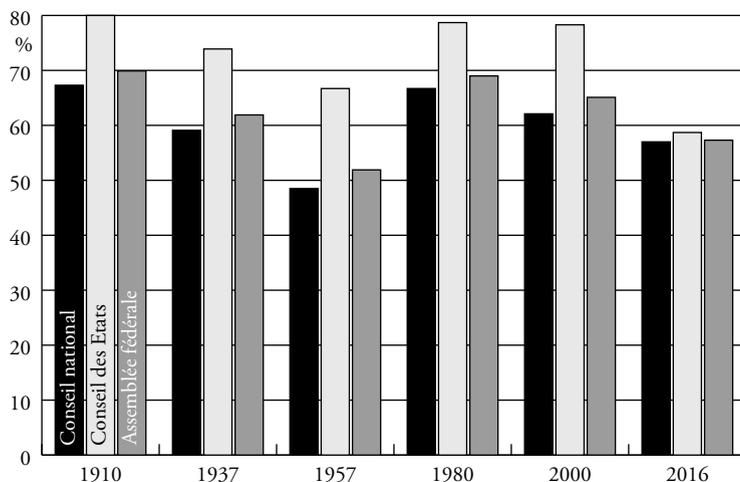
Source: DHS et Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

5.2.4 La diminution des universitaires sous la Coupole fédérale

Les études de Frei et Gruner ont montré que le contingent d'universitaires n'a que faiblement varié aux Chambres fédérales, respectivement entre 1854 et 1914 et entre 1920 et 1968. De manière générale, les élus au bénéfice d'une formation académique restent majoritaires parmi les députés et sénateurs (Frei, 1966 : 73 ; Gruner, 1970a : 138). À ce sujet, les données de notre échantillon de parlementaires mettent en évidence trois phases caractérisant l'Assemblée fédérale (graphique 5).

D'abord, on observe une diminution sensible des universitaires entre 1910 et 1957 (de 70 à 52 %), conséquence du remplacement de nombreux parlementaires radicaux par des socialistes et agrariens, dont la très grande

Graphique 5 *Parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1910–2016), par Chambre fédérale, en %*



Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

majorité ne dispose pas de titre académique. Ensuite, entre 1957 et 1980, on assiste à une augmentation sensible du nombre de licenciés universitaires (69 %) ²¹³, qui peut également se relier à la croissance du nombre d'étudiants dans les hautes écoles depuis les années 1960 ²¹⁴. Enfin, durant la période plus récente, les titulaires d'une formation académique diminuent constamment au législatif helvétique (de 69 à 57 %), alors que le nombre de licenciés universitaires ne cesse de croître au sein de la population suisse. L'évolution suisse jusqu'aux années 1980 s'inscrit dans la même tendance dégagée par Cotta et Best (2000 : 497) à propos d'une courbe en « U » dans l'évolution du nombre d'universitaires dans les parlements européens (voir plus haut, chapitre 2).

213 Il est intéressant de constater, une fois de plus, l'évolution divergente du profil des élus fédéraux et des dirigeants MEM suisses. Alors qu'entre 1910 et 1980, le taux d'universitaires parmi les premiers reste stable (69–70 %, après un important recul), parmi les seconds connaît une très forte progression (de 48 à 80 %). Au cours de la période plus récente, les tendances divergent encore sensiblement, car entre 1980 et 2000, les dirigeants MEM affichent une proportion d'universitaires nettement supérieure et même en augmentation (de 80 à 86 %) (Ginalski, 2015 : 240), alors que, dans la même période, parmi les parlementaires elle recule, de 69 à 65 %. Rebmann (2011a : 103) observe également une augmentation spectaculaire des hauts fonctionnaires au bénéfice d'une formation académique : de 63 % en 1910 à 96 % en 2000.

214 Le nombre d'étudiants inscrits aux universités et aux écoles polytechniques suisses augmente déjà entre les années 1950 et 1960 (à peu près 30 %), tandis que la croissance est encore plus remarquable entre les années 1960 et 1980, lorsque les effectifs ont triplé. Voici, plus en détail, l'évolution des étudiants immatriculés dans les hautes écoles suisses (à l'exception de Lucerne et Saint-Gall) : 1950 : 12'804 ; 1960 : 16'810 ; 1970 : 33'810 ; 1980 : 51'653 (Siegenthaler et Ritzmann-Blickenstorfer, 1996 : 1171 et 1186).

Dans la première phase, on assiste à une diminution de leur proportion, puis, dans un deuxième temps, à l'augmentation du niveau de formation des parlementaires, en raison entre autres de la démocratisation des études universitaires²¹⁵. Par contre, la tendance qui se dégage par la suite, au cours des années 1990 et 2000, distingue la Suisse de la plupart des parlements européens. La diminution des universitaires est à mettre surtout en relation, d'une part, avec la progression de l'UDC, comptant un faible nombre de parlementaires au bénéfice d'une formation académique et, d'autre part, par l'arrivée de nombreux élus de petits partis (notamment du PBD) dont la majorité n'est pas au bénéfice d'une licence universitaire²¹⁶.

Pour les premières parlementaires femmes de notre échantillon, en 1980, le fait de bénéficier d'une formation académique est une ressource plus répandue que chez les hommes (75 % *vs* 68 %). Ensuite, la formation dans une haute école perd justement en importance d'abord parmi les femmes (75 % en 1980, 61 % en 2000 et en 2016). En revanche, la diminution des universitaires a lieu parmi les hommes surtout dans les années 2000 (68 % en 1980, 66 % en 2000, 56 % en 2016). Il faut néanmoins préciser que, malgré cette évolution, le contingent des universitaires à l'Assemblée fédérale reste toujours fortement surreprésenté par rapport à l'ensemble de la population suisse²¹⁷.

Des différences sensibles existent entre les deux Conseils au niveau du capital scolaire. Comme le montrent les données du graphique 5, l'accomplissement d'une formation académique constitue une condition bien plus importante pour remplir la fonction de sénateur que celle de député. Ces constats ne font, par ailleurs, que rejoindre les observations faites par Gruner (1970a : 138). Relevons cependant qu'au cours des années 2000, ces différences deviennent moins marquées jusqu'à presque disparaître, en raison d'une diminution très sensible du taux d'universitaires parmi les sénateurs. En 2016, 59 % des membres de la Chambre haute est au bénéfice d'une licence universitaire (ils étaient encore 78 % en 2000), alors qu'au Conseil national leur proportion s'élève à 57 %. Les différences tiennent essentiellement à la différente composition des deux Chambres. En effet, le Conseil des États se caractérise par une présence majoritaire des deux principaux partis bourgeois

215 Cotta et Best (2000 : 499–500) observent que cette démocratisation « [is] a sign of the diffusion of a basic university education which has ceased to be associated with higher social status and has become a typical attribute of the greatly expanded middle classes ». Pour plus de détails, voir aussi Gaxie et Godmer (2007 : 123 ss.).

216 En 2016, le groupe PBD ne compte qu'un seul universitaire sur huit (13 %), tandis que parmi les Verts libéraux la proportion d'universitaires est nettement plus élevée (86 %, c'est-à-dire 6 élus sur 7).

217 À titre de comparaison, relevons que pendant les années 2000, d'après les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, le taux de personnes au bénéfice d'une formation dans une université ou une haute école spécialisée (HES) (niveaux bachelor, master, licence/diplôme) au sein de la population suisse passe de 13 % (2000) à 28 % (2014).

(PRD et PC/PDC), comptant historiquement un taux élevé d'universitaires, alors que la présence de partis politiques avec une faible proportion d'élus au bénéfice d'une formation académique (PS et PAB/UDC) est plus marquée au Conseil national. Nous pouvons également supposer que la plus forte présence d'universitaires au Conseil des États soit en partie liée au système d'élection majoritaire, qui tendrait à faciliter le recrutement de personnalités bénéficiant en quelque sorte d'un prestige majeur au sein de la population (y compris, en termes de formation). La diminution des universitaires que nous venons d'évoquer pendant les trente dernières années n'a lieu, dans un premier temps (1980–2000), qu'au Conseil national, en raison de la forte progression de l'UDC. Dans un deuxième temps (années 2000), la baisse des effectifs des universitaires a lieu aussi, et même de manière plus marquée, au Conseil des États. Cette évolution s'explique surtout par la diminution significative des universitaires parmi les sénateurs du PDC et ceux du PLR.

En ce qui concerne les effectifs des universitaires par groupe parlementaire, trois constats méritent d'être brièvement discutés (graphique 6).

Premièrement, la très grande majorité des parlementaires du PRD et du PC/PDC a accompli une formation académique (presque toujours 65 % ou plus). L'évolution des effectifs est parfois irrégulière. Il reste toutefois que dans ces deux députations cette ressource est souvent incontournable pour envisager une carrière de conseiller national ou de conseiller aux États. Un constat similaire peut, par ailleurs, se faire pour le groupe du Parti libéral²¹⁸.

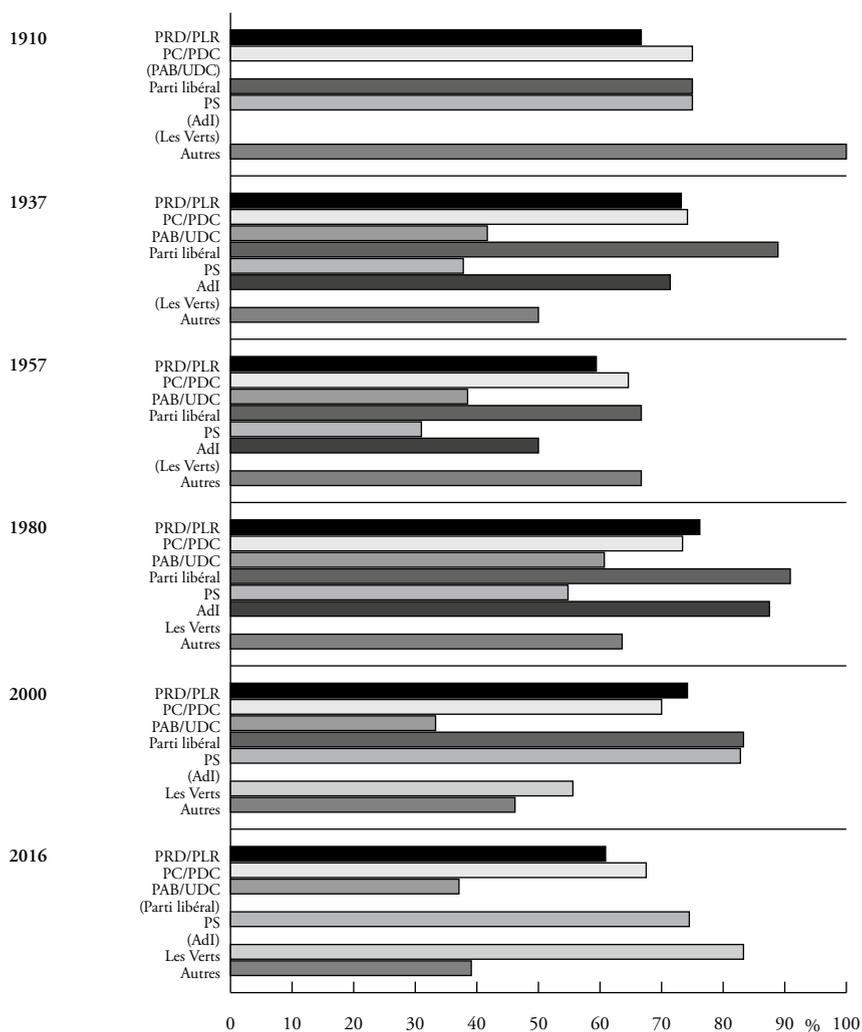
Deuxièmement, au sein du groupe PAB/UDC, le nombre d'universitaires a historiquement été inférieur à 50 %, à l'exception de 1980. Entre 1980 et 2016, à l'époque où le parti progresse fortement, les titulaires d'un titre académique connaissent une diminution très significative (de 61 à 37 %)²¹⁹. Parmi les partis gouvernementaux, l'UDC devient ainsi dans les années 2000 celui qui compte la plus faible proportion d'universitaires et une forte présence de diplômés professionnels, dont une bonne partie dans le domaine agricole²²⁰. Le profil scolaire de ses élus ne fait, par ailleurs, que refléter en bonne partie le profil de son électorat, comptant nombreux paysans, petits entrepreneurs,

218 Les tendances observées pour le PRD et le Parti libéral ne font que refléter en large partie celles observées pour leurs confrères européens (Ruostetsaari, 2007 : 229–233), tandis que le taux d'universitaires parmi les élus PDC – pour la première moitié du XX^e siècle – est supérieur à celui mesuré dans d'autres partis démocrates-chrétiens européens (par exemple, Allemagne, Pays-Bas et Italie) (Verzichelli, 2007 : 268).

219 La diminution a notamment lieu entre 1980 et 2000, tandis qu'au cours des années 2000 on constate une légère augmentation (de 33 % en 2000 à 37 % en 2016).

220 En comparaison internationale, le taux d'universitaires dans la députation du groupe PAB/UDC est supérieur à la moyenne mesurée pour les partis agrariens européens jusqu'aux années 1980. Ensuite, leur présence est beaucoup plus faible par rapport à leurs homologues allemands, français et autrichiens (Ruostetsaari, 2007 : 232).

Graphique 6 *Parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1910–2016), par groupe parlementaire, en %*



Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes: En 1980, le seul élu des Verts est titulaire d'une licence universitaire.

Entre parenthèses, lorsqu'à la date le parti n'existe pas et donc il ne compte pas de membres au Parlement.

ainsi que des ouvriers et des travailleurs peu qualifiés (cf. 3.4.2) (Mazzoleni *et al.*, 2007; Gottraux et Péchu, 2011).

Enfin, la députation socialiste, comme l'a déjà observé Gruner (1970a), se caractérise pendant longtemps par une faible présence d'universitaires²²¹. Jusqu'au début des années 1970, le PS compte le plus grand nombre de parlementaires ayant suivi une formation professionnelle (diplôme d'école des métiers, école normale, cours commerciaux). Il s'agit, par ailleurs, d'une caractéristique commune en Europe aux partis socialistes et communistes. À ce propos, Gaxie et Godmer (2007) expliquent ce phénomène par des raisons idéologiques et notamment par une volonté des partis de gauche de compenser la surreprésentation dans les parlements de la bourgeoisie intellectuelle au profit de la classe ouvrière²²². En 1980, nous assistons à un tournant, car – pour la première fois – la députation socialiste se compose d'une majorité d'universitaires (55 %), même si leur proportion reste la plus basse parmi toutes les forces politiques²²³. Au cours de la période plus récente, nos données montrent que le profil de formation des élus socialistes change profondément. En effet, la progression des universitaires s'accroît encore plus fortement dans les années 2000, lorsque le groupe PS en réunit la plus forte proportion (pas moins de 75 %)²²⁴. À la différence des élus UDC, le changement observé en 1980 n'est donc pas contingent, mais il représente un véritable tournant dans le profil de formation des parlementaires socialistes se confirmant sur le long terme (pour plus de détails, voir Mazzoleni *et al.*, 2010). Ce changement est également à mettre en relation avec la transfor-

221 Avec toutefois l'exception de 1910, lorsque le petit groupe parlementaire socialiste (huit députés), composé par une majorité d'élus de la moyenne bourgeoisie, compte une importante proportion d'universitaires.

222 Les deux auteurs affirment que "many Socialist parties first, then Communist parties, questioned the parliamentary and political hegemony of the ruling class, including the over-representation of intellectual bourgeois within working-class parties in parliaments [...]. Some Socialist movements or theorists posited that workers' liberation relies on workers themselves. They therefore concluded that Socialist candidates and parliamentarians should be recruited directly within the working class. For example, one of the twenty-one conditions to enter the Third International was the 'proletarianization' of the ruling elite of the party, including the parliamentary party" (Gaxie et Godmer, 2007 : 116).

223 Dans d'autres pays européens, à la seule exception de l'Italie, les parlementaires socialistes n'ont compté pendant longtemps qu'une minorité d'universitaires. Dans ce sens, les socialistes suisses s'inscrivent dans une tendance commune à leurs camarades allemands, français ou anglais. La seule différence tient au moment où la formation universitaire devient presque une condition *sine qua non* pour siéger au Parlement national. À cet égard, on remarque une spécificité de la députation suisse. En effet, le taux de licenciés universitaires parmi les parlementaires socialistes de la plupart des pays européens est proche ou dépasse 50 % dans les années 1940 (France) ou 1960 (Allemagne et Grande-Bretagne) (Best et Cotta, 2000a; voir aussi Ilonksi, 2007). Par contre, cette évolution, comme nous venons de le voir, n'a lieu pour les socialistes helvétiques que depuis les années 1970-1980.

224 Widmer (2007 : 406 ss.) met en évidence une évolution similaire depuis la fin des années 1980 à propos des membres du comité directeur de la Fédération des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie (FTMH). Ceux-ci sont désormais en majorité des universitaires, alors qu'auparavant ils étaient recrutés en large partie, voire même exclusivement, dans la base ouvrière du syndicat.

mation de l'électorat du PS, qui compte toujours plus de personnes avec une formation supérieure (Oesch et Rennwald, 2010 : 239–240)²²⁵.

En croisant l'indicateur de la formation universitaire avec celui de l'origine sociale, nous observons clairement l'existence d'une corrélation entre l'accomplissement d'études académiques et les milieux sociaux dont sont issus les élus. Autrement dit, plus l'origine sociale est élevée plus croît la proportion d'universitaires : en moyenne, dans la période 1910–2016, 94 % des parlementaires de la grande bourgeoisie sont titulaires d'une licence universitaire, tandis que le taux parmi les élus de la moyenne bourgeoisie est de 77 %. Au contraire, le taux moyen d'universitaires est nettement plus bas parmi les députés et sénateurs de la petite bourgeoisie et les fils d'ouvriers ou des salariés (53 %)²²⁶.

5.2.4.1 La diversification des profils de formation

À propos des branches d'études, Gruner (1970a : 142) a souligné la prépondérance du droit, même si cette formation connaît une importante contraction entre 1920 et 1968. L'importance de cette discipline ne surprend pas vraiment, car il y a historiquement un lien assez évident entre, d'une part,

225 Dans une comparaison internationale, les élus écologistes suisses se caractérisent en moyenne par une présence d'universitaires légèrement plus basse (69 % au cours des années 2000) par rapport à leurs homologues allemands, italiens, français et finlandais, ainsi que par rapport aux députés écologistes siégeant au Parlement européen qui affichent une moyenne supérieure à 75 %, dont une partie considérable dispose notamment d'une formation scientifique. La seule notable exception est représentée par les Verts autrichiens qui, pour la période entre 1975 et les premières années 2000, affichent une moyenne d'universitaires inférieure à 45 % (Tronconi et Verzichelli, 2007 : 365).

226 Au cours de la période 1980–2016, parmi les élus se rangeant en termes d'origine sociale dans la catégorie « ouvriers/salariés », le taux moyen d'universitaires augmente par rapport à celui mesuré pour la période 1910–1957, en passant de 43 à 63 %. Cette évolution à notre avis peut se voir comme une conséquence de la démocratisation des études universitaires ayant facilité aux personnes issues des milieux plus modestes l'accès à une formation académique. Au sujet des parlementaires dont les pères sont des ouvriers ou des salariés, il est intéressant de constater qu'il existe une différence sensible dans le parcours de formation entre ceux siégeant dans la députation du PS et ceux siégeant dans les autres députations (notamment du PRD et du PC/PDC). En effet, parmi les premiers, jusqu'aux années 2000, seule une minorité (au maximum un tiers) a accompli des études universitaires, tandis que dans les autres partis, cette proportion n'est presque jamais inférieure à deux tiers. Il apparaît donc clairement que pour les élus radicaux et démocrates-chrétiens fils d'ouvriers ou de salariés (par exemple, « simples » employés des administrations communales ou cantonales, ainsi que du secteur privé), l'accomplissement d'études universitaires constitue historiquement un outil d'ascension sociale qui, par contre, est beaucoup moins répandu parmi les socialistes issus du même milieu. Pour ces derniers, pendant très longtemps, l'absence d'une formation académique paraît néanmoins compensée, comme le souligne Hans-Ulrich Jost, par la formation dispensée à l'intérieur des syndicats (http://www.hebdo.ch/plutot_des_chances_qui_domine_132133_.html, consultée le 05.07.16). De manière générale, pour nombreux élus du PS une certaine forme d'ascension sociale a donc plutôt été assurée par la carrière politique (mandats dans des municipalités ou dans des gouvernements cantonaux) ou par l'activité de syndicaliste.

une formation de juriste et, d'autre part, l'activité principale remplie par un parlementaire qui est celle justement de légiférer. Nos données montrent que le droit continue à être la discipline d'étude privilégiée des universitaires siégeant sous la Coupole fédérale, même si la présence des juristes connaît une diminution sensible entre 1910 et 2016 (de 74 % à 50 %) (cf. plus loin, tableau 21). Le contingent des économistes augmente, depuis les années 1930 jusqu'aux années 1980, alors qu'au cours de la période plus récente elle diminue, en raison de leur moindre présence au sein des députations radicale et socialiste²²⁷. La proportion des diplômés en sciences de l'ingénieur, en architecture et en mathématiques augmente depuis les années 1930 jusqu'en 2000, alors que par la suite leurs effectifs diminuent (en chiffres absolus, de 27 en 2000 à 19 en 2016). Le taux des titulaires d'un diplôme en médecine (y compris vétérinaire) reste assez stable ne dépassant presque jamais 6 %, tandis que celui des licenciés en lettres connaît une augmentation constante depuis 1957, liée notamment à l'arrivée des femmes au Parlement, qui en fait désormais en 2016 le deuxième groupe d'universitaires le plus important (16 %). Le contingent des licenciés en sciences sociales reste pendant longtemps très marginal, ce qui semble lié au développement tardif de la science politique comme discipline académique autonome²²⁸. Leur présence progresse en revanche entre 1980 et 2016 : de 4 à 9 %. Cette augmentation paraît ainsi refléter l'importance accrue que cette discipline a gagnée au cours des trente dernières années au sein des universités suisses, entre autres avec une augmentation significative du nombre d'étudiants inscrits²²⁹.

227 Parmi les dirigeants des grandes entreprises suisses, l'évolution est exactement opposée pour la période 1980–2000, car, au niveau de la formation académique, on a observé une augmentation sensible des études en sciences économiques (surtout au niveau de la formation postgrade) au détriment des études en droit. Une telle évolution illustre ainsi une claire professionnalisation de la fonction de *top manager* (David *et al.*, 2012 : 65–66 ; Ginalski, 2015 : 243–244).

228 Pour information, rappelons que l'Association suisse de science politique (ASSP) n'est créée qu'en 1959, alors que dans d'autres pays des associations analogues ont été créées bien avant (l'Association internationale de science politique – AISP – est créée par ailleurs en 1949) (Gottraux *et al.*, 2000 : 53 ; pour plus de détails voir notamment la deuxième partie de l'ouvrage : 87 ss.). L'historien Jost explique le développement tardif de la science politique et de la sociologie en Suisse par une culture politique dominante qui voyait avec méfiance les deux disciplines scientifiques, perçues comme des « corps étrangers », censés diffuser des idéaux marxistes et, de ce fait, pas conformes aux intérêts socioéconomiques de l'État : « Soziologie und Politologie hatten in der Schweiz, wie schon verschiedentlich zum Ausdruck kam, einen schweren Stand. Sie galten als nicht konform mit den gesellschaftspolitischen Interessen des Staates, sie passten nicht zur vorherrschenden politischen Kultur und sie weckten nicht selten das Misstrauen der traditionellen Geisteswissenschaften. Sie wurden oft als «unschweizerische Fremdkörper» gesehen und standen im Verdacht, marxistisches Gedankengut zu verbreiten » (Jost, 2007b : 99). Pour une synthèse sur l'essor des sciences humaines et sociales et leur rapport avec l'État et les pouvoirs politiques, voir Jost (2008).

229 D'après les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, en 1980, on compte 6'878 étudiants dans les disciplines liées aux sciences sociales (sciences politiques, sociologie, psychologie, pédagogie, sciences de l'éducation, sciences de la communication), c'est-à-dire 13 % des effectifs estudiantins.

Ces résultats s'inscrivent en large partie dans la tendance observée pour plusieurs pays et caractérisée par le déclin du nombre de parlementaires ayant suivi des études en droit au profit des sciences sociales et économiques. En bref, on constate dans la longue durée une plus grande diversification des profils de formation des élus suisses, comme l'ont montré Gaxie et Godmer pour différents législatifs nationaux en Europe (2007 : 119–123). Cette diversification est essentiellement liée à deux facteurs. Premièrement, les changements qui ont lieu dans l'organisation des universités entraînent la création de nouveaux programmes d'études avec séparation de matières, telles que l'économie, la science politique et l'administration publique, des facultés de droit : “Formerly, future parliamentarians learnt rudiments of economics, government or public administration throughout their law studies. Their contemporary counterparts enter differentiated departments or faculties when they choose these specialties. They are less likely to hold a law degree” (Gaxie et Godmer, 2007 : 123). Deuxièmement, la diversification dans le profil académique des parlementaires est une conséquence du développement de l'intervention étatique dans différents domaines après la Seconde Guerre mondiale et, plus généralement, du rôle croissant des enjeux économiques et financiers. En effet, suivant toujours Gaxie et Godmer (2007 : 123), “states have always interfered with civil society' affairs through law. But since the twentieth century, new types of regulations (economic or welfare regulations for instance) and, therefore, new types of skills required to handle them, have been developed”.

Une brève analyse des disciplines d'études par sexe montre que, par rapport à leurs collègues hommes, les femmes ayant accompli une formation académique affichent une proportion de licenciés en lettres et sciences sociales nettement supérieure à la moyenne. Relevons par ailleurs que l'importante avancée des politologues et sociologues a lieu surtout parmi les élues : en 2016, 18 % des élues universitaires est au bénéfice d'une licence en sciences sociales. Parmi les hommes, ce taux n'est que de 5 % (tableau A14 dans les annexes).

Au sujet des branches d'études dans les principaux groupes parlementaires, nous nous limitons à mentionner les principales évolutions.

Le *droit* reste de loin la discipline la plus répandue parmi les universitaires radicaux. Leur proportion ne change guère en plus de cent ans : elle passe de 67 % en 1910 à 64 % en 2016. Leur évolution néanmoins n'est pas linéaire, car chez les élus du groupe PRD/PLR les juristes diminuent jusqu'en 1980 pour ensuite revenir en force au cours de la période plus récente. Parmi les parlementaires démocrates-chrétiens, les licenciés en droit diminuent constamment de 1910 à 2016, de 90 à 59 %, tout en restant le contingent dominant parmi

En 2015, leur nombre a été multiplié par trois en se fixant à 22'987 étudiants (20 % de tous les étudiants universitaires).

Tableau 21 Branches d'étude des parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1910-2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de conseillers)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Droit	73,5 (111)	63,3 (93)	57,9 (73)	48,0 (82)	50,6 (82)	49,6 (70)
Sciences économiques	-	8,2 (12)	17,5 (22)	19,3 (33)	15,4 (25)	11,3 (16)
Lettres	7,3 (11)	8,8 (13)	7,1 (9)	11,1 (19)	11,1 (18)	16,3 (23)
Sciences naturelles et techniques	6,6 (10)	13,6 (20)	12,7 (16)	14,6 (25)	16,7 (27)	13,5 (19)
Sciences médicales	7,9 (12)	6,8 (10)	4,0 (5)	6,4 (11)	6,2 (10)	4,3 (6)
Sciences sociales	-	-	0,8 (1)	3,5 (6)	8,0 (13)	8,5 (12)
Théologie	4,6 (7)	0,7 (1)	-	0,6 (1)	0,6 (1)	-
Total	100,0(151)	100,0(147)	100,0(126)	100,0(171)	100,0(162)	100,0(141)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes: Pour un parlementaire nous n'avons pas pu identifier la branche d'études en 1937.

Le total dépasse 100 car certains parlementaires ont une double licence: deux en 1937, six en 1980, quatorze en 2000 et cinq en 2016.

les universitaires du groupe PC/PDC. En revanche, au sein de la députation PAB/UDC, le poids des juristes ne fait qu'augmenter, de 20 % en 1937 à 62 % en 2016, tandis que parmi les socialistes leur présence est moindre (un peu plus d'un tiers en 2016). Par rapport à la proportion mesurée pour l'ensemble du Parlement, les économistes sont notamment surreprésentés au sein de la députation radicale, ainsi que parmi les universitaires socialistes mais seulement jusqu'à 1980, et dans le groupe UDC dans les années 2000. Les diplômés en *sciences naturelles et techniques* constituent pendant longtemps le groupe d'universitaires le plus important des élus PAB/UDC (toujours entre 40 et 60 %), en raison de la présence de nombreux ingénieurs agronomes. Ils sont toutefois dépassés par les juristes et les économistes dans les années 2000. Les licenciés en *lettres* et en *sciences sociales* sont enfin surreprésentés parmi les élus socialistes²³⁰.

En ce qui concerne le profil de formation des deux Chambres, la principale remarque à faire tient à l'existence, tout au long de la période 1910–2016, d'un profil scolaire plus différencié parmi les députés que chez les sénateurs (tableau A15 dans les annexes). En effet, le Conseil des États se caractérise toujours par une présence nettement majoritaire de juristes (encore 67 % en 2016). Ce qui s'explique par la place importante que ces derniers continuent

230 Au sein du groupe PS, les licenciés en sciences sociales connaissent une avancée sensible (de 6 % en 1980 à 20 % en 2016). Leur contingent est par contre inférieur dans les trois partis du « bloc bourgeois ». Parmi les universitaires de la députation UDC et PLR, les politologues et sociologues sont carrément absents en 2016.

à revêtir dans les deux députations « dominantes » de la Chambre des cantons, le PDC et le PRD. L'avancée des licenciés en sciences sociales se fait d'abord au Conseil national ce qui s'explique essentiellement par le fait que plus de la moitié de ces derniers siège parmi les socialistes, plus nombreux justement dans cette branche du Parlement. Enfin, la présence des diplômés en sciences naturelles et techniques est historiquement plus marquée au Conseil national, en raison du plus grand nombre d'élus UDC au sein de cette Chambre²³¹.

5.2.4.2 L'importance déclinante du doctorat et les lieux d'étude des universitaires entre continuité et changement

Au sujet de l'obtention d'un doctorat, nos données montrent que l'importance reconnue à ce niveau d'étude varie sensiblement dans le temps (tableau A16 dans les annexes)²³². Durant une large partie du XX^e siècle (jusqu'en 1980), la majorité des députés et sénateurs titulaires d'une licence universitaire achève sa formation par l'obtention d'un doctorat, tandis que lors de la période plus récente celle-ci n'est plus une ressource très répandue parmi les universitaires siégeant au Parlement suisse. En 2016, seul un cinquième de ceux-ci a accompli cette formation académique²³³. Il faut néanmoins relever, d'une part, que dans une comparaison internationale, la proportion des docteurs parmi les élus suisses reste plus élevée par rapport à d'autres pays européens (Gaxie et Godmer, 2007 : 127). D'autre part, la perte d'importance de ce titre académique est en quelque sorte compensée partiellement par l'augmentation – au cours de la période 1980–2016 – du nombre de conseillers nationaux et conseillers aux États qui ont complété leur parcours universitaire avec une formation postgrade (master, diplôme de spécialisation, etc.) : leur proportion passe de 2 à 11 % (de 3 à 16, en chiffres absolus)²³⁴.

231 Précisons toutefois que, au cours des années 2000, ce groupe perd fortement en importance dans la députation UDC, en passant de 47 % en 1980 à plus que 8 % en 2016 (de 8 à 2 en chiffres absolus). Il s'agit d'un changement significatif du profil scolaire des élus de l'ancien Parti agrarien, comptant historiquement un nombre élevé d'ingénieurs agronomes. Ce recul est néanmoins compensé en partie par l'arrivée au Conseil national de plusieurs diplômés en sciences naturelles et techniques parmi les élus des Verts et des Verts libéraux (au total 6 en chiffres absolus en 2016).

232 À titre d'information, Gruner (1970a : 140) avait observé une augmentation du taux de docteurs dans son échantillon de parlementaires (de 29 % en 1920 à 39 % en 1968). Il avait réalisé son calcul à partir de tous les élus et non pas sur l'échantillon plus restreint des universitaires. Si l'on utilise la même base de calcul, sur l'ensemble des parlementaires à chaque date, la proportion d'élus titulaires d'un doctorat augmente dans un premier temps (de 28 % en 1910 à 38 % en 1980) et, ensuite, diminue (plus que 12 % en 2016).

233 La majorité des titulaires d'un doctorat l'a accompli en droit (encore 53 % en 2016). Au cours de la période plus récente, nous assistons, d'une part, à une présence accrue d'élus au bénéfice d'un doctorat en sciences naturelles et, d'autre part à un recul très sensible des docteurs en économie.

234 Si dans le calcul, nous incluons aussi les parlementaires titulaires d'un doctorat ayant suivi une formation postgrade, le taux serait de 3 % en 1980 (5 parlementaires) et 18 % en 2016 (25 parlementaires).

L'obtention du doctorat revêt une importance assez différente selon l'appartenance partisane. L'évolution, à nos yeux, fort intéressante concerne l'effectif des docteurs au sein de la députation socialiste. Celle-ci, comme nous venons de le mentionner, se caractérise pendant longtemps par le taux le plus bas de licenciés universitaires. Pourtant, une proportion très élevée, toujours supérieure à celle mesurée pour l'ensemble de l'Assemblée fédérale, achève sa formation académique avec un doctorat. Tout en étant minoritaire, le contingent des universitaires socialistes accomplissait donc un parcours académique plus long. Par contre, depuis 1980, l'importance du doctorat recule très significativement parmi les universitaires du PS (de 62 % en 1980 à 12 % en 2016). Il est curieux de noter que la perte d'attrait de ce titre ait lieu, au sein de la députation socialiste, en même temps que son taux de licenciés universitaires croît fortement.

La proportion des titulaires d'un doctorat est assez similaire pour les deux Chambres fédérales lors de la période 1910–1980. Par contre, au cours des trente dernières années, nous assistons à une évolution se caractérisant par une importance quelque peu différente accordée à ce titre d'étude dans les deux branches du législatif helvétique. En effet, tout en diminuant, une proportion plus élevée des universitaires au Conseil des États accomplit ses études par une thèse de doctorat (30 % en 2016) ; au Conseil national le taux est en revanche toujours inférieur (19 % en 2016). En termes de genre, le doctorat est une ressource qui revêt plus d'importance pour les parlementaires hommes que pour leurs collègues femmes²³⁵.

Au sujet des lieux d'études, certains pays occidentaux se caractérisent par une structure universitaire plus élitiste dans laquelle des lieux de formation paraissent plus privilégiés pour les futurs groupes dirigeants, y compris parmi les parlementaires (Hartmann, 2007 : 61). C'est le cas, par exemple, d'Oxford, de Cambridge (*Oxbridge*) et de la London School of Economics and Political Science en Angleterre (Rush et Cromwell, 2000 : 483–484), de Yale, Harvard et Princeton aux États-Unis ou l'École nationale d'administration (ENA) en France (Eymeri, 2001). Par contre, “in other countries where superior education systems are less elitist, parliamentarians tend to be alumni of ‘good’, but often ‘regional’, universities more than of specific schools” (Gaxie et Godmer, 2007 : 126). La Suisse se rapproche du deuxième cas de figure évoqué par les deux auteurs, car il n'existe pas de véritable lieu d'études privilégié par les députés et sénateurs helvétiques. Le système d'éducation suisse, à l'instar de celui allemand, étant donc moins élitiste que celui américain, anglais ou français. Il existe pourtant des hautes écoles au sein desquelles un nombre

235 Plus précisément, parmi les parlementaires hommes, la proportion de ceux ayant achevé leur formation universitaire par un doctorat passe de 58 % (1980) à 25 % (2016). Parmi les élues, le taux recule de 33 à 14 %.

majeur de parlementaires a accompli ses études académiques. À cet égard, pour son échantillon d'élus nationaux, Gruner (1970a: 140–142) observe que Berne et Zurich fournissent le plus grand effectif d'anciens étudiants suivis par Fribourg et l'École polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ).

En ce qui concerne nos données, il faut préciser que, contrairement à celles de Gruner, elles tiennent compte des universités dans lesquelles les députés et sénateurs ont suivi une partie ou la totalité de leurs études, et pas seulement de celles où les élus ont obtenu leur licence ou diplôme²³⁶. Malgré cette différence, nos données pour la période 1910–2016 confirment que Zurich et Berne forment la majorité (seulement relative en 2016) des universitaires siégeant à l'Assemblée fédérale (tableau A17 dans les annexes)²³⁷. Jusqu'à la fin des années 1950, l'Université de Berne affiche la proportion la plus élevée d'anciens étudiants sous la Coupole fédérale, ensuite elle perd sensiblement son attrait au profit de l'Université de Zurich. Dans cette dernière, la plus grande du pays, ont toujours étudié entre un quart et un tiers des parlementaires titulaires d'une licence universitaire. L'Université de Fribourg connaît un important bond en avant entre 1910 et 1937, lorsqu'elle devient un lieu de formation très convoité par les conseillers conservateurs. Entre les années 1930 et 1980, elle forme presque un cinquième des élus nationaux, alors que depuis 1980 leur taux diminue en raison de la baisse sensible des effectifs du groupe PDC aux Chambres fédérales. Historiquement, presque 20 % des universitaires a passé par les deux *alma mater* lémaniques, Genève et Lausanne. En ce qui concerne l'EPFZ, pas moins de 10 % des parlementaires avec un titre universitaire y a accompli sa formation depuis les années 1930, notamment en sciences naturelles et techniques. L'augmentation de ses effectifs entre 1910 et 1937 est, d'une part, liée à la croissance générale du nombre des ingénieurs et architectes présents au Parlement suisse et, d'autre part, à la diminution des élus ayant obtenu leur diplôme à l'étranger, notamment dans les écoles polytechniques allemandes. Par contre, au cours des trente dernières années, le taux des diplômés à l'EPFZ baisse, notamment en raison de la très forte diminution des universitaires au sein du groupe UDC, qui affiche historiquement une proportion très élevée d'ingénieurs formés justement à l'École polytechnique zurichoise. En ce qui concerne l'Université de Bâle, la

236 Ce choix a été dicté par le manque, parfois, d'informations sur le lieu exacte d'obtention du titre universitaire.

237 Le classement des lieux de formation reflète largement la taille des différentes universités. Ainsi, il n'est pas si surprenant que Zurich, étant la plus grande université du pays en termes de nombre d'étudiants, forme aussi le taux le plus important d'élus fédéraux. Alors que Neuchâtel et Saint-Gall (parmi les plus petites hautes écoles) ne forment qu'une proportion plus limitée de députés et sénateurs. L'effectif des parlementaires ayant étudié à l'École polytechnique fédérale de Lausanne reste très faible, en raison aussi du fait que la quasi-totalité des ingénieurs et architectes siégeant à l'Assemblée fédérale sont des alémaniques formés à l'EPFZ.

moindre présence de parlementaires y ayant suivi leur formation académique est à lier, dans la première moitié du XX^e siècle, au recul des théologiens (en 1910, la haute école bâloise forme plus de la moitié des licenciés en théologie). L'augmentation des effectifs d'étudiants de Bâle en 1980 est tributaire de la croissance à l'Assemblée fédérale des diplômés en médecine et – bien que dans une moindre mesure – des économistes. Ensuite, au cours de la période plus récente, la diminution est liée au recul des médecins et des économistes, ainsi qu'au fait que l'*alma mater* bâloise a perdu partiellement son attrait comme principal lieu de formation des juristes au Parlement. Alors que ceux-ci étaient presque un cinquième en 1910, ils ne sont plus que 9 % en 2016. L'Université de Neuchâtel (la plus petite du pays) forme environ 5 % des parlementaires essentiellement originaires de la région. Enfin, l'Université de Saint-Gall, dès les années 1950, forme un nombre croissant d'universitaires, notamment dans les sciences économiques (pas moins d'un quart en 2016)²³⁸.

À propos des lieux des études universitaires, deux spécificités partisanes ressortent assez clairement. Premièrement, l'Université de Fribourg, comme déjà dit, se distingue comme le véritable centre de formation privilégié des universitaires démocrates-chrétiens. Pendant longtemps, plus de la moitié de ces derniers y accomplit ses études. Le pourcentage baisse à un tiers dans les années 2000²³⁹. Deuxièmement, l'École polytechnique fédérale de Zurich a formé pas moins de 40 % des universitaires siégeant dans les rangs PAB/UDC, en raison de la présence de plusieurs ingénieurs agronomes. Elle perd son « attrait » parmi les élus UDC au cours de la période plus récente au profit de l'Université de Zurich.

En ce qui concerne les formations académiques à l'étranger, Gruner a observé qu'au XIX^e siècle une large majorité des élus obtenaient un grade académique dans une haute école étrangère, notamment en Allemagne. Pour la période 1920–1968, il a constaté en revanche une nette diminution de ce phénomène (Gruner, 1970a : 140–142). Les données à notre disposition confirment clairement cette tendance (tableau A18 dans les annexes). Alors qu'au début du XX^e siècle 81 % des universitaires au Parlement fédéral a accompli une partie ou toutes ses études à l'étranger, en 2016 il n'y a plus

238 L'histoire de l'Université de Saint-Gall est assez particulière, car, comme le souligne Burren (2007), elle doit faire face à l'opposition des autres hautes écoles suisses. Ce n'est finalement qu'en 1939 qu'on lui accorde le droit d'attribuer des doctorats. De plus, elle acquiert seulement en 1995 son statut d'université à part entière. Le fait qu'elle soit un centre de formation convoité pour les études en sciences économiques s'explique par les liens qu'elle réussit à développer très tôt avec les milieux des entreprises.

239 À titre anecdotique, précisons que pour nos six cohortes d'élus fédéraux, il n'y a que trois parlementaires radicaux ayant étudié dans la même haute école, dont le premier de notre échantillon apparaît seulement en 1957. Il s'agit de Pierre Glasson, docteur en droit, conseiller d'État (1946–1959), conseiller national fribourgeois (1951–1971) et président du PRD suisse (1964–1968).

que 24 % qui a effectué un séjour d'étude en dehors de la Suisse. Il ressort de cela que le séjour d'étude à l'étranger, autrefois facteur presque contraignant dans l'accomplissement des études universitaires, est devenu une ressource moins indispensable. En général, on peut parler d'une « nationalisation » du parcours académique des élus fédéraux²⁴⁰.

Trois constats généraux peuvent se faire quant aux lieux choisis pour les séjours d'étude à l'étranger (tableau A19 dans les annexes). Premièrement, alors que jusqu'à la fin des années 1930, l'Allemagne est le lieu de destination par excellence, elle perd ensuite de son attrait. Deuxièmement, les expériences d'étude dans les pays anglo-saxons, notamment aux États-Unis, longtemps très minoritaires parmi les députés et sénateurs helvétiques, gagnent en importance notamment pour des formations postgrade²⁴¹. Enfin, une partie également croissante de parlementaires universitaires effectue un séjour d'étude à l'étranger dans des pays moins « conventionnels » (par exemple, l'Espagne, la Suède ou les Pays-Bas)²⁴².

5.2.5 La moindre présence des officiers

Depuis la fondation de l'État fédéral en 1848, la présence d'officiers a toujours été très élevée parmi les parlementaires fédéraux²⁴³. Pour cette raison, il s'avère approprié de prendre en considération les relations entre l'Assemblée fédérale et l'armée. Cette caractéristique est liée au statut de milice de l'armée suisse, qui veut que chaque citoyen soit également un soldat servant chaque année son pays sous les drapeaux²⁴⁴. De nombreux citoyens exercent ainsi des fonctions

240 Si l'on considère l'ensemble des parlementaires, y compris donc ceux sans une formation universitaire, la proportion d'élus ayant séjourné à l'étranger dans le cadre de leur formation passe de 63 % (1910) à 16 % (2016).

241 Parmi les dirigeants des principales entreprises suisses, la tendance à effectuer en partie ou entièrement ses études à l'étranger, notamment aux États-Unis, est beaucoup plus marquée (Mach *et al.*, 2011 : 100).

242 Nous sommes évidemment conscient de la difficulté de généraliser ces résultats sur les lieux d'étude à l'étranger, en raison du faible nombre des effectifs. Néanmoins, nous avons estimé opportun de les présenter, tout en relativisant leur portée, dans le but de mettre en évidence des tendances assez intéressantes qui paraissent se dégager à ce sujet.

243 A ce sujet, Gruner (1966b : 145) relate l'anecdote suivante : « Le chancelier fédéral Georges Bovet racontait une petite histoire sur le conseiller aux États tessinois Airoldi ; celui-ci, qui avait presque perdu la vue, et se dirigeait à tâtons à travers la vieille salle étroite où avaient lieu les séances, murmurait chaque fois qu'il touchait un objet inconnu : « Pardon, mon colonel! ».

244 Par le principe de milice, il existe une sorte de symbiose entre le service militaire et la société civile : « le milicien suisse n'est donc pas un « réserviste » au sens où on l'entend à l'étranger. Lorsqu'il dépose pour un temps son uniforme et son fusil – qu'il garde à la maison –, il reste soldat ; il est, constamment, à la fois citoyen et soldat. L'armée suisse ne se situe pas hors du peuple, avec des conceptions et des lois spécifiques ; elle est le peuple en armes. » (Kurz, 1985 : 12–13). Cette perméabilité entre la société civile et l'armée est également réaffirmée, en pleine Guerre froide, par le conseiller fédéral Rudolf Gnägi (PAB/UDC/BE), chef du Département militaire fédéral de 1968 à 1979 et lui-même major : « *la Suisse n'a pas d'armée, la Suisse est une armée* » (cité par

militaires importantes en plus de leur activité professionnelle principale. De plus, Gruner a observé que « les liens créés au sein de formations militaires [...] peuvent facilement se déplacer sur le plan politique et constituent un appui électoral souvent durable » (1970a : 224)²⁴⁵.

Alors que pour la période 1920–1968, Gruner a souligné une stabilité de l'effectif des officiers (40 %), nos données permettent de mieux souligner l'impact de l'introduction de la proportionnelle en 1918 au sujet de cet indicateur. En effet, avec l'élection de nombreux parlementaires socialistes (au détriment surtout des radicaux), qui ne disposent que très rarement de grade militaire, la proportion d'officiers entre 1910 et 1937 diminue sensiblement, en passant de 57 à 34 % (graphique 7).

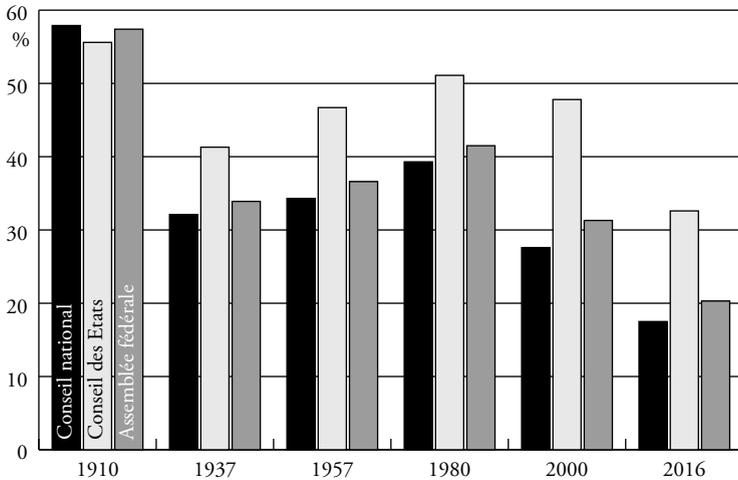
La forte diminution observée pour 1937 tient aussi à des facteurs contingents liés à un changement du contexte social après la Première Guerre mondiale marqué par une perte de prestige de l'armée et par la diffusion d'un sentiment antimilitariste parmi une large partie de la population. La situation a changé depuis les années 1930, lorsque Hitler accède au pouvoir en Allemagne. Dans un contexte marqué par de fortes tensions internationales et de possibles menaces extérieures pour la Suisse, l'armée acquiert de nouveau du crédit aux yeux de la population et des autorités politiques fédérales qui augmentent considérablement les investissements dans le domaine militaire²⁴⁶. L'adoption du principe de la Défense nationale, accepté sans réserve jusqu'aux années 1960, permet à l'armée d'accroître son prestige, ce qui se reflète dans

Streit, 2006 : 29). Cette symbiose est également résumée de manière assez éloquent par Roger de Diesbach (1988 : 17–18), lorsqu'il affirme qu'« [u]ne promotion militaire entraîne souvent une promotion civile. Un colonel reste rarement employé de banque. Ce qui est vrai dans l'industrie et la finance, l'est aussi dans l'administration fédérale ou l'enseignement. Nombre de belles carrières du pays doivent autant au moteur de la réussite civile qu'à la vapeur des galons militaires ».

245 Cela vaut également pour les élites économiques, pour lesquelles la carrière militaire a historiquement constitué un lieu de formation et de rencontre privilégié. Jusqu'aux années 1980–1990, l'armée a représenté une source de légitimité et de prestige à travers laquelle la majorité des dirigeants des principales entreprises suisses ont pu acquérir des compétences de direction et de commandement (Mach *et al.*, 2011 : 88). Une étude réalisée au début des années 1970 a constaté que le corps des officiers de la « division-frontière 2 » (comptant plus de dix mille hommes) était composé entre autres par 39 cadres de l'industrie et 12 cadres d'assurances, ainsi que 47 directeurs de petites et moyennes entreprises. Parmi ces officiers de la division les principales entreprises suisses et parfois étrangères étaient représentées, dont par exemple : Ciba-Geigy, Esso, Lonza, Ebauches SA, Swissair, Nestlé, Landis & Gyr, Hoffmann-La Roche, UBS, Société de Banque Suisse, Crédit Suisse, Von Roll, IBM, Renault, Olivetti et Migros (Holliger, 1974 : 125 ss.). Ajoutons qu'encore dans les années 1980, l'entreprise d'armement Oerlikon-Bührle exigeait que ses cadres soient au moins capitaines et qu'ils aient accompli, si possible, les cours d'état-major général (de Diesbach, 1988 : 17).

246 Au début de la Première Guerre mondiale, en 1914, l'armée suisse compte à peu près 250'000 militaires (officiers et soldats). Les effectifs s'élèvent désormais à 630'000 militaires au déclenchement de la Seconde Guerre mondiale (1939) et à 880'000 militaires en pleine Guerre froide (1962) (Senn, 2008).

Graphique 7 Officiers parmi les parlementaires (1910–2016), par Chambre fédérale, en %



Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

l'augmentation du taux d'officiers jusqu'en 1980, date à laquelle 42 % des parlementaires a suivi une carrière militaire (pour plus de détails, voir plus loin, encadré 4)²⁴⁷. En résumé, au cours de la période 1910–1980, la carrière d'officier, souvent très longue, revêt une certaine importance pour siéger au législatif helvétique. Elle constitue donc une ressource non négligeable du recrutement parlementaire en Suisse, en particulier dans les partis du centre-droit où elle devient souvent incontournable pour envisager une carrière de conseiller national ou conseiller aux États.

Depuis 1980, en raison entre autres de la présence toujours plus importante d'élus, la proportion d'officiers militaires diminue très sensiblement : entre 1980 et 2016, leur effectif se réduit presque de la moitié. De nos jours, « seulement » un cinquième de tous les conseillers nationaux et conseillers aux États est gradé à l'armée²⁴⁸. Cela témoigne ainsi d'une certaine démocratisation du recrutement parlementaire, car l'élection au législatif fédéral est davantage « facilitée » aux personnes ne disposant pas d'un grade militaire²⁴⁹. Une telle

247 Si on ne tient pas compte des parlementaires femmes, en 1980 leur proportion – parmi les parlementaires hommes – atteint 46 %.

248 Sans compter les parlementaires femmes, la proportion des officiers parmi les seuls parlementaires hommes diminue aussi, mais de manière un peu moins marquée : 46 % en 1980, 40 % en 2000 et 28 % en 2016. À titre anecdotique, mentionnons qu'en 2000 on compte la seule élue officier de l'armée. Il s'agit de la conseillère nationale Maya Lalive d'Epinay-Buff (PRD/SZ), capitaine, femme du président des CFF Thierry Lalive d'Epinay, ancien colonel EMG.

249 Parmi les dirigeants des entreprises MEM, la présence d'officiers est historiquement plus marquée, à l'exception du début du XX^e siècle. Pour la période plus récente, contrairement aux élus

évolution découle, par ailleurs, des profonds changements que l'armée suisse a connu en termes d'organisation et de légitimité, notamment depuis la fin de la Guerre froide. C'est en effet à cette époque, sanctionnant en quelque sorte la « fin des certitudes » (Streit, 2006 : 119), que l'on adopte les principales réformes de l'institution militaire qui entraînent, entre autres, une importante réduction des effectifs²⁵⁰. La proportion de gradés parmi les élus fédéraux en 2016 (20 %) reste néanmoins très élevée en comparaison avec le taux d'officiers sur l'ensemble de la population masculine suisse (0,6 % en 2015).

Une brève analyse par chambre permet de constater que le Conseil des États se caractérise par un taux d'officiers nettement supérieur, en raison de la faible présence des partis de gauche et des femmes au sein de la Chambre haute (graphique 7). Il apparaît donc clairement que cette ressource est beaucoup plus importante dans le recrutement des sénateurs²⁵¹.

En termes d'appartenance partisane, il existe des différences significatives. La présence d'officiers parmi les groupes parlementaires continue à suivre largement le clivage gauche-droite. En effet, ils sont très peu présents dans la députation socialiste et absents parmi les Verts²⁵². Disposer d'un grade militaire est une ressource largement plus importante dans le recrutement des élus du « bloc bourgeois » (PRD/PLR, PC/PDC et PAB/UDC), même si leur proportion continue à diminuer (graphique 8)²⁵³.

fédéraux, le grade militaire reste une condition largement décisive pour accéder aux fonctions dirigeantes des entreprises du secteur des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie : 70 % d'officiers en 1980 et 69 % en 2000 (respectivement 42 % et 31 % parmi les parlementaires) (Ginalski, 2015 : 226).

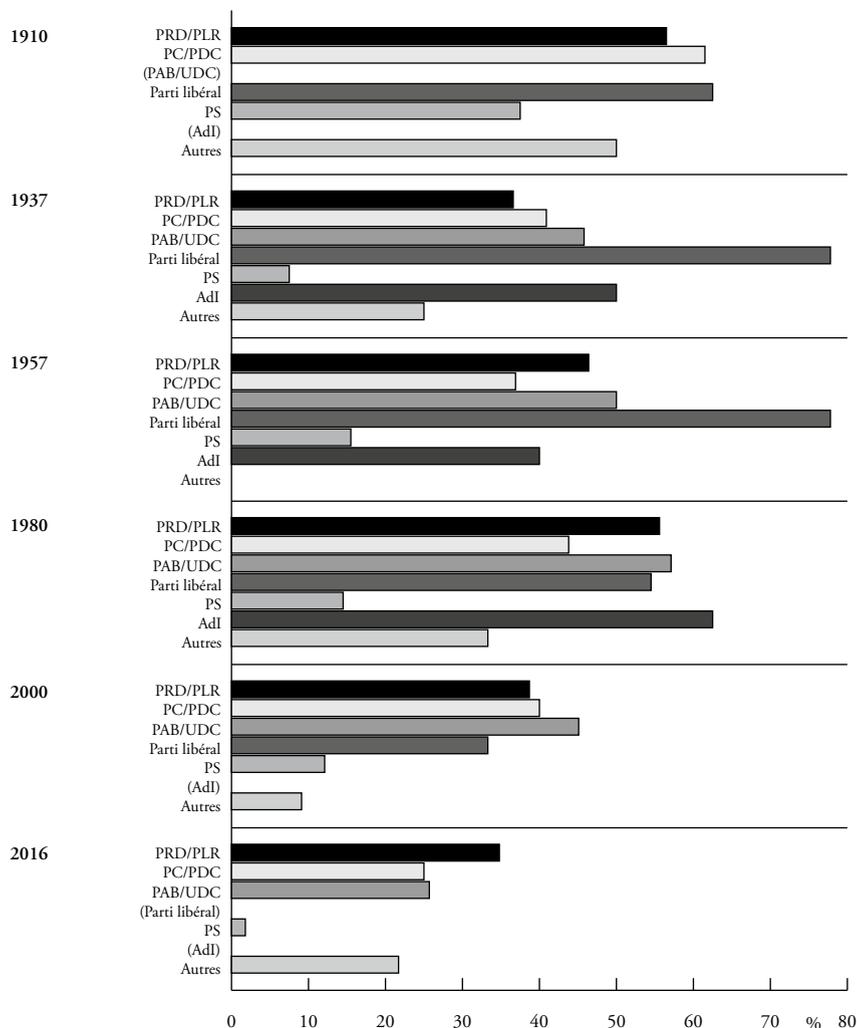
250 Le principal tournant dans l'histoire récente de l'armée suisse est représenté par la votation sur l'initiative populaire, lancée par le Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA), demandant la suppression pure et simple de l'armée. La votation a lieu le 26 novembre 1989, c'est-à-dire deux semaines après la chute du Mur de Berlin. La participation élevée (69 %) et le résultat (l'initiative tout en étant refusée, recueille 35,6 % d'avis favorables) créent un véritable choc et poussant les responsables militaires à envisager d'importants projets de réforme (Armée 95 et Armée XXI). Les effectifs réels (officiers et soldats de l'armée active et de la réserve) sont sensiblement diminués, en passant environ de 800'000 militaires au début des années 1990 à plus que 200'000 en 2010 et 170'000 en 2015 (DDPS, 2015 : 3). La précédente réforme d'envergure avait été adoptée au début des années 1960 (Armée 61) (Streit, 2006 : 119 ss. ; pour plus de détails sur la votation de 1989, voir Masnata et Rubattel, 1995 : 170–173).

251 Sans tenir compte des femmes, les différences dans la proportion d'officiers entre les deux branches restent frappantes, en raison de la plus forte présence au Conseil national d'élus socialistes et, depuis 2000, des écologistes. Voici les taux d'officiers pour les trois dates de la période plus récente : 1980 (44 % Conseil national, 55 % Conseil des États) ; 2000 (35 % Conseil national, 60 % Conseil des États) ; 2016 (25 % Conseil national, 39 % Conseil des États).

252 Le seul officier en 2016 dans les rangs socialistes est le Zurichois Daniel Jositsch, professeur de droit pénal à l'Université de Zurich et lieutenant-colonel à l'armée (conseiller national de 2007 à 2015 et ensuite conseiller aux États).

253 L'armée constitue pour nombreux élus de la députation PAB/UDC l'une des principales sources de légitimité, voire même d'ascension sociale. En effet, alors que les députations du PRD, du PC/PDC et du Parti libéral, affichent un taux dépassant presque toujours le 70–75 % d'officiers universitaires, l'ancien parti agrarien se caractérise depuis les années 1950 par la proportion la

Graphique 8 *Officiers parmi les parlementaires (1910–2016), par groupe parlementaire, en %*

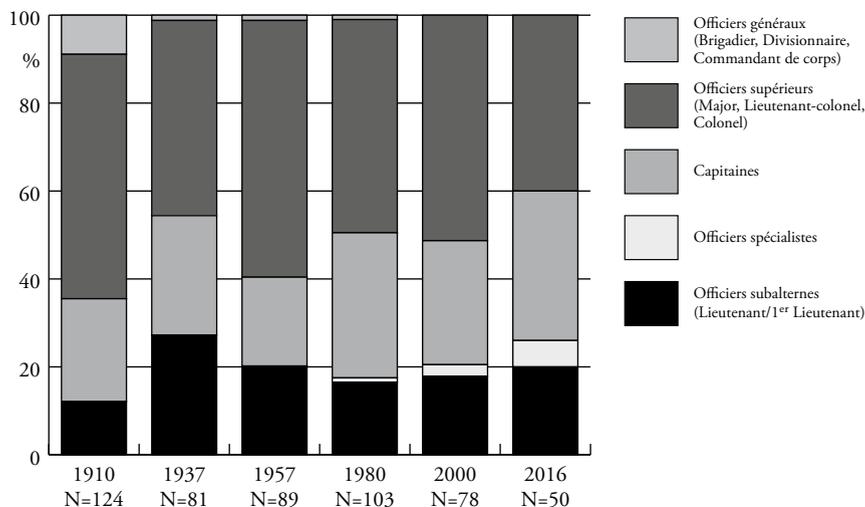


Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: Entre parenthèses, lorsqu'à la date le parti n'existe pas et donc il ne compte pas de membres au Parlement.

plus élevée d'officiers n'ayant pas suivi une formation académique. Il paraît donc qu'au sein du groupe PAB/UDC la carrière militaire compense souvent l'absence d'un cursus universitaire. Par ailleurs, la très grande majorité des élus fédéraux cumulant le grade d'officier et une formation académique a suivi des études en droit, ce qui rejoint les constats faits par Jaun (1983, 1991) et Guisolan (2003) à propos des membres de l'État-major-général.

Graphique 9 Répartition des officiers au Parlement fédéral (1910–2016), en % (sur le total des officiers)



Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

En croisant l'indicateur du grade militaire avec celui de la profession, il ressort, malgré un affaiblissement depuis 1980, un fort lien entre certains groupes professionnels et la carrière d'officier. En moyenne, au cours du XX^e siècle et au début du XXI^e siècle, pas moins de 40 % des professions libérales (avocats, médecins, conseillers indépendants), des entrepreneurs (industrie, arts et métiers) et des salariés du secteur privé (dirigeants d'entreprise) a gradé à l'armée. Précisons toutefois qu'au cours des années 2000, les officiers sont sous-représentés (par rapport au taux général mesuré pour l'ensemble du Parlement) parmi les médecins et les consultants indépendants. Après 1980, la carrière militaire perd aussi très clairement en importance parmi les agriculteurs élus sous la Coupole fédérale. Relevons, par contre, que parmi les salariés du secteur public et les politiciens de carrière (notamment les fonctionnaires d'association et plus récemment les parlementaires professionnels) le taux est toujours inférieur à celui mesuré pour l'ensemble du législatif helvétique. Par ailleurs, ce dernier constat ne doit pas surprendre, étant donné que dans ces deux derniers groupes professionnels, on compte nombreux élus socialistes²⁵⁴.

254 De nos données, il ressort également que le fait d'entamer une carrière militaire est plus répandu parmi les élus de la moyenne et grande bourgeoisie et, dans une moindre mesure, parmi les élus issus des milieux ouvriers ou de la petite bourgeoisie. En moyenne, pour l'ensemble de la période 1910–2016, 44 % des premiers a gradé à l'armée, tandis que la proportion baisse à 34 % pour les parlementaires de la petite bourgeoisie et à 24 % pour ceux de la catégorie « ouvriers/salariés ».

Si l'on regarde de plus près la répartition des gradés parmi les parlementaires suisses, il est intéressant d'observer que pour la période 1910–2016 seule une minorité a entamé une carrière militaire en qualité d'officier subalterne (lieutenants et premiers-lieutenants) ; leur taux diminue même dès 1937. Une nette majorité, jamais inférieure à trois quarts, se range par contre dans la catégorie des officiers supérieurs (incluant les majors, les lieutenants-colonels et les colonels) et des capitaines (graphique 9)²⁵⁵.

Encadré 4 L'armée suisse et l'adoption du principe de la Défense nationale

L'importante diminution du taux d'officiers entre 1910 et 1937 n'est pas exclusivement due à l'introduction de la proportionnelle en 1918 pour l'élection du Conseil national, ayant permis l'entrée de nombreux élus socialistes dépourvus de grade militaire. En effet, au cours de cette même période, nous assistons à un recul marqué des officiers parmi les deux principaux partis du « bloc bourgeois » : le PRD et le PC (graphique 8). Les raisons de cette évolution si particulière tiennent apparemment au changement du contexte social qui a lieu après la Première Guerre mondiale, y compris en Suisse (voir notamment Jost, 1986b : 713 ss.). Les années 1920, avec l'élection au Conseil fédéral et la nomination comme nouveau chef du Département militaire de Karl Scheurer (PRD/BE) (colonel), se caractérisent pour la Suisse par une période marquée par une diminution des dépenses militaires. Pendant celle-ci la Confédération renonce même aux plus modestes adaptations. Cette situation ne serait toutefois que la conséquence d'un sentiment très répandu dans toute l'Europe. Plus précisément, « [g]avés d'horreurs, les peuples européens étaient profondément las de la guerre. La répulsion qu'elle provoquait, l'aspiration à une paix durable, l'espoir que celle-ci serait garantie par la nouvelle ligue des nations contrecarraient toute activité militaire » (Kurz, 1985 : 75). À ces éléments liés au contexte international, ajoutons au moins deux autres facteurs, liés cette fois-ci au contexte suisse, ayant contribué à remettre en cause le rôle de l'armée et à faire baisser son prestige : la grève générale de 1918^{a)} et les événements liés à la fusillade de Genève le 9 novembre 1932^{b)}. À partir de la moitié des années 1930, l'armée commence néanmoins à acquérir à nouveau du crédit auprès des autorités politiques et de la population, notamment avec l'arrivée au pouvoir d'Adolf Hitler en Allemagne et le rapprochement de celui-ci avec le régime fasciste de Mussolini débouchant sur la signature en 1939 du Pacte d'Acier. Face à ces événements, le gouvernement fédéral décide de moderniser l'armée. Cette tâche est notamment confiée au successeur de Scheurer au Département militaire, Rudolf Minger (UDC/BE), lui-même colonel. Dès 1930, ce dernier participe à des assemblées publiques (appelées « journées du peuple ») grâce auxquelles il parvient à convaincre la majorité de la population de la nécessité de réformer l'ensemble des mesures civiles, militaires et politiques aptes à assurer l'indépendance de la Suisse et la défense contre les menaces extérieures (*Défense nationale*). Il estime nécessaire de diffuser au sein de la population l'idée que l'armée constitue le véritable instrument pour le maintien de la paix. Dans cette évolution, un rôle déterminant est aussi joué par le Parti socialiste suisse. En effet, après avoir âprement critiqué la politique menée par Minger, en janvier 1937 il décide d'adhérer définitivement à la Défense nationale (Wahlen, 1965 ; Altermatt, 1993 : 373–374).

255 Le groupe du PS, contrairement aux députations du « bloc bourgeois », se caractérise historiquement par une présence plus marquée d'élus avec des fonctions d'officier subalterne. Une des rares exceptions est représentée par le conseiller national Heinz Bratschi (PS/BE), colonel à l'État-major général de l'armée et président du groupe socialiste aux Chambres fédérales (1978–1980). Il est fils de Robert Bratschi, ancien président de l'Union syndicale suisse (USS) et député fédéral.

En gardant à l'esprit les événements ayant marqué le rôle de l'armée suisse dans les années 1920 et 1930, nous pouvons plus facilement expliquer la baisse du taux d'officiers observée au sein de la députation radicale et démocrate-chrétienne. À propos du groupe PRD, il est intéressant de noter que nos données pour 1937 (37%) divergent beaucoup de celles indiquées par Gruner (1970a: tableau HH) pour 1944 (60%). Après vérification, la majorité des parlementaires présents dans notre échantillon en 1937 (43 sur 71) ne siège plus à l'Assemblée fédérale en 1944. Ces derniers sont remplacés par de nouveaux élus ayant gradé à l'armée. On peut supposer que le grade militaire ait gagné en importance lors des élections fédérales de 1939 et 1943 dans le contexte de la Seconde Guerre mondiale. Après le deuxième conflit mondial, le principe de la Défense nationale est accepté sans réserve jusqu'aux années 1960. C'est justement dans la période allant des années Quarante aux années Soixante, marquée par cette revalorisation de l'armée, que la plupart des parlementaires de notre échantillon de 1980 a accompli son service militaire et entamé une carrière au sein de l'armée. Il n'est donc pas étonnant d'observer que, mis à part 1910, le taux le plus élevé parmi les députés et sénateurs soit atteint en 1980, dans une période encore marquée, par ailleurs, par la Guerre froide.

a) À cette occasion, l'armée est mobilisée par le Conseil fédéral, sous la pression entre autres des partis du « bloc bourgeois » et des milieux patronaux. Cela contribue finalement à faire échouer la grève générale en novembre 1918, car le comité d'Olten, à la tête du mouvement des grévistes, sous la menace d'une intervention militaire, décide finalement d'accepter l'ultimatum du gouvernement exigeant la fin de la grève sans condition (Vuillemier *et al.*, 1977; Gautschi, 1988; Degen, 2008).

b) Pour assurer l'ordre public lors d'une manifestation ouvrière contre le fascisme animée par le leader socialiste Léon Nicole, le gouvernement genevois demande l'intervention de l'armée. Celle-ci se dégage en ouvrant le feu et faisant 13 morts et 65 blessés (Batou, 2012).

5.3 Les élus fédéraux entre profession, carrière politique et cumul de mandats

Dans cette deuxième partie de notre analyse prosopographique, nous allons nous pencher tout d'abord sur l'évolution du *background* professionnel des parlementaires. Cela nous permettra de vérifier si, comme nous l'avons supposé dans notre deuxième hypothèse, la faible professionnalisation caractérisant l'Assemblée fédérale a effectivement favorisé la présence de catégories professionnelles traditionnelles, comme les professions libérales ou les politiciens professionnels qui peuvent plus facilement concilier leurs activités avec le mandat de député ou sénateur. Nous pourrions aussi évaluer l'impact du processus de professionnalisation sur les parlementaires, à la lumière des réformes discutées et mises en œuvre essentiellement depuis les années 1990 (voir sous-chapitre 4.2). Dans les pages suivantes, nous allons vérifier, d'une part, si et dans quelle mesure le mandat parlementaire en Suisse devient une véritable profession et, d'autre part, s'il est possible d'identifier des mécanismes de différenciation de cette charge par rapport à d'autres « ancrages » sociaux. Pour ce faire, nous nous pencherons en premier lieu sur l'indicateur de la profession qui nous permettra d'évaluer aussi la pertinence de notre quatrième hypothèse, supposant que les réformes parlementaires conduisent à une professionnalisation qui devrait se manifester par l'apparition de véritables parlementaires professionnels – vivant essentiellement donc de leur mandat de conseiller national ou conseiller aux États – et par

l'augmentation du nombre d'élus exerçant une profession que nous pouvons considérer comme complémentaire à leur charge politique.

Deuxièmement, nous nous intéresserons à la carrière politique remplie par les élus avant leur élection au législatif fédéral. Cet indicateur se révélera utile pour tester notre troisième hypothèse, selon laquelle l'importance des structures fédéralistes favoriserait l'ancrage local des carrières des députés et sénateurs et la persistance du *cursus honorum*. Enfin, par l'analyse du cumul des mandats (politiques, économiques, administratifs et académiques) nous pourrions voir comment évolue, dans un Parlement de milice, l'occupation simultanée d'autres fonctions, outre celle d'élus fédéraux. Ce dernier indicateur nous permettra donc de vérifier s'il existe effectivement, comme supposé dans notre hypothèse 4, une diminution du nombre d'élus occupant simultanément d'autres mandats, en raison des conditions de travail plus contraignantes pour les parlementaires fédéraux. En d'autres termes, il s'agit de voir si nous pouvons observer une « spécialisation » entre les échelons politiques (communal, cantonal et fédéral), ainsi qu'une différenciation de la sphère parlementaire par rapport aux autres sphères (économie, administration et université).

5.3.1 La prédominance des indépendants et la montée des parlementaires professionnels

Une des conclusions importantes de l'étude de Gruner pour la période 1920–1968 renvoie à la faible représentation des salariés. Il admettait que « certes, son évolution est marquée par une tendance à l'accroissement, suivant en cela les courants socioéconomiques généraux. Cependant, la part que prennent les salariés à la composition des Chambres fédérales ne correspond pas du tout aux proportions observées dans l'ensemble de la population active » (1970a : 146). Nos données rejoignent globalement les observations de Gruner. Le Parlement helvétique se caractérise, en effet, par la prédominance des professions d'indépendants et des professionnels de la politique et par une sous-représentation des salariés, par rapport à la population active²⁵⁶.

De manière générale, nous pouvons dégager cinq tendances. Premièrement, entre 1910 et 1937, la proportion des indépendants recule au profit

256 Kerr (1981 : 35) soulignait également, pour la législature 1971–1975, que « l'activité professionnelle des députés n'est guère représentative de la population active. Toutes les catégories supérieures de la hiérarchie professionnelle – industriels, avocats, médecins, hauts fonctionnaires, cadres supérieurs et enseignants – sont représentés de manière si écrasante dans les milieux parlementaires que les catégories inférieures n'en constituent qu'un infime pourcentage ». À titre de comparaison, le politologue genevois indique qu'à l'Assemblée fédérale le 18 % des sièges est occupé à l'époque par des chefs d'entreprise, industriels et cadres supérieurs, alors que ce groupe professionnel ne représente que 3 % du corps électoral. Les professions libérales (2 % du corps électoral) sont aussi nettement surreprésentées (24 % des sièges) (Kerr, 1981 : 36).

Tableau 22 Répartition des parlementaires selon la profession principale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Indépendants	55,1 (119)	45,6 (109)	46,9 (114)	48,4 (120)	60,6 (151)	48,8 (120)
1. Professions libérales	31,5 (68)	25,1 (60)	17,3 (42)	31,0 (77)	34,5 (86)	26,8 (66)
a) avocats	26,4 (57)	21,8 (52)	14,0 (34)	21,4 (53)	22,1 (55)	12,2 (30)
b) autres professions libérales	5,1 (11)	3,3 (8)	3,3 (8)	9,7 (24)	12,4 (31)	14,6 (36)
2. Entrepreneurs	16,7 (36)	20,1 (48)	24,7 (60)	14,5 (36)	24,1 (60)	21,1 (52)
a) industrie, arts et métiers	10,6 (23)	8,8 (21)	11,1 (27)	6,5 (16)	14,1 (35)	14,6 (36)
b) agriculture	6,0 (13)	11,3 (27)	13,6 (33)	8,1 (20)	10,0 (25)	6,5 (16)
3. Rentiers	6,9 (15)	0,4 (1)	4,9 (12)	2,8 (7)	2,0 (5)	0,8 (2)
Salariés	8,8 (19)	12,1 (29)	12,8 (31)	22,2 (55)	14,1 (35)	14,6 (36)
1. Secteur privé	1,9 (4)	7,1 (17)	7,8 (19)	5,2 (13)	4,8 (12)	9,8 (24)
a) entreprises privées	1,9 (4)	5,4 (13)	7,4 (18)	3,6 (9)	4,8 (12)	8,9 (22)
b) coopératives, institutions à but social	–	1,7 (4)	0,4 (1)	1,6 (4)	–	0,8 (2)
2. Secteur public	6,9 (15)	5,0 (12)	4,9 (12)	16,9 (42)	9,2 (23)	4,9 (12)
a) administration publique	4,6 (10)	1,3 (3)	3,3 (8)	4,8 (12)	2,8 (7)	2,8 (7)
b) enseignants	2,3 (5)	3,8 (9)	1,6 (4)	12,1 (30)	6,4 (16)	2,0 (5)
Professions politiques	36,1 (78)	42,3 (101)	40,3 (98)	29,4 (73)	25,3 (63)	36,6 (90)
1. Magistrats	29,6 (64)	23,8 (57)	24,7 (60)	16,5 (41)	7,6 (19)	7,7 (19)
a) exécutifs communaux	4,6 (10)	5,9 (14)	6,6 (16)	8,9 (22)	6,0 (15)	6,1 (15)
b) exécutifs cantonaux	20,8 (45)	16,3 (39)	15,6 (38)	7,7 (19)	1,2 (3)	1,6 (4)
c) juges et préfets	4,2 (9)	1,7 (4)	2,5 (6)	–	0,4 (1)	–
2. Politiciens de carrière	6,5 (14)	18,4 (44)	15,6 (38)	12,9 (32)	17,7 (44)	28,9 (71)
a) fonctionnaires d'association	2,8 (6)	10,9 (26)	11,1 (27)	6,9 (17)	8,8 (22)	4,1 (10)
b) secrétaires de parti	–	1,3 (3)	–	–	0,8 (2)	–
c) journalistes	3,7 (8)	6,3 (15)	4,5 (11)	1,6 (4)	0,4 (1)	0,8 (2)
d) parlementaires professionnels	–	–	–	4,4 (11)	7,6 (19)	24,0 (59)
Total	100,0 (216)	100,0 (239)	100,0 (243)	100,0 (248)	100,0 (249)	100,0 (246)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note : Le nombre total des membres de l'Assemblée fédérale est parfois supérieur au nombre effectif de sièges en raison du remplacement – au cours des années prises en considération dans notre échantillon – de certains élus.

des professions politiques (notamment les fonctionnaires d'association). Deuxièmement, nous relevons une extrême stabilité dans la composition professionnelle de l'Assemblée fédérale entre 1937 et 1957. Le seul changement a lieu à l'intérieur des indépendants, où les chefs d'entreprises et les agriculteurs augmentent au détriment des avocats. Troisièmement, la période 1957–1980 se caractérise par la présence très significative des salariés du secteur public et le recul sensible des magistrats. La quatrième tendance concerne la période 1980–2000 marquée par l'augmentation très sensible de la proportion d'élus étant actifs comme indépendants au détriment des salariés. Enfin, durant les

années 2000, nous assistons à la croissance des professions politiques, due notamment à la montée spectaculaire des parlementaires professionnels, qui s'accompagne d'un recul des indépendants qui restent cependant la catégorie professionnelle de loin dominante au Parlement fédéral (tableau 22).

Parmi les *indépendants*, les professions libérales représentent presque toujours entre un tiers et un quart des élus fédéraux. Cependant, il existe une évolution significative parmi celles-ci qui est observable depuis 2000, à savoir le recul des avocats, qui pendant longtemps ont constitué le groupe dominant de l'Assemblée fédérale²⁵⁷, au profit des autres professions libérales (ingénieurs, médecins et surtout conseillers indépendants)²⁵⁸. Pour la première fois, en 2016, ces dernières dépassent les avocats (15 % *vs* 12 %). Contrairement à la Suisse, comme observé dans le chapitre 2, le recul des avocats a lieu bien avant les années 2000 dans les autres pays européens²⁵⁹. Au sein du groupe des entrepreneurs, relevons qu'en 1910 la proportion d'agriculteurs est inférieure à celle mesurée au sein de la population active. Par contre, depuis 1937, grâce à la croissance des effectifs du PAB à la suite de l'introduction de la proportionnelle, le taux de paysans sur les bancs du Parlement est toujours plus important (pas moins de 7–8 %) et cela même dans la période plus

257 La forte présence d'avocats s'explique en raison de la facilité, dans un Parlement de milice (donc peu professionnalisé), de concilier pour ce groupe professionnel le mandat de parlementaire avec les tâches de législateur. À cet égard, Borchert (2008 : 270) observe que "lawyers were privileged because they could relatively freely dispose of their time. Also, their political activities, while time-consuming, won them additional clients as their name recognition was enhanced. Often, then these clients could be handled by their partners, which served to reconcile the time demands of politics and the interests of even small law firms. In terms of the personal qualities emphasized in both arenas, Weber pointed out that the politician is representing interests in just about the same way as the lawyer. Thus, lawyers also seemed to be particularly well qualified for the political business. In addition, their high social status turned them into attractive candidates and their oratory skills made them effective campaigners" (voir aussi Dogan, 1999 : 177–178). De même, pour le cas suisse, Gruner (1966b : 152) observait que la profession d'avocat est un réservoir incontournable pour le recrutement de l'élite politique, à plus forte raison dans les cantons ruraux et catholiques. Nos données par ailleurs le confirment : à peu près la moitié (parfois même plus pour certaines dates) de tous les avocats siégeant à l'Assemblée fédérale est en effet originaire des cantons les moins industrialisés du pays.

258 Dans les années 2000, un nombre assez significatif de parlementaires (à peu près une vingtaine) exerce une activité annexe de conseiller économique, juridique ou politique. Nous avons d'ailleurs hésité à déplacer ces élus dans la catégorie des « parlementaires professionnels », car il apparaît souvent que ces activités d'indépendants peuvent être considérées comme complémentaires et fonctionnelles à leur charge parlementaire.

259 La tendance est par contre inverse au sein de la population active, vu que leur nombre passe de 6'652 en 2002 à 8'860 en 2012, avec une augmentation d'un tiers (http://www.hebdo.ch/avocats_au_rabais_161894_.html, consultée le 05.07.16). Cela dit, malgré leur recul au Parlement fédéral, les avocats continuent à être nettement surreprésentés parmi les députés et les sénateurs (12 % en 2016), alors qu'ils ne représentent que 0,2 % de la population active suisse en 2002 et 0,3 % en 2012. Tout au long du XX^e siècle, ils ont très souvent représenté pas moins de 20 % des élus fédéraux, alors que le taux d'avocats au sein de la population helvétique a toujours été de 0,1 % (cf. nos estimations pour les années 1941, 1961, 1981, « proches » de nos cohortes d'élus, à partir de Siegenthaler et Ritzmann-Blickenstorfer, 1996 : 400 et 1019).

récente, malgré la diminution du poids économique du secteur primaire en Suisse²⁶⁰. Relevons également qu'au cours de la période plus récente les chefs des petites et moyennes entreprises accroissent leur présence (de 7 % en 1980 à 15 % en 2016), en raison surtout de l'avancée de l'UDC.

En ce qui concerne les *salariés*, leur présence reste faible tout au long de la période 1910–2016. La progression entre 1957 et 1980 est liée à l'augmentation du nombre des employés du secteur public, en particulier des enseignants, dont le nombre passe de 4 à 30, siégeant en très grande majorité au sein du PS. Finalement cette croissance n'a été que temporaire, car la proportion de salariés diminue au cours de la période récente. L'évolution de la présence des salariés du secteur privé et de ceux du secteur public diverge néanmoins sensiblement depuis les années 1980. En effet, les premiers, incluant surtout des cadres d'entreprise²⁶¹, voient doubler leurs effectifs (de 5 % en 1980 à 10 % en 2016), tandis que la présence des seconds se divise par trois (de 17 % à plus que 5 %). Historiquement, la faible présence des salariés du secteur public s'explique surtout par le fait que dans plusieurs cantons les enseignants et les fonctionnaires des administrations cantonales ne peuvent pas être élus dans les législatifs cantonaux, par souci du respect du principe de la séparation des pouvoirs (voir Riklin et Möckli, 1991 : 163 ; Institut du fédéralisme, 2008). Or justement, une large majorité des futurs députés et sénateurs suisses remplit, avant son élection à l'Assemblée fédérale, un mandat dans un Grand Conseil (voir plus loin, 5.3.2). Le fait donc de ne pas disposer d'une telle expérience et visibilité réduit de manière sensible, pour les employés du secteur public, les chances d'être élus au Parlement fédéral.

Parmi les *professions politiques*, le groupe des magistrats perd clairement en importance (de 30 % en 1910 à plus que 8 % en 2016), en raison surtout du recul des membres des exécutifs cantonaux. Désormais, on n'en compte plus que quatre en 2016 (ils étaient encore dix-neuf en 1980)²⁶². La diminution

260 D'après nos estimations, à partir de Siegenthaler et Ritzmann-Blickenstorfer (1996 : 400–401), les agriculteurs indépendants représentent 12 % de la population active en 1910, 9 % en 1941, 5 % en 1960 et 3 % en 1980. Pour la période plus récente, d'après les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, le taux des personnes actives travaillant dans le secteur primaire (à plein temps et partiel, comme indépendants ou salariés) s'est réduit de plus de la moitié entre 1980 et 2015, en passant de 7 % à un peu plus de 3 %.

261 Dans ce groupe, à titre d'exemple, nous pouvons mentionner, en 2000, les directeurs financiers de Georg Fischer (Gerold Bühler – conseiller national, PRD/SH) et de Sulzer (Erich Müller – conseiller national, PRD/ZH), ainsi qu'un cadre supérieur de Novartis (Johannes Randegger – conseiller national, PRD/BS). En 2016, un cadre supérieur de la Mobilière (Werner Luginbühl – conseiller aux États, PBD/BE), du Groupe Mutuel (Jürg Stahl – conseiller national, UDC/ZH) et de Helsana (Martin Candinas – conseiller national, PDC/GR).

262 Cela s'explique par la difficulté de combiner un mandat dans un exécutif cantonal et au Parlement fédéral, compte tenu des charges de travail que désormais les deux fonctions demandent. Dans certains cantons, le cumul entre un exécutif cantonal et un siège de député ou sénateur est interdit par la constitution cantonale. Par exemple, au Tessin l'interdiction est émise déjà depuis 1963.

massive des magistrats est par contre atténuée par l'augmentation significative des politiciens de carrière (de 7 en 1910 à 29 % en 2016). Parmi ceux-ci, nos données montrent la montée, dans un premier temps, des fonctionnaires d'association dont la proportion augmente sensiblement surtout entre 1910 et 1937, en raison de la croissance des effectifs du PS, comptant nombreux syndicalistes. Ensuite, nous assistons à l'apparition des parlementaires professionnels, surtout femmes, en 1980, même si leur nombre à cette date n'est que très limité. Nous avons notamment classé dans ce groupe tous les élus se définissant eux-mêmes comme politiciens à plein temps et ceux pour lesquels nous avons pu clairement identifier que le mandat de parlementaire fédéral représente leur activité principale. Précisons néanmoins qu'en 1980, les indemnités ne suffisent pas encore pour vivre entièrement du mandat de député ou sénateur²⁶³. Dans ce groupe, nous avons donc inclus à cette date les élus disposant de ressources financières (personnelles/familiales) qui s'ajoutent aux indemnités reçues à l'époque. Le véritable essor des parlementaires professionnels a lieu au cours des années 2000. De nos jours, désormais presque un quart des élus fédéraux se range dans ce groupe (24 %) ²⁶⁴. C'est donc grâce à ce nouveau profil de professionnel de la politique que le groupe des politiciens de carrière parvient à croître en importance, malgré le recul des membres des exécutifs cantonaux et des fonctionnaires d'association, en atteignant en 2016 le taux le plus élevé depuis 1910. L'apparition et la consolidation des parlementaires professionnels sont largement à attribuer à

Dans d'autres cantons celle-ci a été introduite plus récemment (Berne, Genève, Vaud, Grisons, Schaffhouse, Fribourg et Glaris). La Constitution du canton de Zoug prévoit qu'au maximum deux conseillers d'État peuvent siéger simultanément aux Chambres fédérales, alors que celle d'Argovie, Bâle-Campagne, Thurgovie et Valais en admet un seul. Certaines sections cantonales du Parti socialiste (Bâle-Ville, Genève, Neuchâtel, Vaud) interdisent explicitement le cumul des mandats dans leurs statuts. L'occupation simultanée de plusieurs fonctions électives est aussi interdite par la section genevoise des Verts. Par contre, apparemment, sur le plan formel, ce cumul n'est pas interdit par la plupart, voire même la totalité, des sections cantonales du PRD (et ensuite du PLR, avec l'exception du Tessin), du PDC (avec l'exception de Fribourg et Tessin) et de l'UDC. En 2016, parmi les quatre conseillers d'État siégeant simultanément au Parlement fédéral, on compte un élu ne remplissant qu'à moitié temps sa fonction dans l'exécutif cantonal (Daniel Fässler – conseiller national, PDC/AI), le conseiller aux États Hans Wicki (PLR/NW) a abandonné son siège dans le gouvernement cantonal durant l'été 2016, tandis que le conseiller aux États Beat Vonlanthen (PDC/FR) termine son mandat à la fin de l'année 2016. Le quatrième membre d'un exécutif cantonal est le conseiller national Christoph Eymann (PLR/BS).

263 À titre indicatif, d'après nos calculs (sans compter les indemnités pour les séances de commission), elles s'élevaient à peu près à 26'000 francs (dont 10'000 francs d'indemnité annuelle) (tableaux A1 et A2 dans les annexes), c'est-à-dire l'équivalent de presque 50'000 francs bruts à l'heure actuelle.

264 La figure du parlementaire professionnel est inédite pour le cas suisse jusqu'environ le début des années 1980. Rappelons, par contre, qu'en Suisse les professionnels de la politique au sens large, qui vivent donc pour et de la politique, existent depuis longtemps. Il suffit de penser aux maires des grandes villes, aux membres des exécutifs cantonaux, ainsi qu'aux secrétaires de partis ou des associations faitières de l'économie.

l'augmentation des rémunérations des élus et, de manière générale, à l'amélioration des conditions matérielles de travail des parlementaires découlant des réformes des années 1990–2000 permettant de vivre exclusivement de son mandat (voir encadré 5)²⁶⁵.

Les parlementaires femmes et leurs collègues hommes affichent un profil professionnel différencié. Comme nous venons de le mentionner, en 1980 (première cohorte de notre échantillon successive à la modification constitutionnelle de 1971), on compte une proportion plus importante de parlementaires professionnels parmi les élus. À cette date, celles-ci se recrutent également davantage que leurs collègues hommes parmi la catégorie des salariés du secteur public, surtout les enseignants. Par contre, aucune élue n'est active comme entrepreneure ou salariée du secteur privé. Le groupe des magistrats, à l'exemple de celui des professions libérales, est aussi nettement sous-représenté parmi les élues (voir tableau A20 dans les annexes). La présence d'une seule femme magistrate (Emilie Lieberherr, municipale socialiste de Zurich) n'est qu'une conséquence du retard avec lequel le droit d'éligibilité a été octroyé aux femmes. Mentionnons en complément que la première femme ne siège dans un gouvernement cantonal qu'en 1983 à Zurich²⁶⁶.

Ensuite, depuis 1980, le profil professionnel des parlementaires femmes se diversifie, avec une présence aussi de cheffes et dirigeantes d'entreprises dans les années 2000. Cela dit, les élues restent sous-représentées parmi les indépendants et se recrutent principalement, en comparaison avec leurs collègues hommes, dans la catégorie des salariés (jusqu'en 2000 cependant) et dans celle des professions politiques. Parmi ces dernières, les élues affichent un taux de députés et sénateurs professionnels toujours supérieur à celui des hommes. En 2016, 40 % des parlementaires femmes se range dans ce groupe professionnel, alors que « seuls » 17 % des parlementaires hommes vit principalement de son mandat aux Chambres fédérales. En nous inspirant de Achin (2005), on pourrait dire qu'en Suisse le métier du parlementaire professionnel tend donc à être plutôt un « métier de femme ». Une telle différence peut s'expliquer, à notre avis, par le fait que les parlementaires femmes peuvent compter dans une moindre mesure, par rapport à leurs collègues hommes, sur des sources financières extra-parlementaires, par exemple l'appartenance à des conseils d'administration d'entreprises (voir plus loin, 5.3.4.3. et 5.3.4.4). De ce fait, pour une majorité d'élues l'activité de députée ou sénatrice constitue plus facilement la source principale de revenu. Une dernière remarque tient à la

265 Dans les années 2000, selon nos estimations, un parlementaire gagne pas moins de 95'000–100'000 francs bruts (indemnités et salaire annuel, sans compter toutefois les indemnités pour les séances de commission ; voir tableaux A1 et A2 dans les annexes).

266 Il s'agit de Hedi Lang-Gehri, femme d'un ancien conseiller national (Erwin Lang), qui au moment de son élection à l'exécutif cantonal zurichois est membre du Conseil national déjà depuis 1971.

présence des salariés du secteur public parmi les parlementaires femmes. Ce groupe professionnel a représenté historiquement un réservoir de recrutement beaucoup plus important pour les élues par rapport à leurs collègues hommes. Les années 2000 marquent cependant un changement significatif, car, pour la première fois, la proportion de fonctionnaires de l'administration publique et d'enseignants est désormais similaire, voire même légèrement plus basse parmi les élues (4 % *vs* 5 % en 2016).

Encadré 5 Les parlementaires professionnels à l'Assemblée fédérale

Les années 2000, suite à l'amélioration sensible des indemnités, voient augmenter la proportion de parlementaires professionnels, c'est-à-dire des députés et sénateurs dont le mandat d'élu fédéral représente désormais l'activité principale qui s'accompagne parfois par l'occupation d'autres fonctions complémentaires à la sphère politique ou de mandats d'administrateur d'entreprises. Voici un bref portrait de certains parmi eux :

Christine Egerszegi-Obrist (1948–, conseillère nationale, 1995–2007, et conseillère aux États, 2007–2015 – PRD/PLR/AG), licenciée en lettres, est enseignante de langue pendant plusieurs années avant d'entamer une carrière parlementaire à laquelle elle se dédie à plein temps. Présidente du Conseil national en 2007. Membre de nombreuses fondations à but non lucratif.

Jean-René Fournier (1957–, conseiller aux États, depuis 2007 – PDC/VS), licencié en sciences économiques, travaille pendant plus de vingt ans comme dirigeant d'UBS. Il est ensuite élu à l'exécutif cantonal valaisan (1997–2009), avant de siéger à la Chambre haute. Il remplit quelques mandats dans des entreprises, surtout du secteur de l'énergie. Membre également du comité directeur de l'USAM et président de l'Union valaisanne des arts et métiers, ainsi que Senior Advisor du Crédit Suisse,

Andreas Gross (1952–, conseiller national, 1991–2015 – PS/ZH), études en histoire et en sciences politiques. Pendant ses études, il travaille comme journaliste, Il est ensuite assistant aux universités de Berne et Lausanne. Fondateur et directeur en 1989 de l'Institut pour la démocratie directe à Zurich (depuis 1998, Atelier pour la démocratie directe à St. Ursanne, Jura). Chargé de cours dans des universités allemandes (Marburg, Trier) dès 1992. Il partage son temps de travail entre son mandat de député et son activité de chercheur scientifique.

Liliane Maury-Pasquier (1956–, conseillère nationale, 1995–2007, et conseillère aux États, depuis 2007 – PS/GE) diplôme de sage-femme. Elle illustre parfaitement le modèle de parlementaire professionnel de gauche qui consacre au mandat d'élu fédéral la plupart, voire même tout son temps de travail. Présidente du Conseil national en 2002. Elle ne compte aucun mandat dans des conseils d'administration d'entreprise.

Roger Nordmann (1973–, conseiller national, depuis 2003 – PS/VD), études de sciences politiques à Berne, Genève et Bologne. Collaborateur personnel du conseiller d'État vaudois, ainsi que futur député national, Jean Jacques Schwaab. En 1998, il ouvre son bureau de conseil politique et, en même temps, débute sa carrière politique comme membre du législatif communal de Lausanne, puis de la Constituante et du Grand Conseil vaudois, ainsi que vice-président du Parti socialiste du canton de Vaud. Conseiller national à plein temps depuis son élection. Chef du groupe parlementaire PS depuis décembre 2015.

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

5.3.1.1 Les spécificités partisans et par Chambre du profil professionnel

L'analyse de la structure professionnelle selon les quatre principaux groupes parlementaires permet de remarquer des différences importantes, certaines desquelles déjà observées par Gruner (1970a: 149–150).

La députation radicale se caractérise par une présence toujours importante des avocats (tableau A21 dans les annexes). Leur proportion ne change guère entre 1910 et 2016, représentant souvent un quart de tous les élus. Les chefs des petites et moyennes entreprises (PME) ont historiquement pesé davantage parmi les élus PRD par rapport à la moyenne du Parlement fédéral. Les années 2000 marquent cependant un changement à cet égard, car pour la première fois leur taux au sein du groupe libéral-radical est inférieur à celui mesuré pour l'ensemble du législatif helvétique (13 % *vs* 15 % en 2016). Le contingent des salariés, déjà notamment peu nombreux, diminue carrément de quatre fois dans la période 1980–2016 (de 16 à 4 %). Enfin, parmi les parlementaires PRD/PLR actifs dans des professions politiques, le recul des magistrats au cours de la période plus récente est compensé par l'augmentation des fonctionnaires d'association et les parlementaires professionnels (en 2016, respectivement 11 % et 17 %).

Le groupe PC/PDC se caractérise jusqu'en 2000 par la présence de loin la plus importante d'avocats (tableau A22 dans les annexes). Ceux-ci par contre diminuent très fortement par la suite : de 32 % en 2000 à plus que 13 % en 2016. La baisse très sensible des effectifs des juristes s'accompagne par le véritable essor des parlementaires professionnels (de 8 % en 2000 à 33 % en 2016). La députation démocrate-chrétienne connaît ainsi au cours des années 2000 un des changements les plus profonds du profil professionnel. Relevons encore que les entrepreneurs, ainsi que les salariés sont presque toujours sous-représentés, comparativement à l'ensemble du législatif helvétique. Cela dit, dans le groupe des entrepreneurs, nous constatons qu'au cours de la période plus récente les industriels pèsent davantage. L'important recul en termes de sièges ne s'est donc pas fait au détriment de ce groupe professionnel. Cette évolution semble, par ailleurs, une conséquence de l'emprise grandissante au sein du PDC de l'aile économique (Altermatt 1986; Schorderet 2007: 91). La députation PDC se caractérise également par un fléchissement très significatif du groupe des magistrats (notamment des conseillers d'État), historiquement plus nombreux au sein des démocrates-chrétiens, qui entre 1910 et 2016 passe de 42 % à plus que 15 % (en chiffres absolus, de 22 à 6).

Les entrepreneurs représentent le groupe prépondérant dans la députation PAB/UDC, même si son évolution depuis 1980 se caractérise par deux tendances opposées : le recul des paysans (de 32 % en 1980 à 14 % en 2016, même si en chiffres absolus leur présence reste stable de 9 à 10) est

compensé par la croissance des chefs d'entreprise (de 14 à 31 %, de 4 à 22 en chiffres absolus) (tableau A23 dans les annexes). Les professions libérales, comparativement aux deux autres députations bourgeoises, sont toujours sous-représentées (à l'exception de 2016). L'évolution concernant les salariés est assez singulière. En 2016, leur présence est plus élevée par rapport à la moyenne de l'Assemblée fédérale, grâce à la progression sensible des cadres d'entreprise (salariés du secteur privé). Elle dépasse même pour la première fois la proportion de salariés parmi les socialistes. Par contre, les professions politiques ne comptent que très peu d'élus UDC (4 % en 2016), dont un seul parlementaire professionnel²⁶⁷. Le profil professionnel de la députation UDC paraît donc clairement refléter la ligne politique du parti, davantage centrée sur la défense des intérêts de la paysannerie et des petites et moyennes entreprises²⁶⁸.

La députation socialiste affiche de loin le taux le plus bas d'indépendants, ainsi que la proportion la plus élevée de salariés (jusqu'en 2000) et des professions politiques (tableau A24 dans les annexes). Lors de la période plus récente, la catégorie des indépendants connaît une évolution assez singulière. D'abord, son influence augmente très sensiblement entre 1980 et 2000 (de 15 à 45 %) ce qui s'explique surtout par un nombre non négligeable d'élus PS exerçant une profession libérale (avocat ou conseiller juridique, économique indépendant). Ce changement de la profession des députés et sénateurs socialistes est aussi à mettre en relation avec la forte progression du nombre d'universitaires parmi la députation. Ensuite, au cours des années 2000, la proportion d'indépendants recule très fortement (22 % en 2016) au profit notamment des professions politiques. Cette évolution est à lier avec la professionnalisation grandissante du mandat d' élu fédéral (amélioration sensible des indemnités) qui pousse plusieurs parlementaires socialistes à abandonner leur profession d'origine d'avocat ou conseiller indépendant et à se consacrer entièrement à leur mandat de député ou sénateur. Les salariés, après le « score » exceptionnel de 1980, affichent un recul très marqué (de 42 à 16 % en 2016), lié à la forte diminution du nombre de représentants du secteur public. Ces derniers continuent néanmoins à peser davantage au sein du groupe PS par rapport aux autres députations²⁶⁹. De manière générale, les années 2000 se

267 Il s'agit, en 2000, de la conseillère nationale Lisbeth Fehr (UDC/ZH), institutrice de formation, et, en 2016, de Andrea Martina Geissbühler (UDC/BE), institutrice aussi de formation, diplômée en pédagogie, ainsi qu'ancienne policière.

268 Gottraux et Péchu soulignent l'hétérogénéité sociale de l'électorat UDC composé de différents profils, dont, par ailleurs, celui des « libéraux ». Ces derniers sont, de par leur famille, liés à l'univers des PME et considèrent l'UDC comme le seul véritable « parti bourgeois » incarnant le représentant « naturel » des intérêts des petits et moyens entrepreneurs (Gottraux et Péchu, 2011 : 203 ss.).

269 Gaxie et Godmer (2007 : 133–134) observent que la présence d'un taux croissant d'élus universitaires, notamment parmi les partis de gauche, a entraîné la diminution, voire même la disparition

caractérisent par une évolution inédite au sujet de la catégorie des salariés. En effet, alors que la députation PS en a historiquement affiché la proportion la plus importante, force est de constater qu'en 2016 cette primauté appartient désormais au groupe UDC, même si, comme nous venons de l'évoquer, au sein de celui-ci la presque totalité des salariés appartient au secteur privé. Enfin, les socialistes comptent toujours la plus grande proportion de professions politiques en comparaison avec les autres groupes parlementaires. Parmi celles-ci, on constate toutefois un glissement des magistrats vers les politiciens de carrière, où les parlementaires professionnels progressent en devenant le groupe professionnel le plus important de la députation PS (46 % en 2016)²⁷⁰. Les fonctionnaires d'association, tout en restant surreprésentés par rapport à l'ensemble du Parlement fédéral, diminuent. Relevons par ailleurs que leur proportion au sein de la députation socialiste a été toujours la plus importante jusqu'en 2016, lorsque le taux de fonctionnaires d'association est désormais plus élevé dans la députation PLR (11 % *vs* 7 %), ce qui constitue une situation tout à fait inédite.

Si l'on se penche brièvement sur les spécificités du profil professionnel des deux Chambres fédérales, on constate que le groupe des avocats domine historiquement le Conseil des États, tandis que leur présence est moins importante au Conseil national. Nous pouvons donc parler du Conseil des États comme de la véritable chambre des juristes de l'Assemblée fédérale. Malgré leur recul dans les années 2000 et le fait qu'ils soient dépassés par les parlementaires professionnels, on en compte encore 24 % en 2016, c'est-à-dire deux fois et demi la proportion mesurée à cette date à la Chambre du peuple (tableaux A25 et A26 dans les annexes). En revanche, le Conseil national se caractérise par une proportion toujours plus significative des entrepreneurs

d'ouvriers dans les différents législatifs européens. Ceux-ci ont été remplacés en large partie par des enseignants et des fonctionnaires publics. À cet égard, l'évolution des socialistes suisses est quelque peu particulière. En effet, nous avons observé qu'à une faible présence d'universitaires parmi les élus du PS ne correspondait pas une présence élevée d'ouvriers, mais plutôt de fils d'ouvriers occupant des fonctions de magistrats ou de secrétaires syndicaux. Lors de la période récente, l'évolution des socialistes suisses diverge encore de celle observée par Gaxie et Godmer. En effet, pour la période 1980–2016, l'augmentation du taux d'universitaires ne se traduit pas par une présence significative des employés de l'administration publique.

270 Selon Gruner (1970a : 149), l'exercice d'une profession politique (comme membre d'une municipalité, fonctionnaire d'association ou journaliste) combinée avec un mandat de parlementaire fédéral, a représenté pour un grand nombre d'élus socialistes (souvent d'anciens ouvriers ou salariés) une forme d'ascension sociale. En d'autres termes, les ouvriers qui voulaient entamer une carrière politique étaient en quelque sorte « contraints » de changer de profession. Cela expliquerait, toujours d'après Gruner, qu'un seul ouvrier siège au Parlement fédéral en 1920 et en 1968. Nos données par ailleurs confirment ce constat, dès le moment que pour notre échantillon nous ne comptons que trois ouvriers au total et cela malgré le fait qu'une proportion significative d'élus socialistes est d'origine ouvrière (voir 5.2.3). Plus précisément, il s'agit des conseillers nationaux Johann Vögtle (AdI/ZH, 1937, chef d'atelier dans une usine), René Villard (PS/VD, 1957, mécanicien) et Paul Wagner (PS/BL, 1980, machiniste).

(chefs des petites et moyennes entreprises, paysans) et des fonctionnaires d'association, en raison notamment de la présence importante d'élus UDC et socialistes. Jusqu'aux années 1980, la Chambre haute affiche un taux nettement plus élevé des membres des gouvernements cantonaux. Ce qui par ailleurs n'est pas surprenant, étant donné que le Conseil des États représente notamment, comme déjà précisé, la Chambre des cantons. Au cours de la période plus récente, nous assistons cependant à un changement d'envergure, car les conseillers d'État diminuent sensiblement (plus que 2 en 2016), ce qui est assez symptomatique vu que la Chambre des cantons – comme évoqué à maintes reprises – en a compté depuis la création de l'État fédéral en 1848 un nombre significatif. D'autre part, pour la première fois, il y a une progression sensible du groupe des politiciens de carrière, presque absent jusqu'aux années 1980. L'essor de ce groupe est tributaire, en large partie, de la croissance des parlementaires professionnels, dont la présence est souvent plus importante en comparaison avec le Conseil national²⁷¹. Désormais, en 2016, la fonction d' élu fédéral représente l'activité professionnelle principale, voire même exclusive, pour deux sénateurs sur cinq. Cette évolution illustre une professionnalisation du mandat parlementaire plus avancée donc au sein de la Chambre haute du Parlement suisse.

De manière générale, en termes de composition professionnelle, le Parlement suisse se caractérise, tout au long de la période 1910–2016, par une assez faible représentativité par rapport à la population active. Nos données aussi confirment clairement que l'Assemblée fédérale est « un miroir totalement déformé de la société » (Kerr, 1981 : 35)²⁷². Comme prédit donc par notre deuxième hypothèse, la catégorie dominante reste celle des indépendants et notamment les professions libérales (avocats, médecins, ingénieurs, conseillers économiques, etc.) jusqu'en 2000, avant d'être dépassée par les politiciens de carrière²⁷³. L'analyse du profil professionnel des parlementaires a également

271 En 1980, 6 % des conseillers aux États se range parmi les parlementaires professionnels (5 % au Conseil national), tandis qu'en 2000, le taux est similaire (7 % parmi les sénateurs et 8 % parmi les députés). En 2016, leur taux est multiplié par plus de cinq fois au Conseil des États (39 %), alors qu'au Conseil national croit de manière moins marquée (21 %). Une raison de cette différence peut résider, à notre avis, dans la taille réduite du Conseil des États (46 sièges) qui fait que les sénateurs doivent accomplir le même travail que leurs collègues députés mais en étant moins nombreux. Chaque sénateur siège ainsi dans un nombre plus grand de commissions parlementaires. Une étude récente a par ailleurs montré que les sénateurs consacrent en moyenne davantage de leur temps à leur mandat parlementaire en comparaison avec leurs collègues députés (68 % *vs* 57 %) (Bütikofer, 2014 : 69).

272 Putnam (1976 : 22) avait fait le même constat au sujet de la composition professionnelle des parlements américain, anglais, italien et allemand qui ne reflétaient pas fidèlement celle observée parmi la population active des différents pays.

273 D'après nos calculs, à partir des chiffres fournis par Siegenthaler et Ritzmann-Blickenstorfer (1996 : 400), la proportion d'indépendants parmi la population active suisse passe de 26 % en 1910 à 9 % en 1980. De nos jours, selon nos élaborations à partir des chiffres de l'Office fédéral

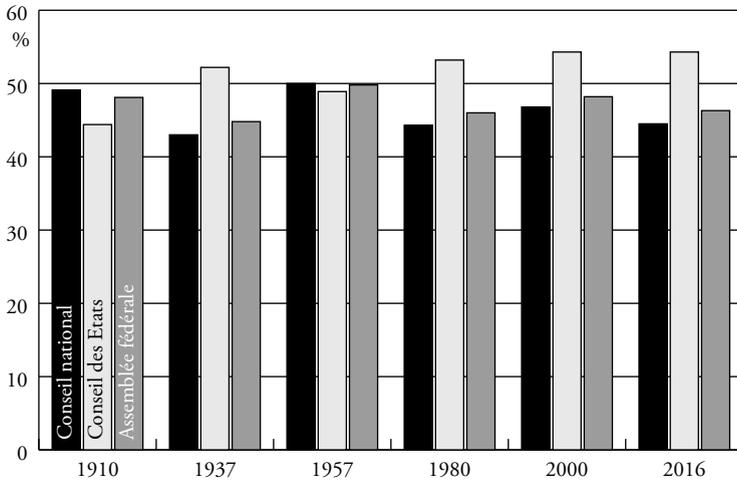
permis de confirmer notre quatrième hypothèse. Plus précisément, les réformes récentes du Parlement ont entraîné, entre 1980 et 2016, une plus grande professionnalisation de la fonction de parlementaire fédéral qui renvoie à l'apparition et à la croissance du groupe des parlementaires professionnels, ainsi qu'à l'augmentation du nombre d'élus exerçant une profession complémentaire à leur charge politique (consultants indépendants). La différence du nombre de parlementaires professionnels entre les principales députations suit très largement le clivage gauche-droite et renvoie à une conception différente de la fonction de député ou sénateur selon l'appartenance partisane. Ainsi, les élus socialistes ont tendance à se déclarer plus ouvertement comme parlementaires à plein temps, alors que les élus UDC – suivant par ailleurs les positions adoptées par le parti depuis les années 1990 – tendraient plutôt à valoriser leur statut de milicien. En d'autres termes, nos données attestent que la professionnalisation parlementaire est plus marquée parmi les élus du PS disposant, à la différence des élus des partis bourgeois, de faibles ressources financières externes à leur activité parlementaire. En revanche, dans les partis du centre-droit, à l'exception notable du PDC, le groupe des parlementaires professionnels est moins nombreux, surtout au sein de la députation UDC, la seule qui s'est toujours opposée aux principales mesures de revalorisation du Parlement et d'amélioration des conditions matérielles des élus.

5.3.2 L'importance de l'ancrage politique local

La professionnalisation politique ne se traduit pas seulement par la présence de parlementaires professionnels. Elle renvoie également à une professionnalisation individuelle liée entre autres à l'occupation successive de plusieurs mandats électifs (Borchert, 2003 : 8–9). Ce processus peut se lire aussi sous la forme d'un accroissement de la « spécialisation », basée sur l'acquisition d'un savoir-faire et de compétences spécifiques rattachées à l'exercice d'une activité interne au champ politique. À propos de la carrière politique, Gruner (1970a : 207) recourt au concept de *cursus honorum* des parlementaires suisses pour souligner les différentes étapes suivies par ceux-ci. Plus précisément, le *cursus honorum* consiste en l'exercice successif d'un mandat électif aux niveaux communal et cantonal avant d'être « consacré » par une élection à l'Assemblée fédérale. Notre définition diverge légèrement de celle de Gruner, car nous prenons en compte les élus fédéraux ayant occupé au moins un mandat électif à l'échelon communal et cantonal, sans que ces deux mandats se suc-

de la statistique tirés de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), le taux d'indépendants parmi les personnes actives est d'environ 12 % en 2015.

Graphique 10 Parlementaires ayant suivi un « *cursus honorum* » (1910–2016), par Chambre fédérale, en %



Source : Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

cèdent forcément²⁷⁴. Dans le contexte de médiatisation croissante de la vie politique suisse au cours des vingt dernières années (Weinmann, 2009), on aurait pu s'attendre à une baisse du nombre d'élus fédéraux ayant exercé un mandat électif au niveau communal et cantonal avant de briguer un mandat à l'Assemblée fédérale. Au contraire, nos données montrent une grande stabilité durant toute la période 1910–2016 (entre 45 et 49 %). Depuis 1980, le *cursus honorum* revêt, en moyenne, davantage d'importance pour les conseillers aux États que pour les conseillers nationaux (graphique 10).

Cette stabilité souligne donc la persistance, sur le plan de la carrière politique, d'un fort ancrage local et régional comme condition d'accès à la fonction de parlementaire fédéral. Ces expériences sur les plans communal et cantonal constituent également une phase d'apprentissage politique importante, avec néanmoins de sensibles variations cantonales²⁷⁵.

274 En effet, pour certains élus nous savons qu'ils ont rempli préalablement des mandats électifs au niveau communal et cantonal, mais parfois nous ne disposons pas d'informations exactes sur l'ordre dans lequel ceux-ci ont été exercés.

275 Certaines députations cantonales, en large partie les plus petites, affichent souvent une proportion d'élus ayant suivi un *cursus honorum* supérieure à la moyenne générale, par exemple, Nidwald, Obwald, Appenzell Rhodes-Intérieures, Appenzell Rhodes-Extérieures (jusqu'à 100 %), Tessin (jusqu'à 89 %), Glaris et Schwytz (jusqu'à 80 %). Gruner (1970a : 208) avait également observé des différences cantonales dans l'importance des mandats politiques occupés avant l'élection au Parlement fédéral.

Encadré 6 L'importance des ressources « extra-politiques » dans l'élection à l'Assemblée fédérale

Au cours du XXe siècle, certains élus réussissent à compenser l'absence d'un *cursus honorum* par d'autres ressources, liées par exemple au capital culturel, professionnel et/ou militaire. À ce propos, mentionnons quelques exemples :

Jean-François Aubert (1931–, conseiller national, 1971–1979, et conseiller aux États, 1979–1987 – Parti libéral/NE) professeur aux universités de Neuchâtel, Genève et Lausanne, il compte parmi les plus importants spécialistes suisses en droit constitutionnel. À titre d'expert, il est aussi consulté à l'occasion de plusieurs révisions constitutionnelles.

Otto Fischer (1915–1993, conseiller national, 1967–1983 – PRD/BE), est secrétaire central et puis directeur très influent (1963–1979) de l'Union suisse des arts et métiers (USAM), qui représente les petites et moyennes entreprises et constitue l'une des principales organisations faitières suisses. Il est aussi très actif dans le milieu associatif comme membre du comité du Redressement national, ainsi que directeur et vice-président de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN).

Johann Jenny (1857–1937, conseiller national, 1890–1935 – PRD/BE), se fait connaître par ses activités pour la défense des agriculteurs. Il est par ailleurs co-fondateur et président de l'Union suisse des paysans (1897–1930), ainsi qu'officier de l'armée où il atteint le grade de colonel.

Hans Letsch (1924–2015, conseiller national, 1971–1979, et conseiller aux États, 1979–1987 – PRD/AG), est d'abord chef de l'administration argovienne des finances puis secrétaire général du Département fédéral de l'économie publique (1968–1970). Il siège dans plusieurs conseils d'administration, dont ceux des plus importantes entreprises suisses, par exemple Hero (industrie alimentaire, dont il devient vice-président), Sandoz (chimie) et SIG (machines et métaux). Il est également professeur de sciences financières et de politique économique à l'Université de Saint-Gall et major à l'armée.

David Linder (1923–1997, conseiller national, 1979–1983 – Parti libéral/BS), est actif, sur le plan professionnel, comme avocat et notaire. Sur le plan économique, il est membre de la direction et ensuite président de Danzas, l'une des plus importantes entreprises de transport des marchandises. Il siège également dans les conseils d'administration de la Société de banque suisse (SBS, l'un des principaux instituts bancaires helvétiques) et de La Suisse Assurances. En même temps, il est colonel de l'armée et membre de longue date du Rotary Club.

Richard Müller (1913–1986, conseiller national, 1963–1983 – PS/BE), fait preuve d'une très longue activité syndicale qu'il commence comme secrétaire central et général de l'Union suisse des fonctionnaires PTT (1941–1978). Il préside ensuite la principale organisation syndicale du pays, à savoir l'Union syndicale suisse (USS), de 1978 à 1982.

Karl Renold (1888–1959, conseiller national, 1942–1959 – PAB/AG), avant de siéger au Parlement fédéral, remplit plusieurs fonctions. Il exerce d'abord comme avocat, ensuite comme chancelier d'État du canton d'Argovie, directeur de l'Office cantonal des assurances (1925–1956). Il est aussi colonel de l'État-major général de l'armée et, pendant la Seconde Guerre mondiale, commandant d'une brigade de frontière (1938–1944).

Ernst Speiser (1889–1962, conseiller national, 1943–1948, et conseiller aux États, 1948–1961 – PRD/AG), outre compter sur des liens familiaux importants (voir encadré 2, plus haut), il affiche aussi un parcours professionnel assez remarquable. En effet, il travaille d'abord dans le commerce international, ensuite il entre à la direction de l'entreprise Brown Boveri, l'une des principales entreprises suisses du secteur des machines. Il est également Chef de l'office de guerre pour l'industrie et le travail (1941–1946). Vers la fin de la guerre, il est chargé des négociations avec les Alliés pour l'adoption de mesures économiques. Il est aussi engagé dans la reconstruction des infrastructures dans l'Europe occidentale.

Également dans les années 2000, parmi les parlementaires sans *curtus honorum*, voire même sans aucune expérience politique préalable, nous trouvons des personnalités qui parviennent à combler cette lacune par d'autres ressources, notamment professionnelles et militaires :

Tim Guldemann (1950–, conseiller national, depuis 2015 – PS/ZH), n'a rempli aucune fonction politique avant de siéger à l'Assemblée fédérale. Il est cependant au bénéfice d'une longue et importante carrière diplomatique qui l'a conduit à remplir la fonction d'ambassadeur de Suisse en Iran (1999–2004) et en Allemagne (2010–2015). Il a également joué un rôle important dans le cadre des négociations pour la paix en Tchétchénie. Premier Suisse de l'étranger à avoir été élu au Parlement fédéral.

Felix Gutzwiller (1948–, conseiller national, 1999–2007, et conseiller aux États, 2007–2015 – PRD/PLR/ZH), avant d'être élu pour la première fois au Parlement fédéral en 1999 comme conseiller national, ne compte qu'une brève expérience dans le législatif de la commune de Belmont-sur-Lausanne. Par contre, il fait preuve d'une longue et importante carrière professionnelle comme médecin, chercheur et officier de l'armée. En effet, il est professeur et directeur de l'Institut de médecine sociale et préventive d'abord à l'Université de Lausanne (1983–1988) et ensuite à l'Université de Zurich (dès 1988). Il est aussi chargé de cours à l'EPFZ (1990–2002), ainsi que membre du conseil de recherche pour le département biologie et médecine du FNS (1991–2000). Il compte enfin une importante carrière militaire, l'ayant conduit à diriger longtemps les services biologiques de l'armée (1985–1996) et à atteindre le grade de colonel.

Johann Schneider-Ammann (1952–, conseiller national, 1999–2010 – PRD/PLR/BE), incarne le profil-type du chef d'entreprise « prêté » en quelque sorte à la politique. En effet, avant d'être élu à la Chambre basse, il n'a exercé aucun mandat politique. Cependant, il peut compter sur une importante carrière professionnelle, en qualité de membre de la direction (1984–1990) et ensuite président (dès 1990) du groupe industriel Ammann (appartenant à son beau-père, celui-ci ayant été également conseiller national radical), parmi les entreprises leaders sur le plan international dans la construction de machines pour l'agriculture et le génie civil. Administrateur aussi du groupe Swatch, ainsi qu'engagé sur le plan associatif, notamment comme président de l'association faitière des industries des machines (Swissmem, 1999–2010) et vice-président d'Economiesuisse (1999–2010, l'ancienne USCI). Colonel EMG à l'armée et membre de longue date du Rotary Club. Conseiller fédéral depuis 2010, chef du Département fédéral de l'économie.

Pius Segmüller (1952–, conseiller national, 2007–2011 – PDC/LU), affiche un profil quelque peu particulier. En effet, après un brevet d'instituteur, il enseigne quelques années dans une école. Ensuite, il change complètement son orientation professionnelle en entamant une importante et prestigieuse carrière militaire. Il est d'abord officier d'instruction des troupes de sauvetage au DDPS, ainsi que dirigeant à l'entreprise pharmaceutique Sandoz (aujourd'hui Novartis). Ensuite, après l'assassinat du commandant Alois Estermann, il est nommé 32^e Commandant de la Garde suisse pontificale à Rome (1998–2002). Après cette expérience, il devient commandant de la police de la ville de Lucerne (2002–2006) et chef de la sécurité de la FIFA. Colonel EMG.

Peter Spuhler (1959–, conseiller national, 1999–2012 – UDC/TG), n'est au bénéfice d'aucune expérience politique lorsqu'il est élu au Conseil national. Il compense néanmoins cela par une carrière professionnelle remarquable durant laquelle il relève, à la fin des années 1980, une petite entreprise de fabrication de matériel ferroviaire avec une vingtaine d'employés (Stadler Bussnang AG) en la transformant dans une entreprise leader mondial avec 3'500 employés et des ventes de 1,5 milliard de francs en 2011 ; capitaine à l'armée. En 2008, il est nommé entrepreneur de l'année par le plus important hebdomadaire suisse d'économie (Handelszeitung), tandis qu'en 2009 la revue Bilan l'inclut parmi les vingt industriels « qui font la Suisse ».

Source : DHS et Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XXI^e siècle*.

Tableau 23 *Parlementaires ayant suivi un « cursus honorum » (1980–2016), par sexe, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)*

	1980	2000	2016
Hommes	48,7 (109)	48,7 (94)	46,6 (81)
Femmes	20,8 (5)	46,4 (26)	45,8 (33)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Parmi les élus sans *cursus honorum*, on retrouve principalement des professeurs d'université ou des individus exerçant une fonction dirigeante dans une association faîtière de l'économie ou une grande entreprise ou encore au bénéfice d'une expérience en tant qu'officier supérieur à l'armée. Pour ceux-ci, le passage par les différents niveaux communal et cantonal est beaucoup moins fréquent. L'absence de carrière politique locale est ainsi compensée par d'autres ressources, telles que le prestige social lié à leur statut (professeurs d'université) ou à l'insertion dans des réseaux sociaux (dirigeants d'entreprise ou d'association). En bref, le manque de capital politique peut être compensé par le capital social et culturel (encadré 6).

La ressource du *cursus honorum* au début est une ressource politique clairement plus répandue parmi les parlementaires hommes. Cela n'est pas surprenant vu que les femmes, au niveau cantonal et communal, n'ont pas pu remplir des fonctions électives pendant longtemps. Des facteurs institutionnels ont donc forcément limité les possibilités accordées à ces dernières de remplir successivement des mandats exécutifs et/ou législatifs. Depuis 1980, le *cursus honorum* devient désormais une ressource importante aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Pour ces dernières, elle est plus décisive pour accomplir une carrière sous la Coupole fédérale (tableau 23; voir aussi encadré 7).

Encadré 7 *Le cursus honorum désormais une prérogative aussi des parlementaires femmes*

Depuis les années 1980, le *cursus honorum* est devenu une ressource répandue de manière égale parmi les parlementaires hommes et femmes. La carrière politique des élues se caractérise désormais par l'occupation successive, et parfois simultanée, de plusieurs fonctions politiques aux différents échelons. À ce propos, mentionnons six parlementaires femmes affichant un parcours politique particulièrement « riche » :

Marlyse Dormond-Béguelin (1949–, conseillère nationale, 1999–2007 – PS/VD), experte en assurances sociales, affiche un parcours politique l'ayant conduite à siéger comme membre de deux législatifs communaux (Aigle, 1982–1984 et Lausanne, 1990–1994) et comme députée au législatif cantonal vaudois (1994–1999). Elle a également été présidente du PS vaudois (1991–1995) et coprésidente du comité central du Parti socialiste suisse (1994–2000). Femme du conseiller aux États, ainsi qu'ancien conseiller national, Michel Béguelin (PS/VD).

Ursula Haller (1948–, conseillère nationale, 1999–2014 – UDC et ensuite PBD/BE), municipale de Thoune, commence sa carrière politique comme membre du législatif de la ville de Thoune (1987–1998). En 1999, elle est élue à l'exécutif de la même commune et depuis 2003 elle remplit la fonction de vice-syndique. Au niveau cantonal, elle siège au Grand Conseil bernois pendant deux législatures (1990–1998, présidente en 1997/1998).

Gabi Huber (1956–, conseillère nationale, 2003–2015 – PRD/PLR/UR), avocate et notaire, est élue membre et ensuite présidente du conseil de prévoyance à Altdorf (1987–1993). Elle siège au législatif (1988–1996), ainsi qu'à l'exécutif du canton d'Uri (1996–2004, chargée des finances et présidente du gouvernement de 2002 à 2004). Vice-présidente de la conférence des cantons de la Suisse centrale (2000–2003) et présidente de la conférence des directeurs des finances des cantons de la Suisse centrale (2001–2004). Enfin, elle est aussi vice-présidente du PRD suisse (2006–2008) et cheffe de la députation libérale-radical aux Chambres fédérales (2008–2015).

Barbara Gysi (1964–, conseillère nationale, depuis 2011 – PS/SG), est membre du législatif (1997–2000) et de l'exécutif (2001–2012, vice-syndique depuis 2005) de la ville de Wil. De 1999 à 2011, elle est députée au Grand Conseil du canton de Saint-Gall où elle remplit également le rôle de cheffe de la députation socialiste (2009–2011). Elle a également présidé le PS de Wil (1993–1998).

Thérèse Meyer-Kaelin (1948–, conseillère nationale, 1999–2011 – PDC/FR), compte d'abord une longue carrière politique à la commune fribourgeoise d'Estavayer-Le Lac, en ayant été – dans l'ordre – conseillère communale (1980–1982), municipale (1982–1991) et syndique (1991–1999). Sur le plan cantonal, elle a siégé au Grand Conseil de 1996 à 1999, tandis qu'au niveau fédéral, elle a été présidente du Conseil national en 2005, ainsi que vice-présidente à deux reprises du groupe PDC aux Chambres fédérales (2000–2004 et 2008–2011).

Chiara Simoneschi-Cortesi (1946–, conseillère nationale, 1999–2011 – PDC/TI), a réalisé une importante carrière politique durant laquelle elle a siégé dans le législatif communal de Comano (1984–2000) et au Grand Conseil tessinois (1987–1999, présidente en 1999). De 1984 à 1996, elle a également été membre du comité directeur du PDC suisse et présidente de la section tessinoise des femmes démocrates-chrétiennes (1985–1997). Présidente du Conseil national en 2009 (première Tessinoise à remplir une telle fonction).

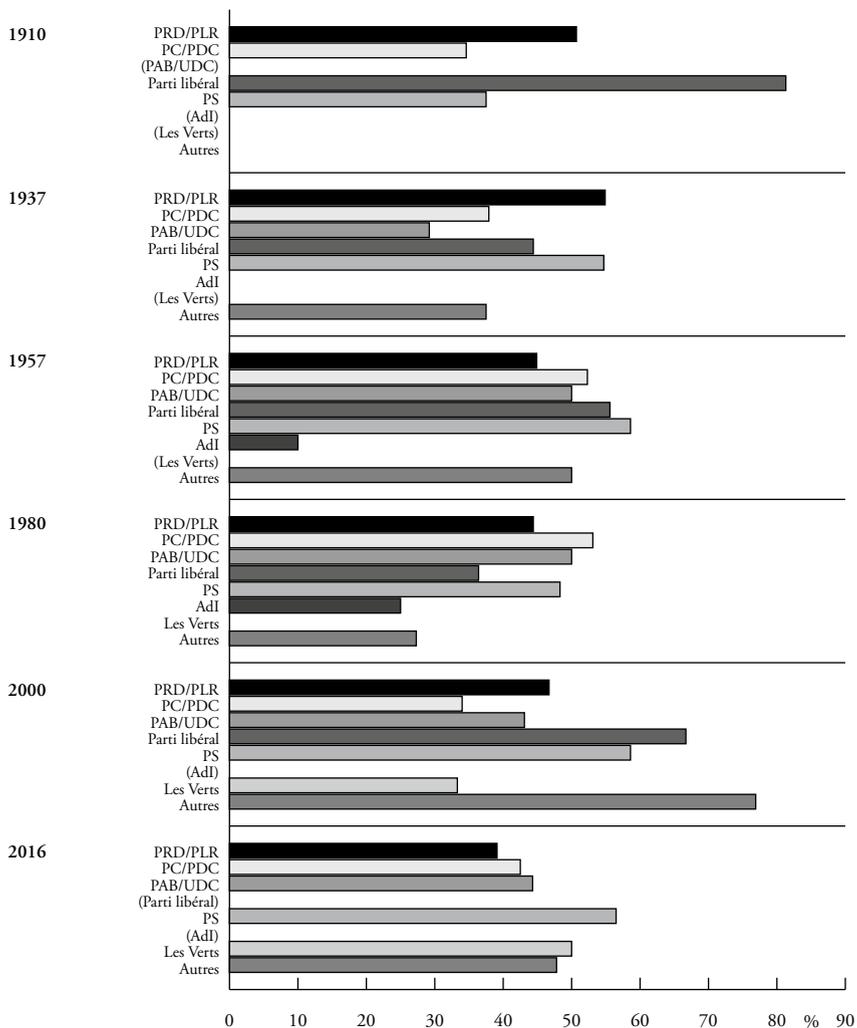
Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Au niveau des principaux groupes parlementaires, la ressource du *cursus honorum* ne revêt pas la même importance dans tous les partis (graphique 11).

Au sein du groupe radical, la proportion d'élus ayant suivi ce genre de parcours politique depuis les années 1950 est désormais toujours inférieure à la moyenne mesurée pour l'ensemble de l'Assemblée fédérale²⁷⁶. Parmi les élus des députations PC/PDC et PAB/UDC, cette évolution a lieu depuis 2000. Enfin, les socialistes affichent, depuis les années 1930, le taux le plus élevé, parmi les partis gouvernementaux. Le recul en 1980 est lié à l'entrée des femmes, dont une large majorité n'a pas exercé de mandats au niveau communal ou cantonal. Au cours des années 2000, cette ressource devient davantage incontournable parmi les parlementaires écologistes. On peut supposer que la plus grande importance de cette ressource pour les parlementaires PS, ainsi que pour les Verts, permet en quelque sorte de combler l'absence d'autres ressources comme, par exemple, l'occupation de mandats

276 Apparemment, cette perte est néanmoins compensée par des forts liens avec les milieux des entreprises (voir plus loin, 5.3.4.4).

Graphique 11 *Parlementaires ayant suivi un « cursus honorum » (1910–2016), par groupe parlementaire, en %*



Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note : Entre parenthèses, lorsqu'à la date le parti n'existe pas et donc il ne compte pas de membres au Parlement.

d'administrateur d'entreprise. En bref, alors que les élus du centre-droit peuvent compter souvent sur des liens avec les milieux économiques, ainsi que de ressources financières souvent plus importantes pour les campagnes électorales, les députés et sénateurs socialistes et écologistes compensent ce manque par un enracinement politique plus marqué, se traduisant justement

par l'occupation successive de plusieurs fonctions électives aux échelons subnationaux. Cette sorte de « capital militant » est donc plus importante à gauche pour envisager une carrière parlementaire²⁷⁷.

Les données du tableau 24 montrent, une fois de plus, l'importance de l'ancrage politique local des membres du Parlement suisse et, de ce fait, une très forte intégration au système politique helvétique dans son ensemble, ce qui confirme donc notre troisième hypothèse. Il est intéressant de constater que cette caractéristique les distingue, à la fois, des parlementaires d'un pays avec une plus forte tradition centralisatrice tel que l'Italie (Cotta *et al.*, 2000) et, à la fois, aussi d'un État fédéral tel que l'Allemagne après la Seconde Guerre mondiale, où la proportion des députés ayant rempli des fonctions électives aux échelons subnationaux avant de siéger au parlement national est de loin inférieure à celle de leurs homologues suisses (Best *et al.*, 2000 : 180–183). Une très grande proportion de députés et sénateurs, jamais inférieure à 85 % (voir tableau ci-dessous, addition taux des élus avec « 1 fonction » et « 2 fonctions et plus »), a rempli au moins une fonction élective subnationale avant de siéger au législatif national et cela pour l'ensemble de la période prise en considération.

L'indicateur lié à la durée de la carrière politique des élus avant leur première élection à l'Assemblée fédérale confirme l'importance de remplir préalablement des mandats électifs aux échelons subnationaux. Plus précisément, il s'avère qu'en moyenne, entre 1910 et 2016, les futurs députés et sénateurs suisses sont élus au moins dix ans après avoir débuté leur engagement politique (tableau A27 dans les annexes). Historiquement donc, très peu d'élus siègent au législatif helvétique sans aucune expérience préalable dans une fonction élective.

Les élus affichent, au cours de la période récente, un ancrage politique local très significatif, illustré par le taux croissant de femmes ayant rempli préalablement au moins deux fonctions électives. Cette évolution rejoint, par ailleurs, celle déjà observée en termes de *cursum honorum*. Plus généralement, cette tendance paraît compenser la diminution des universitaires observée auparavant (voir plus haut, 5.2.4). Autrement dit, alors que la possession d'un titre académique perd en importance dans le recrutement parlementaire des femmes, l'ancrage politique local devient de plus en plus une ressource répandue parmi les élues, même si la durée de leur carrière préalable est en

277 Dans leur étude sur le Parti socialiste français, Lefebvre et Sawicki (2006 : 77 ss.) mettent en évidence, depuis l'arrivée au pouvoir de Mitterrand, la perte d'importance de la « carrière militante » des élites socialistes, qui sont plus fréquemment des personnalités recrutées dans les hautes sphères de l'État, sans parcours militant au niveau local. Un tel constat ne s'applique pas au cas suisse, dont les procédures de sélection des candidats diffèrent profondément.

Tableau 24 *Nombre de fonctions électives (communales et/ou cantonales) remplies par les parlementaires fédéraux avant leur élection à l'Assemblée fédérale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Aucune fonction	7,4 (16)	14,6 (35)	13,2 (32)	13,3 (33)	13,7 (34)	8,5 (21)
1 fonction	34,7 (75)	39,3 (94)	34,6 (84)	36,3 (90)	32,5 (81)	39,0 (96)
2 fonctions et plus	57,9 (125)	46,0 (110)	52,3 (127)	50,4 (125)	53,8 (134)	52,4 (129)
Total	100,0 (216)	100,0 (239)	100,0 (243)	100,0 (248)	100,0 (249)	100,0 (246)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: Le nombre total des membres de l'Assemblée fédérale est parfois supérieur au nombre effectif de sièges en raison du remplacement – au cours des années prises en considération dans notre échantillon – de certains élus.

moyenne plus courte par rapport à leurs collègues hommes (tableau A27 dans les annexes).

Les conseillers aux États doivent, plus fréquemment que les conseillers nationaux, entamer une carrière politique préalable à leur élection à l'Assemblée fédérale prévoyant l'occupation d'au moins deux mandats électifs. À l'inverse, au moins jusqu'en 2000, il est plus « facile » de briguer un siège à la Chambre du peuple sans avoir occupé de fonction élective avant. Cette tendance, par ailleurs, permet de mieux comprendre le fait que les sénateurs affichent de loin un âge moyen plus élevé que les députés (voir 5.2.2). En bref, l'élection au Conseil des États requiert très souvent la possession d'un important capital politique, en termes d'expériences électives préalables, ce qui rend encore plus difficile l'accès à la Chambre haute des « profanes », ne comptant aucune véritable carrière politique. Relevons par ailleurs qu'entre 1980 et 2016, l'élection à la Chambre haute demande une expérience politique toujours plus « riche ». En effet, la proportion des sénateurs ayant occupé au moins deux fonctions électives au niveau communal et/ou cantonal croît sensiblement, en passant de 55 à 72 %. Ces différences parmi les deux branches du Parlement fédéral sont par ailleurs confirmées par la différente durée de la carrière politique préalable à leur première élection sous la Coupole fédérale des députés (entre 10 et 11 ans) et les sénateurs (pas moins de 13–14 ans) (tableau A27 dans les annexes).

Le plus fort ancrage local des parlementaires de gauche, que nous venons de constater avec les données sur le *cursus honorum* (graphique 11), se traduit également par un nombre plus important d'élus parmi ceux-ci qui ont occupé au moins une fonction élective avant leur élection à l'Assemblée fédérale. En effet, en 2016, seuls deux élus PS et aucun des Verts n'ont préalablement rem-

pli aucun mandat politique aux niveaux communal ou cantonal²⁷⁸, alors que normalement, dans les autres députations, l'accès à la carrière de parlementaire national est davantage facilité pour des personnes sans un « apprentissage politique » minimal (cf. plus haut encadré 6)²⁷⁹.

Une analyse sur le type de fonctions remplies avant l'élection au législatif fédéral, montre que le passage par le législatif cantonal constitue toujours, pour une grande majorité des parlementaires suisses, une condition quasi impérative à remplir (encore 76 % en 2016). Le passage préalable par un gouvernement cantonal, par une municipalité et par un législatif communal est beaucoup moins répandu (tableau A28 dans les annexes)²⁸⁰. Ces constats rejoignent par ailleurs les conclusions de Gruner (1970a : 207–208).

5.3.3 La diminution de la longévité parlementaire

Historiquement, les parlementaires suisses ont fait preuve d'une extrême longévité parlementaire (voir plus loin, encadré 8). Les données sur la durée moyenne de la carrière parlementaire montrent néanmoins que celle-ci diminue sensiblement, surtout à partir des années 1980. Au début du XX^e siècle, les élus fédéraux siègent en moyenne au Parlement un peu plus de 18 ans, alors qu'en 2016 la durée s'est raccourcie à un peu moins de 10 ans (voir néanmoins plus loin encadré 9, pour quelques exceptions au cours de la période plus récente). La diminution de la longévité n'a lieu que pour les parlementaires hommes (de presque 15 ans en 1980 à 9 ans en 2016), tandis que les parlementaires femmes affichent une durée relativement stable de leur carrière entre 1980 et 2016 (10–11 ans). De nos données, il apparaît également que la carrière de sénateur dure davantage que celle d'un député. Pendant la période récente, cette différence tend à augmenter, alors que celle-ci avait diminué précédemment (graphique 12).

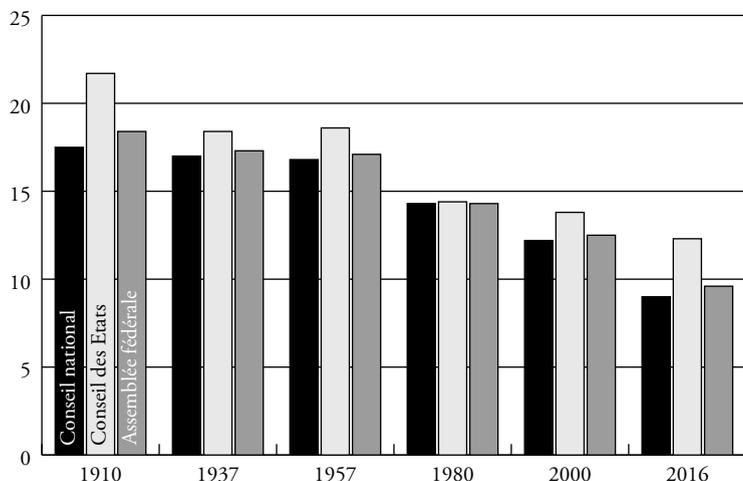
Au niveau des principaux groupes parlementaires, la convergence dans la durée des carrières observée depuis la fin des années 1950 cède la place à une différenciation assez sensible au cours des années 2000. En ce qui concerne les députations du « bloc bourgeois », les élus du PRD se caractérisent par une durée de la carrière parlementaire souvent légèrement inférieure à la moyenne mesurée pour l'ensemble de l'Assemblée fédérale, tandis que la durée de celle

278 Il s'agit des conseillers nationaux Tim Guldimann (PS/ZH) (voir encadré 6) et Matthias Aebischer (PS/BE), ancien journaliste de la télévision publique en Suisse alémanique et chargé de cours à l'Université de Fribourg en sciences des médias et des communications.

279 En 2016, 9 % des élus libéraux-radicaux (4 élus) n'a rempli aucune fonction politique avant d'être élu au législatif fédéral. Le taux est en revanche de 10 % chez les parlementaires UDC (7 élus) et PDC (4 élus).

280 Précisons que dans la plupart des cantons alémaniques, certaines petites communes ne disposent pas d'organes législatifs composés par des élus (pour plus de détails, voir Horber-Papazian et Jacot-Descombes, 2014 : 278–280).

Graphique 12 Durée moyenne de la carrière parlementaire (1910–2016), par Chambre fédérale (années consécutives)



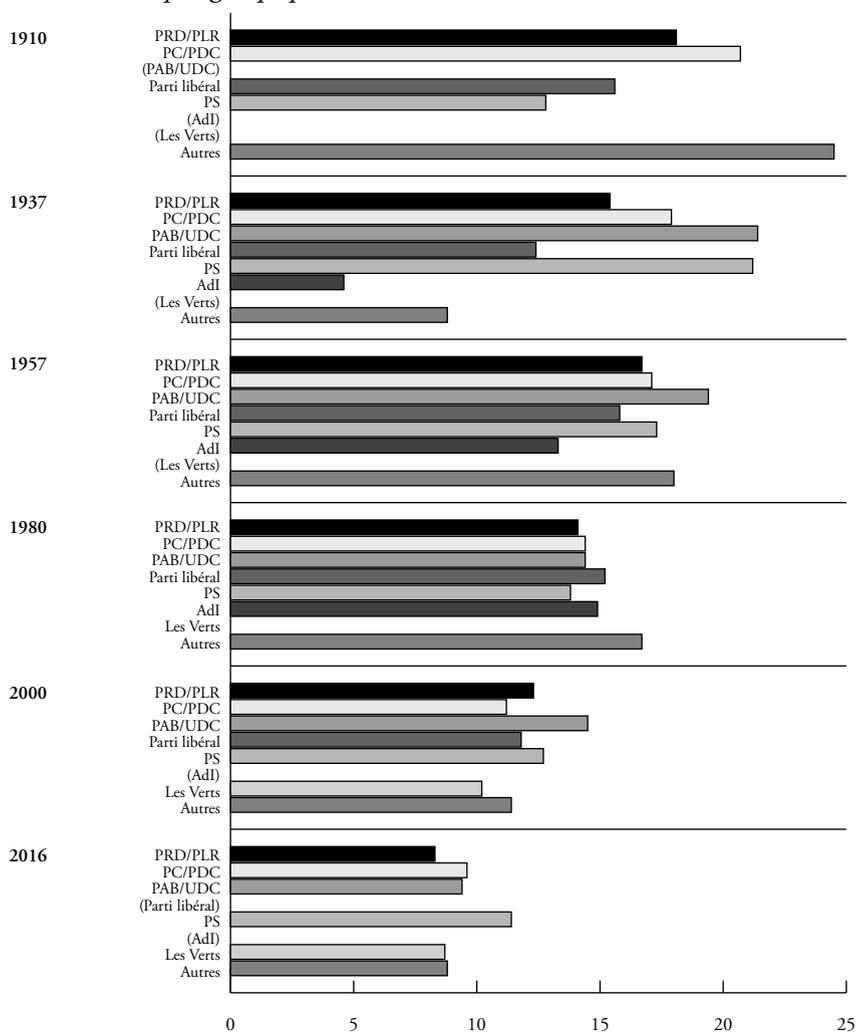
Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: Pour les parlementaires de 2000 encore en fonction au moment de la publication de cet ouvrage et pour ceux de 2016, la fin hypothétique du mandat correspond à la conclusion de la législature 2015–2019.

des parlementaires PAB/UDC jusqu'en 2000 est presque toujours nettement au-dessus. Depuis les années 1980 la durée de la carrière des élus du PDC se situe au-dessous ou près de la moyenne. En revanche, les parlementaires du PS entament une carrière dont la durée est souvent supérieure à la moyenne du législatif helvétique (graphique 13).

En 1937, les élus agrariens et socialistes affichent de loin la durée moyenne la plus élevée, ce qui à notre avis s'explique aussi par un facteur générationnel, étant donné qu'à cette date les députations PAB et PS – comme évoqué plus haut (5.2.2) – comptent des parlementaires plus jeunes par rapport aux groupes radical et conservateur. Toujours en 1937, la députation de l'Alliance des Indépendants (AdI) affiche une durée moyenne extrêmement basse (même pas 5 ans), alors que par la suite elle se rapproche de celle des principales députations jusqu'à même les dépasser en 1980. Cela démontre assez clairement l'institutionnalisation du parti créé par le fondateur de Migros, Gottlieb Duttweiler, partisan d'un « capitalisme à but social ». Au début, l'AdI, de par sa nature en quelque sorte d'« outsider » de l'arène parlementaire, se caractérise par un manque de structuration des carrières politiques de ses élus, tant et si bien que ceux-ci n'ont très souvent pas un *cursus honorum* (voir plus haut,

Graphique 13 *Durée moyenne de la carrière parlementaire (1910–2016), par groupe parlementaire (années consécutives)*



Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes: En 1980, Les Verts n'ont qu'un seul élu, siégeant au Parlement fédéral pendant 8 ans consécutifs. Pour les parlementaires de 2000 encore en fonction au moment de la publication de cet ouvrage et pour ceux de 2016, la fin hypothétique du mandat correspond à la conclusion de la législature 2015–2019. Entre parenthèses, lorsqu'à la date le parti n'existe pas et donc il ne compte pas de membres au Parlement.

graphique 11)²⁸¹ ; parfois – avant de siéger au Parlement fédéral – ils n’ont rempli aucune fonction politique préalable. Enfin, au sujet des petites formations politiques (Autres), la courte carrière de leurs élus en 1937 est surtout à lier à la présence de partis dont le succès est contingent, par exemple les Jeunes paysans et le Front national, mouvement sympathisant du fascisme interdit par le Conseil fédéral en 1943²⁸². Par contre, en 1957 et en 1980, la durée supérieure à la moyenne générale s’explique par la présence d’élus d’extrême gauche, siégeant souvent plus de vingt ans.

Les tendances observables pour la période plus récente, à savoir depuis 1980, reflètent en partie les défaites et les succès électoraux des partis, dans un contexte marqué depuis les années 1990 par un accroissement de la compétition électorale. Ainsi, les pertes subies en termes de sièges par le PDC et le PRD se traduisent par une diminution de la durée moyenne de la carrière parlementaire de leurs élus. En même temps, les succès de l’UDC à l’occasion des élections fédérales depuis les années 1990 et les premières années 2000 expliquent le fait que ses élus affichent en 2000 la longévité parlementaire de loin la plus importante. En 2016, la forte diminution de la longévité parlementaire au sein des groupes libéraux-radicaux et de l’Union démocratique du centre est largement tributaire de l’arrivée aux élections de 2011 et de 2015 d’une nouvelle génération de parlementaires qui s’accompagne du départ de plusieurs élus arrivés sous la Coupole fédérale entre 1991 et 1995²⁸³. De

281 Parmi les sept premiers élus de l’Alliance des Indépendants en 1935, seuls deux siègent à l’Assemblée fédérale pendant 8 et 12 ans. Parmi les cinq autres, certains abandonnent la carrière parlementaire après une seule législature, d’autres (y compris Duttweiler) reviennent dans un deuxième temps, d’autres encore démissionnent au cours même de la législature (cf. Balthasar Zimmermann, pionnier de l’aviation civile suisse et co-fondateur de Swissair, laisse son siège au Conseil national après seulement 1 an et demi). Historiquement, l’AdI recrute plusieurs personnalités pour lesquelles l’expérience au Parlement ne constitue pas le véritable couronnement d’une carrière politique. Leur parcours est donc souvent atypique par rapport aux profils affichés par les élus des autres partis.

282 Pour plus de détails sur l’histoire du mouvement des Jeunes paysans, voir Moser (1994). Sur le Front national, voir Glaus (1969). Rappelons aussi que le Parti communiste, ne comptant toutefois que deux élus en 1937, est également interdit en 1940 (Rauber, 1997).

283 La diminution au sein de l’UDC s’explique également par la non réélection de plusieurs députés et pas seulement par le simple retrait de certains parmi eux. À ce titre, relevons qu’aux élections fédérales de 2011, l’UDC est le parti qui a compté le nombre plus élevé de parlementaires non réélus (11) (<https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/archive/retrospective-des-elections/election-conseil-national/election-2011>, consultée le 14.06.16). De même aux élections de 2015, l’UDC affiche, avec les Verts et les Verts libéraux, le nombre plus important de parlementaires ayant échoué leur réélection (5). Parmi ces derniers, on compte par ailleurs des élus très longèves, siégeant à l’Assemblée fédérale depuis 1991 (Roland Borer), 1995 (Hans Fehr) ou 1999 (Christophe Mörgeli) (<https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/archive/retrospective-des-elections/election-conseil-national/election-2015>, consulté le 14.06.16). Par contre, en ce qui concerne le PLR, le changement est plus lié à des questions générationnelles avec plusieurs anciens parlementaires qui, entre 2011 et 2015, ne se portent plus candidats (par exemple, Rolf Bütiker, Eduard jun. Engelberger et Hans-Rudolf Gysin en 2011 ou encore Christine Eggerszegi-Obriet, Felix Gutzwiller et Hans Hess en 2015).

même, la diminution de la durée moyenne de la carrière des Verts renvoie à la première défaite que les écologistes connaissent aux élections de 2011 (au profit notamment des Verts libéraux) et de 2015, après avoir constamment augmenté leurs effectifs depuis 1995. La diminution observée pour le PS reflète, d'une part, la perte des sièges que le parti subit entre 1979 et 1991 (de 60 à 44 sièges) et, d'autre part, le recul sensible que les socialistes connaissent entre 2003 et 2007 (de 61 à 52 sièges)²⁸⁴.

Encadré 8 Une vie sous la Coupole fédérale

Durant une large partie du XX^e siècle, la majorité des parlementaires suisses fait preuve d'une grande longévité en siégeant, en moyenne, à l'Assemblée fédérale pas moins de 14 ans consécutifs. Certains élus se caractérisent néanmoins par une carrière parlementaire nettement supérieure à la moyenne. Une longévité affichée parfois pour d'autres mandats politiques ou économiques. Voici le portrait de quelques-uns parmi eux :

Robert Bratschi (1891–1981) (PS/BE), secrétaire syndical, siège pendant 44 ans au Conseil national (1922–1967). Il est parmi les plus jeunes élus à l'époque de son arrivée au Parlement (31 ans), il s'en va en étant parmi les plus âgés (76 ans). Au profit d'une longue carrière syndicale, il est longtemps président de l'Union syndicale suisse (USS, 1934–1953), ainsi que membre du conseil d'administration des CFF (1920–1962). Il joue aussi un rôle central dans la mise sur pied en 1948 de l'Assurance vieillesse et survivants (AVS).

Raymond Evéquoz (1863–1945) (PC/VS), avocat, compte une carrière d'élu fédéral qui a duré 41 ans, dont 26 ans comme conseiller national (1902–1928) et 15 ans au Conseil des États (1928–1943), et qu'il arrête à l'âge de 80 ans. Il siège aussi au Grand Conseil valaisan pendant 52 ans. Son père a aussi été membre pendant 25 ans du Parlement fédéral.

Josef Hildebrand (1855–1935) (PC/ZG), avocat et membre du Conseil des États pendant 48 ans (1886–1934), c'est-à-dire depuis l'âge de 31 ans jusqu'à 79 ans. Il siège également au gouvernement cantonal de Zoug durant plus de 20 ans (1909–1930). Il meurt trois mois après sa « retraite » parlementaire.

Helmut Hubacher (1926–) (PS/BS), secrétaire syndical, siège consécutivement au Conseil national pendant 34 ans (1963–1997). Président du Parti socialiste suisse (1975–1990) au moment où le PS, parti ouvrier à l'origine, se transforme en un parti plus attentif aux revendications de la nouvelle classe moyenne, ainsi qu'aux thèmes environnementaux et de la condition féminine.

Peter Emil Isler (1851–1936) (PRD/AG), est avocat et siège au Parlement 48 ans sans interruption : 6 ans comme député au Conseil national (1884–1890) et 42 ans comme conseiller aux États (1890–1932). Il est élu la première fois à 33 ans et il sort de l'Assemblée fédérale à presque 82 ans. Il fait partie aussi de plusieurs conseils d'administration pendant longtemps, dont notamment celui de la Société de banque suisse (SBS, 1905–1931) et de Bally (entreprise de chaussures, 1908–1933). Son père a été lui aussi membre du législatif helvétique.

284 La réduction de la longévité parlementaire des élus socialistes est aussi à lier, en partie, aux statuts de certaines sections cantonales (notamment romandes) qui empêchent, par exemple, de siéger en qualité de député ou sénateur plus de trois (Genève, Jura, Tessin, Valais, Vaud) ou quatre (Berne, Neuchâtel) législatures. Une dérogation est parfois admise à condition qu'elle soit acceptée par les congrès cantonaux respectifs. La limitation des mandats est aussi fixée par certaines sections cantonales d'autres partis (par exemple, Les Verts genevois, le PDC fribourgeois, tessinois et valaisan, le PLR lucernois et tessinois).

Jakob Rudolf Ernst Weber (1887–1972) (PAB/BE), paysan, compte une carrière de parlementaire fédéral qui a duré 38 ans. Il a été d'abord membre du Conseil national (16 ans, 1919–1935) et ensuite du Conseil des États (22 ans, 1935–1957). Administrateur de la Banque cantonale bernoise, durant presque trente ans (1931–1958), ainsi que membre du conseil de la Banque nationale suisse pendant presque vingt ans (BNS, 1939–1958).

Source: DHS et Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Les évolutions de la durée moyenne de la carrière parlementaire sont aussi confirmées par les données sur le nombre de législatures consécutives pendant lesquelles les parlementaires siègent à l'Assemblée fédérale. Au début du siècle, les élus fédéraux affichent une extrême longévité, tandis qu'elle diminue sensiblement par la suite. En 1910, les députés et sénateurs suisses siègent en moyenne pendant 6,2 législatures consécutives, alors qu'en 2016 la moyenne baisse à 2,4 législatures²⁸⁵.

Encadré 9 Quelques exceptions à la diminution de la longévité parlementaire

Tout en diminuant le nombre d'années pendant lesquelles les députés et sénateurs suisses siègent consécutivement à l'Assemblée fédérale, la majorité de ces derniers affiche encore une importante longévité parlementaire, à l'instar de cinq parmi eux :

Rolf Büttiker (1950–, PLR/SO), conseiller économique, administrateur de plusieurs entreprises, membre du comité directeur de l'USAM, a siégé pendant vingt-quatre ans au Parlement fédéral. D'abord, en qualité de conseiller national (1987–1991) et ensuite comme membre de la Chambre des cantons (1991–2011).

Paul Rechsteiner (1952–, PS/SG), avocat et président dès 1998 de l'Union syndicale suisse (USS), siège sans interruption au Parlement fédéral depuis 1986, d'abord comme conseiller national (25 ans) et ensuite, dès 2011, comme conseiller aux États.

Maximilian Reimann (1942–, UDC/AG), avocat d'affaires, est élu au Conseil national en 1987, où il reste jusqu'à 1995 quand il est élu au Conseil des États. Ensuite, cas assez rare, il revient en 2011 au Conseil national. Sa carrière sous la Coupole fédérale dure désormais depuis vingt-neuf ans. Son neveu Lukas Reimann (UDC/SG) siège aussi à la Chambre du peuple depuis 2007.

Luzi Stamm (1952–, PRD et ensuite UDC/AG), avocat et vice-président de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), il est membre du Conseil national depuis 1991. Dans un premier temps, il a siégé parmi les rangs du PRD (1991–2001) et, ensuite, au sein de l'UDC (dès 2001). Il a été réélu en 2015, entamant dès lors sa septième législature.

Carlo Schmid-Sutter (1950–, PDC/AI), avocat, est élu sénateur à l'âge de 30 ans seulement. Il reste au Conseil des États exactement pendant vingt-sept ans (1980–2007). En même temps, il est aussi membre du gouvernement cantonal d'Appenzell Rhodes-Intérieures (1984–2013).

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

285 Le nombre très élevé de législatures consécutives affiché par les élus fédéraux en 1910 est à lier, entre autres, au fait qu'à cette date la durée de la législature parlementaire est de 3 ans. Depuis 1931, elle passe à 4 ans.

Comme nous venons de le voir, en moyenne la carrière d'un parlementaire suisse, tout en diminuant, continue d'être relativement longue. Cela signifie qu'une large partie des élus réussit à garder sa fonction pendant plusieurs législatures et, de ce fait, à cumuler de l'expérience lui permettant d'être réélu plus facilement. Cette stabilité est confirmée par le taux des nouveaux élus qui, au cours de la période 1910–1980 se situe en moyenne autour de 26 %. Par contre, dès 1980, la compétition accrue des élections fédérales, qui se traduit aussi par une augmentation des listes électorales²⁸⁶, paraît avoir un certain effet sur le taux de renouvellement des effectifs aux Chambres fédérales, tant et si bien que pour la période 1980–2016, le taux moyen des nouveaux élus est désormais de 32 %²⁸⁷.

5.3.4 Le déclin du cumul des mandats

En raison du caractère de milice du Parlement helvétique et du système fédéraliste, le cumul des fonctions, aussi bien sur le plan politique (mandats électifs aux niveaux communal et cantonal) que sur le plan économique (positions dirigeantes dans des associations économiques ou appartenance à des conseils d'administration), est une pratique très fréquente parmi les élus suisses (voir Gruner, 1970a : 187 ss. et Kerr, 1981 : 223 ss.).

Le tableau 25 inclut le taux d'élus cumulant des mandats politiques (exécutifs et législatifs cantonaux, comités directeurs des partis nationaux), économiques (conseils d'administration des 110 plus grandes entreprises, comités directeurs des principales associations faitières suisses), administratifs (appartenance à des commissions extra-parlementaires) et académiques (professeurs d'université)²⁸⁸. Les données montrent qu'une proportion importante des parlementaires suisses cumule d'autres fonctions, en plus de leur mandat d'élus fédéraux, pendant une large partie du XX^e siècle. En d'autres termes, le Parlement fédéral se caractérise longtemps par la présence de plusieurs élus

286 Pour les élections du Conseil national, elles passent de 112 en 1967 à 262 en 2003 (Seitz et Schneider, 2007 : 20). Au cours des années 2000, leur nombre augmente encore très sensiblement. En 2015, les listes électorales sont 425 avec un total d'environ 3'800 candidats (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/02/blank/dos/08.html>, consultée le 14.06.16).

287 Ce résultat est quand même relativisé par les données concernant plus directement les sortants qui ne sont pas réélus, ce qui constitue à vrai dire un indicateur plus pertinent de la stabilité de la carrière parlementaire. Les informations à notre disposition pour la période 1999–2015 montrent que la proportion de ces derniers diminue même, en passant de 19 à 11 % (<https://www.parlament.ch/fr/über-das-parlament/archive/retrospective-des-elections>, consultée le 14.06.16). De manière générale donc les possibilités de briguer un nouveau mandat, pour un parlementaire qui se représente, restent très élevées.

288 La dernière date incluse dans le tableau est 2010, faute d'informations disponibles pour l'année 2016 au moment de la publication du livre pour ce qui concerne les mandats dans les CdA des 110 plus grandes entreprises et au sein des CEP. Les tendances générales ne devraient toutefois pas changer.

affichant un important degré de multipositionnalité²⁸⁹, c'est-à-dire qu'ils réussissent à occuper simultanément des postes de responsabilité dans différents domaines (voir encadré 10, pour quelques exemples parlants).

Il existe néanmoins une diminution du cumul des mandats depuis 1957 qui devient encore plus marqué depuis 1980 et durant les années 2000 (le nombre total de mandats cumulés passe de 515 en 1957 à 394 en 1980 et à plus que 141 en 2010). De nos jours, moins de la moitié des parlementaires fédéraux cumule des mandats politiques, économiques ou administratifs. La moyenne des mandats se réduit aussi très sensiblement, notamment au cours de la période plus récente, en passant de 1,6 en 1980 à plus que 0,6 en 2010. De manière générale, une telle évolution paraît illustrer une différenciation croissante des députés et sénateurs par rapport aux principales sphères sociales²⁹⁰.

La progression du nombre de mandats cumulés par les parlementaires entre 1937 et 1957 (de 381 à 515) s'explique surtout par l'importante activité de réglementation déployée à cette époque par la Confédération (Rebmann, 2011b; Rebmann et Mach, 2013). Celle-ci en effet légifère de plus en plus dans de nombreux domaines économiques et sociaux, ce qui se traduit par la mise sur pied de plusieurs commissions extra-parlementaires (CEP) dans lesquelles siège justement une proportion élevée de conseillers nationaux et conseillers aux États. Précisons néanmoins que ces derniers ne sont pas nommés dans ces commissions en tant que parlementaires fédéraux, mais en qualité de syndicalistes, dirigeants patronaux, de la paysannerie, professeurs d'université, etc. La diminution observée entre 1957 et 1980 pour l'ensemble de l'Assemblée fédérale (de 81 à 74 %) est liée, entre autres, à l'arrivée des

289 Le concept a été énoncé par Boltanski (1973), dans le but de rendre compte justement de la multiplicité des positions occupées par un individu.

290 Jusqu'en 1980, sans surprises, parmi les élus cumulant plusieurs mandats on ne trouve que des hommes. En effet, les premières parlementaires femmes de notre échantillon ne cumulaient souvent que des mandats dans des commissions extra-parlementaires et elles n'avaient aucun lien avec la sphère économique. Dans les années 2000, cependant, nous trouvons aussi des exemples d'élus engagées désormais en qualité de dirigeante d'entreprise ou d'une association économique. À ce propos, en 2000, citons le cas de la conseillère nationale Katharina Bangerter (PRD/BE) qui est en même temps présidente du conseil d'administration de l'entreprise Bangerter Microtechnik, administratrice de la Banque cantonale bernoise et de la Mobilière Assurances, dirigeante de l'Union patronale suisse et de Swissmem (l'association des industries des machines) et membre du conseil de banque de la BNS. Mentionnons encore la conseillère aux États Vreni Spoerry-Toneatti (PRD/ZH) qui en 2000 siège dans les CdA de trois parmi les principales entreprises suisses : Crédit Suisse, Nestlé et Swissair. En 2016, on compte des parlementaires femmes membres des comités directeurs des principales associations patronales nationales. Il s'agit de la conseillère aux États Karin Keller-Sutter (PLR/SG) dirigeante de l'Union patronale suisse, ainsi que les conseillères nationales Isabelle Moret (PLR/VD), membre de la direction d'Économiesuisse et également présidente de la Fédération des industries alimentaires suisses, et Sylvia Flückiger-Bäni (UDC/AG) membre du comité directeur de l'USAM et présidente de Lignum, l'organisation faîtière de l'économie suisse de la forêt et du bois.

Tableau 25 *Parlementaires cumulant des mandats politiques, économiques, administratifs et/ou académiques (1910–2010), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2010
PRD/PLR	87,0 (120)	81,7 (58)	75,4 (52)	81,0 (51)	62,9 (39)	57,4 (27)
PC/PDC	86,5 (45)	86,4 (57)	83,1 (54)	65,6 (42)	52,0 (26)	40,0 (18)
PAB/UDC	–	70,8 (17)	76,9 (20)	85,7 (24)	52,9 (27)	46,9 (30)
Parti libéral	87,5 (14)	66,7 (6)	77,8 (7)	63,6 (7)	66,7 (4)	–
PS	62,5 (5)	84,9 (45)	89,7 (52)	79,0 (49)	46,6 (27)	41,5 (22)
AdI	–	–	70,0 (7)	50,0 (4)	–	–
Les Verts	–	–	–	–	33,3 (3)	45,5 (10)
Autres	100,0 (2)	100,0 (8)	66,7 (4)	63,6 (7)	76,9 (10)	63,2 (12)
Conseil national	84,2 (144)	79,8 (154)	80,3 (159)	74,6 (150)	54,2 (110)	48,8 (99)
Conseil des États	93,3 (42)	80,4 (37)	82,2 (37)	72,3 (34)	56,5 (26)	42,6 (20)
Assemblée fédérale	86,1 (186)	79,9 (191)	80,7 (196)	74,2 (184)	54,6 (136)	47,6 (119)
N mandats	365	381	515	394	205	141
Moyenne mandats par élu	1,7	1,6	2,1	1,6	0,8	0,6

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

premières parlementaires femmes ne cumulant que très peu de mandats (presque tous dans les CEP).

Très souvent les sénateurs cumulent davantage de mandats que les députés. Au cours des années 2000, ce sont désormais les conseillers nationaux qui cumulent le plus de mandats. Cela s'explique notamment par la quasi-disparition des membres des exécutifs cantonaux siégeant à la Chambre haute qui ont longtemps été nombreux au sein de celle-ci.

La députation radicale affiche historiquement la proportion la plus importante de parlementaires «cumulards». Tout en diminuant, leur taux reste nettement supérieur à 50 % encore en 2010, grâce surtout aux mandats dans la sphère économique, en qualité d'administrateurs de grandes entreprises et de dirigeants des principales associations patronales. Par contre, pour les autres députations (démocrate-chrétienne, UDC et socialiste), nous observons une diminution plus marquée, en raison, d'une part, de la moindre présence d'élus dans les commissions extra-parlementaires et, d'autre part, de la presque disparition des conseillers d'État siégeant simultanément aux Chambres fédérales²⁹¹.

291 La corrélation entre la moindre présence d'élus fédéraux membres simultanément d'un exécutif cantonal et la diminution du cumul des mandats est due au fait que les membres des gouvernements cantonaux siègent souvent, en raison justement de leur statut de conseiller d'État, dans des commissions extra-parlementaires et dans les conseils d'administration de banques et/ou d'entreprises publiques de grande taille actives dans les secteurs des transports et de l'énergie (par exemple, dans les cantons des de Berne, Vaud et Zurich). La forte augmentation observée pour

Essayons maintenant de voir de plus près comment le cumul des mandats évolue, au cours de la période 1910–2010/2016, pour chaque sphère (politique, administration, université et économie).

Encadré 10 La multipositionnalité des parlementaires suisses

Le Parlement de milice en Suisse conçoit historiquement la fonction d'élu comme étant annexe à une activité professionnelle, ce qui permet justement à nombreux élus de cumuler d'autres fonctions à côté de leur mandat parlementaire (cf. tableau 25). Parmi ceux-ci, certains s'illustrent, surtout jusqu'aux années 1980, par un *multitasking* encore plus marqué. On y trouve notamment plusieurs membres d'exécutifs cantonaux :

Casimir von Arx (1852–1931, conseiller aux États – PRD/SO), en 1910, est conseiller d'État du canton de Soleure, président du conseil d'administration des Chemins de fer fédéraux (CFF) et de la Banque cantonale de Soleure, vice-président de EL Olten-Aarburg (à l'époque l'une des principales sociétés suisses dans le secteur de l'énergie) et administrateur de la Banque fédérale. Il est aussi membre du comité directeur de la Chambre de commerce soleuroise, ainsi que membre de la représentation suisse à la Délégation internationale du Simplon.

Samuel Brawand (1898–2001, conseiller national – PS/BE), en 1957, est conseiller d'État de Berne, président de l'entreprise BLS et administrateur de Swissair, membre du comité de l'Office national du tourisme, de la commission fédérale de la navigation aérienne et président de celle pour l'étude du plan d'ensemble du réseau des routes principales.

Edouard Dèbétaz (1917–1999, conseiller aux États – PRD/VD), en 1980, conseiller d'État du canton de Vaud, président de la Banque cantonale vaudoise et membre de six commissions extra-parlementaires, dont la commission fédérale pour les écoles techniques supérieures, celle pour les questions intéressant le marché de l'emploi et la commission consultative pour l'exécution de la loi sur l'agriculture (président).

Robert Grimm (1881–1958, conseiller national – PS/BE), en 1937, est municipal de Berne, député au Grand Conseil bernois, ainsi que président du Parti socialiste du canton de Berne. Sur le plan économique, il est engagé comme membre du conseil d'administration de deux entreprises d'envergure nationale : BLS (transports) et Forces motrices bernoises (énergie). Il est enfin membre de la commission fédérale de l'économie hydraulique.

Gottfried Kunz (1859–1930, conseiller aux États – PRD/BE), en 1910, est membre du gouvernement du canton de Berne, président du Chemin de fer Neuchâtel-Berne, vice-président des Forces motrices bernoises (FMB), ainsi que membre des conseils d'administration de la Banque cantonale bernoise et de BLS. Il siège aussi dans le conseil de banque de la Banque nationale suisse.

Franco Matossi (1919–2012, conseiller aux États – UDC/TG), en 1980, est député au Grand Conseil du canton de Thurgovie, président du conseil d'administration de l'entreprise alimentaire Niba-Getränk AG, vice-président de la Banque cantonale thurgovienne et administrateur de Thurella AG (industrie de l'alimentation). Sur le plan associatif, il est membre du comité directeur de Fruit-Union Suisse, l'association faite de cultivateurs de fruits. Il est enfin membre de la commission fédérale de spécialistes de l'alcool.

Source : DHS et Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

le PS entre 1937 et 1957 est par ailleurs liée à la croissance, au sein de la députation socialiste, des parlementaires siégeant dans un exécutif cantonal (10 en 1957). La même réflexion vaut pour la députation UDC jusqu'à 1980.

5.3.4.1 « Spécialisation » des différents échelons politiques et différenciation avec la sphère administrative et académique

L'importance des échelons subnationaux renvoie au système fédéraliste. Gruner a observé que les relations entretenues par les parlementaires suisses avec les communautés locales et régionales, notamment à travers l'occupation simultanée du mandat d'élu fédéral et d'un ou plusieurs mandats électifs aux niveaux communal et cantonal, assurent « 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, 1970a: 206). À ce propos, le tableau 26 montre toutefois que le taux de parlementaires occupant en même temps des mandats électifs subnationaux continue à diminuer régulièrement pour n'importe quelle fonction élective et indépendamment de l'échelon. Les élus fédéraux siégeant simultanément dans un parlement cantonal ont historiquement représenté le contingent le plus important jusqu'en 1980²⁹². Depuis 2000, ce qui représente un fait inédit, ils sont dépassés par ceux qui remplissent un mandat au sein d'un exécutif communal. La baisse spectaculaire des élus fédéraux membres d'un parlement cantonal (de 58 % en 1910 à plus que 3 % en 2016) peut s'expliquer aussi en raison de la croissante charge de travail dans la plupart des législatifs cantonaux (notamment des cantons les plus grands), ce qui rend plus difficile de concilier la tâche de parlementaire au niveau cantonal et fédéral. De manière générale, les tendances que l'on observe à partir du tableau 26 semblent donc refléter une « spécialisation » plus poussée entre les différents niveaux de l'État fédéral²⁹³.

La réduction du cumul des mandats électifs touche les deux Chambres fédérales, même si avec des intensités parfois variables (tableau A29 dans les annexes). Tout d'abord, comme cela a déjà été mentionné, les membres des gouvernements cantonaux diminuent très sensiblement depuis les années 1980, y compris dans la Chambre des cantons, en raison de l'interdiction introduite désormais dans plusieurs cantons de cumuler un mandat à l'Assemblée fédérale²⁹⁴. La seule exception notable concerne les membres d'exécutifs

292 Gruner (1970a: 206) a aussi constaté une diminution du cumul des mandats politiques pour ses trois cohortes d'élus (1920, 1944 et 1968). Au sujet de l'appartenance au Grand Conseil, il a remarqué qu'il existe de fortes différences cantonales. Ainsi, presque tous les parlementaires originaires des petits cantons de Suisse centrale et ceux à Landsgemeinde continuent à siéger en même temps dans les législatifs cantonaux, contrairement en revanche aux parlementaires des cantons plus grands, tels que Berne, Genève, Lucerne, Tessin et Zurich.

293 En ce qui concerne les principaux groupes parlementaires, il n'y a pas vraiment des évolutions singulières dans le cumul des mandats politiques. Les tendances qui se dessinent dans chaque députation ne font que refléter celles évoquées pour l'ensemble de l'Assemblée fédérale.

294 Depuis 2003, la nouvelle Constitution vaudoise interdit formellement le cumul du mandat de conseiller d'État avec celui de parlementaire fédéral. Genève est, jusqu'à maintenant, le dernier

Tableau 26 *Parlementaires cumulant des mandats électifs aux niveaux communal et cantonal (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Exécutif cantonal	20,8 (45)	16,4 (39)	15,6 (38)	7,7 (19)	1,2 (3)	1,6 (4)
Législatif cantonal	57,9 (125)	44,4 (106)	36,2 (88)	21,4 (53)	11,6 (29)	3,3 (8)
Exécutif communal	12,0 (26)	15,5 (37)	15,2 (37)	17,7 (44)	14,1 (35)	12,6 (31)
Législatif communal	6,0 (13)	4,6 (11)	3,3 (8)	6,0 (15)	2,8 (7)	1,6 (4)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

communaux siégeant au Conseil national. En 2016, on en compte encore plusieurs (16 % *vs* 12 % en 1910), y compris quelques maires et municipaux de villes (Genève, Berne, Lugano, Montreux, Soleure, Kloten, Wettingen et Le Locle).

Venons-en maintenant aux relations entre les parlementaires et les commissions extra-parlementaires (CEP) qui représentent des instances administratives chargées par le gouvernement de tâches consultatives ou exécutives. Elles sont composées en large partie par des personnes extérieures à l'administration fédérale, notamment des représentants d'organisations privées. Cette caractéristique fait des CEP une des principales instances néocorporatistes du système politique suisse puisque, par exemple, les associations faitières de l'économie parviennent à être représentées dans la sphère administrative et à faire valoir leurs revendications lors de la phase pré-parlementaire (pour plus de détails, voir Germann, 1996, ainsi que Rebmann, 2011b et Rebmann et Mach, 2013).

La présence des députés et sénateurs dans les CEP ne fait que croître de manière significative jusqu'en 1957 (tableau 27 ; voir aussi graphique A5 dans les annexes pour plus de détails sur le nombre de mandats administratifs). Cette évolution est liée au développement, entre les années 1930 et 1950, du système des commissions qui va de pair avec l'important développement de l'intervention étatique dans le domaine économique, notamment après la Seconde Guerre mondiale. Une intervention qui, par ailleurs, est commune à de nombreux pays européens. Comme déjà précisé, les parlementaires suisses siègent souvent dans ces commissions pour des raisons autres que leur mandat d' élu fédéral. En effet, c'est plutôt en qualité de dirigeant d'une association économique (patronats, syndicats, associations paysannes), d'officier de l'armée, de conseiller d'État ou en raison de leurs compétences professionnelles, qu'ils en font partie. La diminution observée depuis 1980, allant dans le sens d'une plus grande séparation des fonctions entre l'appartenance à ce

canton à avoir introduit cette interdiction en 2010. Dans le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, la fonction de membre du gouvernement n'est remplie qu'à temps partiel.

Tableau 27 *Parlementaires cumulant des mandats administratifs (commissions extra-parlementaires) (1910–2010), par Chambre fédérale, en % (entre parenthèses le chiffre absolu)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2010
Conseil national	17,0 (29)	20,2 (39)	40,4 (80)	30,3 (61)	13,8 (28)	6,9 (14)
Conseil des États	17,8 (8)	32,6 (15)	53,3 (24)	46,8 (22)	19,6 (9)	6,4 (3)
Assemblée fédérale	17,1 (37)	22,6 (54)	42,8(104)	33,5 (83)	14,9 (37)	6,8 (17)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

type d'instance et l'activité législative du Parlement, est une conséquence des directives sur les CEP. Celles-ci prévoient désormais qu'une commission n'est créée que si l'administration fédérale ne dispose pas d'experts en son sein ; une interdiction pour les parlementaires de siéger dans les CEP est également émise, sauf exceptions (Rebmann et Mach, 2013)²⁹⁵.

La répartition par département fédéral suit les différentes étapes d'intervention étatique au cours du temps selon le domaine. Ainsi, la progression significative jusqu'en 1957 des mandats dans les CEP rattachés au Département fédéral de l'économie (DFE) reflète l'importance accrue assumée par les questions relatives à la politique économique intérieure, à la politique commerciale, du travail et à celle agricole, dont la compétence revient justement au DFE. Ou encore le poids croissant des mandats administratifs découlant du Département fédéral de l'Intérieur (DFI) ne fait que renvoyer à la plus grande participation de la Confédération helvétique dans le domaine social, de la politique environnementale et dans la mise sur pied du réseau routier national (voir graphique A5 dans les annexes ; voir aussi Rebmann et Mach, 2013).

En ce qui concerne la sphère académique, dans notre échantillon on compte au total vingt-trois professeurs d'université (ordinaires ou extraordinaires) ayant siégé à l'Assemblée fédérale, presque tous élus parmi les rangs des radicaux (8) et des socialistes (7) et dans une moindre mesure parmi les démocrates-chrétiens (3). Leur présence connaît son apogée en 1980, avec huit professeurs (tous ordinaires) parmi les membres du Parlement suisse,

295 Les directives touchant *l'institution et le mode de travail des commissions extra-parlementaires* du 3 juillet 1974 stipulaient que « la collaboration de membres de l'Assemblée fédérale au sein des commissions de l'administration doit rester une exception; elle doit être motivée » (article 234) (FF 1974 II : 469). L'ordonnance sur les commissions du 3 juin 1996 mentionne en son article 8, alinéa 2 que « les membres de l'Assemblée fédérale ne peuvent pas faire partie d'une commission. Toute exception devra être motivée » (RO 1996 : 1652). La référence explicite aux membres du Parlement disparaît en 2008, lorsqu'on adopte une modification de la Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, remplaçant par ailleurs l'ordonnance de 1996) qui, en son article 57e, affirme que « les membres de l'administration fédérale ne peuvent être nommés membres d'une commission que dans des cas dûment motivés » (RO 2008 : 5942).

pour ensuite diminuer au cours de la période récente (tableau 28). Une simple analyse de leur répartition par branche d'origine permet d'observer que plus de la moitié de tous les professeurs d'université (c'est-à-dire treize) est rattachée aux branches du droit, trois à l'économie, deux chacun aux sciences et à la médecine et un professeur chacun à la théologie, à la sociologie et à la pédagogie.

Tableau 28 Nombre de parlementaires cumulant des mandats académiques (professeurs ordinaires et extraordinaires) (1910–2016), par Chambre fédérale

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Conseil national	4	1	2	7	1	2
Conseil des États	–	2	1	1	1	1
Assemblée fédérale	4	3	3	8	2	3

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Les effectifs affichés dans le tableau 28 sur les parlementaires actifs sur le plan professionnel dans le domaine académique changent quelque peu si l'on inclut d'autres statuts d'enseignants universitaires, à savoir les chargés de cours et les privat-docents. Ainsi, le nombre d'élus ayant des liens directs avec les universités suisses est de cinq en 1910, 1937 et 1957 ; il augmente à douze en 1980 et diminue à huit en 2000 et sept en 2016²⁹⁶. Cela dit, mêmes si les chiffres changent légèrement, la tendance illustrant une certaine autonomisation du champ académique par rapport au Parlement fédéral reste confirmée.

5.3.4.2 La moindre présence des dirigeants patronaux et syndicaux

Comme évoqué dans le chapitre 3, les associations faitières de l'économie ont historiquement joué un rôle central en Suisse, en raison, d'une part, de leurs activités d'autorégulation dans plusieurs domaines économiques et sociaux et, d'autre part, de leur implication directe dans le processus décisionnel et de leurs liens étroits avec le Parlement et l'administration fédérale. Deux facteurs sont mis en avant pour expliquer leur importance. Premièrement, dans une comparaison internationale, les associations faitières en Suisse ont été parmi les premières à s'organiser pendant la deuxième moitié du XIX^e siècle, dans une période marquée, d'une part, par une crise économique et une réévaluation des politiques de libre marché et, d'autre part, par des partis politiques très fragmentés, en raison de leur fort ancrage cantonal.

²⁹⁶ En 2016, il faudrait également ajouter le conseiller national Bastien Girod (Les Verts/ZH) qui, tout en n'ayant pas des tâches d'enseignement, travaille néanmoins à l'École polytechnique fédérale de Zurich comme *senior researcher*.

Deuxièmement, la faiblesse de l'administration fédérale et la structure fédéraliste expliquent aussi la position centrale que les associations faitières de l'économie ont historiquement remplie. En effet, depuis les années 1880, au lieu d'agrandir l'administration fédérale, la Confédération préfère financer les principales associations faitières, afin qu'elles remplissent des tâches d'intérêt public (David *et al.*, 2009b : 5 ; pour plus de détails, voir aussi Mach, 2014 : 414 ss., 2015 : 38).

Nos données confirment la présence à l'Assemblée fédérale de plusieurs fonctionnaires à plein temps des associations faitières. Même si leur nombre recule, en rejoignant ainsi les conclusions de l'étude de Hohl (1988)²⁹⁷, il reste qu'en 2016 au Parlement on compte encore dix dirigeants patronaux et syndicaux (c'est-à-dire salariés permanents) au législatif helvétique (voir plus haut, tableau 22)²⁹⁸. Si l'on se penche sur les élus siégeant en même temps dans les comités directeurs des principales associations économiques helvétiques, nous observons que leur taux n'est jamais très élevé (tableau A30 dans les annexes). Une analyse plus détaillée de la présence des dirigeants des principales associations patronales et syndicales sous la Coupole fédérale montre que, parmi ces dernières, certaines paraissent avoir plus de liens directs avec le Parlement que d'autres (tableau 29).

De manière générale, l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et l'Union suisse des paysans (USP) comptent le plus de liens tout au long du XX^e siècle. Les deux associations connaissent cependant une évolution quelque peu différenciée depuis 1980. L'USAM joue en effet un rôle grandissant, tant et si bien qu'encore en 2016 un cinquième des membres de son comité directeur siège à l'Assemblée fédérale. Il est par ailleurs intéressant d'observer que cette proportion, la plus élevée parmi toutes les principales associations faitières de l'économie, est affichée en même temps que l'augmentation significative du nombre de chefs des petites et moyennes entreprises (voir plus haut,

297 Dans son étude sur les dirigeants et fonctionnaires des principales associations patronales (exceptée l'Union suisse du commerce et l'industrie, USCI) et syndicales entre 1900 et 1980, Hohl (1988: 142) a observé une diminution des fonctions politiques remplies par les dirigeants de ces associations.

298 Si la période plus récente se caractérise par une diminution du nombre des dirigeants des grandes organisations économiques (patronales, syndicales et paysannes), force est de constater en même temps l'importante augmentation des liens que les parlementaires fédéraux entretiennent avec d'autres groupes d'intérêt, notamment d'intérêt public qui défendent une cause allant au-delà des intérêts directs de leurs membres (par exemple, défense de l'environnement ou des droits de l'homme, aide humanitaire, mais aussi à l'Action pour une Suisse neutre et indépendante, ASIN, ou le Nouveau mouvement européen suisse, NOMES). En bref, il existe au cours des vingt-trente dernières années une certaine pluralisation des liens d'intérêt favorisée entre autres par la revalorisation du rôle du parlement depuis les années 1990. Cette dernière évolution a donc permis d'accroître l'importance de la phase parlementaire dans le processus décisionnel, ce qui a pu ainsi inciter les groupes d'intérêt à rediriger leurs stratégies d'influence vers le parlement en général, et les commissions spécialisées en particulier. (Eichenberger *et al.*, 2016).

Tableau 29 *Membres des comités directeurs des principales associations faitières suisses siégeant à l'Assemblée fédérale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
CSCS	–	18,2 (2)	12,5 (2)	3,6 (1)	8,0 (2)	4,2 (1)
UPS	10,0 (1)	–	5,9 (1)	16,7 (3)	15,8 (3)	14,3 (2)
USAM	28,6 (2)	27,3 (3)	13,3 (2)	25,0 (4)	28,6 (6)	21,4 (3)
USCI	14,3 (1)	8,3 (1)	6,7 (1)	–	4,5 (1)	5,6 (1)
USP	27,3 (3)	46,7 (7)	38,1 (8)	26,1 (6)	29,6 (8)	8,7 (2)
USS	–	26,7 (4)	35,3 (6)	8,6 (3)	11,1 (3)	9,1 (3)
Total associations faitières	11,7 (7)	19,1 (17)	17,7 (20)	10,7 (16)	15,0 (22)	9,5 (12)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Abréviations : CSCS: Confédération des syndicats chrétiens de Suisse; UPS: Union patronale suisse (ancienne Union centrale des associations patronales suisses); USAM: Union suisse des arts et métiers; USCI: Union suisse du commerce et de l'industrie (dit aussi Vorort); USP: Union suisse des paysans; USS: Union syndicale suisse.

Note: En 1980, un parlementaire siège à la fois au comité directeur de l'UPS (membre) et de l'USAM (vice-président). Le total de parlementaires cumulant des fonctions dirigeantes dans des associations faitières est donc 16 et non pas 17.

En 2000, un parlementaire siège à la fois au comité directeur de l'UPS (membre) et de l'USCI (vice-président). Le total de parlementaires cumulant des fonctions dirigeantes dans des associations économiques est donc 22 et non pas 23.

tableau 22), dont justement l'USAM est l'association patronale de référence. Au contraire, l'USP voit diminuer la proportion de ses dirigeants siégeant simultanément sous la Coupole fédérale, de manière abrupte même au cours des années 2000. Ce recul au cours de la période récente est toutefois nuancé par le fait qu'elle y compte toujours ses plus hauts dirigeants (président et directeur). L'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI, l'ancien Vorort et dès 2000 Economiesuisse) ne compte au maximum qu'un seul de ses dirigeants parmi les parlementaires; l'Union patronale suisse (UPS) compte une proportion de ses dirigeants supérieur à 10 % seulement depuis 1980.

Les principales organisations syndicales comptent certes un nombre inférieur de dirigeants en comparaison avec la proportion de dirigeants patronaux; le taux des membres des comités directeurs de l'Union syndicale suisse (la principale du pays) et de la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSCS, ensuite Travail.Suisse) baisse même depuis la fin des années 1950. Cependant, au Parlement on trouve toujours plusieurs dirigeants d'organisations syndicales sectorielles, en raison notamment des relations étroites entre celles-ci et le PS (voir, par exemple, Widmer, 2007 au sujet de la FTMH), ce qui compense cette faiblesse apparente²⁹⁹. Le même discours est toutefois

299 Nous faisons référence, à titre d'exemple, aux dirigeants (président, vice-président ou secrétaire général) du Syndicat suisse des services publics (VPOD/SSP), de la Fédération des travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie (FTMH) (avant qu'elle fusionne en 2004 avec la Fédération du

valable pour des associations patronales et agricoles au niveau régional ainsi que sectorielles³⁰⁰.

De nos données, il ressort que les associations défendant les intérêts des secteurs économiques tournés plutôt vers le marché intérieur (USAM, USP) comptent historiquement un nombre plus important de membres de leurs comités directeurs au Parlement, contrairement à celles défendant les intérêts des secteurs tournés vers le marché extérieur (ASB, UPS, USCI) (voir aussi David *et al.*, 2009b : 17)³⁰¹. Le fait qu'entre USAM et USP et la sphère parlementaire il existe des relations directes plus nombreuses n'est pas forcément si surprenant étant donné les domaines d'activités du Parlement qui touchent justement de près les intérêts défendus par ces associations faitières. Relevons, par ailleurs, qu'il s'agit des mêmes secteurs qui ont été le plus affaiblis par les réformes libérales des années 1990 (Mach, 1999, 2006). Comme l'observent David *et al.*, (2009b : 25), USAM et USP semblent donc avoir essayé de compenser cet affaiblissement par le maintien ou même une intensification des liens directs avec l'Assemblée fédérale³⁰². Ceux-ci, par contre, sont moindres pour les associations faitières qui se font porte-parole des secteurs plus internationalisés (notamment ASB et USCI) et qui disposent d'autres relais plus informels. De manière générale, il nous paraît néanmoins intéressant d'observer que, même dans une période où se manifeste une plus forte professionnalisation parlementaire, il existe toujours une persistance des relations entre certaines associations et le Parlement. On peut interpréter cette dernière évolution, concernant l'USAM et l'USP, comme une stratégie pour contrebalancer leur perte de pouvoir. Il semblerait qu'on assiste à l'émergence d'un lobbying plus sectoriel et informel, qui passe moins par la présence des élus fédéraux dans les conseils d'administration des grandes entreprises, mais par des canaux plus sectoriels, révélateur de la plus faible capacité d'intégration des différents points de vue au sein des associations faitières (Plattner, 2005 ; Bellini *et al.*, 2011 ; voir aussi Baeriswyl, 2005). Une analyse plus qualitative

commerce, des transports et de l'alimentation et avec le Syndicat industrie et bâtiment pour créer le syndicat UNIA), de la Fédération suisse des cheminots (SEV) ou encore de la Société suisse des employés de commerce (SSEC) ou du syndicat indépendant du service public (Transfair).

300 Citons l'exemple de la Société suisse des entrepreneurs, de différentes Unions cantonales des arts et métiers, ainsi que de nombreuses associations sectorielles de la paysannerie (par exemple, la Fédération suisse d'élevage du bétail bovin).

301 Pour nos cohortes de parlementaires, aucun membre du comité directeur de l'Association suisse des banquiers (ASB) ne siège dans une des deux branches du Parlement. L'ASB dispose finalement d'autres canaux par lesquels agir sur le processus de décision, sans passer donc par des liens directs avec l'Assemblée fédérale (David *et al.*, 2009b).

302 Précisons que malgré la diminution très marquée des membres du comité directeur de l'USP en 2016, les milieux paysans peuvent néanmoins encore compter sur plusieurs parlementaires qui ont un lien d'intérêt avec le monde agricole en étant eux-mêmes paysans ou siégeant dans des associations paysannes cantonales. Au total, nous en recensons encore dix-neuf.

permet également de constater qu'aux Chambres fédérales siègent très souvent les plus hauts dirigeants des associations faïtières (voir encadré 11).

La majorité des parlementaires de notre échantillon siège dans le comité directeur des principales associations faïtières suisses après son élection à l'Assemblée fédérale. En d'autres termes, il apparaît que souvent les associations sollicitent les élus fédéraux pour siéger dans leurs instances dirigeantes. Il semblerait, par conséquent, que l'élection au Parlement constitue un véritable marchepied pour accéder à la direction de l'une des principales associations patronales et syndicales du pays, notamment CSCS, USP et USS. L'USAM se caractérise néanmoins par une tendance quelque peu particulière. En effet, c'est la seule association dans laquelle une partie non négligeable (pas moins d'un tiers) de ses dirigeants est élue au législatif helvétique après avoir été nommé au comité directeur de l'USAM³⁰³.

Encadré 11 La présence au Parlement des dirigeants des principales associations faïtières

La présence de dirigeants des principales associations faïtières parmi les élus fédéraux n'est jamais très élevée (tableau A30 dans les annexes). Ce constat purement numérique est néanmoins atténué par le fait que, parmi les dirigeants de ces mêmes associations siégeant à l'Assemblée fédérale, on compte très souvent les présidents, les vice-présidents, les secrétaires ou les directeurs généraux. Plus précisément :

En 1910, parmi les sept dirigeants d'association siégeant au Parlement, on trouve le président et le vice-président de l'USP, à savoir **Johann Jenny** (conseiller national – PRD/BE) et **Charles Fonjallaz** (conseiller national – PRD/VD), le président de l'USAM, **Jakob Scheidegger** (conseiller national – PRD/BE), ainsi que le vice-président de l'USCI, **Alfred Frey** (conseiller national – PRD/ZH).

En 1937, à l'Assemblée fédérale siègent les présidents et les vice-présidents, d'une part de l'USS (**Robert Bratschi** et **Konrad Ilg**, conseillers nationaux – PS/BE) et, d'autre part, de l'USAM (**August Schirmer**, conseiller national PRD/SG et **Fritz Joss**, conseiller national – PAB/BE). À cette date font aussi partie du législatif helvétique le président et le secrétaire de la CSCS, à savoir **Johannes Müller** et **Josef Scherrer** (conseillers nationaux – PDC/SG), ainsi que les vice-présidents de l'USCI, **Ernst Wetter** (conseiller national – PRD/ZH) et de l'USP, **Rudolf Reichling** (conseiller national – PAB/ZH).

En 1957, sous la Coupole fédérale, nous retrouvons encore le président et le vice-président de l'USS (**Arthur Steiner**, conseiller national – PS/BE et **Max Arnold**, conseiller national – PS/ZH), ainsi que les présidents de l'USP (**Rudolf Reichling**, conseiller national – PAB/ZH) et de l'USAM (**Ulrich Meyer**, conseiller national – PRD/ZH).

En 1980, parmi les parlementaires, on compte de nouveau les présidents de l'USS (**Richard Müller**, conseiller national – PS/BE), de l'USP (**Peter Gerber**, conseiller aux États – UDC/BE). À ceux-ci, ajoutons également le vice-président de la CSCS (**Camillo Jelmini**, conseiller national – PDC/TI), le directeur de l'UPS, **Heinz Allenspach** (conseiller national – PRD/ZH), ainsi que le président et le directeur de l'USAM, à savoir **Willy Messmer** (conseiller national – PRD/TG) et **Otto Fischer** (conseiller national – PRD/BE).

303 Précisons toutefois qu'il s'agit d'une tendance assez approximative, étant donné que pour certains parlementaires nous n'avons pas pu établir avec certitude la date exacte d'entrée au comité directeur de certaines associations faïtières.

En 2000, nous retrouvons les vice-présidents (**Hans Werner Widrig**, conseiller national – PDC/SG et **Samuel Schmid**, conseiller aux États – UDC/BE) et le directeur de l'USAM (**Pierre Triponez**, conseiller national – PRD/BE). L'USP compte son véritable « état-major général » au Parlement : ses deux présidents, à savoir le conseiller national **Marcel Sandoz** (PRD/VD), auquel succède en cours d'année le député **Hansjörg Walter** (UDC/TG) ; son vice-président (**John Dupraz**, conseiller national – PRD/GE) et, enfin, son directeur (**Melchior Ehrler**, conseiller national – PDC/AG). L'USCI compte en revanche son vice-président, le député **Johann Schneider-Ammann** (PRD/BE). Sur le plan syndical, relevons, d'une part, la présence du président et du vice-président de l'USS, respectivement **Paul Rechsteiner** (conseiller national – PS/SG) et **Jean-Claude Rennwald** (conseiller national – PS/JU) ainsi que, d'autre part, du président de la CSCS (**Hugo Fasel**, conseiller national – Parti chrétien social/FR).

En 2016, on compte toujours un nombre important de hauts dirigeants associatifs siégeant sur les bancs de l'Assemblée fédérale : le président (**Markus Ritter**, conseiller national – PDC/SG) et le directeur (**Jacques Bourgeois**, conseiller national – PLR/FR) de l'USP, le président (**Jean-François Rime**, conseiller national – UDC/FR), le vice-président (**Jean-René Fournier**, conseiller aux États – PDC/VS) et le directeur (**Hans-Ulrich Bigler**, conseiller national – PLR/ZH) de l'USAM, le président (**Paul Rechsteiner**, conseiller aux États – PS/SG) de l'USS, ainsi que le vice-président de Travail.Suisse (l'ancienne CSCS), à savoir **Jacques-André Maire** (conseiller national – PS/NE).

Source : Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

5.3.4.3 Diminution des liens avec les grandes entreprises

Lorsqu'on aborde la question de la présence des élus fédéraux dans les conseils d'administration des grandes entreprises suisses, ainsi que de celle de taille moyenne et petite, il faut s'interroger, comme le suggérait très pertinemment Kerr, sur la réelle signification de cette appartenance. En effet, suivant le politologue genevois, il nous faut admettre que « tout en étant aussi facile à repérer que l'affiliation formelle aux associations socioprofessionnelles, la participation directe de nombreux députés aux décisions de gestion des entreprises est bien plus difficile à interpréter. À vrai dire, les difficultés d'appréciation découlent précisément de la facilité d'observation » (Kerr, 1981 : 223). Il faut ainsi clairement distinguer, d'une part, les mandats économiques que l'on peut définir de « service à la collectivité » à travers notamment des fonctions d'administrateurs remplies dans des entreprises publiques et, d'autre part, les mandats liés à la gestion d'entreprises privées dont le but principal est la recherche d'un profit économique. Pour éviter d'appréhender de manière trop biaisée les liens entre les parlementaires et les entreprises, outre ce critère (public/privé), il faudrait tenir compte d'au moins quatre autres critères, à savoir la taille de l'entreprise (nombre d'employés), le capital social, la fonction remplie au sein de l'entreprise par le parlementaire, ainsi que l'impact éventuel que ces liens d'appartenance auraient sur son mandat d'élu fédéral (Kerr, 1981 : 223). Nous sommes évidemment conscient qu'une étude exhaustive des liens entre le Parlement et le monde des affaires mériterait d'aborder l'ensemble de ces questions. Précisons cependant que, pour le moment, celles-ci dépassent

les possibilités de notre recherche. Nous nous limitons donc à présenter un instantané de l'évolution dans le long terme de ces liens centré sur quelques éléments. Cette analyse a néanmoins le mérite de nous donner des premières informations assez révélatrices.

Au sujet des relations directes entre la sphère parlementaire et les grandes entreprises, nous distinguons trois phases au cours de la période 1910–2010 (tableau 30). Dans un premier temps, entre 1910 et 1937, la proportion des parlementaires siégeant aux conseils d'administration des 110 plus grandes entreprises suisses connaît une diminution sensible (de 30 à 20 %). Ensuite, depuis la fin des années 1930 jusqu'au début des années 1980, le taux d'administrateurs des plus grandes industries et banques du pays parmi les élus reste assez stable (entre 17 et 21 %). Enfin, la période plus récente se caractérise par une diminution très marquée du nombre d'élus occupant simultanément des fonctions dirigeantes dans les principales entreprises du pays (plus de 5 % en 2010).

Depuis 1980, nous assistons clairement à un affaiblissement des liens directs du Parlement avec les conseils d'administration des grandes banques, sociétés financières et industries helvétiques. Le déclin des interrelations entre parlementaires et grandes entreprises s'est fait parallèlement à une très forte diminution générale de la densité du réseau d'interconnexions entre les CdA de ces mêmes grandes entreprises, un phénomène qui s'est accentué depuis le

Tableau 30 *Parlementaires cumulant des mandats dans les conseils d'administration des 110 plus grandes entreprises suisses (1910–2010), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2010
PRD/PLR	33,3 (46)	21,1 (15)	21,7 (15)	33,3 (21)	24,2 (15)	12,8 (6)
PC/PDC	25,0 (13)	19,7 (13)	9,2 (6)	9,4 (6)	8,0 (4)	4,4 (2)
PAB/UDC	–	25,0 (6)	34,6 (9)	32,1 (9)	7,8 (4)	6,3 (4)
Parti libéral	25,0 (4)	11,1 (1)	33,3 (3)	9,1 (1)	–	–
PS	–	22,6 (12)	25,9 (15)	6,5 (4)	–	–
AdI	–	–	20,0 (2)	12,5 (1)	–	–
Les Verts	–	–	–	–	–	5,0 (1)
Autres	100,0 (1)	–	–	–	–	–
Conseil national	24,0 (41)	16,1 (31)	17,2 (34)	14,4 (29)	8,4 (17)	3,9 (8)
Conseil des États	51,1 (23)	34,8 (16)	35,6 (16)	27,7 (13)	13,0 (6)	10,6 (5)
Assemblée fédérale	29,6 (64)	19,7 (47)	20,6 (50)	16,9 (42)	9,2 (23)	5,2 (13)
Moyenne mandats CN	0,36	0,20	0,23	0,20	0,11	0,04
Moyenne mandats CE	0,73	0,63	0,53	0,49	0,17	0,11
Moyenne mandats AF	0,43	0,28	0,28	0,26	0,12	0,06

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: En l'absence de données pour 2016, la dernière date prise en compte pour nos analyses est 2010.

début des années 1990 (Schnyder *et al.*, 2005 : 40 ss. ; David *et al.*, 2009a). En même temps, les grandes entreprises sont moins représentées dans les comités directeurs des plus importantes associations faitières de l'économie (David *et al.*, 2009b : 21 ss.). La diminution des liens entre Parlement et grandes entreprises paraît s'expliquer au moins par deux facteurs. Premièrement, par la réduction de la taille des conseils d'administration des grandes entreprises durant les années 1990, ainsi que par la présence désormais croissante d'étrangers dans les CdA (Davoine, 2005 : 94–95 ; David *et al.*, 2009a : 216 ; Mach *et al.*, 2011 : 98). Deuxièmement, par un certain désengagement des grandes entreprises par rapport au niveau politique national qui renforce donc la « désimbrication » entre ces dernières et la sphère parlementaire.

Comme pour les dirigeants des principales associations faitières, la très grande majorité des parlementaires est recrutée dans les conseils d'administration après son élection à l'Assemblée fédérale. Celle-ci paraît donc constituer pendant longtemps un marche-pied pour l'entrée dans les conseils d'administration des grandes entreprises³⁰⁴. La majorité des parlementaires siège dans ces CdA après avoir été élu au législatif helvétique, mais dans les années 2000 une partie non négligeable (un peu plus de 40 %) remplit des fonctions dirigeantes dans ces entreprises avant d'arriver au Parlement fédéral³⁰⁵. La plupart des élus cumulant des mandats d'administrateur d'une grande entreprise (souvent presque deux tiers) appartient à deux groupes professionnels : les avocats et les membres des exécutifs cantonaux et communaux. Ils sont suivis par les chefs d'entreprise et les fonctionnaires d'association³⁰⁶.

Historiquement, la plus importante présence d'administrateurs au Conseil des États réside dans le fait que, parmi eux, plusieurs siègent dans les CdA de banques cantonales et entreprises publiques comme membres des exécutifs cantonaux. Ces derniers se retrouvent justement de manière plus fréquente à la Chambre des cantons. Cela dit, les élus qui cumulent au moins deux mandats dans les CdA des plus grandes entreprises siègent en majorité au Conseil national. Pendant une large partie du XX^e siècle, le Parlement fédéral se caractérise par la présence de plusieurs « cumulards » qui s'affaiblit néan-

304 La seule exception est constituée par les élus membres de gouvernements cantonaux ou de municipalités des villes. En raison justement de leur statut de magistrats communaux ou cantonaux, ces derniers sont devenus très souvent administrateurs d'importantes sociétés publiques, notamment des transports, avant de siéger au Parlement fédéral.

305 Comme pour l'entrée aux comités directeurs des associations faitières, il nous faut préciser que parfois nous n'avons pas pu identifier exactement pour certains élus l'année d'entrée aux CdA des plus grandes entreprises.

306 Ce constat sur les grandes entreprises rejoint, par ailleurs, celui fait par Gruner au sujet de l'occupation des sièges dans les conseils d'administration des sociétés anonymes pour la période 1920–1968. Plus précisément, l'historien et politologue bernois observe que « les groupes professionnels qui montrent le plus d'affinité pour les conseils d'administration [...] sont ceux des avocats, des entrepreneurs et des magistrats » (Gruner, 1970a : 191).

moins sensiblement durant les années 2000 (pour quelques exemples, voir plus bas encadré 12).

Au niveau des députations, le groupe radical (dès 2009 libéral-radical) affiche une proportion toujours supérieure à la moyenne de l'Assemblée fédérale. Jusqu'encore en 2000, la majorité des administrateurs siégeant parmi les rangs du PRD occupe des mandats dans les entreprises de trois secteurs, c'est-à-dire machines, banques et assurances. Par contre, cette « spécificité » disparaît en 2010, car finalement chaque élu libéral-radical membre du CdA d'une grande entreprise se répartit dans un secteur différent. La proportion d'administrateurs recule en revanche fortement dans le groupe PC/PDC déjà dans la première moitié du XX^e siècle. La présence de plusieurs membres de gouvernements cantonaux au sein de la députation PAB/UDC, siégeant notamment dans les conseils d'administration de grandes entreprises publiques (banques cantonales, sociétés de transports et de l'énergie) explique le taux élevé d'administrateurs jusqu'en 1980. La même raison explique le nombre assez élevé de mandats occupé par des élus socialistes en 1937 et 1957. Le recul de la proportion d'administrateurs parmi les parlementaires UDC et PS n'est qu'une conséquence de la moindre présence, sur les bancs du Parlement fédéral, du groupe professionnel des magistrats cantonaux.

Le nombre total des mandats occupés, ainsi que la moyenne par parlementaire, diminue de manière importante entre 1910 et 1937 en raison de l'arrivée de nombreux élus socialistes. Ensuite, il reste très stable jusqu'à 1980, avant de diminuer lors de la période plus récente, en passant de 64 en 1980 à 13 en 2010 (tableaux 30 et 31)³⁰⁷. Si l'on observe plus attentivement la répartition de ces mandats d'administrateur, nous nous apercevons que les secteurs n'ont pas tous historiquement le même poids. On peut relever que celui des banques et des sociétés financières (BQSF) a longtemps été dominant (jusqu'encore en 2000), à travers une présence importante d'administrateurs des banques cantonales (notamment de Berne et Vaud, mais aussi de Zurich), de la Banque populaire suisse, de la Société de Banque Suisse, du Crédit Suisse et de UBS. En 2010, il n'y a toutefois plus qu'un seul mandat d'administrateur dans une grande banque occupé par un parlementaire (Luc Recordon, Les Verts/VD, membre du conseil d'administration de la Banque cantonale vaudoise). De même, les grandes entreprises des métaux et des machines (MEM), à l'instar de Sulzer, SIG, Oerlikon ou Brown Boveri, ont toujours compté un nombre important de membres de ses CdA parmi les élus fédéraux. Le secteur des transports (TRSP) est bien représenté surtout

307 Rappelons qu'entre 1937 et 1980, même si la proportion de parlementaires administrateurs recule, le nombre de mandats occupés reste très stable. Lors de la période récente, la diminution a donc lieu autant en termes d'élus siégeant dans les CdA qu'en termes de nombre de mandats occupés, cette dernière évolution étant donc « inédite ».

Tableau 31 Répartition des mandats d'administrateur des 110 plus grandes entreprises suisses parmi les parlementaires (1910–2010), par secteur, en % (entre parenthèses le nombre de mandats dans les conseils d'administration)

	1910	1937	1957	1980	2000	2010
ALIM	3,2 (3)	1,5 (1)	7,2 (5)	1,6 (1)	3,3 (1)	7,7 (1)
ASSR	10,6 (10)	7,4 (5)	7,2 (5)	7,8 (5)	16,7 (5)	7,7 (1)
BQSF	19,1 (18)	17,6 (12)	21,7 (15)	28,1 (18)	16,7 (5)	7,7 (1)
CHIM	3,2 (3)	1,5 (1)	1,4 (1)	4,7 (3)	6,7 (2)	-
CONST	-	-	-	1,6 (1)	3,3 (1)	7,7 (1)
DIST	2,1 (2)	-	4,3 (3)	1,6 (1)	10,0 (3)	23,1 (3)
ENG	10,6 (10)	16,2 (11)	11,6 (8)	12,5 (8)	13,3 (4)	15,4 (2)
HORL	-	5,9 (4)	5,8 (4)	1,6 (1)	3,3 (1)	7,7 (1)
MAT	-	-	1,4 (1)	3,1 (2)	-	-
MEM	10,6 (10)	17,6 (12)	11,6 (8)	15,6 (10)	13,3 (4)	15,4 (2)
SER	-	-	-	7,8 (5)	6,7 (2)	7,7 (1)
TEXT	5,3 (5)	4,4 (3)	1,4 (1)	-	-	-
TRSP	35,1 (33)	27,9 (19)	26,1 (18)	14,1 (9)	6,7 (2)	-
Total	100,0 (94)	100,0 (68)	100,0 (69)	100,0 (64)	100,0 (30)	100,0 (13)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Abréviations des secteurs: ALIM: Alimentation et tabac; ASSR: Assurances; BQSF: Banques et sociétés financières; CHIM: Chimie; CONST: Construction, ciment; DIST: Distribution de biens durables et non durables; ENG: Energie; HORL: Horlogerie; MAT: Matériaux (bois, papier); MEM: Machines, équipements électriques et métaux; SER: Services; TEXT: Textile et cuir (chaussures); TRSP: Transports.

dans la première moitié du XX^e siècle, en raison de la présence de plusieurs conseillers d'État membres du Parlement fédéral et siégeant dans les conseils d'administration des entreprises de transports publics (Chemins de fer fédéraux, CFF, la compagnie Berne-Lötschberg-Simplon, BLS ou les Chemins de fer rhétiques, RhB). La moindre présence depuis 1980 de liens directs entre ces entreprises et le législatif helvétique est liée en large partie à la diminution du nombre de magistrats cantonaux présents sous la Coupole fédérale. Relevons encore que les grandes entreprises de trois secteurs, l'horlogerie (HORL), le textile (TEXT) et la chimie (CHIM) ne comptent désormais plus de relations directes avec le Parlement fédéral. Le secteur des assurances (ASSR) voit aussi diminuer la présence de ses administrateurs parmi les députés et sénateurs; en 2010, il n'y en a plus qu'un seul (Fulvio Pelli, PLR/TI, membre du conseil d'administration de la Mobilière)³⁰⁸. Le secteur de l'énergie (ENG) maintient une présence stable, tandis que le secteur de la distribution (DIST) est le seul qui voit accroître sa présence depuis 1980.

308 Cette évolution s'explique aussi par la diminution du nombre d'entreprises des quatre secteurs dans l'échantillon des 110 plus grandes entreprises.

Encadré 12 Les « big linkers » économiques au Parlement fédéral

À l'Assemblée fédérale, on compte nombreux administrateurs d'entreprise, y compris des entreprises les plus importantes du pays. Certains élus parviennent aussi à cumuler au moins trois mandats dans les Cda des plus grandes industries, banques et assurances. À titre d'exemple, citons au moins quatre cas.

En 1910, le conseiller national **Alfred Frey** (1859–1924, PRD/ZH), vice-président de l'USCI, ainsi que lieutenant-colonel de l'armée, est administrateur en même temps de Rentenanstalt (assurances), Forces motrices Beznau (énergie), Crédit Suisse (banques) et des CFF (transports).

En 1937, le conseiller aux États **Robert Schöpfer** (1869–1941, PRD/SO), avocat et ancien président du PRD suisse, cumule six mandats, dont trois dans le secteur des machines et des métaux (président de Von Roll, vice-président de Scintilla et membre du Cda de la Schweizerische Industrie-Gesellschaft, SIG), deux dans celui du textile (vice-président de la Spinnerei Schaffhausen et administrateur de Bally) et un mandat comme administrateur de la Banque fédérale^{a)}.

En 1957, le conseiller national **René Bühler** (1905–1987, PRD/SG) est administrateur délégué de l'entreprise familiale Bühler, parmi les leaders mondiaux dans la production de machines industrielles (notamment pour l'alimentation), membre des conseils d'administration de quatre importants groupes industriels du secteur des machines et des métaux (Hasler, Oerlikon, Sulzer et Schlieren) et de Crédit Suisse. En même temps, il est engagé sur le plan associatif, comme dirigeant de l'Association patronale suisse de l'industrie des machines (ASM) et de la Société suisse des constructeurs de machines (VSM), et militaire, en qualité de lieutenant-colonel des troupes d'aviation et de la défense contre avions.

En 1980, le conseiller aux États **Hans Letsch** (1924–2015, PRD/AG), professeur de sciences financières et de politique économique à l'Université de Saint-Gall ainsi que major de l'armée, est vice-président du Cda de Hero (industrie alimentaire) et membre de ceux de Hypo Aargau (banques), Sandoz (chimie) et SIG (machines).

Dans les années 2000, la présence des « big linkers » économiques au Parlement fédéral diminue de manière très marquée. En effet, alors qu'en 1980, on en compte encore treize, en 2000, il n'y en a plus que quatre: **Christoph Blocher** (1940–, UDC/ZH) et **Vreni Spoerry-Toneatti** (1938–, PRD/ZH) avec 3 mandats chacun; **Katharina Bangerter** (1937–, PRD/BE) et **Johann Schneider-Ammann** (1952–) (PRD/BE) avec 2 mandats. En 2010, il n'y en a carrément qu'un seul (Schneider-Ammann, 2 mandats)^{b)}.

a) Ajoutons que, toujours en 1937, il est aussi colonel d'artillerie (en congé), délégué de la Suisse auprès de la Société des Nations, ainsi que membre de la municipalité de Soleure, député au législatif cantonal et président du PRD soleurois.

b) Le fait que six personnalités mentionnées sur huit (à savoir tous les parlementaires hommes) ont aussi entamé une carrière militaire confirme, une fois de plus, l'existence d'une relation privilégiée entre les dirigeants des entreprises et l'armée, évoquée auparavant. Cette dernière remplit en Suisse le rôle de véritable centre de formation pour l'économie où acquérir des compétences utiles aussi dans la direction des industries ou des banques. Le rapport entre les administrateurs des plus importantes entreprises suisses et l'armée reste encore assez significatif au cours de la période plus récente, même si désormais celui s'affaiblit. En 1980, parmi les parlementaires membres des conseils d'administration de ces entreprises, une nette majorité (67 %) est officier de l'armée. Cette proportion recule à 48 % en 2000 et à 38 % en 2010. Ajoutons que presque tous ont un grade de capitaine ou d'officier supérieur (major, lieutenant-colonel, colonel). Il est intéressant de constater que nos données rejoignent clairement les remarques de Ginalski (2015: 225–227), lorsqu'elle souligne l'existence d'une proportion élevée d'officiers parmi les dirigeants du secteur des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie. En effet, tous les cinq parlementaires membres du Cda d'une entreprise du secteur MEM évoqués dans l'encadré 12 (Schöpfer, Bühler, Letsch, Blocher et Schneider-Ammann) sont également officiers de l'armée.

Source: DHS et Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XXe siècle*.

5.3.4.4 L'importance des liens avec les petites et moyennes entreprises

Passons maintenant à une analyse incluant les mandats des élus fédéraux dans des sociétés anonymes (SA)³⁰⁹. Le premier constat que l'on peut faire c'est que la majorité des élus fédéraux maintient des liens assez étroits avec les milieux des petites et moyennes entreprises. Ce qui démontre un important enracinement des conseillers nationaux et conseillers aux États dans l'économie régionale et locale³¹⁰. Au cours des années 2000, la proportion des députés et sénateurs ne siégeant dans aucun conseil d'administration augmente néanmoins considérablement (tableau 32). Cette évolution est, d'une part, liée à la croissance du nombre de parlementaires écologistes et des femmes et, d'autre part, à la diminution du nombre d'élus radicaux et démocrates-chrétiens, comptant historiquement le plus de relations avec les PME. Relevons qu'au sujet de cet indicateur, il existe des différences très significatives entre les députations. La plus frappante concerne les parlementaires ne cumulant aucun mandat dans une société anonyme. En 2016, ceux-ci constituent toujours une minorité auprès des trois principales députations du « bloc bourgeois », même si le taux varie sensiblement (22 % dans le groupe PLR, 35 % au sein de la députation PDC et 46 % dans le groupe UDC), tandis que parmi les socialistes la proportion de parlementaires sans aucun mandat atteint carrément 76 % (tableau A31 dans les annexes).

Les données du tableau 33 soulignent, d'une part, que le nombre de mandats diminue constamment au cours de la période plus récente (de 881 en 1980 à 431 en 2016) et, d'autre part, l'existence une fois de plus de différences significatives en fonction de l'appartenance partisane. Ainsi, le groupe PRD (ensuite PLR) compte de loin la moyenne la plus élevée, suivi par le groupe PC/PDC. Les élus démocrates-chrétiens compensent donc leurs très faibles relations avec les grandes entreprises par un enracinement beaucoup plus fort avec le milieu des PME. À l'opposé, et sans surprise, les élus de gauche (PS et Verts) affichent une moyenne nettement inférieure à celle mesurée pour l'Assemblée fédérale. Relevons également que les sénateurs occupent, en moyenne, au moins le double de mandats d'administrateurs de

309 Les données utilisées pour notre analyse sont tirées du *Répertoire des administrateurs des sociétés anonymes suisses*, une publication annuelle existant seulement depuis les années 1950. Pour cette raison, nous ne sommes pas en mesure de présenter un tableau incluant aussi les deux premières cohortes de notre échantillon (1910 et 1937). Précisons également que la publication n'est pas exhaustive pour 1957. Elle le devient seulement dans les années 1970. Les données pour 1957 sont donc probablement sous-estimées.

310 La croissance du taux de parlementaires siégeant dans au moins le conseil d'administration d'une société anonyme entre 1957 et 1980 est liée aussi à l'évolution touchant à cette époque l'économie suisse en général qui est marquée par une augmentation vertigineuse des sociétés anonymes et des sociétés en commandite par actions. Entre 1950 et 1980, leur nombre se multiplie par cinq, en passant de 20'326 à 108'834 (Siegenthaler et Ritzmann-Blickenstorfer, 1996: 911). Cela rejoint par ailleurs les observations déjà faites à cet égard par Gruner (1970a: 188).

sociétés anonymes par rapport aux députés; ils détiennent aussi un capital social cumulé au moins deux fois supérieur à celui des conseillers nationaux.

Tableau 32 Parlementaires avec des mandats d'administrateur de sociétés anonymes (1957–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1957	1980	2000	2016
0 mandats	49,4 (120)	35,5 (88)	35,3 (88)	48,0 (118)
1–5 mandats	41,2 (100)	42,3 (105)	49,0 (122)	43,5 (107)
6–10 mandats	6,2 (15)	13,7 (34)	9,6 (24)	6,5 (16)
11 et plus mandats	3,3 (8)	8,5 (21)	6,0 (15)	2,0 (5)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle* (à partir du Répertoire des administrateurs des sociétés anonymes en 1956, en 1979/1980 et 1999/2000, ainsi que le Registre des intérêts du Parlement fédéral, état au 09.06.2016).

Tableau 33 Nombre moyen de mandats et capital social cumulé dans les conseils d'administration des sociétés anonymes occupés par les parlementaires (1957–2016), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale^{a)}

	1957		1980		2000		2016
	Mandats (moyenne par élu)	Capital social (moyenne par élu, en mio de Fr.)	Mandats (moyenne par élu)	Capital social (moyenne par élu, en mio de Fr.)	Mandats (moyenne par élu)	Capital social (moyenne par élu, en mio de Fr.)	Mandats (moyenne par élu)
PRD/PLR	2,3	5,1	5,7	104,3	4,7	191,6	3,1
PC/PDC	1,8	2,5	5,2	57,1	3,4	38,9	2,5
PAB/UDC	1,5	1,7	3,4	51,1	3,3	80,7	1,6
Parti libéral	7,3	5,4	2,2	13,7	0,7	7,3	
PS	1,0	4,2	1,0	22,3	1,1	3,2	0,5
AdI	0,8	0,5	1,4	4,3			
Les Verts	-	-	-	-	0,2	0,1	0,6
Autres	0,3	0,5	0,1	0,009	1,8	13,6	1,7
Conseil national	1,5	3,1	3,0	46,2	2,5	37,5	1,5
Conseil des États	3,3	5,4	6,1	83,7	4,5	233,6	3,0
Assemblée fédérale	1,9	3,5	3,6	53,3	2,9	73,7	1,8
N mandats	452		881		722		431
Total capital social		856,5		13'225,9		18'348,6	

a) Pour 2016, nous renonçons à présenter une colonne affichant le capital social moyen détenu par chaque élu, faute d'informations pour cette année.

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle* (à partir du Répertoire des administrateurs des sociétés anonymes en 1956, en 1979/1980 et 1999/2000, ainsi que le Registre des intérêts du Parlement fédéral, état au 09.06.2016).

L'appartenance aux conseils d'administration d'une ou plusieurs sociétés anonymes constitue une ressource plus répandue parmi les parlementaires hommes. Il apparaît donc que ces derniers peuvent compter sur un réseau économique décidément plus développé que celui de leurs collègues femmes (voir tableaux A32 et A33 dans les annexes). Cela s'explique notamment par le fait que les élus siègent surtout dans les rangs socialistes et écologistes. Si l'on ne tient compte que des parlementaires femmes du « bloc bourgeois » la différence s'atténue : le nombre moyen de mandats dans des SA en 2016 passe de 1 à 1,6.

5.4 Synthèse et conclusion

Ce chapitre nous a permis d'aborder le deuxième axe de notre travail consacré à la sociographie des élus fédéraux dans la période 1910–2016. À ce sujet, nous avons pu apporter des éléments qui nous ont permis de vérifier nos quatre hypothèses (voir 1.3.2). Nous allons d'abord réaliser une brève synthèse des principaux résultats, puis nous allons revenir brièvement sur notre problématique et nos hypothèses.

L'évolution en trois phases du profil des élus fédéraux

Par rapport à notre modèle d'analyse (1.3), dans ce chapitre nous avons vérifié l'impact que les trois variables indépendantes de nature institutionnelle (fédéralisme, règles électorales et statut du Parlement) ont eu sur le profil des parlementaires suisses, en termes de démocratisation et de professionnalisation. L'analyse du profil socioprofessionnel des députés et sénateurs lors de la période 1910–2016 a dévoilé l'existence d'éléments de continuité et de rupture quant à leurs caractéristiques biographiques. Plus précisément, au cours de la période susmentionnée, on peut distinguer trois phases : la première entre 1910 et 1937, la deuxième entre 1937 et 1980, la dernière depuis 1980 jusqu'à nos jours. Durant ces trois phases, on distingue des évolutions quelque peu différenciées par rapport à la majorité de nos indicateurs (âge, sexe, origine sociale, profession, formation, carrière militaire).

La première phase (1910–1937) est caractérisée par une certaine démocratisation du recrutement parlementaire, liée au premier changement des règles électorales, c'est-à-dire l'introduction en 1918 de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national. Celle-ci entraîne l'élection à la Chambre basse de nombreux députés socialistes et agrariens, surtout au détriment des

radicaux³¹¹. Cela se traduit principalement par un rajeunissement des élus fédéraux et une augmentation des parlementaires originaires de la classe ouvrière et de la petite bourgeoisie. En même temps, on assiste à une diminution des élus comptant des liens familiaux avec des personnalités de premier plan de l'économie, de la politique, de l'administration publique, de l'université ou de l'armée, ainsi qu'un recul du nombre de licenciés universitaires et d'officiers de l'armée. Sur le plan professionnel, on assiste, d'une part, à une croissance de la proportion de paysans et de fonctionnaires d'association et, d'autre part, à un recul des avocats.

La deuxième phase (1937–1980) se caractérise, de manière générale, par une forte stabilité, avec l'exception notable de l'arrivée des premières femmes après l'introduction du suffrage féminin en 1971. Leur présence reste néanmoins encore extrêmement limitée. Lors de la période 1937–1980, on pourrait parler presque d'une inertie du profil des élus fédéraux. Cette tendance rejoint, par ailleurs, les résultats obtenus par Gruner (1970a) dans son étude sur trois cohortes d'élus (1920, 1944 et 1968). Par rapport à nos données, cette stabilité est confirmée par plusieurs indicateurs. Au niveau de la composition partisane, la très grande majorité des sièges (90 %) se répartit entre les mêmes quatre partis (PRD, PC/PDC, PAB/UDC et PS). En termes d'âge, par rapport à l'ensemble de la population suisse, nous observons une surreprésentation des parlementaires âgés de plus de 50 ans et une nette sous-représentation de ceux de moins de 40 ans. Au niveau de l'origine sociale, force est de constater une présence majoritaire et stable jusqu'aux années 1980 d'élus de la petite et moyenne bourgeoisie. Le fait d'avoir accompli des études universitaires continue d'être une condition remplie par la majorité des élus fédéraux ; leur proportion augmente même sensiblement à partir des années 1960. En ce qui concerne les branches d'étude, malgré le recul du taux de juristes, une large majorité des parlementaires universitaires est toujours au bénéfice d'une licence en droit, même si nous assistons à une différenciation croissante de profils des universitaires. Le taux d'officiers reste significativement élevé, pas moins d'un tiers des députés et des sénateurs a gradé à l'armée, en se rangeant en majorité dans la catégorie des officiers supérieurs (majors, lieutenants-colonels, colonels). Sur le plan des professions, il existe une claire prédominance des indépendants et une sous-représentation des salariés

311 Relevons, par ailleurs, que Cotta et Verzichelli (2007 : 452 ss.) soulignent l'existence d'une relation, dont la force néanmoins varie selon les pays, entre une certaine démocratisation du recrutement parlementaire et la naissance et le développement des partis de masse de gauche (socialistes et communistes). Ces derniers jouent un rôle crucial pour la mobilisation politique des classes inférieures, dont les partis de gauche veulent notamment défendre les intérêts. De ce fait, ils contribuent à développer des nouvelles formes de représentation se traduisant, entre autres, par la volonté de compter des élus dont le profil socioprofessionnel se veut désormais plus proche, voire même égal, du profil de leur électorat.

(notamment du secteur public), en dépit d'une certaine augmentation entre 1957 et 1980. La carrière parlementaire des élus sous la Coupole fédérale reste assez longue (en moyenne, pas moins de 14 ans). Nous assistons, enfin, à l'apparition des premiers parlementaires professionnels, pour lesquels le mandat d'élu fédéral représente l'activité principale. Il s'agit néanmoins de parlementaires qui peuvent compter sur des ressources financières personnelles et familiales, car les indemnités en 1980 (26'000 francs de l'époque, c'est-à-dire à peu près 50'000 francs bruts de nos jours) ne suffisent pas encore pour vivre entièrement du mandat de député ou sénateur.

La troisième phase (1980–2016) a été marquée par des importants changements qui ont touché le Parlement à partir des années 1990, à savoir les réformes visant à sa professionnalisation et à sa revalorisation, le processus d'adaptation de la législation suisse à celle européenne et les changements des rapports de force partisans, avec la progression en termes de sièges de l'UDC et les pertes subies en même temps par les députations du PDC et du PRD. Pendant cette phase plus récente, au sujet de la démocratisation du recrutement parlementaire, l'Assemblée fédérale continue à être faiblement représentative en termes d'âge, car le groupe dans lequel est incluse la majorité de la population helvétique (moins de 40 ans) est fortement sous-représenté, alors que les âgés de plus de 50 ans sont toujours surreprésentés. Après l'introduction du suffrage féminin au niveau fédéral en 1971, qui a représenté la deuxième principale modification des règles électorales, la proportion de femmes à l'Assemblée fédérale ne cesse de croître, ce qui représente un des principaux indicateurs de la démocratisation du recrutement parlementaire. Cela dit, cette démocratisation reste néanmoins incomplète, puisqu'en 2016, la proportion d'élu(e)s au législatif fédéral n'est que de 29 %, nettement en dessous de leur « poids » réel dans la société. La carrière militaire perd en importance, même si par rapport à la population, le taux d'officiers au Parlement reste élevé. Au niveau du profil de formation, après une importante croissance des effectifs des universitaires entre 1957 et 1980, nous assistons à un recul sensible au cours de la période plus récente (de 69 à 57 %), principalement dû à la progression de l'UDC. En termes de branches d'étude, après l'important recul entre 1910 et 1980, le taux des juristes se stabilise dans les années 2000 (50–51 %), celui des économistes diminue presque de moitié (de 20 à 11 %), tandis que la proportion des licenciés en sciences sociales et en lettres progresse. Sur le plan professionnel, au moins deux évolutions intéressantes sont à noter durant la période plus récente. Premièrement, parmi les indépendants, qui restent la catégorie nettement prédominante, nous constatons la diminution des avocats (même s'ils restent surreprésentés par rapport à leur proportion au sein de la population active), au profit d'une

présence accrue des conseillers indépendants (juridiques, économiques et politiques) et des chefs des petites et moyennes entreprises, ainsi que la présence encore significative des agriculteurs. Deuxièmement, au sein des professions politiques, nous assistons à la quasi-disparition des membres des exécutifs cantonaux et à la montée du groupe des parlementaires professionnels (de 4 % à 24 %). Enfin, la longévité parlementaire des députés et sénateurs suisses tend à diminuer de manière assez sensible, en raison entre autres de certaines limitations introduites parfois par les partis et d'une concurrence électorale accrue. Autrement dit, les victoires et les défaites électorales des différents partis peuvent affecter directement la longévité parlementaire de leurs élus.

Si l'évolution concernant une majorité d'indicateurs varie quelque peu durant les trois phases, il existe des indicateurs dont l'évolution est beaucoup plus linéaire pour l'ensemble de la période 1910–2016. Ainsi, on peut observer, d'une part, la diminution constante du taux d'élus fédéraux ayant accompli des séjours d'étude à l'étranger et, d'autre part, la diminution du cumul des mandats politiques remplis simultanément à la fonction de parlementaire fédéral (surtout dans un législatif cantonal). Nous assistons également à une très significative diminution du cumul des mandats dans les plus grandes industries et banques compensée partiellement par les liens des élus fédéraux avec les sociétés anonymes (souvent de taille petite ou moyenne) qui, tout en diminuant, restent importants encore au cours de la période plus récente. Enfin, les expériences électives au niveau subnational restent essentielles comme préalable pour accéder à un mandat fédéral. Cette ressource ne perd aucune importance au fil du temps à l'instar du *cursum honorum*. Celui-ci reste par ailleurs une condition moins impérative à remplir pour les professeurs d'université, les hauts gradés de l'armée, les dirigeants d'entreprises et les fonctionnaires d'association. Ces derniers pouvant notamment compenser ce manque par d'autres ressources (sociales, professionnelles).

Un profil différencié par Chambre et par députation

Le recrutement parlementaire se différencie de manière assez sensible en fonction de la Chambre d'élection. Les deux branches du Parlement fédéral se distinguent tout d'abord par leur composition. Le Conseil des États, en raison du système d'élection majoritaire, se caractérise historiquement par une présence beaucoup plus faible d'élus socialistes et une plus forte présence des sénateurs radicaux et démocrates-chrétiens. La situation change sensiblement au cours des années 2000, lorsque les socialistes parviennent à doubler leurs effectifs (de 6 en 2000 à 12 en 2016). Le Conseil national, élu à la proportionnelle, compte en revanche des députations socialiste et agrarienne (ensuite UDC) plus nombreuses et plusieurs formations politiques minori-

taires (Alliance des Indépendants, Parti du travail, Parti évangélique, etc.). La proportion de femmes est plus élevée au Conseil national qu'au Conseil des États. L'âge moyen, le taux d'officiers et d'universitaires sont largement supérieurs parmi les sénateurs, même si en ce qui concerne les universitaires au cours des années 2000 les différences entre les deux branches du Parlement se réduisent très sensiblement jusqu'à presque disparaître. Au sujet du profil professionnel des deux branches, la Chambre des cantons affiche toujours une proportion plus importante d'avocats, tandis que la quasi-disparition des membres des gouvernements cantonaux est compensée par l'essor des parlementaires professionnels. La Chambre du peuple compte une présence au-dessus de la moyenne du Parlement des chefs d'entreprise, des paysans et des fonctionnaires d'association. Enfin, les sénateurs affichent toujours une longévité parlementaire et un taux d'administrateurs d'entreprise plus importants.

Notre analyse sociographique a également permis de mettre en évidence de fortes variations dans le profil des principaux groupes parlementaires. Deux groupes parlementaires affichent un profil-type de leurs élus substantiellement inchangé au cours de la période 1910–2016.

Premièrement, les élus de la députation PRD/PLR se caractérisent par une origine sociale élevée. Par rapport à l'ensemble de l'Assemblée fédérale, ils proviennent dans une plus grande mesure de la moyenne bourgeoisie. Ils affichent également des liens familiaux avec des personnalités de premier plan de la sphère politique et économique (un quart, en moyenne pour la période 1910–2016). Les élus radicaux comptent également une proportion élevée d'universitaires, au bénéfice surtout d'une licence en droit, en sciences économiques et sciences naturelles et techniques, d'officiers à l'armée (encore 35 % en 2016) et – sur le plan professionnel – un taux supérieur à la moyenne d'avocats et, jusqu'en 2000, de chefs d'entreprise. Les parlementaires radicaux disposent de plus forts liens avec l'économie, comme administrateurs des plus grandes entreprises du pays et des sociétés anonymes.

Deuxièmement, la députation PC/PDC, malgré sa diminution, compte une proportion d'élus issus de la moyenne bourgeoisie toujours importante; le recul de ces derniers est compensé par l'augmentation des élus originaires de la petite bourgeoisie. En moyenne, un quart des parlementaires démocrates-chrétiens compte des liens avec des élites pour la période 1910–2016, notamment politiques (anciens élus fédéraux ou membres d'exécutifs cantonaux). Les universitaires parmi les députés et sénateurs PDC sont une large majorité, avec une nette prépondérance des juristes (59 % en 2016) suivis par les ingénieurs. Le taux des officiers est encore assez important (25 % en 2016), tandis qu'en termes de groupes professionnels la députation démocrate-

chrétienne est historiquement « dominée » par les avocats jusqu'aux années 2000 lorsque ceux-ci sont dépassés par les parlementaires professionnels. Relevons également que depuis 1980, le poids des chefs d'entreprise au sein de la députation augmente. Les élus PDC comptent enfin une proportion importante d'administrateurs d'entreprises locales et régionales qui compense leurs moindres liens avec les grandes industries et instituts bancaires.

Deux autres députations (PAB/UDC et PS) connaissent en revanche des changements plus importants au cours des trente dernières années, en lien avec les évolutions générales connues par les électors des deux partis (voir 3.4.2). Historiquement, le groupe PAB/UDC affiche une proportion très élevée de parlementaires issus de la petite bourgeoisie, avec un poids grandissant, durant la période plus récente, de ceux issus de la moyenne bourgeoise. Il recrute aussi plus facilement ses élus parmi les officiers (26 % en 2016) et très peu parmi les femmes (en moyenne 8 % depuis 1980). L'ancienne députation agrarienne connaît une importante transformation du profil scolaire de ses parlementaires, puisqu'au cours de la période récente, la formation académique est une ressource qui perd en importance (un peu plus d'un tiers en 2016). Ce changement s'accomplit en même temps que l'UDC élargit son soutien électoral, outre aux paysans, aux ouvriers et aux travailleurs peu qualifiés (Mazzoleni *et al.*, 2007; Gottraux et Péchu, 2011). Le profil professionnel des parlementaires UDC, avec une présence toujours très importante des agriculteurs et une augmentation dans les années 2000 des chefs d'entreprise, reflète clairement la nouvelle orientation idéologique du parti centrée sur les intérêts de la paysannerie, mais aussi sur ceux des petites et moyennes entreprises.

Enfin, la députation du PS se caractérise par une présence très significative d'élus d'origine ouvrière (pas moins d'un tiers) qui s'accompagne, au cours des années 2000, par une augmentation sensible de ceux issus de la moyenne bourgeoisie. Les socialistes affichent une proportion nettement inférieure par rapport à la moyenne d'élus originaires de « famille d'élites » (sauf au cours des années 2000). Parmi ces derniers, un nombre non négligeable affiche des liens avec d'anciens parlementaires fédéraux (souvent les pères). En même temps, le recrutement est décidément plus ouvert aux femmes (51 % en 2016 contre une moyenne de 29 % pour le Parlement) et aux plus jeunes (plus d'un tiers des « moins de 50 ans »). Les ressources liées à une carrière militaire et à l'occupation de sièges dans les conseils d'administration ne revêtent qu'une importance marginale, voire même négligeable. Ce manque est toutefois compensé par un plus fort ancrage local (*cursus honorum*). Au sujet de la formation, le profil des conseillers nationaux et conseillers aux États du PS change profondément en 1980, lorsque – pour la première fois – les membres

ayant suivi une formation dans une haute école dépassent les titulaires d'un diplôme professionnel. Depuis 1980, cette évolution s'accélère, tant et si bien que désormais les élus socialistes affichent le taux le plus important de licenciés universitaires dans une comparaison interpartisane (avec une surreprésentation des licenciés en lettres et en sciences sociales), ce qui reflète la nouvelle orientation de son électorat composé en bonne partie par des personnes au bénéfice d'une formation supérieure et appartenant aux nouvelles classes moyennes supérieures (Hirter, 2000 ; Oesch, 2008 ; Oesch et Rennwald, 2010 ; Rennwald, 2015). Sur le plan professionnel, le groupe PS affiche historiquement une proportion importante de fonctionnaires d'association (pas moins de 10 %, sauf en 2016), dépassés toutefois dans les années 2000 par le groupe des autres professions libérales (dont de nombreux conseillers indépendants) et les parlementaires professionnels (respectivement 11 % et 46 % en 2016). La présence des salariés du secteur public est aussi la plus significative parmi toutes les députations.

Retour aux hypothèses et au modèle d'analyse

Dans le chapitre introductif de cet ouvrage, nous avons formulé quatre hypothèses à partir de notre modèle d'analyse visant à expliquer l'évolution du profil des parlementaires suisses en termes de démocratisation et de professionnalisation. Ces hypothèses étaient explicitement liées à nos variables indépendantes d'ordre institutionnel (fédéralisme, règles électorales et statut du Parlement fédéral) et visaient à évaluer l'impact de celles-ci sur le recrutement parlementaire. Plus précisément, dans l'hypothèse 1, nous avons supposé que le changement des règles électorales entraînait un changement dans le profil des élus fédéraux, avec une plus grande ouverture du recrutement parlementaire à des groupes sociaux auparavant exclus ou très faiblement représentés. L'hypothèse 2 postulait que la démocratisation du recrutement parlementaire a été cependant ralentie par la faible professionnalisation du législatif, favorisant la présence de catégories professionnelles traditionnelles. Dans l'hypothèse 3, nous avons supposé que l'impact du fédéralisme devait se traduire par un fort ancrage local des parlementaires et une persistance du *cursus honorum*. Enfin, l'hypothèse 4 postulait que les réformes récentes du Parlement, adoptées en raison de la complexification et de l'alourdissement des tâches parlementaires, ont entraîné une plus grande professionnalisation de la fonction d'élu illustrée par une diminution du cumul des mandats, à la fois politiques et économiques, et par l'apparition des premiers véritables parlementaires professionnels.

En résumé, notre première supposition n'est que partiellement confirmée, tandis que les hypothèses 2 et 3 paraissent largement validées. Quant à

l'hypothèse 4 si, d'une part, elle paraît à maints égards validée, d'autre part, il nous faut quand même l'amender quelque peu. À partir de plusieurs de nos indicateurs, il apparaît qu'une certaine démocratisation du recrutement parlementaire en Suisse a eu surtout lieu à deux reprises qui ont suivi le changement des règles électorales. La première vague de démocratisation du recrutement parlementaire en Suisse a lieu entre 1910 et 1937, c'est-à-dire pour les deux dates de notre échantillon avant et après la première modification des règles électorales (introduction de la proportionnelle). Entre ces deux dates, on assiste à l'arrivée à l'Assemblée fédérale d'un nombre croissant de parlementaires fils d'ouvriers et des petits salariés, caractérisés par un profil professionnel différent (fonctionnaires d'association, paysans) et une moindre importance de la carrière militaire et des liens familiaux. Néanmoins, malgré ces quelques changements, suivant notre deuxième hypothèse, les catégories professionnelles traditionnelles (les professions libérales et les politiciens professionnels), continuent, surtout dans la période 1937–1980, à être largement dominantes dans un Parlement fédéral faiblement professionnalisé, en raison de la facilité pour celles-ci de concilier leurs activités avec le mandat de député ou sénateur. Ce constat rejoint par ailleurs les conclusions de Gruner (1970a), ainsi que la remarque de Norris et Lovenduski (1997 : 165), selon lesquels les carrières parlementaires sont facilitées par les professions pouvant assurer une certaine flexibilité en termes de temps, ressources financières, réseaux de connaissances, statut social et compétences utiles dans l'activité politique.

La deuxième vague de démocratisation est liée à la période successive à l'introduction du droit de vote et d'éligibilité des femmes sur le plan fédéral en 1971. L'arrivée des femmes au législatif helvétique, même si elles restent sous-représentées, a permis d'ouvrir davantage le recrutement parlementaire aux personnes de moins de 50 ans, à celles qui ne disposent pas d'un grade militaire ou qui n'occupent pas de mandats d'administrateur dans une entreprise. Une proportion plus importante d'élues se range dans le groupe des parlementaires professionnels, ce qui peut s'expliquer par leur moindre possession de ressources extra-parlementaires. Les parlementaires femmes affichent désormais un profond enracinement local, illustré par l'occupation d'un ou plusieurs mandats électifs préalables à leur élection à l'Assemblée fédérale (cf. aussi *cursum honorum*). Elles cumulent aussi moins de mandats économiques et politiques.

De manière générale, malgré le changement des règles électorales (proportionnelle et suffrage féminin), force est de constater que le degré d'ouverture dans le recrutement pour la carrière de conseiller national et conseiller aux États reste quelque peu limité. En bref, pour reprendre les mots de Kerr (1981 : 35), le Parlement fédéral continue à être un « miroir déformé » de la

société suisse, car la possession de certaines ressources en 2016 est souvent encore très importante, voire parfois incontournable pour siéger sur les bancs du législatif helvétique (carrière militaire, âges de plus de 50 ans, formation universitaire, professions indépendantes).

Notre deuxième hypothèse est en large partie validée aussi pour la période plus récente, puisque, malgré une professionnalisation accrue, les professions libérales restent largement dominantes au Parlement suisse, alors que les salariés, après leur montée en 1980, restent nettement sous-représentés. Notre analyse a montré, ce qui confirme clairement l'hypothèse 3, qu'il existe un fort ancrage local des élus fédéraux, dont la sélection se fait justement au niveau cantonal, illustré par la présence très répandue d'un *cursum honorum* et par la proportion très élevée de parlementaires ayant préalablement rempli une fonction électorale. Enfin, comme prédit par notre quatrième hypothèse, les réformes récentes du Parlement ont entraîné une plus grande professionnalisation de la fonction d'élu, grâce notamment à l'amélioration des conditions matérielles des élus et à la revalorisation du rôle du Parlement. Cette professionnalisation est illustrée, d'une part, par l'apparition de véritables parlementaires professionnels et par l'augmentation du nombre de parlementaires exerçant une profession complémentaire à leur mandat fédéral et, d'autre part, par une diminution significative du cumul des mandats. L'hypothèse 4 doit en même temps être quelque peu amendée, car les réformes parlementaires à elles seules ne permettent pas d'expliquer complètement l'évolution du profil socioprofessionnel des élus fédéraux. Finalement, d'autres facteurs affectent également ce dernier (changements des rapports de force partisans et changements internes aux partis politiques). Par ailleurs, nous avons observé que le degré de professionnalisation parlementaire varie en fonction de l'appartenance partisane, suivant largement le clivage gauche-droite. Les élus bénéficiant dans une moindre mesure de ressources financières extra-parlementaires se consacrent à plein temps à leur mandat de député ou sénateur. Cela est particulièrement répandu parmi les parlementaires socialistes. Le recul très sensible du nombre d'élus cumulant des mandats politiques (fonctions électorales aux échelons subnationaux), économiques (appartenance aux conseils d'administration d'une des plus grandes entreprises suisses) et administratifs (appartenance à des commissions extra-parlementaires) témoigne clairement de la difficulté, voire parfois de l'impossibilité, de concilier plusieurs fonctions en même temps avec le mandat de conseiller national ou conseiller aux États. Cette évolution est due, d'une part, à l'alourdissement des tâches et à la complexification des dossiers incombant aux parlementaires, en raison aussi du processus d'adaptation de la législation nationale à celle de l'Union européenne³¹². D'autre

312 Le nombre total des interventions parlementaires déposées chaque année aux deux conseils (incluant entre autres les motions, les postulats, les interpellations, les questions simples et les

part, il existe également des éléments de nature politico-institutionnelle qui contribuent à mieux comprendre cette diminution du cumul des mandats comme, par exemple, l'interdiction de cumuler le mandat de parlementaire fédéral avec d'autres fonctions électives, énoncée explicitement par certaines constitutions cantonales ou par les statuts de quelques sections cantonales de parti, ou l'impossibilité – sauf exceptions – pour les élus fédéraux de siéger dans des commissions extra-parlementaires.

Par rapport aux trois dimensions de la professionnalisation politique, évoquées dans notre problématique suivant Borchert (2003 : 8–10), nous pouvons conclure en affirmant que, dès les années 1990–2000, à la professionnalisation individuelle, existante depuis longtemps en Suisse³¹³, s'ajoute désormais une professionnalisation croissante aussi au niveau du mandat de député et sénateur proprement dit (augmentation sensible des indemnités, introduction d'un véritable salaire) et du législatif helvétique (création d'un nouveau système de commissions permanentes, renforcement des Services du Parlement, augmentation des contributions versées aux groupes parlementaires) (Lüthi, 1997 ; Jegher, 1999). Cette évolution explique l'apparition et la consolidation du groupe des parlementaires professionnels, vivant donc exclusivement de leur mandat d'élu fédéral. Il suffit de préciser qu'en 2015, d'après les Services du Parlement, les indemnités totales s'élèvent à 138'000 francs par député et à 156'000 francs par sénateur³¹⁴.

initiatives parlementaires) a augmenté entre 1995 et 2014 : de 719 à 1508 (https://www.parlament.ch/centers/documents/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=DOCID-1-7228, consultée le 05.07.16).

313 Celle-ci renvoie notamment aux nombreux élus vivant désormais de la politique, par exemple les membres des gouvernements cantonaux, des municipalités des grandes villes, ainsi que les secrétaires de parti, les journalistes ou les fonctionnaires d'association qui, historiquement, siègent à l'Assemblée fédérale depuis longtemps (voir aussi Wiesli, 2003).

314 En réalité pas tous les parlementaires gagnent autant chaque année. Il s'agit en effet de chiffres moyens dont le calcul inclut entre autres des indemnités versées seulement à certains élus (ceux qui président une commission, ceux qui rédigent un rapport). Le chiffre varie aussi en fonction des présences, du lieu de domicile, des voyages ou pas à l'étranger, etc. Tous ces éléments sont très variables parmi les élus (cf. document téléchargé depuis <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/statistik-entschaedigungen.pdf>, consulté le 05.07.16).

6 Conclusion

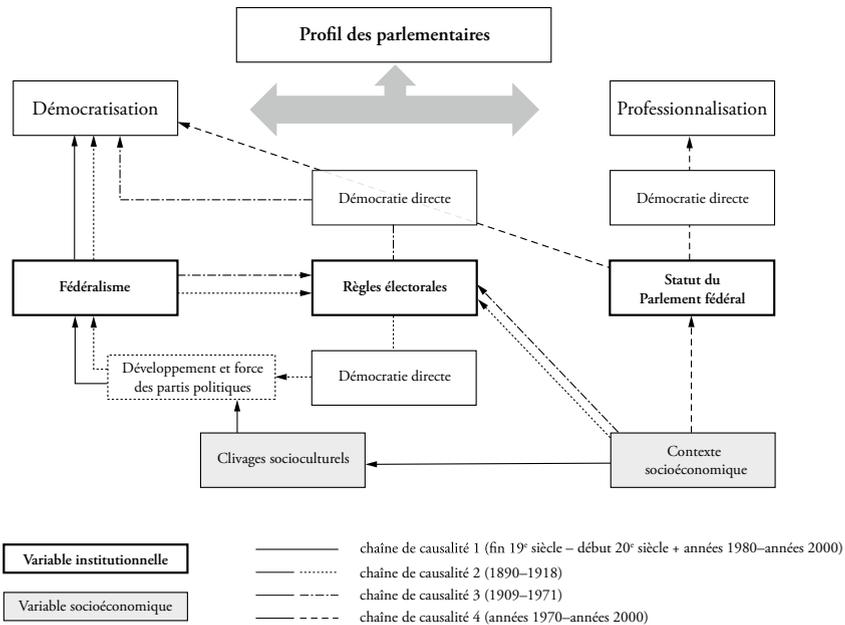
La perspective adoptée dans le cadre de ce livre sur l'évolution du recrutement parlementaire en Suisse a reposé sur deux dimensions: le processus de démocratisation et le processus de professionnalisation. La première dimension nous a permis d'analyser l'évolution du degré d'ouverture du recrutement parlementaire aux divers groupes sociaux (âge, sexe, origine sociale, formation, profession). La deuxième dimension nous a en revanche permis de réfléchir, d'une part, sur la manière par laquelle le mandat d'élu fédéral est devenu – non sans difficultés – une véritable profession rémunérée et, d'autre part, sur comment celui-ci s'est progressivement différencié par rapport à d'autres ancrages sociaux. Les deux dimensions sont reliées entre elles (Borchert, 2008 : 273), mais en même temps elles affichent des tendances contradictoires. La démocratisation est un processus inclusif, tandis que la professionnalisation est essentiellement exclusive, car elle renvoie à la transformation du mandat d'élu national en une véritable profession rémunérée, en créant ainsi une véritable séparation entre les *insiders* et les *outsiders* (Cotta et Best, 2000 : 523). Par l'adoption de cette double perspective, nous avons ainsi essayé de combler une lacune dans la littérature, dès le moment où la question de la démocratisation et de la professionnalisation du recrutement parlementaire en Suisse a largement été délaissée. En effet, jusqu'à aujourd'hui on ne comptait qu'une seule étude prosopographique des élus fédéraux datant de plus de quarante ans (Gruner, 1970a) et dans laquelle, par ailleurs, la dimension de la professionnalisation n'avait pas été thématisée. En outre, la Suisse n'a pas été retenue par les études comparatives plus récentes (Norris, 1997a ; Best et Cotta, 2000a ; Cotta et Best, 2007). En même temps, notre étude sur les parlementaires se veut complémentaire aux nombreux travaux réalisés sur le système politique helvétique (voir par exemple, Papadopoulos, 1997 ; Kriesi, 1998 ; Linder, 1999 ; Fischer, 2012 ; Knoepfel *et al.*, 2014 ; Vatter, 2014 ; Sciarini *et al.*, 2015), car finalement, pour reprendre une affirmation de Best et Cotta (2000b : 6), elle a permis de se pencher sur "those actors which are at the same time the main products and producers of the democratization processes and of the democratic institutions".

Le modèle causal du recrutement parlementaire

Au début de cet ouvrage (figure 1), nous avons distingué deux catégories de variables indépendantes censées affecter le profil des parlementaires suisses: socioéconomiques (les clivages socioculturels et le contexte socioéconomique)

et institutionnelles (le fédéralisme, les règles électorales et le statut du Parlement fédéral). En guise de conclusion, et à la lumière des évolutions et des résultats présentés dans les différents chapitres de cet ouvrage, nous sommes en mesure de présenter un modèle causal du recrutement parlementaire en Suisse. À partir de nos différentes variables, nous pouvons dégager quatre chaînes de causalité qui permettent de rendre compte de l'évolution de la composition socioprofessionnelle de l'Assemblée fédérale, en termes de démocratisation et de professionnalisation (figure 2).

Figure 2 Modèle causal du recrutement parlementaire en Suisse



La première chaîne de causalité inclut deux variables socioéconomiques qui interagissent avec une variable institutionnelle. Plus précisément, le *contexte socioéconomique* peut favoriser l'émergence de certains *clivages socioculturels*. En relation avec ces clivages, nous assistons à la naissance des partis politiques (Lipset et Rokkan, 1967 ; Rokkan, 1970), dont le développement en Suisse est toutefois affecté historiquement par le *fédéralisme*. Cette première chaîne de causalité se manifeste notamment à deux reprises.

D'abord, entre la fin du XIX^e siècle et le début du XX^e siècle, avec la naissance et le développement des partis politiques suisses. Ainsi, le Parti radical-démocratique et le Parti conservateur se développent autour du cli-

vage « État-Église », tandis que celui entre le capital et le travail entraîne la naissance du Parti socialiste. Enfin, autour du clivage « ville-campagne » naît le Parti des paysans, artisans et bourgeois (Gruner, 1977a ; sur le PRD, voir aussi Meuwly, 2009 ; sur le PDC, Altermatt, 1995 ; Schorderet, 2007, 2009 ; sur le PS, voir Giovanoli, 1948 ; Degen, 1993).

Ensuite, depuis les années 1980 et 1990, lorsque les évolutions récentes du contexte socioéconomique se répercutent, d'une part, sur la composition sociale de certains partis et, d'autre part, sur les rapports de force partisans. Au sujet du premier élément, mentionnons, le passage du PS de parti ouvrier à parti des nouvelles classes moyennes et des salariés du secteur public (Hirter, 2000 ; Oesch, 2008 ; Oesch et Rennwald, 2010 ; Rennwald, 2015 ; cette vision est néanmoins contestée par Zimmermann, 2007), ainsi que l'avènement de la « nouvelle » UDC et son passage de parti essentiellement agrarien ancré dans quelques cantons à parti comptant désormais de sections dans tous les cantons et davantage proche des petites et moyennes entreprises (Skenderovic, 2007 ; Mazzoleni, 2008). L'UDC serait donc devenu le parti de référence, par son discours misant sur des revendications nationalistes, des « perdants » de la modernisation, notamment des petits indépendants tournés vers le marché intérieur (artisans, paysans), mais aussi des ouvriers et des travailleurs peu qualifiés (Kriesi *et al.*, 2005 ; Mazzoleni, 2008). Ces transformations de la composition sociale s'accompagnent aussi, après une importante stabilité, d'une nouvelle phase de plus grande compétition électorale, avec notamment la forte progression de l'UDC et l'affaiblissement du PRD et du PDC depuis les années 1990 et 2000 (Mazzoleni, 2009).

Le développement et la force électorale des partis néanmoins sont affectés par le fédéralisme. En effet, les circonscriptions électorales pour les élections à l'Assemblée fédérale sont représentées par les cantons, dont la taille peut varier sensiblement. C'est donc à cet échelon qu'a lieu la sélection des candidats pour siéger aux Chambres fédérales. Les héritages et les traditions locales jouent ainsi un rôle central. De plus, la taille réduite de certains cantons atténue les effets de la proportionnelle et favorise davantage l'influence des notables des partis bourgeois historiques (Seitz et Schneider, 2007). Ces logiques électorales cantonales « filtrent » également l'impact des clivages socioculturels dès le moment où, dans certains cantons, des clivages se sont manifestés de manière plus forte. Par exemple, le conflit entre le capital et le travail a été plus marqué dans des cantons avec une forte vocation industrielle comme Zurich ou Bâle-Ville, où les partis de gauche ont réussi à faire élire un nombre significatif de parlementaires. Alors que le clivage « État-Église » a caractérisé beaucoup plus des cantons catholiques (Suisse centrale, Fribourg, Tessin et Valais). Du clivage « ville-campagne » naissent des sections du Parti des pay-

sans, artisans et bourgeois dans des cantons avec une importante tradition agricole (Berne, Zurich et Vaud) (Vatter, 2002 ; Ladner, 2004b). En outre, le fédéralisme favorise une forte décentralisation des structures partisans, ce qui explique ainsi la faiblesse des partis nationaux (Fagagnini, 1978 ; Neidhart, 1986 ; Jost, 1986a ; Seiler, 1987).

Le développement et la force électorale des partis peuvent aussi s'expliquer par d'autres variables, ce qui nous conduit à notre deuxième chaîne de causalité qui se déploie entre 1890 et 1918. Celle-ci inclut deux variables institutionnelles qui interagissent avec une variable socioéconomique.

Plus précisément, le *fédéralisme* contribue au changement des *règles électorales* à l'échelon fédéral. Rappelons, par exemple, le rôle pionnier joué par certains cantons dans l'introduction de la proportionnelle (Tessin 1890, voir 4.1.1). Une fois la modification constitutionnelle adoptée (1918), nous assistons à l'arrivée de nombreux élus socialistes et agrariens, ainsi que des représentants d'autres partis (Alliance des Indépendants, partis d'extrême gauche, etc.). De manière générale, les rapports de force partisans au législatif helvétique changent également, avec le passage d'une domination radicale à la présence de quatre partis dominants (PRD, PC/PDC, PAB/UDC et PS) (Gruner, 1978 ; Lutz, 2004). L'adoption des nouvelles règles électorales a également été possible en raison de l'évolution du contexte socioéconomique qui a, en quelque sorte, crée les conditions « favorables » (fin de la Première Guerre mondiale et montée des tensions sociales) pour l'aboutissement de cette première réforme des règles électorales.

La troisième chaîne de causalité inclut exactement les mêmes variables impliqués dans la deuxième, mais elle affiche une temporalité différente et beaucoup plus longue (1909–1971).

Le *fédéralisme* contribue ainsi à modifier les *règles électorales* et de ce fait entraîne ensuite une conséquence en termes de démocratisation du recrutement parlementaire. Cela est bien illustré par l'introduction du suffrage féminin sur le plan fédéral en 1971, dont les premières revendications sont liées à la naissance en 1909 de l'Association suisse pour le suffrage féminin (ASSF) (Voegeli, 1997 ; Studer, 2010). Certains cantons ont rempli, à nouveau, le rôle de pionniers en la matière, en ayant accordé aux femmes le droit de vote et d'éligibilité avant que cela se fasse au niveau national (Vaud, Genève et Neuchâtel). Cela a contribué en quelque sorte à légitimer davantage les revendications des partisans de l'octroi du droit de vote et d'éligibilité des femmes à l'échelon fédéral (cf. 4.1.2). L'introduction du suffrage féminin a finalement entraîné une certaine ouverture du recrutement parlementaire à un groupe social exclu pendant longtemps du législatif helvétique. Cette deuxième réforme des règles électorales a abouti en raison aussi de l'évolution

du *contexte socioéconomique* qui, après plusieurs tentatives (y compris une votation populaire en 1959), permet d'assurer l'égalité des droits politiques aux femmes. Elle renvoie notamment à l'émancipation sociale et économique des femmes dans les pays occidentaux et à l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe.

La quatrième et dernière chaîne de causalité implique deux variables : l'une socioéconomique et l'autre institutionnelle. Elle se déploie notamment depuis le début des années 1960 (premières discussions sur une revalorisation du législatif helvétique) jusqu'aux années 2000 (amélioration constante des indemnités et nouvelle loi sur le Parlement en 2002).

Plus précisément, l'évolution du *contexte socioéconomique*, notamment depuis les années 1980–1990, a un impact sur le changement du *statut du Parlement fédéral* et l'adoption des réformes parlementaires visant à une revalorisation du législatif et, de ce fait, sur le degré de professionnalisation des élus suisses, ainsi que sur la démocratisation du recrutement parlementaire. Alors que dans les autres pays occidentaux, le processus de professionnalisation des législatifs nationaux remonte déjà à la première moitié du XX^e siècle, avec entre autres l'introduction d'un véritable salaire (Borchert, 2003, 2008), le Parlement en Suisse a longtemps été caractérisé par une faiblesse structurelle, liée surtout aux instruments de la démocratie directe, au rôle central joué dans le processus décisionnel par la phase pré-parlementaire, ainsi qu'au fort ancrage du principe de milice (Kriesi, 1998) (voir sous-chapitre 3.2). De manière générale, les faibles niveaux de professionnalisation et de rémunération caractérisant l'Assemblée fédérale ont ralenti la démocratisation du recrutement parlementaire, favorisant ainsi une certaine stabilité dans le profil des députés et sénateurs. En revanche, lors de la période plus récente, l'État fédéral doit remplir davantage de tâches, en raison également du processus d'adaptation de la législation suisse à celle européenne (Eur-lex) qui se déclenche surtout depuis les années 1990 (Mach, 1999, 2006). Ce nouveau contexte crée des pressions sur le mandat de député et sénateur se traduisant par un alourdissement des tâches parlementaires et une complexification des dossiers à traiter. Cela favorise une nouvelle « prise de conscience » au sujet du statut du Parlement fédéral chez un nombre croissant d'élus. On assiste ainsi à une revalorisation du rôle de celui-ci, à un renforcement de ses compétences et à une amélioration des conditions matérielles des parlementaires (voir sous-chapitre 4.2).

La présentation des différentes chaînes de causalité a finalement permis d'illustrer l'impact d'une quatrième variable institutionnelle, à savoir la *démocratie directe*, qui s'ajoute à celles que nous avons identifiées au début de notre travail (fédéralisme, règles électorales et statut du Parlement). Celle-

ci a représenté un facteur qui a favorisé ou ralenti l'adoption des réformes des règles électorales et du Parlement. À l'occasion de l'introduction de la proportionnelle, l'outil référendaire a permis aux partisans de la réforme d'imposer dans l'agenda politique la question du changement des règles électorales, dépassant ainsi l'arène parlementaire largement dominée par les radicaux (contraires à la réforme). Au sujet du suffrage féminin, la démocratie directe a en revanche contribué à ralentir l'adoption de la réforme (Studer, 2010), car toute modification constitutionnelle requiert la double majorité (du peuple et des cantons) pour être acceptée, ce qui représente parfois un obstacle plus difficile à dépasser que la « simple » majorité parlementaire. Enfin, l'outil référendaire a été utilisé à deux reprises (1962 et 1992) pour s'opposer à toute amélioration des conditions matérielles des élus et une revalorisation du Parlement.

Les variables de notre modèle causal nous ont donc permis de mieux appréhender les deux dimensions-clés sur lesquelles a reposé ce livre : les processus de *démocratisation* et de *professionnalisation*. Pour essayer de comprendre les continuités et les changements des profils des élus suisses, en lien avec l'évolution de ces deux processus, nous avons combiné deux approches. Premièrement, l'adoption d'une approche néo-institutionnelle nous a paru essentielle (Norris, 1997a), car par celle-ci nous avons pu disposer de plusieurs éléments permettant de mieux appréhender la composition du corps parlementaire et ses transformations ou persistances. Deuxièmement, l'approche prosopographique nous a permis de dresser un portrait collectif des parlementaires fédéraux sur un siècle, en identifiant ainsi au fil du temps leurs principales caractéristiques socioéconomiques.

Le *Sonderfall* helvétique dans une perspective comparée

Étant donné que la Suisse n'a pas été incluse dans les études comparées les plus récentes (Norris, 1997a; Best et Cotta, 2000a; Cotta et Best, 2007), dans le *chapitre 2*, nous avons réalisé une brève comparaison internationale portant sur le XX^e siècle (1910–2000). Celle-ci nous a permis de mieux identifier quelques traits spécifiques du profil des élus suisses par rapport à celui de leurs homologues européens. De manière générale, outre le faible degré de professionnalisation parlementaire (Z'graggen, 2009), la Suisse affiche au moins cinq autres spécificités. Premièrement, il est parmi les derniers pays à accorder le droit de vote et d'éligibilité aux femmes sur le plan national (1971), ce qui par conséquent explique l'arrivée tardive des élues sur les bancs du Parlement fédéral. Leur présence néanmoins progresse sensible-

ment, même si elle reste inférieure à la proportion que l'on trouve dans les parlements allemand, néerlandais ou des pays scandinaves (Christmas-Best et Kjaer, 2007). Deuxièmement, la formation académique, tout en restant une ressource possédée par la majorité des députés suisses ne fait que perdre en importance au cours de la période récente, alors que le taux d'universitaires augmente dans l'ensemble des législatifs européens (Gaxie et Godmer, 2007). Troisièmement, le législatif helvétique se caractérise encore à la fin du XX^e siècle par un profil professionnel assez différencié de celui affiché par la plupart des législatifs européens. Ainsi, en 2000, parmi les députés suisses la proportion d'avocats, chefs d'entreprise et agriculteurs est clairement supérieure à la moyenne mesurée dans les autres parlements. Par contre, la présence des salariés du secteur public reste faible, tandis qu'ailleurs elle est prédominante (Cotta et Tavares de Almeida, 2007). Quatrièmement, les élus fédéraux affichent un ancrage politique local parmi les plus importants qui s'accompagne, enfin, d'une longévité parlementaire longtemps inégalée dans une comparaison internationale. Cette mise en perspective du cas suisse nous a permis de dévoiler déjà certaines spécificités du profil des élus helvétiques. À partir de ces premiers constats, la question s'est donc posée de savoir quels facteurs institutionnels, socioéconomiques et politiques ont pu influencer le recrutement parlementaire en Suisse et le différencier de manière si significative des autres pays européens.

Spécificités du contexte institutionnel et du système partisan suisse

Nous avons essayé de fournir les premiers éléments de réponse dans le *chapitre 3* qui nous a permis, d'une part, de souligner plusieurs caractéristiques du Parlement helvétique, ainsi que sa place dans le système politique national et, d'autre part, d'évoquer les spécificités du système partisan suisse et de l'évolution des principaux partis politiques.

Sur le plan institutionnel, la Suisse affiche historiquement une importante stabilité, alors que d'autres pays ont connu des changements beaucoup plus profonds liés, par exemple, à une plus grande professionnalisation du mandat parlementaire, à l'interruption prolongée du processus démocratique, à la suite de l'instauration de régimes totalitaires (Allemagne, Italie), ou à plusieurs changements de régime, comme cela a été le cas pour la France qui, au cours du siècle, a vécu quatre changements de modèles : de la Troisième République au régime de Vichy (1940), ensuite l'avènement du Gouvernement

provisoire (1944–1946), le passage à la Quatrième République dès 1946, puis l’instauration de la Cinquième République depuis 1958³¹⁵.

Au sujet du Parlement fédéral, nous avons observé que, en dépit de ses compétences formelles de législateur, son rôle et son pouvoir dans le système politique ont longtemps été considérés comme faibles (Kriesi, 1998; Linder, 1999; Vatter, 2014). Cette faiblesse structurelle du pouvoir législatif renvoie, d’une part, à l’existence des instruments de la démocratie directe, en particulier du référendum, qui permet de contester en votation populaire les décisions du législatif fédéral et, d’autre part, au développement (en partie lié à l’existence du référendum, Neidhart, 1970) de la phase pré-parlementaire incluant principalement le Conseil fédéral et son administration, les associations faitières de l’économie et les cantons, alors que les parlementaires en sont exclus. Jusqu’aux années 1990, cette phase pré-parlementaire (commissions extra-parlementaires et procédure de consultation) était considérée comme la phase la plus importante du processus de décision (Sciarini, 2014a). Les modifications ultérieures des propositions du Conseil fédéral apportées par l’Assemblée fédérale restaient généralement de portée mineure. L’existence d’un Parlement de milice, fortement ancré dans les pratiques politiques suisses et définissant la fonction de parlementaire comme un mandat annexe à d’autres activités professionnelles, n’a fait qu’accentuer encore sa faiblesse dans le processus de décision et affaiblir son degré de professionnalisation (Hasler, 1998; Wiesli, 2003). À ce sujet, le Parlement helvétique peut être considéré comme le deuxième parlement le moins professionnalisé de tous les pays de l’OCDE (Z’graggen et Linder, 2004; Z’graggen, 2009). Dans les « anciennes » démocraties européennes, comme la France, l’Allemagne ou l’Angleterre, l’introduction d’un véritable salaire pour les parlementaires remonte au début du XX^e siècle (Borchert, 2008). En Suisse, la question de la rémunération a été pendant longtemps un enjeu marginal dans le débat politique. Un autre facteur ayant contribué à affaiblir le rôle du législatif helvétique, souligné par les rares études sur les parlementaires fédéraux (Gruner, 1970a; Kerr, 1981), renvoie à la forte dépendance d’une importante proportion d’élus à l’égard de certains intérêts économiques, à travers l’occupation de positions dirigeantes dans des associations ou l’appartenance à des conseils d’administration.

Le système partisan helvétique se caractérise historiquement par deux éléments. Premièrement, par une stabilité remarquable dans les rapports de

315 L’Allemagne, outre l’avènement de la dictature nazie, connaît au moins deux autres changements significatifs : le passage de l’Empire allemand à la République de Weimar en 1918 et la réunification de l’Allemagne de l’Ouest avec celle de l’Est en 1990. Le système politique italien connaît également, entre la fin des années 1980 et le début des années 1990, des changements sans précédent liés entre autres à la crise du système des partis ayant gouverné le pays pendant quarante ans. Pour plus de détails sur l’impact des changements de régime sur le recrutement parlementaire en Allemagne, Italie et France, voir Cotta et Verzichelli (2007 : 459 ss.).

force entre les différents partis. Jusqu'aux années 1990, il a affiché un faible degré de volatilité. La répartition des suffrages parmi les principales forces politiques n'a connu, durant plusieurs décennies, que des variations assez limitées. Deuxièmement, la Suisse se distingue par un important degré de fragmentation « horizontale » (nombre de partis) et « verticale » (présence de nombreuses sections cantonales et communales des partis) (Ladner, 2004a, 2014). L'importante fragmentation « verticale » du système partisan est, entre autres, liée à l'impact du fédéralisme. En effet, ce facteur institutionnel a historiquement ralenti le développement des partis politiques sur le plan national. Leur faiblesse est d'autant plus évidente par rapport à la force des associations faitières de l'économie. Suivant Jost (1986a : 321), ces dernières sont en effet « pourvues d'une infrastructure efficace, savent parfaitement formuler leurs revendications et développer une présence cohérente au sein du système politique ». De manière générale, en raison de l'importante autonomie reconnue aux cantons, l'organisation d'une structure partisane nationale forte et cohérente, y compris sur le plan idéologique, est rendue difficile. De ce fait, il est même plus approprié de parler de l'existence d'une sorte de « confédération de partis » qui regroupe des organisations partisans se réclamant d'une même idéologie, mais qui reflètent en même temps des traditions régionales différentes (Gruner, 1977a). Les partis cantonaux, qui se sont développés en premier, sont très souvent plus forts que les partis nationaux, en termes de moyens financiers et organisationnels. Rappelons que chaque canton constitue une circonscription électorale. Les élections fédérales se déroulent donc au niveau cantonal et le choix des candidats relève des partis cantonaux.

À l'exemple d'autres pays, les principaux partis suisses sont nés et se sont développés autour des principaux clivages socioculturels : État-Église, capital-travail, ville-campagne. Autour du premier clivage se développent le Parti radical-démocratique et le Parti conservateur (depuis 1970, Parti démocrate-chrétien) ; le Parti socialiste tire son origine surtout du deuxième, tandis que le Parti des paysans, artisans et bourgeois (depuis 1971, Union démocratique du centre) se développe autour du troisième clivage. Comme nous venons de le rappeler, les rapports de force partisans se caractérisent par une extraordinaire stabilité durant plusieurs décennies, ce qui a assuré toujours aux mêmes partis (PRD, PC/PDC, PAB/UDC et PS) une place dominante à l'Assemblée fédérale. Le tournant a lieu depuis la moitié des années 1990 avec la forte progression électorale de l'UDC et le recul du PRD et du PDC. Un autre changement significatif concerne aussi les électors du PS et de l'UDC. Dans le premier cas, les électeurs appartiennent toujours plus aux nouvelles classes moyennes supérieures, au bénéfice notamment d'une formation supé-

rieure (Hirter, 2000 ; Oesch, 2008 ; Oesch et Rennwald, 2010 ; Rennwald, 2015). Quant à l'UDC, elle parvient désormais à récolter des soutiens non seulement parmi ses électeurs traditionnels (petits indépendants, notamment paysans), mais également parmi les milieux ouvriers et les personnes à bas revenu (Mazzoleni *et al.*, 2007 ; Gottraux et Péchu, 2011).

Même si le Parlement suisse se distingue par son extraordinaire stabilité sur le plan institutionnel et de sa composition partisane³¹⁶, il a néanmoins connu quelques réformes d'envergure qui ont affecté la démocratisation et la professionnalisation du profil des élus fédéraux.

Les réformes du Parlement : démocratisation du recrutement parlementaire et professionnalisation du législatif

Dans le chapitre 4, nous nous sommes penché sur les principales réformes adoptées au sujet, d'une part, des règles électorales et, d'autre part, de la revalorisation de l'Assemblée fédérale et des conditions de travail des parlementaires.

La première modification constitutionnelle renvoie à l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national (1918). La réforme est acceptée en votation populaire à la troisième tentative, après deux échecs (1900 et 1910). Trois types de facteurs peuvent expliquer son aboutissement. Premièrement, sur le plan politique, le PS est désormais une force politique émergente au début du XX^e siècle qui est cependant fortement pénalisée par le système majoritaire. La proportionnelle est donc considérée, par les socialistes, ainsi que par les autres partis minoritaires, comme une solution permettant une représentation équitable des forces partisanes et assurant ainsi une véritable démocratisation du Parlement fédéral. Deuxièmement, les facteurs institutionnels contribuent aussi à l'adoption de la réforme. En effet, d'un côté, le fédéralisme permet aux cantons de remplir le rôle de « laboratoires politiques » pour « tester » en premier les effets de la proportionnelle et, de l'autre côté, l'outil du référendum permet d'imposer la question dans l'agenda politique. Enfin, l'introduction de la proportionnelle est liée à des facteurs contextuels, notamment la montée des tensions sociales durant et après la Première Guerre mondiale. Dans une telle situation, la proportionnelle est donc vue comme un outil permettant d'apaiser les conflits sociaux (Lutz, 2004).

316 Relevons, par ailleurs, que d'après Jost le maintien de cette stabilité aurait été également assuré par les banques suisses. Plus précisément, l'historien lausannois affirme que « les banques mettent tout leur poids pour que le système politique reste stable et conservateur, une condition cadre pour gagner la confiance des clients étrangers » (Jost, 2005c : 474).

La deuxième modification des règles électorales renvoie à l'introduction du suffrage féminin à l'échelon fédéral (1971). Le retard avec lequel la Suisse a reconnu aux femmes le droit de vote et d'éligibilité est tributaire de plusieurs facteurs. Certains parmi ceux-ci sont d'ordre culturel et historique (diffusion du « conservatisme de genre », le fort enracinement de la conception suisse de l'identité nationale depuis 1848 reposant, par ailleurs, sur l'exclusion des femmes), d'autres en revanche renvoient au contexte peu favorable aux revendications des suffragistes (la crise des années 1930 et la montée des régimes totalitaires en Italie et en Allemagne, la Seconde Guerre mondiale et la Guerre froide). Les conditions « propices » pour l'aboutissement de cette deuxième réforme constitutionnelle se réalisent au cours des années 1960. Elles renvoient notamment à plusieurs facteurs (institutionnels et contextuels) : l'introduction du suffrage féminin dans différents cantons qui ont vérifié préalablement l'impact de la réforme ; l'entrée de la Suisse au Conseil de l'Europe ; le processus d'émancipation sociale et économique des femmes auquel s'accompagne un changement générationnel au sein des associations féminines avec l'apparition d'une nouvelle vague féministe qui permet de relancer le débat et de donner davantage de visibilité à la question des droits des femmes (Studer, 1996, 2010 ; Voegeli, 1997).

Dans la deuxième partie du chapitre 4, nous avons abordé la question de la professionnalisation parlementaire sous l'angle des deux principaux projets de réforme du législatif fédéral discutés au cours de la période récente (*Avenir du Parlement*, 1978, et *Réforme du Parlement*, 1991). En Suisse, la rémunération des élus, enjeu central de toute professionnalisation du mandat de parlementaire (Borchert, 2003 : 7–8, 2008), n'a longtemps été que symbolique, en raison de l'importance du principe de milice qui constitue, suivant Mazzoleni (2006 : 173), une véritable norme culturelle historiquement dominante de l'engagement public dans la Confédération. D'après celle-ci, la fonction d' élu fédéral est conçue comme un service rendu à la communauté à titre honorifique, ce qui ne demande donc pas l'octroi d'un véritable salaire. Cette vision reste très majoritaire jusqu'au moins les années 1960–1970, lorsque, suite à l'affaire dite des « Mirages », on commence à reconnaître la nécessité d'entamer des réformes permettant le renforcement du contrôle parlementaire sur l'exécutif et l'appareil administratif (Urio, 1972). Certains députés et sénateurs reconnaissent pour la première fois les limites du fonctionnement du législatif fédéral, ainsi que l'existence d'un écart grandissant entre la réalité de la charge et l'image mythifiée du parlementaire de milice³¹⁷. Cela débouche sur une

317 À cet égard, le témoignage de Jean-François Aubert, professeur de droit à l'Université de Neuchâtel, conseiller national (1971–1979) et conseiller aux États (1979–1987) pour le Parti libéral, illustre en quelque sorte la difficulté grandissante pour plusieurs élus de concilier désormais leur activité professionnelle avec leur mandat de parlementaire fédéral : « Je me suis accroché à l'idée

première amélioration substantielle des indemnités à la fin des années 1960 et au début des années 1970, avec l'introduction d'une indemnité annuelle versée aux élus (1968) et des premières contributions allouées aux députations de l'Assemblée fédérale (1972). Dans ce contexte s'insère ainsi la création de la commission d'étude *Avenir du Parlement* en 1974, dont les travaux se déroulent pendant quatre ans jusqu'en 1978. L'analyse des procès-verbaux de la commission a permis de dévoiler finalement que, malgré une première véritable « prise de conscience » au sujet des limites du Parlement de milice, la majorité des élus ne va cependant pas jusqu'à remettre en question ce dernier. Même les parlementaires de gauche, censés être les plus enclins à soutenir une telle idée, évitent soigneusement de parler d'une professionnalisation du mandat d'élu fédéral. Dans les années 1970, il y a clairement un manque de volonté politique de réaliser une réforme en profondeur du Parlement qui persiste aussi dans les années 1980, lorsque les mesures prônées par le rapport de la commission *Avenir du Parlement* ne connaissent qu'une faible suite.

Le deuxième projet de réforme parlementaire fait suite à deux scandales, ayant profondément bouleversé la politique suisse à la fin des années 1980 : l'affaire Kopp et celle dite des fiches. Pour la première fois, une majorité de parlementaires affiche une volonté politique de réformer et de professionnaliser le législatif. Le souci n'est pas tellement celui de démocratiser le recrutement parlementaire, même si la question est thématifiée notamment par les élus de gauche durant les débats aux Chambres fédérales, ainsi que par le comité de soutien à la réforme à l'occasion de la campagne électorale en 1992. La motivation principale réside plutôt dans le souci d'améliorer les conditions de travail des députés et sénateurs pour mieux accomplir leur fonction, en raison aussi d'une importante surcharge de travail liée au profond changement du contexte socioéconomique (cf. notamment le processus d'adaptation de la législation suisse à celle communautaire). Une évolution qui s'accompagne, entre autres, par la mise en œuvre de plusieurs réformes des politiques sociales et économiques (Mach, 1999, 2006). La transformation du contexte entraîne donc un changement dans la perception que les parlementaires ont de leur fonction et qui explique ainsi la différente suite accordée aux deux projets de réforme que nous avons analysés.

de milice, parce qu'il faut bien convenir [...] que le professionnalisme a aussi ses défauts. Quand on me demandait comment je partageais mon temps, je répondais : trois mois pour l'Assemblée fédérale, plus de huit mois pour l'Université. En disant cela, je crois que je mentais un peu, il y avait probablement trois mois et demi pour l'Assemblée, mais je m'efforçais de réduire la marge du mensonge. Résultat : je bâclais des deux côtés, le travail de député et la profession. Pour finir, j'ai quitté l'Assemblée car, comme me le faisait aimablement observer un de mes proches, plutôt que de faire mal deux choses à la fois, mieux vaut n'en faire mal qu'une seule, cela limite les dégâts » (Aubert, 1991 : 480–481).

Cette professionnalisation, en plus d'être tardive et inachevée, reste aussi contestée. Depuis le début des années 1960, lorsque la question d'une professionnalisation est thématisée pour la première fois, jusqu'aux années 2000, l'amélioration des conditions matérielles des élus et la revalorisation de l'Assemblée fédérale sont remises en cause par une partie de la droite économique à laquelle s'ajoute, dès les années 1990, la droite nationaliste représentée par la « nouvelle » UDC s'opposant au rapprochement de la Suisse avec l'Union européenne. La première avance des raisons essentiellement financières, liées aux coûts jugés excessifs des réformes, ainsi que la crainte d'une emprise grandissante de l'État sur la société et plus particulièrement sur l'économie. La seconde met en avant aussi des facteurs identitaires : elle cherche à sauvegarder le système de milice et dénonce le processus de professionnalisation parlementaire considéré comme une tentative de dénaturer ce même système et de remettre en question l'exception suisse (voir aussi Mazzoleni, 2006 : 178 ss.). Cette position reflète le nouveau positionnement idéologique du parti centré sur la défense du *Sonderfall* helvétique, y compris sur le plan institutionnel. À deux occasions, la volonté de la droite de s'opposer à des réformes est allée jusqu'au recours au référendum (1962 et 1992). Malgré cette opposition, qui a réussi à faire échouer en votation populaire les deux principaux volets de la réforme de 1991 (révision de la Loi sur les indemnités parlementaires et la nouvelle Loi sur les coûts d'infrastructure), le Parlement adopte plusieurs mesures, depuis la moitié des années 1990, allant dans le sens d'un véritable renforcement de son rôle et de ses compétences (voir aussi Sciarini *et al.*, 2015 sur la revalorisation de la phase parlementaire dans le processus décisionnel).

En résumé, le Parlement suisse affiche depuis longtemps une professionnalisation individuelle liée à la présence de nombreux élus vivant désormais de la politique, par exemple les membres des gouvernements cantonaux, des municipalités des villes, ainsi que les secrétaires de parti, les journalistes ou les fonctionnaires d'association (Wiesli, 2003). Depuis les années 1990–2000, le législatif helvétique compte également un degré de professionnalisation croissant par rapport à deux autres dimensions (Borchert, 2003 : 8–10). Plus précisément, on assiste, d'une part, à une significative professionnalisation du mandat de parlementaire proprement dit, en raison de la sensible amélioration des indemnités versées aux élus et, d'autre part, à une professionnalisation institutionnelle accrue du législatif fédéral liée plus globalement à sa revalorisation. Celle-ci est illustrée notamment par l'instauration en 1991 d'un nouveau système de commissions permanentes spécialisées (Lüthi, 1997 ; Jegher, 1999), par l'adoption en 2002 d'une nouvelle Loi sur le Parlement, qui reconnaît à l'Assemblée fédérale davantage de compétences et d'influence

dans le processus décisionnel, et par l'amélioration notable des contributions aux groupes.

Entre ouverture du recrutement parlementaire et stabilité de la composition socioprofessionnelle de l'Assemblée fédérale (1910–1980)

Dans le *chapitre 5*, nous avons pu mesurer l'impact des facteurs politico-institutionnels (spécificités Assemblée fédérale, système partisan et règles électorales) sur le recrutement parlementaire dans la période de 1910 à 2016. De manière générale, nous pouvons distinguer trois phases.

La première phase, entre 1910 et 1937, se caractérise par une certaine démocratisation du recrutement parlementaire, liée à l'introduction de la proportionnelle en 1918. Comme prédit par notre première hypothèse, le changement des règles électorales a permis l'accès au Parlement fédéral de certains groupes sociaux auparavant exclus ou très faiblement représentés. Ainsi, cette première modification constitutionnelle permet l'arrivée de nombreux parlementaires socialistes et agrariens, ce qui entraîne une présence plus importante des fonctionnaires d'association (notamment des syndicats) et des agriculteurs, un recul des avocats, des universitaires et des officiers de l'armée, ainsi qu'un affaiblissement des liens familiaux des élus avec des personnalités marquantes (sur le plan politique, économique, administratif ou culturel) qui s'accompagne d'une présence accrue d'élus originaires de la classe ouvrière et de la petite bourgeoisie.

La deuxième phase (1937–1980) se caractérise, en revanche, par une significative stabilité de la composition socioprofessionnelle de l'Assemblée fédérale, déjà observée par ailleurs par Gruner (1970a) pour la période 1920–1968, qui reflète entre autres l'importante stabilité dans la composition partisane du législatif. En effet, la très grande majorité des sièges se répartit entre les mêmes quatre partis (PRD, PC/PDC, PAB/UDC et PS). La stabilité du profil des élus fédéraux réside notamment dans la présence majoritaire des universitaires, dans le nombre élevé d'élus disposant d'un grade militaire, de ceux remplissant des fonctions d'administrateur dans des entreprises, ainsi que – comme avancé dans notre troisième hypothèse – dans un très fort ancrage politique local. Sur le plan professionnel, le profil hérité du XIX^e siècle, persiste pendant une très large partie du XX^e siècle, avec la prédominance de la catégorie des indépendants (avocats et entrepreneurs). De ce fait, à l'exception de quelques anciens ouvriers au sein du PS, nos données confirment la pertinence de l'observation faite par Papadopoulos (1997 : 110), selon lequel le système de milice a facilité l'accès au Parlement

surtout aux acteurs les plus privilégiés de la société. En bref, comme énoncé dans notre deuxième hypothèse, la faible professionnalisation du Parlement helvétique, ainsi que du mandat d'élus fédéraux, a clairement favorisé la présence à l'Assemblée fédérale de catégories professionnelles traditionnelles, comme les professions libérales ou les politiciens professionnels qui peuvent plus facilement concilier leurs activités avec le mandat de député ou sénateur. De ce fait, la démocratisation du Parlement suisse a longtemps été ralentie.

De manière générale, il apparaît clairement que les éléments de stabilité générale ayant caractérisé le cadre politico-institutionnel suisse jusqu'à peu près aux années 1980 (maintien du parlement de milice et absence de parlementaires professionnels, continuité du système électoral, stabilité des principaux partis représentés au législatif) se sont traduits en une stabilité, pendant longtemps, du profil socioprofessionnel des parlementaires suisses. Cet élément confirme par ailleurs l'hypothèse avancée par Cotta et Verzichelli (2007 : 423) au sujet des lentes transformations du profil des élus caractérisant les régimes politiques marqués par des changements institutionnels graduels³¹⁸. A contrario, dans la grande majorité des pays européens, les processus de démocratisation et de professionnalisation de leurs parlements ont conduit à des transformations parfois plus précoces et profondes qu'en Suisse. En quelque sorte, celle-ci constitue encore à la fin du XX^e siècle un *Sonderfall* en termes de recrutement parlementaire, même si, par rapport à certains indicateurs, il existe une tendance à la « normalisation » qui permet de rapprocher graduellement la Suisse aux évolutions connues par d'autres pays.

Les changements du profil des élus fédéraux depuis 1980

La troisième phase (1980–2016) dans l'évolution du profil des parlementaires suisses, outre le développement d'un processus de professionnalisation parlementaire inachevé et contesté, a connu également deux autres évolutions significatives. Celles-ci sont liées, d'une part, à une croissance de la présence des femmes au législatif et, d'autre part, au changement, depuis la deuxième moitié des années 1990, des rapports de force entre les principaux partis suisses,

318 À vrai dire, les deux auteurs évoquent une inertie substantielle du recrutement parlementaire dans l'ensemble des pays européens. Cette inertie s'avère certes plus marquée en absence de changements institutionnels, même si les résultats de leurs analyses démontrent que ces changements n'entraînent pas forcément une démocratisation immédiate dans le recrutement des élus nationaux. En effet, force est de constater que "at least on the short-term established political elites are often able to maintain a strong degree of control on recruitment even when challenged by institutional changes that open the access to larger strata of the population" (Cotta et Verzichelli, 2007 : 451). Dans le cas de la Suisse, on pourrait dire que les élites politiques ont su faire preuve d'un contrôle encore plus fort, en raison aussi de la très grande stabilité institutionnelle du pays.

avec notamment la forte progression de l'UDC et l'affaiblissement du PRD et du PDC (Mazzoleni, 2008, 2009), ce qui par ailleurs a marqué le début d'une phase de plus grande compétition électorale. Ces différents événements nous ont permis de mieux comprendre, au cours de la période 1980–2016, les transformations dans le profil sociologique des parlementaires suisses.

Comme énoncé dans notre quatrième hypothèse, les réformes parlementaires ont entraîné une plus grande professionnalisation de la fonction d'élu fédéral. Celle-ci est notamment démontrée par l'apparition de véritables parlementaires professionnels vivant désormais de leur mandat de conseiller national ou conseiller aux États et par l'augmentation du nombre de parlementaires exerçant une profession que nous pouvons considérer comme complémentaire à leur charge politique. En 2015, les Services du Parlement indiquent que les indemnités totales s'élèvent au maximum à 138'000 francs par député et à 156'000 francs par sénateur. La professionnalisation du mandat parlementaire n'a pas touché les élus fédéraux de la même manière ; elle suit largement le clivage gauche-droite et le genre. En effet, elle est plus marquée parmi les élus socialistes, disposant de faibles ressources externes à leur fonction, à la différence des élus des partis bourgeois, qui peuvent compter souvent sur des ressources financières supplémentaires liées, par exemple, à l'occupation de plusieurs mandats dans les conseils d'administration. Les femmes aussi affichent une proportion nettement plus élevée de parlementaires professionnels. Leur taux est au moins trois fois plus grand par rapport aux hommes. À titre de comparaison, précisons qu'en 2000 celui-ci est de 16 % (5 % parmi les hommes) et il monte à 40 % en 2016 (17 % chez les hommes). Une telle différence pourrait s'expliquer par le fait que la plupart des parlementaires femmes dispose de beaucoup moins de liens avec les milieux économiques, qui assurent parfois à leurs collègues hommes des revenus non négligeables. Un autre changement, confirmant toujours notre hypothèse 4, renvoie à la diminution du cumul des mandats (politiques, économiques et administratifs), ce qui souligne donc une certaine différenciation de l'activité parlementaire par rapport aux autres sphères sociales. La période récente affiche au moins quatre autres changements dans le profil socioprofessionnel des députés et sénateurs, outre la présence grandissante des parlementaires femmes : la diminution d'élus au bénéfice d'une formation académique (liée surtout à l'avancée de l'UDC), le recul du taux d'officiers de l'armée (lié aussi à la présence accrue des élues), l'augmentation des chefs d'entreprise qui s'accompagne d'une baisse des avocats (dans les années 2000) et la sensible diminution de la longévité parlementaire³¹⁹. La seule ressource qui continue

319 Z'graggen (2009 : 112) avance dans son étude que la professionnalisation favorise la longévité parlementaire. Cela ne correspond toutefois pas au cas suisse. En effet, celle-ci diminue alors qu'on assiste à une certaine revalorisation du Parlement et à une amélioration sensible des conditions

à être presque incontournable pour briguer un mandat au Parlement fédéral est le fort ancrage politique local, consistant dans l'occupation de fonctions électives avant de siéger à Berne.

À propos de quelques spécificités partisans et par Chambre

Notre analyse sociographique a permis de confirmer l'existence, déjà soulignée par les travaux de Gruner (1970a) au sujet de la période 1920–1968, d'importantes différences partisans et par Chambre.

En résumé, au sujet des principales députations, relevons que deux groupes parlementaires affichent un profil-type de leurs élus qui reste substantiellement très stable pour l'ensemble de la période 1910–2016 (PRD/PLR et PC/PDC), tandis que le profil des élus de deux autres députations (PAB/UDC et PS) connaît des transformations plus importantes par rapport à certains indicateurs au cours de la période récente, en lien avec les évolutions générales connues par leurs électors respectifs évoquées dans le chapitre 3 (voir notamment 3.4.2).

Plus précisément, le groupe radical recrute historiquement un nombre important de ses élus parmi les officiers (un tiers encore en 2016), les universitaires au bénéfice surtout d'une licence en droit, sciences économiques et sciences naturelles et techniques. En termes d'origine sociale, jusqu'aux années 1980, les radicaux sont issus de la petite et moyenne bourgeoisie, alors qu'au cours de la période récente, on observe une présence grandissante des parlementaires originaires de la moyenne bourgeoisie au détriment de ceux de la petite bourgeoisie. Les élus radicaux se caractérisent également par une proportion de liens familiaux avec des personnalités de premier plan au niveau fédéral et cantonal (notamment des élites politiques et économiques) qui se situe très souvent au-dessus de la moyenne pour l'ensemble du Parlement. Le profil professionnel des députés et sénateurs du PRD (PLR dès 2009) fait preuve d'une extrême stabilité: ce sont toujours les avocats et les chefs d'entreprise qui prédominent dans la députation radicale (37 % en 1910 et 39 % en 2016). Enfin, les parlementaires radicaux affichent les plus forts liens avec l'économie, en qualité d'administrateurs des plus grandes entreprises suisses et de sociétés anonymes.

Les membres de la députation PC/PDC sont issus très souvent de la petite et moyenne bourgeoisie; ils affichent pendant longtemps d'importants liens

matérielles des élus fédéraux. Nos données remettent donc en question la corrélation entre degré de professionnalisation du législatif et la durée de la carrière parlementaire. À notre avis, un facteur affectant cette dernière réside plutôt dans la plus ou moins forte compétition électorale.

avec des élites, notamment de la sphère politique (anciens élus fédéraux ou conseillers d'État). Les parlementaires démocrates-chrétiens comptent une proportion significative de gradés à l'armée et une proportion nettement majoritaire d'élus ayant accompli une formation universitaire (pas moins toujours de deux tiers), avec une prépondérance sans pareille des juristes (59 % encore en 2016). Jusqu'aux années 1980, le PDC recrute ses élus parmi deux groupes professionnels: les avocats et les membres des exécutifs cantonaux. Au cours des années 2000, nous assistons à un recul sensible des avocats (de 32 % en 2000 à plus que 13 % en 2016), même s'ils constituent toujours un des groupes dominants. Ils sont néanmoins dépassés par les parlementaires professionnels (33 % en 2016). Les conseillers d'État diminuent aussi (de 9 à 5%), tandis que le poids des chefs d'entreprise augmente au sein de la députation démocrate-chrétienne (dans les années 2000, ils représentent pas moins de 10% des élus PDC), même s'il reste moins important par rapport aux groupes PRD et UDC. L'importance accrue de ces derniers, malgré la diminution sensible des effectifs, paraît refléter la nouvelle orientation du parti en faveur surtout de son aile économique (Altermatt, 1986; Schorderet, 2007: 91). En ce qui concerne le cumul de mandats d'administrateur, le PDC affiche des liens importants avec les sociétés anonymes (locales et régionales), alors que les liens avec les grandes industries et banques revêtent une moindre importance.

La députation PAB/UDC se distingue par une très forte présence d'élus issus de la petite bourgeoisie (presque jamais moins de 65 %), ainsi que – à l'exemple de tous les partis du « bloc bourgeois » – par une proportion importante d'officiers. Alors que les universitaires (notamment les ingénieurs agronomes) ont augmenté au sein de la députation agrarienne jusqu'à 1980, la période plus récente constitue un véritable tournant dans le profil scolaire des parlementaires UDC. Le taux d'élus au bénéfice d'un titre académique diminue drastiquement, en passant de 61 % (1980) à seulement 37 % en 2016. Sur le plan professionnel, un nombre toujours élevé de parlementaires UDC se range parmi les agriculteurs (encore 10 en 2016, 14 % de tous les élus), tandis que la période 1980–2016 se distingue de la période précédente (1937–1980) par une augmentation des chefs d'entreprise. Ces évolutions (changement profil scolaire, « retour en force » des représentants des PME) reflètent clairement, d'une part, la transformation de l'électorat du parti qui compte, outre les paysans, aussi les ouvriers et les travailleurs peu qualifiés (Mazzoleni *et al.*, 2007; Gottraux et Péchu, 2011) et, d'autre part, la nouvelle orientation idéologique du parti centrée sur la défense des intérêts de la paysannerie, mais aussi, davantage que dans le passé, sur ceux des petites et moyennes entreprises.

Le groupe socialiste se caractérise par une présence très significative d'élus d'origine ouvrière (pas moins de 37 %), ainsi que par une moindre présence de parlementaires comptant des liens avec des élites, même si depuis les années 1950 certains députés affichent des liens avec des anciens élus fédéraux (notamment les pères) et, depuis les années 2000, aussi avec des élites académiques et administratives. L'introduction du suffrage féminin a eu un impact plus fort au sein de la députation PS, où la présence des femmes est toujours plus importante (51 % en 2016). Au sujet de la formation, le profil des parlementaires socialistes change profondément à partir de 1980, date à laquelle, pour la première fois, les universitaires constituent la majorité. Au cours de la période plus récente, le groupe PS compte même le taux le plus élevé dans une comparaison interpartisane (pas moins de 75 %). En termes de branches d'étude, il affiche à la fois une continuité, avec une présence plus importante par rapport à la moyenne du Parlement des licenciés en lettres, et un changement assez profond au cours de la période 1980–2016, à savoir la diminution des économistes (de 29 à 7 %) et la forte progression des licenciés en sciences sociales (de 6 à 20 %). Sur le plan professionnel, les députés et sénateurs socialistes se recrutent en large partie parmi les fonctionnaires d'association (secrétaires syndicaux), les membres des municipalités des villes et les salariés du secteur public. Cependant, dans les années 2000, le groupe largement dominant devient désormais celui des parlementaires professionnels (46 % en 2016 *vs* 25 % pour l'ensemble des trois autres groupes professionnels). Les membres du groupe PS ne comptent historiquement qu'une proportion très faible d'officiers (plus qu'un seul en 2016) et d'administrateurs d'entreprise. Ils compensent néanmoins ce manque par un plus fort ancrage local (*cursus honorum*). Les transformations du profil de la députation socialiste, notamment en termes de formation et de profession est liée, entre autres, à la nouvelle orientation de son électorat composé en bonne partie par des personnes au bénéfice d'une formation supérieure et appartenant aux nouvelles classes moyennes supérieures (Hirter, 2000 ; Oesch, 2008 ; Oesch et Rennwald, 2010 ; Rennwald, 2015).

Dans le profil des deux Chambres fédérales, nous pouvons relever au moins trois différences principales. Premièrement, leur différent système d'élection entraîne des conséquences en termes de composition partisane. Le Conseil des États, dont les élections ont lieu avec un système majoritaire (à l'exception du Jura et, depuis 2011, de Neuchâtel), se caractérise toujours par une présence, d'une part, beaucoup plus faible d'élus socialistes et de l'UDC et, d'autre part, par une plus forte présence des élus radicaux et surtout des sénateurs démocrates-chrétiens. Les années 2000 voient cependant une avancée spectaculaire des socialistes qui doublent leurs effectifs au Conseil des États

(de 6 en 2000 à 12 en 2016). Le Conseil national, élu à la proportionnelle depuis 1919, compte historiquement des députations socialiste et agrarienne plus nombreuses et plusieurs formations politiques minoritaires (Alliance des Indépendants, Parti du travail, Parti évangélique et – plus récemment – le PBD et les Verts libéraux). Deuxièmement, au sujet des données sociodémographiques, en raison de leur différente composition partisane, la Chambre des cantons affiche un âge moyen, un taux d'officiers et d'universitaires toujours plus élevés que ceux de la Chambre du peuple. Relevons cependant que, durant les années 2000, l'écart parmi les deux branches du législatif fédéral en termes de présence des universitaires disparaît presque. Troisièmement, en ce qui concerne le profil professionnel, parmi les conseillers aux États, les avocats ont constitué jusqu'en 2000 le groupe dominant. Ils sont ensuite dépassés par le nouveau groupe des parlementaires professionnels (39 % en 2016 *vs* 24 %). Les membres des exécutifs cantonaux, historiquement très nombreux, reculent très fortement (plus que deux conseillers d'État en 2016). En revanche, le Conseil national se distingue par la présence plus marquée de trois autres groupes professionnels : les chefs d'entreprise, les paysans et les fonctionnaires d'association (patronat et syndicat).

Les différentes dynamiques du changement

À partir de notre modèle d'analyse, nous avons formulé quatre hypothèses portant sur l'impact des variables institutionnelles sur le profil des parlementaires, sous l'angle de leur démocratisation et professionnalisation. À la lumière des résultats de notre étude, deux hypothèses ont largement été validées. Il s'agit de l'hypothèse 2, postulant que la faible professionnalisation de l'Assemblée fédérale a favorisé au cours du XX^e siècle la présence de catégories professionnelles traditionnelles (professions libérales et politiciens de carrière) pouvant plus facilement concilier leurs activités avec le mandat de député ou sénateur, et de l'hypothèse 3 qui supposait un fort ancrage local des élus fédéraux, ainsi qu'une persistance du *cursus honorum*. Par contre, deux autres hypothèses doivent être partiellement amendées. Les réformes des règles électorales (hypothèse 1) et celles liées à la revalorisation et à la professionnalisation du Parlement (hypothèse 4) ont certes eu un impact sur le profil des élus fédéraux. Il suffit, par exemple, de penser, après l'introduction de la proportionnelle, à l'arrivée sous la Coupole fédérale d'élus affichant des profils « nouveaux », notamment, en termes d'origine sociale, profession, formation et moindre importance du grade militaire. De même, l'octroi aux femmes du droit de vote et d'éligibilité sur le plan fédéral a permis l'arrivée des premières élues sur les bancs du législatif helvétique, dont le profil varie assez sensiblement sur le plan professionnel,

de la formation, de l'importance de la carrière militaire et des liens avec les entreprises. Enfin, la professionnalisation accrue de la fonction d' élu fédéral a entraîné, d'une part, l'apparition des premiers véritables parlementaires professionnels et, d'autre part, la diminution du cumul des mandats politiques et économiques. Cependant, ces réformes à elles seules ne permettent pas de rendre compte, dans sa totalité, de l'évolution du profil socioprofessionnel. Ce dernier est affecté par d'autres facteurs liés aux rapports de force partisans et aux changements internes aux partis politiques. Ainsi, après une certaine démocratisation du profil des parlementaires entre 1910 et 1937, celui-ci se caractérise ensuite par une importante stabilité qui reflète essentiellement la stabilité politico-institutionnelle dont fait preuve la Suisse jusqu'aux années 1990. Au cours de la période plus récente, les transformations des profils des députés et sénateurs sont également liées au changement de l'électorat socialiste, qui voit affaiblir ses liens avec les milieux ouvriers, au recul des deux partis bourgeois historiques (PRD et PDC), comptant historiquement de nombreux universitaires, ainsi qu'à l'avancée de la « nouvelle » UDC qui change son orientation idéologique, élargit son électorat et affiche un profil fort spécifique de ses élus, avec une faible proportion d'universitaires et une présence importante des chefs d'entreprise et des agriculteurs.

Le parlementaire suisse et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel

Après la synthèse des principaux résultats de notre analyse, nous pouvons essayer de situer la figure du parlementaire suisse à l'aide d'une typologie des élus nationaux élaborée par Cotta et Best (2000 : 523–525). En croisant les dimensions de la démocratisation des régimes politiques et de la professionnalisation, on obtient quatre figures de parlementaires qui – à différentes périodes historiques – ont été prédominantes dans les législatifs nationaux (figure 3, ci-dessous).

Aux deux extrêmes, on retrouve le *dignitaire* et le *politicien professionnel*. Le premier cas de figure est notamment répandu dans les parlements européens du XIX^e siècle, c'est-à-dire dans un contexte marqué par une faible démocratisation du recrutement parlementaire (suffrage limité, fort contrôle social du processus électoral et liens en quelque sorte de dépendance d'une large partie de l'électorat envers les « élites traditionnelles ») et par une faible professionnalisation. Celle-ci ne renvoie pas seulement aux faibles indemnités allouées à l'époque aux élus, mais aussi à l'indépendance de ces derniers par rapport aux "social and institutional settings from which they were recruited. They were very much representatives of the classes, or rather estates,

Figure 3 Une typologie des parlementaires

Professionnalisation	Démocratisation	
	Faible	Forte
Faible	le dignitaire	le fonctionnaire
Forte	le libre entrepreneur politique	le politicien professionnel

Source : Cotta et Best (2000) : 524.

to which they belonged, be they the landed aristocracy, the civil service, or the entrepreneurial bourgeoisie” (Cotta et Best, 2000 : 524). En revanche, de nos jours, la figure dominante renvoie à celle du politicien professionnel, lié à un parti et élu lors d’un scrutin au suffrage universel. Il affiche un degré élevé de professionnalisation, d’une part en raison de l’octroi d’un salaire et d’importantes indemnités et, d’autre part, car il s’éloigne de son *background* social pour intégrer les règles propres au champ politique qui déterminent désormais ses actions et objectifs. En quelque sorte, on assiste à la création d’un véritable « esprit de corps » des parlementaires nationaux (Meynaud, 1961).

Les deux autres cas de figure renvoient à des phases de transition. Plus précisément, on peut distinguer deux parcours par lesquels, dans les parlements nationaux, se déroule le passage du dignitaire au politicien professionnel. Premièrement, ce passage peut se faire à travers la figure du *libre entrepreneur politique*, représenté habituellement par les avocats, qui émerge surtout dans un contexte marqué par une forte professionnalisation (attribution d’importantes ressources financières) et une faible démocratisation (élections au suffrage limité). Deuxièmement, le passage peut également se réaliser à travers la figure du *fonctionnaire* qui renvoie à une situation dans laquelle les parlements comptent de nombreux fonctionnaires d’association ou de partis. Plus précisément, ce cas de figure est « particularly frequent in settings where parties and other intermediary organizations are closely linked to certain segments of the electorate. Here paid positions in mass organizations or party apparatuses are relevant starting-points for careers through elective offices and into legislative mandates » (Cotta et Best, 2000 : 525).

Compte tenu de son faible degré de professionnalisation parlementaire, la Suisse paraît plutôt se rapprocher du deuxième parcours, en raison également de la présence de plusieurs fonctionnaires d’associations (dirigeants d’associations patronales, syndicales et des organisations paysannes) et du rôle central joué par les associations faitières de l’économie dans le système politique suisse (contrairement aux partis politiques). Ainsi, trois figures de parlementaires, parmi les quatre que nous venons d’évoquer, paraissent se retrouver pour la période 1910–2016 au Parlement suisse. La figure du *dignitaire* (faible démocratisation et faible professionnalisation) paraît dominante

en 1910. La période 1937–1980 semblerait être caractérisée par une présence importante de la figure du *fonctionnaire* (forte démocratisation et faible professionnalisation), tandis que la période plus récente (1980–2016) serait celle du *politicien professionnel* (forte démocratisation et forte professionnalisation).

Cette tentative de situer l'évolution du recrutement parlementaire en Suisse par rapport à la typologie avancée par Cotta et Best présente évidemment ses limites. De manière générale, le passage à l'Assemblée fédérale de la figure du dignitaire à celle du politicien professionnel est loin d'être achevé. En effet, comme nous l'avons montré à travers nos analyses du profil sociographique des députés et sénateurs et des projets de réforme du législatif helvétique, au début du XXI^e siècle la figure du politicien professionnel n'est pas encore la figure prédominante, car plusieurs élus conservent des attaches en dehors du Parlement. Une telle évolution s'explique une fois de plus par la volonté de maintenir un Parlement de milice qui a été manifestée à maintes reprises depuis les années 1960–1970, c'est-à-dire au moment où l'on commence à évoquer la possibilité d'une professionnalisation parlementaire. Au sujet de celle-ci, il existe bel et bien un décalage assez frappant entre le discours tenu par une majorité des élus fédéraux et la réalité des faits. D'une part, on compte de nombreux plaidoyers en faveur du Parlement de milice lors des discussions autour des projets de réforme parlementaire ou des modifications de la Loi sur les indemnités. D'autre part, si l'on tient compte de certains indicateurs objectifs (temps de travail consacré au mandat, rémunérations), il apparaît clairement que le Parlement suisse connaît désormais un véritable processus de professionnalisation, certes relativement faible et inachevé dans une comparaison internationale, mais qui néanmoins paraît quasi inéluctable. Nous en avons eu encore la preuve il y a seulement quelques années, à l'occasion de la discussion d'une initiative parlementaire, déposée en mars 2010 par un député socialiste, qui demandait le remplacement du Parlement de milice par un Parlement professionnel. En décembre 2011, le Conseil national, suivant l'avis de la majorité de la Commission des institutions politiques, décide de ne pas donner suite à l'initiative (124 voix à 38). Celle-ci n'est finalement soutenue que par les députés socialistes (même si l'on compte parmi eux deux voix contraires et cinq abstentions) et les écologistes. À l'exemple des discours tenus depuis les années 1960, les partisans du système de milice soulignent que ce modèle est le seul capable d'assurer un lien avec la société civile, dont l'Assemblée fédérale est une émanation. Par ce système, le parlementaire réussit à maintenir des contacts, bien que parfois réduits, avec la population et les secteurs économiques et sociaux, ce qui lui permet finalement de mieux connaître les « réalités du terrain » et de prendre ainsi des décisions politiques qui correspondent aux attentes de la population.

Références bibliographiques

Sources

- Année politique suisse, éditions 1991 et 1992, sous la direction de Hans Hirter, Berne : Institut de science politique/Université de Berne.
- Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle, Université de Lausanne [www.unil.ch/elitessuisses].
- Base de données EurElite, Centre for the Study of Political Change (CIRCaP), Université de Sienna [www.circap.org].
- Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale : Conseil des États (BO CE) et Conseil national (BO CN) ; différentes années.
- Dictionnaire historique de la Suisse [www.hls-dhs-dss.ch/index.php].
- État des officiers, plusieurs années.
- Feuille fédérale (FF), plusieurs années.
- Procès-verbaux de la Commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement* (1974–1978).
- Procès-verbaux de la commission du Conseil national sur l'initiative parlementaire *Réforme du Parlement* (1990–1991).
- Rapport final de la Commission d'étude des Chambres fédérales *Avenir du Parlement*, 29.06.1978, Feuille fédérale 1978 II : 1017–1272.
- Rapport final de la Commission du Conseil national sur l'initiative parlementaire *Réforme du Parlement*, 16.05.91, Feuille fédérale 1991 III : 641–845.
- Répertoire des administrateurs des sociétés anonymes, 1956, 1979/1980, 1999/2000.
- Registre des intérêts du Conseil national et du Conseil des États (état au 09.06.2016) [www.parlament.ch/centers/documents/de/ra-nr-interessen.pdf www.parlament.ch/centers/documents/de/ra-sr-interessen.pdf].

Littérature

- Achin C. (2005), « Un « métier d'hommes » ? Les représentations du métier de député à l'épreuve de sa féminisation », *Revue française de science politique*, 55 (3), 477–499.
- Altermatt U. (1986), « Die Wirtschaftsflügel in der CVP: Die « dynamische Mitte » unter Druck », *Schweizerische Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 26, 63–88.
- Altermatt U. (1988), « Die Entkonfessionalisierung des politischen Katholizismus in der Schweiz. Von der katholischen Volkspartei 1894 zur CVP 1970 », in Portmann-Tinguely A. (dir.), *Kirche, Staat und katholische Wissenschaft in der Neuzeit. Festschrift für Heribert Raab*, München, Paderborn, 459–477.

- Altermatt U. (dir.) (1993), *Conseil fédéral. Dictionnaire biographique des cent premiers conseillers fédéraux*, Yens, Cabédita.
- Altermatt U. (1995) (3^e éd.), *Der Weg der Schweizer Katholiken ins Ghetto : die Entstehungsgeschichte der nationalen Volksorganisationen im Schweizer Katholizismus, 1848–1919*, Freiburg, Universitätsverlag.
- Altermatt U. (2005), « Conservateurs catholiques », in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 10.08.05 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17376.php> (consultée le 06.07.16).
- Altermatt U. (2014), « Parti démocrate-chrétien (PDC) », chap. 1 : Racines et évolution, in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 08.01.14 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17377.php> (consultée le 06.07.16).
- Anderson H. D. (1935), « The Educational and Occupational Attainments of Our National Rulers », *Scientific Monthly*, 40 (6), 511–518.
- André M.-L. (2004), *Système de milice, public-privé et genre. Étude sur la conciliation des sphères d'activité au Grand Conseil genevois*, Mémoire de licence, Universités de Genève et de Lausanne.
- Andrey G., Clerc J., Dorand J.-P., Gex N. (2012), *Le Conseil d'État fribourgeois : 1848–2011 : son histoire, son organisation, ses membres*, Fribourg, Editions de la Sarine.
- Aron R. (1950), « Social Structure and the Ruling Class », *British Journal of Sociology*, 1 (1), 1–16.
- Aron R. (1960), « Classe sociale, classe politique, classe dirigeante », *Archives européennes de Sociologie*, 1 (2), 260–281.
- Aron R. (1965), « Catégories dirigeantes ou classe dirigeante? », *Revue française de science politique*, 15 (1), 7–27.
- Aubert J.-F. (1991), « Et pourtant il tourne », in Services du Parlement (dir.). *Le Parlement – Autorité suprême de la Confédération? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération*, Berne, Haupt, 477–484.
- Aubert J.-F. (1998), *L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1998*, Bâle, Helbing & Lichtenhahn.
- Baeriswyl O. (dir.) (2005), *Lobbying in der Schweiz. Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel*, Villars-sur-Glâne, Verlag Mediata.
- Bailer S., Meissner P., Ohmura T., Selb P. (2013), *Seiteneinsteiger im Deutschen Bundestag*, Wiesbaden, Springer Verlag.
- Baldwin N. D. J., Shell D. (2001), *Second Chambers*, London, Frank Cass.
- Ballmer-Cao T.-H., Wenger R. (1989), *L'élite politique féminine en Suisse/Die politische Frauenelite in der Schweiz*, Zurich, Seismo.
- Batou J. (2012), *Quand l'esprit de Genève s'embrace. Au-delà de la fusillade du 9 novembre 1932*, Lausanne, Editions d'en bas.

- Baumann W. (1998), « Von der Krise zur Konkordanz, Die Rolle der Bauen », in Guex S., Studer B., Degen B., Kübler M., Schade E., Ziegler B. (dir.), *Krisen und Stabilisierung. Die Schweiz in der Zwischenkriegszeit*, Zürich, Chronos, 97–113.
- Bellini C., Guillaume M., Zaugg J. (2011), « Dans la jungle des lobbyistes », *L'Hebdo*, 23.06.2011, 14–22.
- Bermeo N. (1987), « Redemocratization and Transition Elections: A Comparison of Spain and Portugal », *Comparative Politics*, 19, 213–231.
- Best H., Cotta M. (dir.) (2000a), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Best H., Cotta M. (2000b). « Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 1–28.
- Best H., Gaxie D. (2000), « Detours to Modernity: Long-Term Trends of Parliamentary Recruitment in Republican France 1848–1999 », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 88–137.
- Best H., Hausmann C., Schmitt K. (2000), « Challenges, Failures, and Final Success: The Winding Path of German Parliamentary Leadership Groups towards a Structurally Integrated Elite 1848–1999 », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000, Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 138–195.
- Beyme von K. (1974) (2^e éd.), *Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland*, München, Piper.
- Biner J.-M. (1983), *Autorités valaisannes, 1848–1977/79 : Canton et Confédération*, Sion, Archives cantonales.
- Blaser J. (2003), « Le système de consultation en Suisse: esquisse réflexive d'une analyse empirique », *A contrario*, 1 (1), 10–31.
- Bogue A., Clubb J. M., McKibbin C. R., Traugott S. A. (1976), « Members of the House of Representatives and the Processes of Modernization, 1789–1960 », *Journal of American History*, 63 (2), 275–302.
- Boltanski L. (1973), « L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe », *Revue française de sociologie*, 14 (1), 3–26.
- Borchert J. (2003), « Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective », in Borchert J., Zeiss J. (dir.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 1–25.
- Borchert J. (2008), « Political Professionalism and Representative Democracy: Common History, Irresolvable Linkage and Inherent Tensions », in Palonen K., Pulkkinen T., Rosales J. M. (dir.), *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe. Concepts and Histories*, Surrey, Ashgate, 267–283.

- Borchert J., Golsch L. (1995), « Die politische Klasse in westlichen Demokratien : Rekrutierung, Karriereinteressen und institutioneller Wandel », *Politische Vierteljahresschrift*, 36, 609–629.
- Borchert J., Zeiss J. (dir.) (2003), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Borchert J., Stolz K. (2011), « German Political Careers: The State Level as an Arena in its Own Right? », *Regional and Federal Studies*, 21 (2), 205–222.
- Burkhard C. (1952), *Die Parlamentarischen Kommissionen der schweizerischen Bundesversammlung*, Zürich, Juris-Verlag.
- Burren S. (2007), « Betriebswirtschaftslehre: Von der Handelshochschulbewegung zur « Business Administration » », in Honegger C., Jost H.-U., Burren S., Jurt P., *Konkurrierende Deutungen des Sozialen, Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft*, Zürich, Chronos, 251–336.
- Bütikofer S. (2014), *Das Schweizer Parlament. Eine Institution auf dem Pfad der Moderne*, Baden-Baden, Nomos.
- Cayrol R., Parodi J.-L., Ysmal C. (1973), *Le député français*, Paris, Colin.
- Chauvel L. (2007), « L'âge de l'Assemblée (1946–2007) », *La vie des idées*, 22.10.2007, url : http://www.laviedesidees.fr/spip.php?page=print&id_article=81 (consultée le 06.07.16).
- Christmas-Best V., Kjaer U. (2007), « Why So Few and Why So Slow? Women as Parliamentary Representatives in Europe from a Longitudinal Perspective », in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 77–105.
- Colomer J. M. (dir.) (2004), *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Comment F. (dir.) (2016). *125 Jahre Amtliches Bulletin der Bundesversammlung/Les 125 ans du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale/I 125 anni del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale*, Bern, Parlamentsdienste.
- Commission federale pour les questions féminines (dir.) (1998), *Evénements de l'histoire des femmes et de l'égalité des sexes en Suisse de 1848 à 1998*, 2 vol., Berne, OCFIM.
- Costa O., Kerrouche E., Magnette P. (dir.) (2004), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Costa O., Kerrouche E. (2007), *Qui sont les députés français? Enquête sur des élites inconnues*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Cotta M., Best H. (2000), « Between Professionalization and Democratization : A Synoptic View on the Making of the European Representative », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 493–526.
- Cotta M., Mastropaolo A., Verzichelli L. (2000), « Parliamentary Elite Transformation along the Discontinuous Road of Democratization: Italy 1861–1999 », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative*

- Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 226–269.
- Cotta M., Best H. (dir.) (2007), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press.
- Cotta M., Tavares de Almeida P. (2007), «From Servants of the State to Elected Representatives: Public Sector Background among Members of Parliament», in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 51–76.
- Cotta M., Verzichelli L. (2007), «Paths of Institutional Development and Elite Transformation», in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 417–473.
- Cotta M., Della Porta D., Morlino L. (2008), *Scienza politica*, Bologna, Il Mulino.
- Cromwell V., Verzichelli L. (2007), «The Changing Nature and Role of European Conservative Parties in Parliamentary Institution from 1848 to the Twenty-first Century», in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 193–216.
- Dahl R. A. (1969), *Who governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl R. A. (1971), *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press.
- Dahrendorf R. (1965), *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München, Piper.
- David T., Ginalski S., Rebmann F., Schnyder G. (2009a), «The Swiss Business Elite between 1980–2000 : Declining Cohesion, Changing Educational Profile and Growing Internationalization», in Boyer C., Sattler F. (dir.), *European Economic Elites. Between a New Spirit of Capitalism and the Erosion of State Socialism*, Berlin, Duncker & Humblot, 197–220.
- David T., Ginalski S., Mach A., Rebmann F. (2009b), «Networks of Coordination: Swiss Business Associations as an Intermediary between Business, Politics and Administration during the 20th Century», *Business and Politics*, 11 (4), 1–38.
- David T., Davoine E., Ginalski S., Mach A. (2012), «Elites nationales ou globalisées ? Les dirigeants des grandes entreprises suisses entre standardisation et spécificités helvétiques (1980–2000)», *Swiss Journal of Sociology*, 38 (1), 57–76.
- David T., Mach A., Lüpold M., Schnyder G. (2015), *De la «Forteresse des Alpes» à la valeur actionnariale. Histoire de la gouvernance d'entreprise suisse (1880–2010)*, Zurich et Genève, Seismo.
- Davidson R. H., Oleszek W. J., Lee F. E., Schickler E. (2014) (14^e éd.), *Congress and its Members*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- Davoine E. (2005), «Formation et parcours professionnel des dirigeants d'entreprise en Suisse», *Revue économique et sociale*, 64 (3), 89–99.
- Degen B. (1993), *Sozialdemokratie : Gegenmacht ? Opposition ? Bundesratspartei ? Die Geschichte der Regierungsbeteiligung der schweizerischen Sozialdemokraten*, Zürich, Orell Füssli.

- Degen B. (2008), « La répression militaire des grèves générales de 1918 et 1919 », in Heimberg C., Prezioso S., Enckell M. (dir.), *Mourir en manifestant. Répressions en démocratie*, Lausanne, Editions d'en bas & AEHMO, 43–58.
- Departement fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports – DDPS (2015), *Recensement de l'armée en 2015. Version abrégée*, Berne, Personnel de l'armée.
- Diesbach de R. (1988), *L'armée*, Lausanne, Editions Mondo.
- Dogan M. (1953), « La stabilité du personnel parlementaire sous la Troisième République », *Revue française de science politique*, 3 (2), 319–348.
- Dogan M. (1961), « Political Ascent in a Class Society: French Deputies 1870–1958 », in Marvick D. (dir.), *Political Decision-Makers*, Glencoe, Free Press of Glencoe, 57–90.
- Dogan M. (1967), « Les filières de la carrière politique en France », *Revue française de sociologie*, 8 (4), 468–492.
- Dogan M. (1999), « Les professions propices à la carrière politique, Osmoses, filières et viviers », in Offerlé M. (dir.), *La profession politique. XIX^e – XX^e siècles*, Paris, Belin, 171–199.
- Dowding K., Dumont P. (dir.) (2009), *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*, London, Routledge.
- Dubeck P. J. (1976), « Women and Access to Political Office: a Comparison of Female and Male State Legislators », *Sociological Quarterly*, 17 (1), 42–52.
- Düblin J. (1978), *Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung. Untersuchungen zur politischen Praxis der eidgenössischen Räte in den zwei ersten Legislaturperioden (1848–1854)*, Bern, Francke.
- Eco' Diagnostic (2001), *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit*, Genève, Gutachten.
- Edinger L. J. (1960), « Post-Totalitarian Leadership, Elites in the German Federal Republic », *American Political Science Review*, 54 (1), 58–82.
- Edinger L. J. (1961), « Continuity and Change in the Background of German Decision-Makers », *Western Political Quarterly*, 14 (1), 17–36.
- 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, 185–202.
- Eliassen K. A. (1978), « Mass Mobilization and the Transformation of Parliamentary Elites in Norway », *Scandinavian Political Studies*, 1 (2–3), 187–213.
- Eliassen K. A., Pedersen M. N. (1978), « Professionalization of Legislatures: Long-Term Changes in Political Recruitment in Denmark and Norway », *Comparative Studies in Society and History*, 20, 286–318.
- Eliassen K. A., Sjøvaag Marino M. (2000), « Democratization and Parliamentary Elite Recruitment in Norway 1848–1996 », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary*

- Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 310–340.
- Eymeri J.-M. (2001), *La fabrique des énarques*, Paris, Economica.
- Fagagnini H. (1978), « Die Rolle der Parteien auf kantonaler Ebene », *Schweizerische Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 18, 75–94.
- Fischer M. (2012), *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*, Zürich/Chur, Rüegger.
- François A., Grossman E. (2011), « Qui sont les députés français de la V^e République ? », *La vie des idées*, 21.01.2011, url : <http://www.laviedesidees.fr/Qui-sont-les-deputes-francais-de.html> (consultée le 06.07.16).
- Frei K. (1966), *Die Schweizerische Bundesversammlung 1848–1920. Statistisch-Soziologische Untersuchung*, Winterthur, Ziegler & Co.
- Gallagher M., Marsh M. (dir.) (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective. The Secret Garden of Politics*, London, Sage.
- Gautschi W. (1988) (3^e éd.), *Der Landesstreik 1918*, Zürich, Chronos.
- Gaxie D. (1980), « Les logiques du recrutement politique », *Revue française de science politique*, 30 (1), 5–45.
- Gaxie D. (1983), « Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République de 1959 à 1981 », *Revue française de sociologie*, 24 (3), 441–465.
- Gaxie D., Godmer L. (2007), « Cultural Capital and Political Selection : Educational Backgrounds of Parliamentarians », in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 106–135.
- Genieys W. (2011), *Sociologie politique des élites*, Paris, Colin.
- Germann R. E. (1996), *Administration publique en Suisse*, Berne, Haupt.
- Gerth H. (1940), « The Nazi Party: Its Leadership and Composition », *American Journal of Sociology*, 45 (4), 517–541.
- Ghiringhelli A. (1988), *Il Ticino della transizione (1889–1922)*, Locarno, Dadò Editore.
- Gilliand P. (dir.) (1979), *Autorités vaudoises 1803–1974–1978*, Lausanne, Office de statistique de l'État de Vaud.
- Ginalski S. (2015), *Du capitalisme familial au capitalisme financier ? Le cas de l'industrie suisse des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au XX^e siècle*, Neuchâtel, Alphil.
- Giovanoli F. (1948), *Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz: Entstehung, Entwicklung und Aktion*, Bern, Sozialdemokratische Partei des Kantons Bern.
- Glaus B. (1969), *Die Nationale Front: eine Schweizer faschistische Bewegung. 1930–1940*, Zürich, Benziger.
- Golsch L. (1998), *Die politische Klasse im Parlament: Politische Professionalisierung von Hinterbänkclern im Deutschen Bundestag*, Baden-Baden, Nomos.
- Gottraux P., Schorderet P.-A., Voutat B. (2000), *La science politique suisse à l'épreuve de son histoire. Genèse, émergence et institutionnalisation d'une discipline scientifique*, Lausanne, Réalités sociales.

- Gottraux P., Péchu C. (2011), *Militants de l'UDC. La diversité sociale et politique des engagés*, Lausanne, Antipodes.
- Graf M. (1991), « Motion und parlamentarische Initiative, Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischer Funktion », in Services du Parlement (dir.), *Le Parlement – Autorité suprême de la Confédération? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération*, Berne, Haupt, 203–221.
- Graf M. (2006), « Assemblée fédérale », chap. 1 : Bicamérisme (ou système des deux chambres), in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 25.09.06 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10081.php> (consultée le 06.07.16).
- Greaves H. R. (1929), « Personal Origins and Interrelations of the Houses of Parliament since 1832 », *Economica*, 26, 173–184.
- Gruner E. (1966a), *Die Schweizerische Bundesversammlung/L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1920*, Berne, Francke.
- Gruner E. (1966b), « Quelques réflexions sur l'élite politique dans la Confédération helvétique depuis 1848 », *Revue d'histoire économique et sociale*, 44, 145–168.
- Gruner E. (1970a), *Die Schweizerische Bundesversammlung/L'Assemblée fédérale suisse 1920–1968*, Berne, Francke.
- Gruner E. (1970b), « Système gouvernemental et sélection des élites en Suisse », *Il politico*, 35, 768–784.
- Gruner E. (1977a) (2^e éd.), *Die Parteien in der Schweiz*, Bern, Francke.
- Gruner E. (1977b), « Die eidgenössische Bundesversammlung als Milizparlament », *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 8, 351–356.
- Gruner E. (1978), *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat, 1848–1919*, Bern, Francke.
- Guisolan J. (2003), *Le corps des officiers de l'état-major général suisse pendant la guerre froide (1945–1966): des citoyens au service de l'État? L'apport de la prosopographie*, Baden, Hier+Jetzt.
- Gunzinger M. (2008), *Analyse comparative des ressources financières des partis politiques suisses*. Cahier de l'IDHEAP, No 240, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Guttsman W. L. (1951), « The Changing Social Structure of the British Political Elite, 1886–1935 », *British Journal of Sociology*, 2 (2), 122–134.
- Guttsman W. L. (1968) (4^e éd.), *The British Political Elite*, London, MacGibbon & Kee.
- Hardmeier S. (1997), *Frühe Frauenstimmrechtsbewegung in der Schweiz (1890–1930). Argumente, Strategien, Netzwerk und Gegenbewegung*, Zürich, Chronos.
- Hardmeier S., Nyffeler B., Sommer B. (2000), *Am Anfang die Anfrage: Karriereverläufe und Aufstiegsmuster von Berner Grossrätinnen und Grossräten*, Bern, Kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern.
- Hartmann M. (2007), *The Sociology of Elites*, London, Routledge.
- Hasler T. (1998), « Dienen statt verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein ». *Wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet*, Churl Zürich, Rügger.

- 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), 33–59.
- Heinberg J. G. (1931), « The Personnel of French Cabinets, 1871–1930 », *American Political Science Review*, 25 (2), 389–396.
- Herrnson P. S. (1997), « United States », in Norris P. (dir.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 187–208.
- Herzog D. (1975), *Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Hirter H. (2000), *Elections 1999: composition et orientation politique de l'électorat lors des élections fédérales de 1999*, Berne, Haupt.
- Hohl M. (1988), *Gegner, Konkurrenten, Partner: Kollektivbiographie oberster Führungsgruppen im schweizerischen Arbeitsbeziehungssystem 1900–1980*, Grösch, Rüegger.
- Holliger C. M. (1974), *Die Reichen und die Superreichen in der Schweiz*, Hamburg, Hoffmann und Campe.
- Horber-Papazian K., Jacot-Descombes C. (2014) (5^e éd.), « Communes », in Knoepfel P., Papadopoulos Y., Sciarini P., Vatter A., Häusermann S. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Verlag, 275–305.
- Hubé N. (2009), « Le recrutement social des professionnels de la politique », in Cohen A., Lacroix B., Riutort P. (dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, La Découverte, 335–357.
- Hug S. (1994), « La cohésion des partis fédéraux dans la phase référendaire », in Papadopoulos Y. (dir.), *Elites politiques et peuple en Suisse. Analyse des votations fédérales: 1970–1987*, Lausanne, Réalités sociales.
- Hug S., Bailer S., Schulz T., Bütikofer S. (2010), *Befragung über das Abstimmungsverhalten der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier – 2006/2007* [Dataset], Universität Zürich, Données distribuées par FORS – Université de Lausanne.
- Ilonzki G. (2007), « Socialist and Communist Members of Parliament: Distinctiveness, Convergence, and Variance », in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 284–315.
- Institut du fédéralisme (2008), *L'incompatibilité entre le statut de fonctionnaire et la fonction de parlementaire: une longue histoire (qui n'est pas prête de se terminer)*, Fribourg, Université de Fribourg.
- Jaun R. (1983), *Das eidgenössische Generalstabskorps, 1804–1874. Eine kollektiv-biographische Studie – Band III*, Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Jaun R. (1991), *Das Schweizerische Generalstabskorps, 1875–1945. Eine kollektiv-biographische Studie – Band VIII*, Basel, Helbing & Lichtenhahn.

- Jegher A. (1999), *Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räten*, Bern, Haupt.
- Jost H.-U. (1986a), « Critique historique du parti politique », *Annuaire suisse de science politique*, 26, 317–332.
- Jost H.-U. (1986b) (2^e éd.), « Menace et repliement, 1914–1945 », in Andrey G. et al. (dir.), *Nouvelle histoire de la Suisse et des Suisses*, Lausanne, Payot, 683–770.
- Jost H.-U. et al. (1992), *Cent ans de police politique en Suisse (1889–1989)*, Lausanne, Editions d'en Bas.
- Jost H.-U. (2005a), « L'importance de la Grève générale dans l'histoire de la Suisse », in Jost H.-U., *À tire d'ailes : contributions de Hans-Ulrich Jost à une histoire critique de la Suisse*, Lausanne, Antipodes, 187–203.
- Jost H.-U. (2005b), « Le système politique et électoral suisse sous l'angle de l'intégration et de la légitimité », in Jost H.-U., *À tire d'ailes : contributions de Hans-Ulrich Jost à une histoire critique de la Suisse*, Lausanne, Antipodes, 263–282.
- Jost H.-U. (2005c), « Banques et culture politique. Histoire d'une inféodation », in Jost H.-U., *À tire d'ailes : contributions de Hans-Ulrich Jost à une histoire critique de la Suisse*, Lausanne, Antipodes, 467–478.
- Jost H.-U. (2007a), « Tradition und Modernität in der SVP », *Traverse*, 14 (1), 25–44.
- Jost H.-U. (2007b), « Sozialwissenschaften als Staatswissenschaften? », in Honegger C., Jost H.-U., Burren S., Jurt P., *Konkurrierende Deutungen des Sozialen, Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften im Spannungsfeld von Politik und Wissenschaft*, Zürich, Chronos, 81–182.
- Jost H.-U. (2008), « La science, l'État et la politique. Du XIX^e siècle à nos jours : essai sur l'autonomie versus la dépendance des sciences humaines et sociales par rapport à l'État et aux pouvoirs politiques », *Traverse*, 15 (2), 117–134.
- Joye D., Schuler M. (1995), *Stratification sociale en Suisse: catégories socio-professionnelles*, Berne, Office fédéral de la statistique.
- Kalfeleiter W. (1976), « The Recruitment Market of the German Political Elite », in Eulau H., Czudnowski M. M. (dir.), *Elite Recruitment in Democratic Politics: Comparative Study Across Nations*, London, Wiley and Sage, 239–262.
- Katzenstein P. J. (1985), *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Kerr H. (1981), *Parlement et société en Suisse*, Saint-Saphorin, Editions Georgi.
- Kerr H. (1987), « The Swiss Party System: Steadfast and Changing », in Daalder H. (dir.), *Party Systems in Denmark, Austria, Switzerland, The Netherlands, and Belgium*, London, Pinter.
- Kim C. L., Patterson S. C. (1988), « Parliamentary Elite Integration in Six Nations », *Comparative Politics*, 20, 379–399.
- Kissau K., Lutz G., Rosset J. (2012), « Unequal Representation of Age Groups in Switzerland », *Representation*, 48 (1), 63–81.

- Knoepfel P., Papadopoulos Y., Sciarini P., Vatter A., Häusermann S. (dir.) (2014) (5^e éd.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zürich: Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- Kobach K. W. (1993), *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Aldershot, Dartmouth.
- Kohler F., Prongué B. (1974), «La députation jurassienne 1922–1974: approche statistique», *Intérêts du Jura: bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura*, 45 (11), 256–283.
- Kreis G. (dir.) (1993), *La protection politique de l'État en Suisse: l'évolution de 1935 à 1990*, Berne, Haupt.
- Kriesi H. (1980), *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Kriesi H. (1994), *Les démocraties occidentales. Une approche comparée*, Paris, Economica.
- Kriesi H. (1998) (2^e éd.), *Le système politique suisse*, Paris, Economica.
- Kriesi H., Jegen M. (2001), «The Swiss Energy Policy Elite: The Actor Constellation of a Policy Domain in Transition», *European Journal of Political Research*, 39 (2), 251–287.
- Kriesi H., Lachat R., Selb P., Bornschier S., Helbling M. (2005), *Der Aufstieg der SVP. Acht Kantone im Vergleich*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- Kriesi H., Trechsel A. H. (2008), *The Politics of Switzerland. Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kurz H. R. (1985), *Histoire de l'Armée suisse. De 1815 à nos jours*, Lausanne, Editions 24Heures.
- Ladner A. (2003), *L'évolution des systèmes cantonaux des partis. Une étude basée sur les données des élections au Conseil national et dans les parlements cantonaux de 1971 à 2003*, Neuchâtel, OFS.
- Ladner A. (2004a), «The Political Parties and the Party System», in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. (dir.), *Handbook of Swiss Politics*, Zurich: Neue Zürcher Zeitung Verlag, 197–242.
- Ladner A. (2004b), *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystem*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ladner A. (2007), *Das Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten*. Working Paper de l'IDHEAP, No 1, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Ladner A. (2008), *Die Schweizer Gemeinden im Wandel: Politische Institutionen und lokale Politik*. Cahier de l'IDHEAP, No 238, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Ladner A. (2014) (5^e éd.), «Politische Parteien», in Knoepfel P., Papadopoulos Y., Sciarini P., Vatter A., Häusermann S. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Verlag, 361–389.
- Ladner A., Brändle M. (2001), *Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen?*, Zürich, Seismo.

- Laski H. J. (1928), « The Personnel of the English Cabinet, 1801–1924 », *American Political Science Review*, 22 (1), 12–31.
- Lasswell H. D., Sereno R. (1937), « Governmental and Party Leaders in Fascist Italy », *American Political Science Review*, 31 (5), 914–929.
- Lasswell H. D., Lerner D. (dir.) (1965), *World Revolutionary Elites*, Cambridge, MIT Press.
- Lees J. D., Shaw M. (1979), *Committees in Legislatures. A Comparative Analysis*, Durham, Duke University Press.
- Lefebvre R., Sawicki F. (2006), *La société des socialistes. Le PS aujourd'hui*, Bellecombes-en-Bauges, Editions du Croquant.
- Leijenaar M., Niemöller K. (1997), « The Netherlands », in Norris P. (dir.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 114–136.
- Lemercier C., Picard E. (2011), « Quelle approche prosopographique ? », in Rollet L., Nabonnand P. (dir.), *Les uns et les autres... Biographies et prosopographies en histoire des sciences*, Nancy, Presses universitaires de Nancy, 605–630.
- Lerner D. (1951), *The Nazi Elite*, Stanford, Stanford University Press.
- Levy R., Joye D., Guye O., Kaufmann V. (1997), *Tous égaux? De la stratification aux représentations*, Zurich, Seismo.
- Linder W. (1987), *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*, Lausanne, Réalités sociales.
- Linder W. (1999), *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*, Bern, Haupt.
- Linder W., Schwager S., Comandini S. (1985), *Inflation législative? Une recherche sur l'évolution quantitative du droit suisse (1948–1982)*, Chavannes-près-Renens, IDHEAP.
- Lipset S. M., Rokkan S. (dir.) (1967), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York and London, The Free Press – Collier-Macmillan.
- Lipset S. M., Rokkan S. (2011), *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs: une introduction*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Loewenberg G., Kim C. L. (1978), « Comparing the Representativeness of Parliaments », *Legislative Studies Quarterly*, 3 (1), 27–49.
- Loewenberg G., Patterson S. C. (1979), *Comparing Legislatures*, Boston-Toronto, Little Brown.
- Loewenberg G., Squire P., Kiewier D. R. (2002) (dir.), *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Lüthi R. (1997), *Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*, Bern, Haupt.
- Lüthi R. (2014) (5^e éd.), « Parlement », in Knoepfel P., Papadopoulos Y., Sciarini P., Vatter A., Häusermann S. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Verlag, 169–192.

- Lutz G. (2004), « Switzerland : Introducing Proportional Representation from Below », in Colomer J. M. (dir.), *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 279–293.
- Mach A. (dir.) (1999), *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*, Zurich, Seismo.
- 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. (2015), *Groupes d'intérêt et pouvoir politique*, Lausanne, PPUR.
- Mach A. (2014) (5^e éd.), « Associations d'intérêt », in Knoepfel P., Papadopoulos Y., Sciarini P., Vatter A., Häusermann S. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Verlag, 413–434.
- Mach A., David T., Bühlmann F. (2011), « La fragilité des liens nationaux. La reconfiguration de l'élite du pouvoir en Suisse, 1980–2010 », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 190 (4), 79–108.
- Masnata F., Rubattel C. (1995) (3^e éd.), *Le Pouvoir suisse. Séduction démocratique et répression suave*, Vevey, Editions de l'Aire.
- Mastro Paolo A., Verzichelli L. (2006), *Il parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza.
- Matthews D. R. (1954), *The Social Background of Political Decision-Makers*, Garden City, Doubleday and Company.
- Matthews D. R. (1960), *U.S. Senators and their World*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Matthews D. R. (1961), « Les sénateurs des États-Unis. Portrait collectif », *Revue internationale des sciences sociales*, 13 (4), 692–708.
- Matthews D. R. (1984), « Legislative Recruitment and Legislative Careers », *Legislative Studies Quarterly*, 9 (4), 547–585.
- Mattson I., Strøm K. (1995), « Parliamentary Committees », in Döring H. (dir.), *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, Saint Martin Press, 249–307.
- Mazzoleni O. (2006), « Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse », *Politix*, 75 (3), 165–184.
- Mazzoleni O. (2008) (2^e éd.), *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la « nouvelle » UDC*, Lausanne, PPUR.
- Mazzoleni O. (2009), « Des partis gouvernementaux face au déclin électoral. Les cas du Parti radical-démocratique et du Parti démocrate-chrétien », in Mazzoleni O., Rayner H. (dir.), *Les partis politiques suisses : traditions et renouvellements*, Paris, Michel Houdiard, 410–442.
- Mazzoleni O., Stanga M. (2003), « Democratizzazione, milizia, professionismo. Per un profilo del Gran Consiglio ticinese dagli anni '20 ad oggi », *Dati*, 2, Bellinzona, Ustat, 78–87.

- Mazzoleni O., Gottraux P., Péchu C. (dir.) (2007), *L'Union démocratique du centre: un parti, son action, ses soutiens*, Lausanne, Antipodes.
- Mazzoleni O., Mach A., Pilotti A. (2010), « Entre professionnalisation et proximité. L'évolution du profil des candidats et des élus socialistes depuis les années 1950 », in Nicolet S., Sciarini P. (dir.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*, Genève, Georg, 331–360.
- McKinney M. M. (1942), « The Personnel of the Seventy-seventh Congress », *American Political Science Review*, 36 (1), 67–75.
- Mesmer B. (1996), « Pflichten erfüllen heisst Rechte begründen. Die frühe Frauenbewegung und der Staat », *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 46 (3), 332–355.
- Meuwly O. (2002), « Alliance des Indépendants », in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 14.06.02, url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17394.php> (consultée le 06.07.16).
- Meuwly O. (2009), « Pour une histoire des partis politiques. Le cas du Parti radical-démocratique suisse », in Mazzoleni O., Rayner H. (dir.), *Les partis politiques suisses: traditions et renouvellements*, Paris, Michel Houdiard, 88–123.
- Meuwly O. (2010), *Les partis politiques. Acteurs de l'histoire suisse*, Lausanne, PPUR.
- Meynaud J. (1961), « Introduction: présentation générale des parlementaires », *Revue internationale des sciences sociales*, 13 (4), 577–607.
- Meynaud J., Korff A. (1965), *La Migros et la politique: l'Alliance des Indépendants*, Montréal, Etudes de science politique.
- Michels R. (1911), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, Leipzig, Klinkhardt.
- Mills C. W. (1956), *The Power Elite*, New York, Oxford University Press.
- Moncrief G. F. (1994), « Professionalization and Careerism in Canadian Provincial Assemblies: Comparison to U.S. Legislatures », *Legislative Studies Quarterly*, 19 (1), 33–48.
- Mosca G. (1896), *Elementi di scienza politica*, Roma, Bocca.
- Moser P. (1994), *Der Stand der Bauern. Bäuerliche Politik, Wirtschaft und Kultur gestern und heute*, Frauenfeld, Huber.
- Narud H. M., Valen H. (1999), « Does Background Matter? Social Representation and Political Attitudes », in Esaiasson P., Heidar K. (dir.), *Beyond Congress and Westminster. The Nordic Experience*, Columbus, Ohio State University Press, 83–106.
- Natsch R. (1972), « Die Einführung des Proporzwahlrechts für die Wahl des schweizerischen Nationalrats (1900–1919) », in Ruffieux R., Mesmer H., Lasserre A., Natsch R. (dir.), *La démocratie référendaire en Suisse au XX^e siècle – Tome I: Analyse de cas*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg, 119–182.
- Navarro J. (2009), *Les députés européens et leur rôle*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles.
- Neidhart L. (1970), *Plebizit und pluralitäre Demokratie, Eine Analyse der Funktionen des schweizerischen Gesetzesreferendums*, Bern, Francke.

- Neidhart L. (1986), « Funktions- und Organisationsprobleme der schweizerischen Parteien », *Schweizerische Jahrbuch für politische Wissenschaft* 26, 21–46.
- Neidhart L. (2010), *Das frühe Bundesparlament: der erfolgreiche Weg zur modernen Schweiz*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Verlag.
- Nicolet S., Sciarini P., Fischer A. (2003), *In the Shadow of Direct Democracy: A Quantitative Analysis of Decision-Making Processes in Switzerland*, papier présenté à la Drei-Länder-Tagung, Université de Berne, 14–15 novembre 2003.
- Norris P. (dir.) (1997a), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris P. (1997b), « Introduction: Theories of Recruitment », in Norris P. (dir.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1–14.
- Norris P., Lovenduski J. (1995), *Political Recruitment. Gender, Race and Class in the British Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Norris P., Lovenduski J. (1997), « United Kingdom », Norris P. (dir.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 158–186.
- Ochsner A. (1987), *Die schweizerische Bundesversammlung als Arbeitsparlament. Vol. Analyse der parlamentarischen Kommissionen einer Legislaturperiode*, Entlebuch, Huber Druck.
- Oesch D. (2008), « The Changing Shape of Class Voting: an Individual-Level Analysis of Party Support in Britain, Germany and Switzerland », *European Societies*, 10 (3), 329–355.
- Oesch D., Rennwald L. (2010), « La disparition du vote ouvrier? Le vote de classe et les partis de gauche en Suisse », in Nicolet S., Sciarini P. (dir.), *Le destin électoral de la gauche. Le vote socialiste et vert en Suisse*, Genève, Georg, 219–256.
- Offerlé M. (1999), « Professions et profession politique », in Offerlé M. (dir.), *La profession politique. XIX^e – XX^e siècles*, Paris, Belin, 7–35.
- Ostrogorski M. (1903), *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, 2 vol., Paris, Calmann-Lévy.
- Pacella M. (2010), *Qui gouverne le Tessin? Les élites politiques cantonales tessinoises: l'évolution du profil sociologique des Conseillers d'État de 1905 à nos jours*, Travaux de science politique, No 45, Lausanne, Université de Lausanne, IEPI.
- Papadopoulos Y. (1997), *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, L'Harmattan.
- Papadopoulos Y. (2001), « How Does Direct Democracy Matter? The Impact of Referendum Votes on Politics and Policy-Making », in Lane J.-E. (dir.), *The Swiss Labyrinth. Institutions, Outcomes and Redesign*, London, Frank Cass, 35–58.
- Pareto V. (1902–1903), *Les systèmes socialistes*, 2 vol., Paris, Giard & Brière.
- Patzelt W.J. (2002), « Recruitment and Retention in Western European Parliaments », in Loewenberg G., Squire P., Kiewier D. R. (dir.), *Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 80–118.

- Pedersen M. N. (1976), *Political Development and Elite Transformation in Denmark*, London, Sage.
- Pedersen M. N. (2000), « The Incremental Transformation of the Danish Legislative Elite : The Party System as Prime Mover », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 29–49.
- Phélippeau E. (1999), « La fin des Notables revisitée », in Offerlé M. (dir.), *La profession politique. XIX^e – XX^e siècles*, Paris, Belin, 69–92.
- Pieth R. (1973), « Sozialisations – und Karrieremuster von Basler und New Yorker Parlamentariern », *Annuaire suisse de science politique*, 13, 191–221.
- Pilotti A. (2013), *Parliamentary Opposition in Non-Parliamentary System: Continuities and Changes in Switzerland since 1990s*, papier présenté à la 7th ECPR General Conference, Sciences Po Bordeaux, 4–7 Septembre 2013.
- Plattner T. (2005), « Les lobbies plus puissants que jamais. Comment on achète les parlementaires », *L'Hebdo*, 10.03.2005, 16–26.
- Putnam R. D. (1976), *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Rauber A. (1997), *Histoire du mouvement communiste suisse. Du XIX^e siècle à 1943*, Genève, Editions Slatkine.
- Rauber A. (2000), *Histoire du mouvement communiste suisse. De 1944 à 1991*, Genève, Editions Slatkine.
- Rayner H., Pilotti A. (2011), « L'europanisation d'un système de partis en dehors de l'Union européenne: le cas suisse 1990–2010 », in Petithomme M. (dir.), *L'europanisation de la compétition politique nationale. Adaptations et résistances en perspective comparée*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 267–285.
- Rayner H., Thétaz F., Voutat B. (2017, à paraître), « Les institutions politiques suisses à l'épreuve du scandale: le scandale des fiches », *Les Annuelles – Figures et acteurs du scandale en Suisse, XIX^e–XX^e siècles*, Lausanne.
- Rebmann F. (2011a), « Parachutés ou montagnards? Formation et trajectoires professionnelles des hauts fonctionnaires de la Confédération (1910–2000) », *Traverse*, 18 (2), 100–113.
- Rebmann F. (2011b), « Le réseau des commissions extra-parlementaires (1910–2000): essor et déclin d'une expression institutionnelle du néocorporatisme helvétique », *REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 21 (10), 498–536.
- Rebmann F., Mach A. (2013), « Les commissions extra-parlementaires », in Ladner A. et al. (dir.), *Manuel d'administration publique suisse*, Lausanne, PPUR, 161–176.
- Rennwald J.-C. (1994), *La transformation de la structure du pouvoir dans le canton du Jura (1970 – 1991)*, Courrendlin, Communication jurassienne et européenne.
- Rennwald L. (2015), *Partis socialistes et classe ouvrière. Ruptures et continuités du lien électoral en Suisse, en Autriche, en Allemagne, en Grande-Bretagne et en France (1970–2008)*, Neuchâtel, Alphil.

- 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, 41–57.
- Riklin A., Ochsner A. (1984), « Parlament », in Klöti U. et al. (dir.), *Handbuch Politisches System der Schweiz/Manuel du système politique suisse*, Bern, Haupt, 77–115.
- Riklin A., Möckli S. (1991), « Milizparlament », in Services du Parlement (dir.), *Le Parlement – Autorité suprême de la Confédération? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération*, Berne, 145–164.
- Rokkan S. (1970), *Citizens Elections Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Rosenthal A. (1998), *The Decline of Representative Democracy. Process, Participation and Power in State Legislatures*, Washington, Congressional Quarterly Press.
- Ross J. F. S. (1948) (2^e éd.), *Parliamentary Representation*, London, Eyre & Spottiswoode.
- Rouban L. (2011), *Les députés. Sociologie politique des députés de la V^e République, 1958–2007*, Les Cahiers du CEVIPOF, No 55, Paris, CEVIPOF/Sciences Po.
- Ruch A., Eichenberger K. (1975), *Hinweise in der jüngeren Literatur auf Mängel und Reformmöglichkeiten des schweizerischen Parlaments*, Basel, Institut für Rechtswissenschaft/Universität Basel.
- Ruckstuhl L. (1990), *Vers la majorité politique: histoire du suffrage féminin en Suisse*, Romanel sur Morges, Association suisse pour les droits de la femme.
- Ruostetsaari I. (2000), « From Political Amateur to Professional Politician and Expert Representative: Parliamentary Recruitment in Finland since 1863 », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 50–87.
- Ruostetsaari I. (2007), « Restructuring of the European Political Centre: Withering Liberal and Persisting Agrarian Party Families », in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 217–252.
- Rush M., Cromwell V. (2000), « Continuity and Change: Legislative Recruitment in the United Kingdom 1868–1999 », in Best H., Cotta M. (dir.), *Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 463–492.
- Sawicki F. (1999), « Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique », in Offerlé M. (dir.), *La profession politique. XIX^e – XX^e siècles*, Paris, Belin, 135–170.
- Schmid S. G. (2003), *Die Zürcher Kantonsregierung seit 1803*, Zürich, Schulthess.
- Schorderet P.-A. (2007), « Crise ou chrysanthèmes? Le Parti démocrate-chrétien et le catholicisme politique en Suisse (XIX^e–XX^e siècles) », *Traverse*, 14 (1), 82–94.
- Schorderet P.-A. (2009), « Retour sur les origines des partis politiques. Les transformations du mouvement catholique-conservateur », in Mazzoleni O., Rayner

- H. (dir.), *Les partis politiques suisses: traditions et renouvellements*, Paris, Michel Houdiard, 23–44.
- Schnyder G., Lüpold M., Mach A., David T. (2005), *The Rise and Decline of the Swiss Company Network during the 20th Century*, Travaux de science politique, No 22, Université de Lausanne, IEPI.
- Sciarini P. (2002) (3^e éd.), « La formulation de la décision », in Klöti U., Knoepfel P., Kriesi H., Linder W., Papadopoulos Y. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/ Manuel de la politique suisse*, Zurich, Neue Zürcher Zeitung Verlag, 589–649.
- Sciarini P. (2014a) (5^e éd.), « Processus législatif », in Knoepfel P., Papadopoulos Y., Sciarini P., Vatter A., Häusermann S. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik/ Manuel de la politique suisse*, Zürich, Neue Zürcher Zeitung Verlag, 527–561.
- Sciarini P. (2014b), « Eppure si muove: The Changing Nature of the Swiss Consensus Democracy », *Journal of European Public Policy*, 21 (1), 116–132.
- Sciarini P., Trechsel A. H. (1996), « Démocratie directe en Suisse: l'élite politique victime des droits populaires? », *Revue suisse de science politique*, 2 (2), 201–232.
- Sciarini P., Fischer M., Traber D. (2015), *Political Decision-Making in Switzerland. The Consensus Model under Pressure*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Seiler D.-L. (1987), « Enjeux et partis politiques en Suisse », *Pouvoirs*, 43, 115–138.
- Seiler D.-L. (1996) (3^e éd.), *Les partis politiques en Europe*, Paris, PUF.
- Seiler D.-L. (2003), *Les partis politiques en Occident: sociologie historique du phénomène partisan*, Paris, Ellipses.
- Seitz W., Schneider M. (dir.) (2007), *Elections au Conseil national de 2003. Aperçu et analyse*, Neuchâtel, Office fédéral de la statistique.
- Seitz W., Baer M. (dir.) (2009), *Les Verts en Suisse. Leur politique, leur histoire, leur base*, Zurich/Coire, Rüegger.
- Senn H. (2008), « Armée », chap. 4 : Constitution fédérale et Organisation militaire de 1874, in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 09.06.08 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F8683.php> (consultée le 06.07.16).
- Services du Parlement (2016), *Les sessions parlementaires*, Berne, Service de documentation, url : <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/faktenblatt-sessionen-f.pdf> (consultée le 06.07.16).
- Siegenthaler H., Ritzmann-Blickenstorfer H. (dir.) (1996), *Historische Statistik der Schweiz/Statistique historique de la Suisse*, Zurich, Chronos.
- Skenderovic D. (2007), « Das rechtspopulistische Parteienlager in der Schweiz. Von den Splitterparteien zur Volkspartei », *Traverse*, 14 (1), 45–63.
- Skenderovic D. (2009), « Campagnes et agenda politiques : la transformation de l'Union démocratique du centre », in Mazzoleni O., Rayner H. (dir.), *Les partis politiques suisses: traditions et renouvellements*, Paris, Michel Houdiard, 378–409.
- Skenderovic D. (2014a), « Union démocratique du centre (UDC) », chap. 1 : Les débuts : des partis cantonaux au parti national, in *Dictionnaire historique de la*

- Suisse (DHS), version du 04.03.14 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17389.php> (consultée le 06.07.16).
- Skenderovic D. (2014b), « Union démocratique du centre (UDC) », chap. 3 : Développement et ouverture au centre (1971–1991), in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 04.03.14 (traduit de l'allemand), url : <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F17389.php> (consultée le 06.07.16).
- 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, USTAT, 165–190.
- Steinhauser M. (2017, à paraître), *Die Luzerner Grossräte, 1803–2007*, Luzern, Luzerner Historische Veröffentlichungen, Staatsarchiv Luzern.
- Stolz K. (2003), « Moving up, moving down : Political careers across territorial levels », *European Journal of Political Research*, 42 (2), 223–248.
- Streit P. (2006), *Histoire militaire suisse*, Gollion, Infolio Editions.
- Studer B. (1996), « L'État c'est l'homme ». Politique, citoyenneté et genre dans le débat autour du suffrage féminin après 1945 », *Revue suisse d'histoire*, 46 (3), 356–382.
- Studer B. (2010), « Suffrage universel et démocratie directe : l'exemple de la Suisse, 1848–1990 », in Faure C. (dir.), *Nouvelle encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris, Les Belles Lettres, 980–1002.
- Tavares de Almeida P., Costa Pinto A., Bermeo N. (2003), *Who Governs Southern Europe? Regime Change and Ministerial Recruitment, 1850–2000*, London, Frank Cass.
- Tronconi F., Verzichelli L. (2007), « Parliamentary Elite of New European Party Families : Unsuccessful Challenges or Chaotic Signs of Change? », in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 353–389.
- Urio P. (1972), *L'affaire des Mirages : décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève, Editions Médecine et hygiène.
- Varone F. (2004), « Le parlement dans un régime non parlementaire: le cas de la Suisse », in Costa O., Kerrouche E., Magnette P. (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 257–270.
- Vatter A. (2002), *Kantonale Demokratien im Vergleich : Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen, Leske + Budrich.
- Vatter A. (2014), *Das politische System der Schweiz*, Baden-Baden, Nomos.
- Verzichelli L. (2007), « Christian Democratic Parliamentarians: From a Century of Multifaceted Recruitment to the Convergence within «Larger Family»? », in Cotta M., Best H. (dir.), *Democratic Representation in Europe. Diversity, Change, and Convergence*, Oxford, Oxford University Press, 253–283.
- Voegeli Y. (1997), *Zwischen Hausrat und Rathaus. Auseinandersetzungen um die politische Gleichberechtigung der Frauen in der Schweiz, 1945–1971*, Zürich, Chronos.
- Vuillemier M., Köller F., Baillif E., Cerutti M., Chevalley B. (1977), *La Grève générale de 1918 en Suisse*, Genève, Grounauer.

- Wahlen H. (1965), *Bundesrat Rudolf Minger: 1881–1955. Bauer und Staatsmann*, Bern, Buchverlag Verbandsdruckerei.
- Weber M. (1959), *Le savant et le politique*, Paris, Plon.
- Weibel E. (1991), « Profil des conseillers d'État neuchâtelois (1919–1991) », in Prongué B. (dir.), *Passé pluriel: en hommage au professeur Roland Ruffieux*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg, 279–290.
- Weibel E. (1996), *Politique et Conseil d'État en Suisse romande de 1940 à nos jours*, Fribourg, Edition universitaires de Fribourg.
- Weinmann B. (2009), *Die Amerikanisierung der politischen Kommunikation in der Schweiz. Bestandsaufnahme und Experteninterviews vor dem Hintergrund der Eidgenössischen Parlamentswahlen 2007*, Glarus/Chur, Rüegger.
- Werner E. E. (1966), « Women in Congress: 1917–1964 », *Western Political Quarterly*, 19 (1), 16–30.
- Werner E. E. (1968), « Women in the State Legislatures », *Western Political Quarterly*, 21 (1), 40–50.
- Wicki D. (2006), *Der aargauische Grosse Rat, 1803–2003. Wandel eines Kantonsparlaments – eine Kollektivbiografie*, Baden, Hier + Jetzt.
- Widmer F. (2007), « Stratégies syndicales et renouvellement des élites: le syndicat FTMH face à la crise des années 1990 », *Swiss Political Science Review*, 13 (3), 395–431.
- 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, 374–392.
- Woodtli S. (1977), *Du féminisme à l'égalité politique: un siècle de luttes en Suisse, 1868–1971*, Lausanne, Payot.
- Zapf W. (1966) (2^e éd.), *Wandlungen der deutschen Elite*, München, Piper.
- Zehnder E. (1988), *Die Gesetzüberprüfung durch die Schweizerische Bundesversammlung. Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971–1975*, Entlebuch, Huber Druck.
- Z'graggen H. (2009), *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*, Bern, Haupt.
- Z'graggen H., Linder W. (2004), *Professionalisierung der Parlamente im internationalen Vergleich*, Bern, Institut für Politikwissenschaft.
- Zimmermann A. (2007), « Von der Klassen- zur Volkspartei? Anmerkungen zum ideologischen Selbstverständnis und zur gesellschaftlichen Basis der SPS im «kurzen 20. Jahrhundert» », *Traverse*, 14 (1), 95–113.
- Zürcher R. (2007), « Von der mehrheitskonformen Standespartei zur oppositionellen Volkspartei. Die Positionierung der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei und späteren Schweizerischen Volkspartei von 1920–2003 », *Traverse*, 14 (1), 65–81.

Annexes

Pour plus de détails sur les chiffres absolus de tous les graphiques de l'annexe, voir www.unil.ch/obelis.

Tableau A1 Récapitulation des indemnités versées aux membres de l'Assemblée fédérale (1900–2016), en francs suisses

Année	Indemnité journalière ¹	Indemnité de déplacement	Indemnité de nuitée	Indemnité annuelle	Indemnité de repas	Contribution au titre de prévoyance	Indemnité annuelle présidents Chambres
1900	20	0,20 (par km)					
1905	20	0,15 (par km)					
1918	25	0,30 (par km)					
1920	35	0,50 (par km) ²					
1923	30	0,50 (par km) ²					
1929	40	0,50 (par km) ²					
1934	35	0,40 (par km) ³					
1936	30	0,40 (par km) ³					
1942	35	0,40 (par km) ³					
1944	40	0,40 (par km) ³					
1948	40	0,50 (par km) ²					
1950	50	0,50 (par km) ²					
1957	65	0,50 (par km) ²					
1964	70	0,50 (par km) ²	20				
1968	70	0,50 (par km) ²	30	3'000			3'000
1972	150	⁴	40	10'000	40		12'000
1979	150		60	10'000	60		12'000
1981	230	⁵	60	15'000	60		18'000
1983	250		70	16'500	70		20'000
1988	250		120	30'000 ⁷	70	2'500	20'000
1990	300		130	30'000	85	2'500	20'000
1996	300	⁶	160	30'000	85	5'587	20'000
2001	400		160	30'000	85	5'933	40'000
2003	400		160	54'000	85	6'077	40'000
2004	400		160	51'000	85	9'116 ⁸	40'000
2005	400		170	51'000	110	9'116	40'000
2006	400		170	51'000	110	9'548	40'000
2008	425		170	56'750	110	9'548	40'000
2010	425		170	56'750	110	10'023	40'000
2012	440		180	59'000	115	10'023	44'000
2016	440		180	59'000	115	10'152	44'000

Source: Notre élaboration à partir de la *Feuille fédérale* (plusieurs années).

¹ L'indemnité est versée pour chaque jour de séance plénière et de commission.

² L'indemnité est en revanche de 0,30 francs par km pour les séances de commission.

³ L'indemnité est en revanche de 0,20 francs par km pour les séances de commission.

Continuation du tableau sur la page suivante.

Continuation du tableau A1.

⁴ Depuis 1972, l'indemnité de déplacement est remplacée soit par le remboursement du prix du billet de 1^{ère} classe en train ou, le cas échéant, du billet de l'auto postale, soit par l'offre d'un abonnement CFF de 1^{ère} classe. Cette mesure est abrogée en 1996.

⁵ Depuis, 1981, les parlementaires qui, en raison de l'éloignement de leur domicile, doivent effectuer des trajets particulièrement longs pour se rendre à Berne reçoivent une indemnité de parcours montant à 5'000 francs au maximum.

⁶ Depuis 1996, les parlementaires reçoivent un abonnement général des entreprises suisses de transport en première classe ou une indemnité forfaitaire correspondant aux frais supportés par le Parlement pour cet abonnement. Depuis 2002, les élus qui doivent effectuer des trajets particulièrement longs reçoivent une indemnité composée pour deux tiers d'une indemnité de débours et pour un tiers d'une indemnité pour perte de gain.

⁷ Depuis 1988, l'indemnité annuelle se divise en une contribution forfaitaire (non imposable) aux dépenses de personnel et de matériel et une contribution (imposable) pour la préparation des travaux parlementaires.

⁸ Depuis 2004, au montant versé par la Confédération pour la prévoyance professionnelle, il faut ajouter un chiffre équivalent à un quart de ce même montant qui est à la charge de chaque élu.

Tableau A2 Evolution des indemnités totales versées aux parlementaires (1900–2016), en francs suisses (sans indemnités des commissions)

Année	Total*	Evolution	Total indexé (2015)
1900	1'200		
1905	1'200	=	
1918	1'500	25 %	7'554
1920	2'100	40 %	9'632
1923	1'800	-14 %	11'290
1929	2'400	33 %	15'296
1934	2'100	-13 %	16'661
1936	1'800	-14 %	14'182
1942	2'100	17 %	11'154
1944	2'400	14 %	11'887
1948	2'400	=	11'034
1950	3'000	25 %	14'121
1957	3'900	30 %	16'353
1964	5'400	39 %	19'471
1968	9'000	67 %	28'120
1972	23'800	164 %	61'590
1979	26'200	10 %	49'338
1981	36'000	37 %	61'172
1983	39'900	11 %	62'361
1988	56'400	41 %	79'555
1990	60'900	8 %	78'980
1996	62'700	3 %	69'067
2001	68'700	10 %	72'837
2003	92'700	35 %	97'037
2004	89'700	-3 %	93'170
2005	91'800	2 %	94'167
2006	91'800	=	93'170
2008	99'050	8 %	97'426

Continuation du tableau sur la page suivante.

Continuation du tableau A2.

2010	99'050	=	97'239
2012	103'100	4 %	101'646
2016	103'100	=	103'100

* Il s'agit d'un chiffre approximatif qui inclut les indemnités journalières, de nuitée, de repas, ainsi que l'indemnité annuelle. Nous avons renoncé à inclure aussi les indemnités journalières versées pour les séances de commissions en raison de la difficulté d'établir, même de manière approximative, le nombre de ces séances jusqu'aux années 1980–1990.

Notes: Pour chaque session, dont la durée est de trois semaines, nous avons multiplié le montant des indemnités journalières, de nuitée et de repas par 15. Ensuite, le chiffre obtenu a été multiplié par le nombre de sessions prévu habituellement par an, c'est-à-dire quatre. L'indexation a été réalisée à l'aide d'un calculateur du renchérissement en ligne élaboré par l'Office fédéral de la statistique [www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/f/lik_rechner.htm].

Commentaire: La hausse de 1964 (+39 %) s'explique par l'introduction des indemnités de nuitée, tandis que celle de 1968 (+67 %) est due à l'introduction d'une indemnité annuelle de 3'000 versée à chaque élu. Les augmentations plus importantes que l'on observe depuis les années 1970 sont toutes liées à l'amélioration sensible de l'indemnité annuelle. En 1972 (+164 %), celle-ci passe de 3'000 à 10'000; en 1981 (+37 %), le montant est porté à 15'000 francs. En 1988 (+41 %), l'indemnité annuelle est augmentée à 30'000 francs, dont 18'000 francs de contribution forfaitaire à titre de dédommagement pour les frais généraux et 12'000 francs de revenu pour la préparation des travaux parlementaires. Enfin, la dernière augmentation sensible a lieu en 2003. À cette date, l'indemnité annuelle est augmentée de 30'000 à 54'000 francs: 30'000 francs comme contribution annuelle aux dépenses de personnel et de matériel et 24'000 francs comme indemnité versée au titre de la préparation des travaux parlementaires. À quatre occasions, pour des raisons d'épargne dans une période de crise économique, les indemnités sont réduites: 1923, 1934, 1936 et 2004.

Tableau A3 Les membres de la commission d'étude «Avenir du Parlement» au moment de l'achèvement des travaux en juin 1978

Erwin Akeret (CN – UDC/ZH) (*président*)

Parmi les membres de l'Assemblée fédérale de l'époque est certainement une personnalité atypique qui incarne une sorte de modèle du parlementaire professionnel *ante litteram*, ayant renoncé volontairement à tout mandat d'administrateur dans l'économie privée et publique. Docteur en droit, sans aucune carrière militaire, il est actif comme journaliste politique et se consacre à son mandat d'élu fédéral pendant vingt-huit ans (sans interruptions).

Walter Allgöwer (CN – AdI/BS)

Député de la Chambre basse pendant seize ans. Docteur ès lettres. Officier d'instruction de l'armée suisse, dont il défend le caractère de milice en s'opposant à la création d'une armée de métier; il est aussi journaliste. Partisan de l'adhésion de la Suisse à l'ONU et à la Communauté européenne.

Gilbert Bächtold (CN – PS/VD)

Docteur en droit. Outre son activité d'avocat, il est au bénéfice déjà d'une longue carrière politique au niveau communal et cantonal avant de siéger au Parlement fédéral (où il y reste pendant seize ans).

Kurt Bächtold (CE – PRD/SH)

Docteur ès lettres, journaliste et directeur de bibliothèque. Sa carrière politique se caractérise par l'occupation de plusieurs mandats aux différents échelons, en qualité de député du législatif cantonal, sénateur pendant dix-huit ans à Berne et membre du Conseil de l'Europe.

Continuation du tableau sur la page suivante.

Continuation du tableau A3.

Pier Felice Barchi (CN – PRD/TI)

Avocat, actif politiquement depuis longtemps au niveau cantonal comme membre du Grand Conseil et dirigeant du PRD tessinois. Officier de l'armée ainsi qu'administrateur de Swissair.

Andreas Blum (CN – PS/BE)

Licencié en lettres; journaliste. Directeur de la radio publique suisse alémanique pendant vingt ans, fonction occupée après son mandat de parlementaire fédéral. Très engagé dans le domaine associatif (Amnesty International, Swissaid).

Alphons Egli (CE – PDC/LU)

Docteur en droit, avocat et lieutenant-colonel de l'armée. Fils de Gottfried, conseiller d'État et sénateur au Parlement fédéral pendant vingt ans. Son beau-père, Emil Mäder, a été membre du gouvernement cantonal saint-gallois ainsi que conseiller national PDC. Futur conseiller fédéral.

Arnold Koller (CN – PDC/AI)

Docteur en droit, avocat. À la différence de la plupart des membres de la commission, avant de siéger au Parlement national, il n'a rempli aucun mandat politique. Il comble cette lacune par d'autres ressources. Il est en effet, professeur ordinaire de droit commercial et économique à l'Université de Saint-Gall ainsi que lieutenant-colonel de l'armée. Futur conseiller fédéral.

Franz Muheim (CE – PDC/UR) (*vice-président*)

Il incarne parfaitement la figure du parlementaire suisse de milice. Il est en effet avocat, président du conseil d'administration d'une des principales entreprises suisses et mondiales du secteur des machines (Schindler), vice-président de la Société de Banque Suisse (SBS), administrateur des CFF et de la Banque nationale suisse, ainsi que colonel de l'État-major général de l'armée suisse. Président de la sous-commission II chargée entre autres de discuter la question des indemnités parlementaires.

Hans Munz (CE – PRD/TG)

Docteur en droit, avocat ainsi que dirigeant de nombreuses importantes entreprises suisses. Président de Saurer et membre des conseils d'administration d'UBS, des Chemins de fer fédéraux (CFF) et de la société d'assurance Berner Allgemeine. Au niveau politique, il a été conseiller d'État et membre de la Chambre des cantons pendant seize ans. Officier de l'armée avec le grade de capitaine.

Olivier Reverdin (CE – Parti libéral/GE)

Docteur ès lettres, fils d'un professeur d'université et lui-même professeur à l'Université de Genève ainsi que directeur et ensuite président du « Journal de Genève ». Lors de la votation de 1962 sur l'augmentation des indemnités parlementaires, il s'était rangé parmi les opposants. Longue carrière politique au niveau fédéral (vingt-trois ans), en ayant siégé d'abord au Conseil national et ensuite au Conseil des États.

Heinrich Schnyder (CN – UDC/BE)

Ingénieur agronome de l'École polytechnique de Zurich, paysan et directeur d'une école d'agriculture. Sans aucune carrière politique avant d'être élu à la Chambre du peuple, il incarne le profil-type du député UDC de l'époque avec des forts ancrages dans le milieu agricole (y compris associatif). Major de l'armée.

James Schwarzenbach (CN – Action nationale/ZH)

Issu d'une famille de la haute bourgeoisie industrielle zurichoise. Docteur ès lettres, éditeur et journaliste. À la tête de son parti, il a lancé plusieurs initiatives demandant une importante réduction de l'immigration étrangère (notamment italienne) en Suisse. Officier de l'armée avec le grade de major.

Alfred Weber (CN – PRD/UR)

Homme politique de longue date. Il est membre, en même temps, du gouvernement cantonal (pendant dix-huit ans) et du Parlement suisse (durant seize ans). Avocat et officier militaire.

Continuation du tableau sur la page suivante.

Continuation du tableau A3.

Rolf Weber (CN – PS/TG) (*vice-président*)

Conseiller national durant presque dix-huit ans. Docteur en droit, avocat, juge cantonal et directeur d'une école secondaire. Fils de l'ancien conseiller national et conseiller fédéral socialiste Max Weber. Président de la sous-commission I chargée entre autres de discuter des procédures réglementaires régissant les travaux parlementaires.

Walter Weber (CE – PS/SO)

Enseignant d'école. Longue carrière politique caractérisée par l'occupation de nombreuses fonctions électives à tous les échelons. Partisan de l'adhésion de la Suisse à l'ONU.

Jean Wilhelm (CN – PDC/BE)

Conseiller national du canton de Berne et, dès 1979, du canton du Jura. Lorsque les travaux de la commission démarrent, il siège à la Chambre basse depuis déjà quinze ans. Avocat, directeur de journal ainsi que capitaine à l'armée.

*Tableau A4 Parlementaires ayant fait partie de la commission d'étude
pendant un certain temps*

Eduard Amstad (CE – PDC/NW)

Auteur d'un postulat en opposition à la motion de Binder qui toutefois formulait au Conseil fédéral la même requête: la réalisation d'une étude sur les avantages et les inconvénients d'un Parlement de professionnels. Docteur en droit, avocat. À l'instar de son oncle, Josef Maria Amstad, il a été conseiller d'État et membre de la Chambre haute du Parlement fédéral pendant plusieurs années. Futur juge au Tribunal fédéral des assurances.

Pierre Aubert (CE – PS/NE)

Avocat engagé politiquement depuis longtemps aux échelons communal et cantonal. Futur conseiller fédéral.

Julius Binder (CN – PDC/AG)

Auteur de la motion et du postulat à l'origine de la commission parlementaire *Avenir du Parlement*. Docteur en droit, avocat, administrateur de nombreuses entreprises de moyenne et petite taille. Au bénéfice d'une longue carrière politique qui l'a conduit à remplir des mandats électifs aux niveaux communal et cantonal ainsi qu'à l'échelon fédéral (d'abord conseiller national, ensuite conseiller aux États). Capitaine à l'armée.

Mathias Eggenberger (CE – PS/SG)

Instituteur d'école primaire, juge cantonal et homme politique de longue date ayant siégé simultanément au gouvernement cantonal et au Conseil national pendant dix-huit ans, avant d'être élu au Conseil des États.

Andreas Gerwig (CN – PS/BS)

Docteur en droit, avocat. À l'instar d'autres collègues socialistes membres de la commission, il a accompli une importante carrière politique se caractérisant par l'occupation successive de fonctions électives aux différents niveaux (*cursus honorum*).

Lise Girardin (CE – PRD/GE)

Seule femme à avoir participé aux travaux de la commission (de 1974 à 1975). Enseignante, première femme suisse membre, ainsi que présidente d'un exécutif communal (Genève). Première femme élue à la Chambre des cantons.

Continuation du tableau sur la page suivante.

Continuation du tableau A4.

Louis Guisan (CE – Parti libéral/VD)

Docteur en droit, avocat, lieutenant-colonel de l'État-major général de l'armée suisse. Issu d'une famille de la grande bourgeoisie; le père était professeur d'université. Longue et importante carrière politique en qualité de conseiller d'État, conseiller national, conseiller aux États et président du Parti libéral suisse.

Ulrich Luder (CE – PRD/SO)

Docteur en droit, journaliste et administrateur d'entreprises (Vogt-Schild, Von Roll).

Source: DHS et Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Tableau A5 Chronologie du projet de réforme « Avenir du Parlement »

25 avril 1972	Motion du conseiller national Julius Binder (PDC/AG).
20 mars 1973	La motion Binder est adoptée par le Conseil national (BO CN 1973 : 346–349).
26 juin 1973	Refus de la motion Binder par le Conseil des États (BO CE 1973 : 437–443; BO CE 1973 : 464).
2 octobre 1973	Postulat du conseiller national Julius Binder.
27 novembre 1973	Le Bureau du Conseil national, faisant suite au postulat Binder, décide la création d'une commission d'étude, qui sera composée par des conseillers nationaux et des conseillers aux États.
29 novembre 1973	Le postulat Binder est accepté par le Conseil national (BO CN 1973 : 1531–1532).
17 août 1974	Début des travaux de la commission d'étude des Chambres fédérales Avenir du Parlement.
Été 1975	Soumission d'un questionnaire aux parlementaires fédéraux et aux journalistes accrédités au Palais fédéral.
12 août 1975	Création de deux sous-commissions de travail. L'une chargée d'aborder les problèmes d'ordre général affectant le Parlement suisse, l'autre chargée de discuter de questions d'ordre organisationnel et procédural.
17 mars 1976	Rapport intermédiaire de la commission d'étude.
8–9 avril 1976	Auditions des experts (politologues: Gruner – Université de Berne, Riklin – Université de Saint-Gall / juristes: Aubert – Universités de Neuchâtel et Genève, Eichenberger – Université de Bâle) et des journalistes.
5 juillet 1976	Audition des juristes (Aubert, Eichenberger).
28 octobre 1976	Audition du professeur Sidjanski (Université de Genève).
6 juillet 1977	Audition du professeur Riklin (Université de Saint-Gall) pour la discussion sur le projet de rapport final.
29 juin 1978	Rapport final de la commission Avenir du Parlement (FF 1978 II: 1017–1272).

Tableau A6 Les membres de la commission du Conseil national chargée du projet « Réforme du Parlement »

Felix Auer (PRD/BL)

Docteur en économie, très actif dans nombreux domaines : économique (dirigeant pendant plusieurs années de l'entreprise Ciba-Geigy), politique (parlementaire fédéral pendant vingt ans et journaliste) et associatif (Touring club suisse, Fédération Église protestante). Il est entre autres major de l'armée suisse.

Martin Burckhardt (Parti libéral/BS)

Architecte diplômé à l'École polytechnique fédérale de Zurich. Contrairement à la plupart des élus fédéraux, il ne vante pas une longue carrière politique. Néanmoins, il comble cette « lacune » par d'autres ressources tirées de son expérience d'architecte réputé et d'enseignant, pendant plusieurs années, à l'École polytechnique fédérale de Lausanne.

Rolf Büttiker (PRD/SO)

Député radical pour la seule législature 1987–1991. Il est ensuite élu au Conseil des États (1991–2011). Consultant indépendant au bénéfice d'une longue carrière politique au niveau communal et cantonal, avant d'être élu au Parlement fédéral. Administrateur de plusieurs entreprises de taille moyenne et petite.

Fulvio Caccia (PDC/TI)

Ingénieur de formation, avec une importante et longue carrière politique qui l'a conduit à remplir des fonctions électives à tous les échelons : comme membre de la municipalité, conseiller d'État et parlementaire fédéral. Ancien président de la Commission fédérale de l'énergie (1979–1988) et de celle des étrangers (1991–2000).

Jean-Jacques Cevey (PRD/VD)

Licencié en droit. Politicien de carrière depuis longtemps : député au législatif cantonal, municipal et maire de la ville de Montreux, parlementaire national depuis vingt-trois ans. Président de l'Office suisse du tourisme. Administrateur de nombreuses entreprises, dont la très grande majorité de petite taille.

Eugen David (PDC/SG)

Docteur en droit, avocat. À l'instar d'autres membres de la commission, il est au bénéfice d'une longue carrière politique en ayant été actif au niveau communal, membre du gouvernement cantonal et membre de l'Assemblée fédérale depuis 1987 (d'abord comme conseiller national et ensuite comme conseiller aux États).

Dominique Ducret (PDC/GE)

Avocat, municipal de Genève, membre du parlement cantonal et ensuite conseiller national pendant deux législatures (1987–1995). Président du conseil d'administration de la Banque cantonale genevoise.

Theo Fischer (UDC/AG)

Conseiller national depuis onze ans au moment des travaux de la commission. Licencié en droit, il est actif comme notaire mais également comme journaliste et secrétaire politique. Membre de l'Action pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), mouvement politique luttant contre l'adhésion de la Confédération helvétique aux institutions internationales (y compris l'Union européenne).

Verena Grendelmeier (AdI/ZH)

Fille d'Alois, ancien conseiller national et co-fondateur de l'Alliance des Indépendants (AdI). Enseignante et journaliste. Femme politiquement engagée depuis longtemps, d'abord comme membre du législatif cantonal et ensuite comme membre de la Chambre basse depuis 1983. Membre également du Conseil de l'Europe et vice-président de l'AdI.

Continuation du tableau sur la page suivante.

Continuation du tableau A6.

Gret Haller (PS/BE)

Docteure en droit, avocate. Ancienne membre de l'exécutif de la ville de Berne et parlementaire fédéral depuis 1987. Membre de la délégation suisse à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (1990–1994) et de l'OSCE (1993–1994). Future ambassadrice de Suisse au Conseil de l'Europe à Strasbourg et médiatrice pour les droits de l'homme en Bosnie-Herzégovine.

Helmut Hubacher (PS/BS) (président)

Il siège au Conseil national depuis 1963. Ancien président du Parti socialiste suisse (1975–1990). Secrétaire syndical pendant plusieurs années. Il incarne le profil-type du politicien de carrière, en ayant exercé différentes activités politiques : élu à l'échelon cantonal et national, dirigeant de parti, syndicaliste et journaliste.

René Longet (PS/GE)

Licencié en lettres. Sa carrière politique se caractérise par un parcours « atypique » en ayant d'abord rempli le mandat d'élu fédéral et ensuite ceux au législatif cantonal et dans l'exécutif communal. Futur président du PS genevois. Expert du développement durable, il sera membre de la délégation suisse aux Sommets mondiaux de Rio de Janeiro et Johannesburg.

Moritz Leuenberger (PS/ZH)

Il remplace Mme Haller. Avocat au bénéfice d'une importante carrière politique. Membre entre autres du gouvernement cantonal et futur conseiller fédéral (1995–2010) en charge des télécommunications et des transports. Actif aussi dans le domaine associatif, en qualité de président de l'Association suisse des locataires.

Rolf Mauch (PRD/AG)

Docteur en droit, conseiller indépendant. Pendant longtemps il a été dirigeant de la Chambre de l'industrie et du commerce du canton d'Argovie. Président également de l'Alliance des chambres de commerce suisses. Partisan d'une Suisse indépendante.

Ursula Mauch (PS/AG)

Enseignante et ensuite conseillère indépendante. Première femme du canton à être élue au Parlement fédéral (1979) ainsi que première femme à se porter candidate au gouvernement cantonal. Présidente du groupe socialiste aux Chambres fédérales (1987–1995).

Lili Nabholz (PRD/ZH)

Docteure en droit, avocate et conseillère juridique pour des organisations féminines. Très engagée pour les droits des femmes et des minorités ; présidente entre autres de la Commission fédérale pour les questions féminines. Elle représente l'une des véritables pionnières de l'engagement politique des femmes en Suisse.

Massimo Pini (PRD/TI)

Journaliste et ensuite conseiller indépendant avec une longue carrière politique au niveau communal, cantonal et fédéral (membre du Parlement depuis 1979). Fils de l'ancien conseiller national et président du PRD suisse Aleardo Pini. Administrateur de quelques petites et moyennes entreprises. Partisan convaincu de l'adhésion à l'Union européenne, il a été longtemps membre de la délégation suisse au Conseil de l'Europe.

Laurent Rebeaud (Les Verts/GE)

Il a été parmi les cofondateurs du Parti écologiste du canton de Genève ainsi que de la Fédération des partis écologistes de Suisse, dont il a été le premier président. Journaliste de la Télévision suisse romande, responsable de l'information du WWF Suisse et ensuite rédacteur en chef du journal Coopération, l'organe de presse du groupe Coop.

Albrecht Rychen (UDC/BE)

Enseignant et directeur d'école. Longue carrière politique, incluant aussi l'occupation de plusieurs fonctions dirigeantes au niveau local et cantonal. Capitaine à l'armée.

Continuation du tableau sur la page suivante.

Continuation du tableau A6.

Eva Segmüller (PDC/SG)

Collaboratrice médicale et traductrice. Elle incarne le profil-type de la politicienne de carrière. Présidente du PDC (1987–1992), première femme à présider un parti gouvernemental. Très engagée pour les questions familiales et de santé.

Judith Stamm (PDC/LU)

Docteure en droit. Présidente de la commission fédérale pour les questions féminines. Juge et avocate ainsi que politicienne de longue date, ayant occupé des mandats électifs au niveau cantonal et fédéral pendant plusieurs années. Candidate au Conseil fédéral en 1986. Auteure d'une motion ayant contribué à la création du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (1988).

Jean Ziegler (PS/GE)

Député socialiste du canton de Genève. Docteur en droit et en sociologie. Professeur aux universités de Genève et Paris (Sorbonne). Écrivain, auteur de plusieurs ouvrages sur la mondialisation et d'essais critiques sur le système bancaire et financier helvétique. Rapporteur spécial pour le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en matière de droit à l'alimentation. Il siège à deux reprises au Parlement fédéral (1967–1983 et 1987–1999).

Source: DHS et Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Tableau A7 *Chronologie de l'initiative Rhinow/Petitpierre « Réforme du Parlement »*

14 mars 1990	Initiative parlementaire déposée au Conseil des États et au Conseil national par le sénateur René Rhinow (PRD/BL) et le député Gilles Petitpierre (PRD/GE).
5 et 6 septembre 1990	Rapports de la commission du Conseil national et de la commission des institutions politiques du Conseil des États demandant, à l'unanimité, de donner suite à l'initiative.
24 septembre 1990	Le Conseil des États donne suite à l'initiative parlementaire.
26 septembre 1990	L'initiative est acceptée aussi par le Conseil national (BO CN 1990: 1624–1627).
31 octobre 1990	La commission du Conseil national, chargée de la réforme du Parlement, auditionne le professeur Riklin (Université de Saint-Gall) et le Dr. Möckli qui présentent les résultats de leur étude. Ensuite, elle procède à l'entretien avec les journalistes Meyer et Plomb.
21 novembre 1990	Création de trois sous-commissions chargées d'élaborer des propositions de réforme (commissions permanentes, rémunérations, services parlementaires, etc.).
16 mai 1991	Rapport final de la commission du Conseil national sur l'initiative parlementaire <i>Réforme du Parlement</i> (FF 1991 III: 614–845).
3 juin 1991	Avis du Conseil fédéral (FF 1991 III: 846–861).
19 juin 1991	Première discussion au Conseil national sur le rapport de la commission du 16 mai 1991.
14 août 1991	Rapport final de la commission du Conseil des États (FF 1991 IV: 345–413).
24 septembre 1991	Première discussion au Conseil des États du rapport de la commission du 14 août 1991.
4 et 14 octobre 1991	Vote final au Conseil et au Conseil des États adoptant le projet de réforme.
Novembre 1991	Lancement du référendum contre la réforme du Parlement.
13 janvier 1992	Aboutissement du référendum.
27 septembre 1992	Vote populaire. Acceptation du 1 ^{er} volet de la réforme; refus massif des deux autres volets ayant des majeures implications financières.

Tableau A8 *Récapitulation des contributions versées aux groupes parlementaires de l'Assemblée fédérale (1971–2016), en francs suisses*

Année	Indemnité de base	Indemnité par élu	Total (minimum pour chaque groupe parlementaire)*	Evolution	Total indexé (2015)
1971	5'000	1'000	10'000		27'602
1973	10'000	2'000	20'000	100 %	47'595
1981	15'000	3'000	30'000	50 %	50'977
1988	20'000	3'600	38'000	31 %	53'601
1990	50'000	9'000	95'000	150 %	123'203
1995	58'000	10'500	110'500	16 %	122'670
1999	60'000	11'000	115'000	4 %	124'986
2001	90'000	16'500	172'500	50 %	182'887
2005	92'000	17'000	177'000	2 %	181'564
2008	94'500	17'500	182'000	3 %	179'016
2010	144'500	26'800	278'500	53 %	273'407
2016	144'500	26'800	278'500	=	278'500

Source: Notre élaboration à partir de la *Feuille fédérale* (plusieurs années).

Note: L'indexation a été réalisée à l'aide d'un calculateur du renchérissement en ligne élaboré par l'Office fédéral de la statistique [www.portal-stat.admin.ch/lik_rechner/f/lik_rechner.htm].

* Le nombre minimum pour constituer un groupe parlementaire est de 5 membres. Le total pour chaque année a été obtenu en multipliant par cinq l'indemnité par élu plus l'indemnité de base.

Tableau A9 *Composition du Conseil national (1910–2016), par groupe parlementaire, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de conseillers nationaux)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
PRD/PLR	64,3 (110)	28,0 (54)	27,3 (54)	25,9 (52)	21,7 (44)	16,5 (33)
PC/PDC	21,1 (36)	23,3 (45)	23,7 (47)	22,4 (45)	17,2 (35)	13,5 (27)
PAB/UDC	–	10,9 (21)	11,6 (23)	11,4 (23)	21,7 (44)	32,5 (65)
Parti libéral	8,8 (15)	3,6 (7)	3,0 (6)	4,0 (8)	3,0 (6)	–
PS	4,7 (8)	25,9 (50)	26,8 (53)	26,4 (53)	25,6 (52)	21,5 (43)
AdI	–	4,1 (8)	5,1 (10)	4,0 (8)	–	–
Les Verts	–	–	–	0,5 (1)	4,4 (9)	5,5 (11)
Autres	1,2 (2)	4,1 (8)	2,5 (5)	5,5 (11)	6,4 (13)	10,5 (21)
Conseil national	100,0 (171)	100,0 (193)	100,0 (198)	100,0 (201)	100,0 (203)	100,0 (200)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes: Le nombre total des membres du Conseil national est parfois supérieur au nombre effectif de sièges en raison du remplacement – au cours de l’année prise en considération dans notre échantillon – de certains députés.

La catégorie «Autres» englobe pour 1910 un élu du Föderaldemokratische Partei (Grisons) et un indépendant; en 1937: trois élus des Jeunes paysans, deux du Parti ouvrier populaire (POP, communistes) et un chacun pour le Front national, le Parti évangélique et la Allgemeine Volksliste (Saint-Gall); en 1957: quatre parlementaires du POP et un du Parti évangélique; en 1980: trois élus du Parti évangélique et du POP, deux élus des Démocrates suisses et des Organisations progressistes de Suisse (POCH), un membre des Vigilants (Genève); pour 2000: quatre élus du Parti évangélique, deux membres de la Ligue des Tessinois et du POP, un élu chacun pour les Démocrates suisses, le Parti chrétien-social (PCS), l’Alliance de gauche et l’Union démocratique fédérale (UDF) et un élu sans parti; en 2016: sept élus du Parti bourgeois démocratique (PBD) et des Verts libéraux, deux élus du Parti évangélique et de la Ligue des Tessinois et un membre chacun pour le PCS, le Mouvement des citoyens genevois (MCG) et le POP.

Tableau A10 *Composition du Conseil des États (1910–2016), par groupe parlementaire, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de conseillers aux États)*

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
PRD/PLR	62,2 (28)	37,0 (17)	33,3 (15)	23,4 (11)	39,1 (18)	28,3 (13)
PC/PDC	35,6 (16)	45,7 (21)	40,0 (18)	40,4 (19)	32,6 (15)	28,3 (13)
PAB/UDC	–	6,5 (3)	6,7 (3)	10,6 (5)	15,2 (7)	10,9 (5)
PLS	2,2 (1)	4,3 (2)	6,7 (3)	6,4 (3)	–	–
PS	–	6,5 (3)	11,1 (5)	19,1 (9)	13,0 (6)	26,1 (12)
Les Verts	–	–	–	–	–	2,2 (1)
Autres	–	–	2,2 (1)	–	–	4,3 (2)
Conseil des États	100,0 (45)	100,0 (46)	100,0 (45)	100,0 (47)	100,0 (46)	100,0 (46)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes: Le nombre total des membres du Conseil des États est parfois supérieur au nombre effectif de sièges en raison du remplacement – au cours de l’année prise en considération dans notre échantillon – de certains sénateurs.

La catégorie «Autres» englobe pour 1957 un élu sans parti, tandis qu’en 2016 nous avons inclus un élu du Parti bourgeois démocratique (PBD) et un élu sans parti.

Tableau A11 Structure d'âge de la population résidente en Suisse et de l'Assemblée fédérale (1910–2016), en %

	1910		1937		1957		1980		2000		2016	
	Pop. CH	Ass. Féd.										
moins de 40 ans	55,4	3,7	49,9	5,4	43,8	2,5	44,1	11,7	39,4	4,8	35,2	8,4
de 40 à 49 ans	17,9	19,9	18,0	31,0	18,4	22,2	16,7	25,4	18,6	28,9	18,6	14,4
de 50 à 59 ans	12,8	40,3	14,9	41,0	17,2	37,4	14,9	44,0	16,4	53,8	17,6	46,4
60 ans et plus	13,9	36,1	17,2	22,6	20,6	37,9	24,3	19,0	25,6	12,4	28,6	30,8

Source: Office fédéral de la statistique; Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: Pour la catégorie des moins de 40 ans dans la population suisse, nous n'avons retenus que les personnes âgées de 18 à 39 ans.

Pour l'année 2016, les données sur la population font référence en réalité aux dernières informations disponibles, c'est-à-dire fin 2014.

Tableau A12 Structure d'âge des Chambres fédérales (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910		1937		1957		1980		2000		2016	
	CN	CE	CN	CE	CN	CE	CN	CE	CN	CE	CN	CE
moins de 40 ans	4,1 (7)	2,2 (1)	6,2 (12)	2,2 (1)	3,0 (6)	–	12,9 (26)	6,4 (3)	5,9 (12)	–	16,0 (32)	8,7 (4)
de 40 à 49 ans	21,1 (36)	15,6 (7)	34,7 (67)	15,2 (7)	24,7 (49)	11,1 (5)	26,9 (54)	19,1 (9)	30,5 (62)	21,7 (10)	24,0 (48)	6,5 (3)
de 50 à 59 ans	38,6 (66)	46,7 (21)	38,9 (75)	50,0 (23)	38,4 (76)	33,3 (15)	43,3 (87)	46,8 (22)	52,2 (106)	60,9 (28)	38,5 (77)	50,0 (23)
60 ans et plus	36,3 (62)	35,6 (16)	20,2 (39)	32,6 (15)	33,8 (67)	55,6 (25)	16,9 (34)	27,7 (13)	11,3 (23)	17,4 (8)	21,5 (43)	34,8 (16)
Âge moyen	55,4	56,3	51,8	57,5	55,3	59,8	51,2	54,6	51,6	54,4	51,0	56,0

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

*Tableau A13 Structure d'âge des groupes parlementaires (1910–2016), en %
(entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)*

PRD/PLR

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
moins de 40 ans	1,4 (2)	4,2 (3)	–	7,9 (5)	1,6 (1)	13,0 (6)
de 40 à 49 ans	21,7 (30)	28,2 (20)	20,3 (14)	23,8 (15)	19,4 (12)	21,7 (10)
de 50 à 59 ans	39,9 (55)	45,1 (32)	47,8 (33)	49,2 (31)	62,9 (39)	43,5 (20)
60 ans et plus	37,0 (51)	22,5 (16)	31,9 (22)	19,0 (12)	16,1 (10)	21,7 (10)
Âge moyen	55,7	54,1	55,9	52,8	54,3	51,7

PC/PDC

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
moins de 40 ans	7,7 (4)	4,5 (3)	4,6 (3)	7,8 (5)	6,0 (3)	10,0 (4)
de 40 à 49 ans	17,3 (9)	27,3 (18)	21,5 (14)	23,4 (15)	22,0 (11)	7,5 (3)
de 50 à 59 ans	50,0 (26)	39,4 (26)	33,8 (22)	50,0 (32)	56,0 (28)	65,0 (25)
60 ans et plus	25,0 (13)	28,8 (19)	40,0 (26)	18,8 (12)	16,0 (8)	20,0 (8)
Âge moyen	53,8	54,3	55,4	52,4	52,8	54,2

PAB/UDC

	1937	1957	1980	2000	2016
moins de 40 ans	–	–	10,7 (3)	3,9 (2)	15,7 (11)
de 40 à 49 ans	41,7 (10)	23,1 (6)	17,9 (5)	27,5 (14)	27,1 (19)
de 50 à 59 ans	37,5 (9)	26,9 (7)	57,1 (16)	54,9 (28)	35,7 (25)
60 ans et plus	20,8 (5)	50,0 (13)	14,3 (4)	13,7 (7)	21,4 (15)
Âge moyen	52,1	58,0	52,4	52,5	51,0

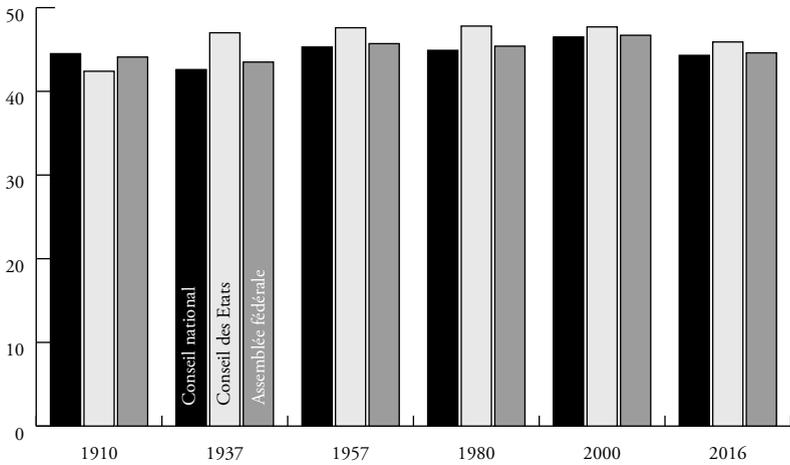
PS

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
moins de 40 ans	25,0 (2)	5,7 (3)	3,4 (2)	17,7 (11)	8,6 (5)	16,5 (9)
de 40 à 49 ans	37,5 (3)	28,3 (15)	20,7 (12)	29,0 (18)	48,3 (28)	21,8 (12)
de 50 à 59 ans	12,5 (1)	45,3 (24)	36,2 (21)	38,7 (24)	37,9 (22)	29,1 (16)
60 ans et plus	25,0 (2)	20,8 (11)	39,7 (23)	14,5 (9)	5,2 (3)	32,7 (18)
Âge moyen	50,5	52,1	56,4	49,8	48,8	52,1

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

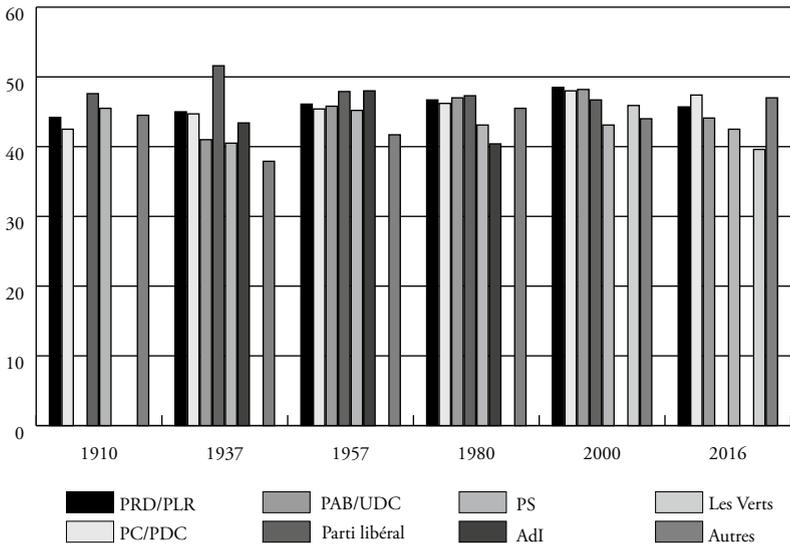
Graphique A1 Âge moyen de la première élection à l'Assemblée fédérale (1910–2016), par Chambre fédérale et par groupe parlementaire

a) Chambre fédérale



Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

b) Groupes parlementaires



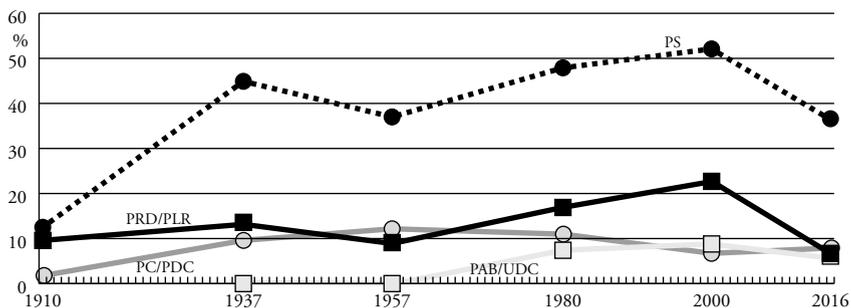
Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle. Pour plus de détails sur les chiffres absolus, voir www.unil.ch/obelis.

Notes: En 1980, les Verts comptent un seul élu (Daniel Brélaz) qui siège pour la première fois à l'Assemblée fédérale à l'âge de 29 ans.

L'âge moyen sensiblement plus bas de la catégorie «Autres» en 1937 est à lier à la présence des «Jeunes paysans», dont les trois élus ont siégé au Parlement bien avant les 40 ans. Un discours assez similaire peut se faire pour 1957, en raison de la présence de quatre députés du Parti ouvrier populaire (POP), tous élus pour la première fois avant 45 ans.

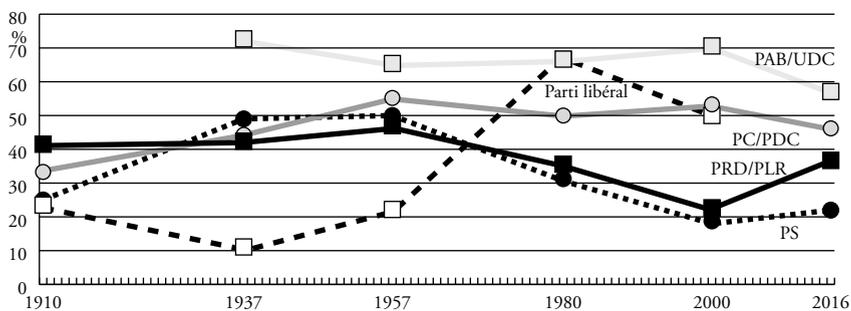
Graphique A2 Origine sociale des parlementaires (1910–2016), par classe sociale, par groupe parlementaire, en %

a) Ouvriers/salariés

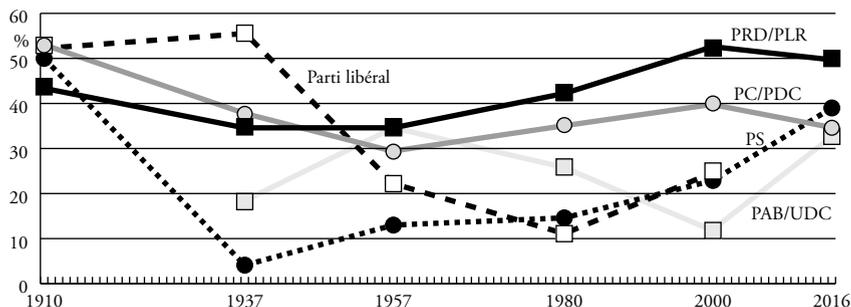


En 1980, le seul élu des Verts est fils d'un employé communal.

b) Petite bourgeoisie



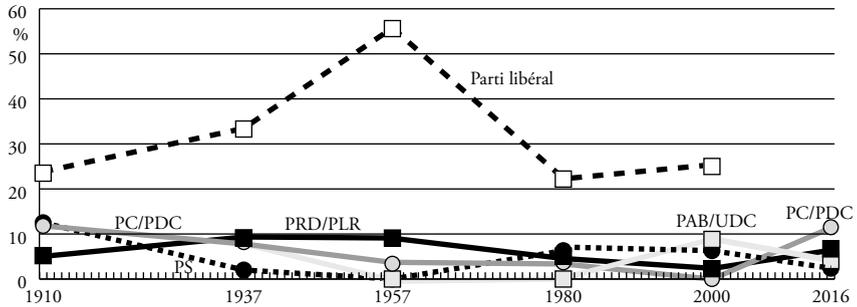
c) Moyenne bourgeoisie



Continuation du graphique sur la page suivante.

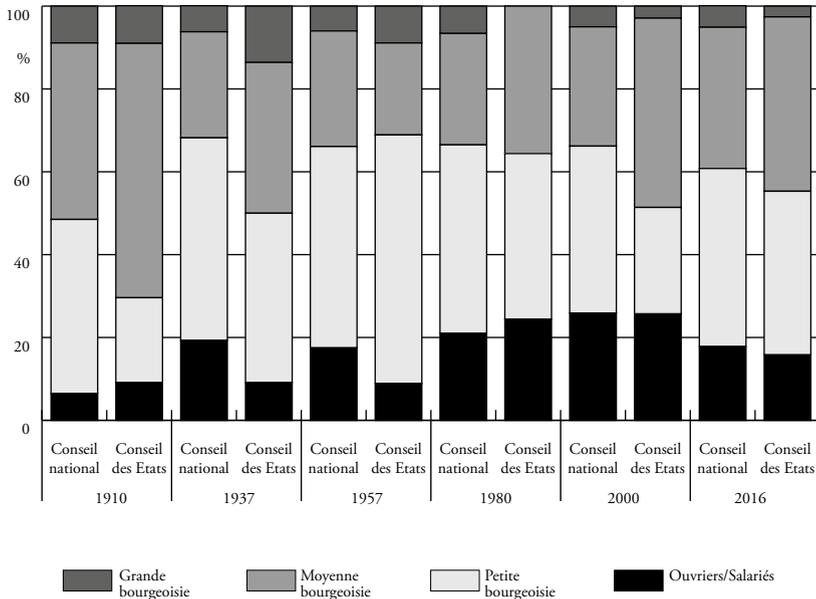
Continuation du graphique A2.

d) Grande bourgeoisie



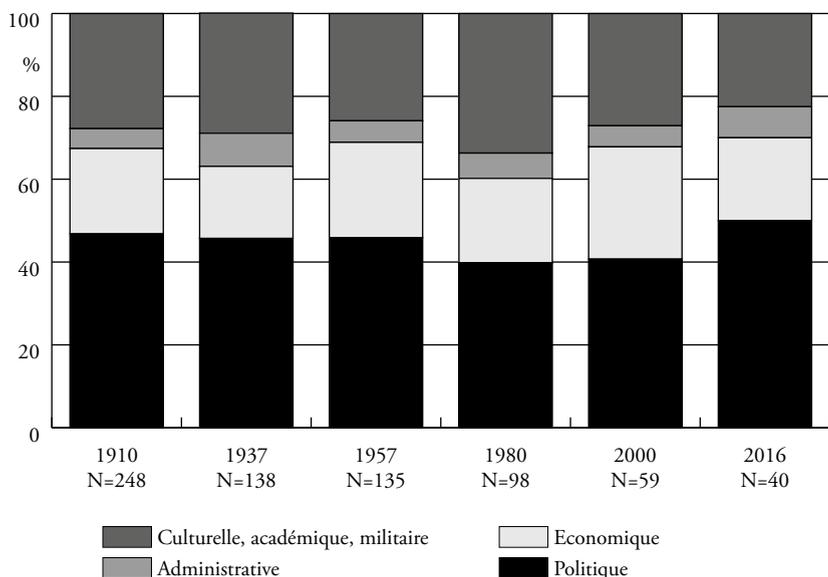
Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Graphique A3 Répartition des parlementaires en fonction de leur origine sociale (1910–2016), par classe sociale et par Chambre fédérale, en %



Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Graphique A4 Répartition des fonctions dirigeantes remplies par les familles des parlementaires (1910–2016), par sphère, en %



Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Tableau A14 Branches d'étude des parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1980–2016), par sexe, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1980		2000		2016	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Droit	51,0 (78)	22,2 (4)	53,9 (69)	38,2 (13)	56,7 (55)	34,1 (15)
Sciences économiques	19,6 (30)	16,7 (3)	16,4 (21)	11,8 (4)	11,3 (11)	11,4 (5)
Lettres	9,2 (14)	27,8 (5)	7,8 (10)	23,5 (8)	13,4 (13)	22,7 (10)
Sciences naturelles et techniques	15,0 (23)	11,1 (2)	16,4 (21)	17,6 (6)	13,4 (13)	13,6 (6)
Sciences médicales	5,2 (8)	16,7 (3)	5,5 (7)	8,8 (3)	4,1 (4)	4,5 (2)
Sciences sociales	2,0 (2)	16,7 (3)	7,0 (9)	11,8 (4)	4,1 (4)	18,2 (8)
Théologie	0,7 (3)	–	0,8 (1)	–	–	–
N	153	18	128	34	97	44

Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Note: En 1980, 2 élus et 4 élus ont une double licence; en 2000, 4 élus et élus ont une double licence; en 2016, 2 élus et 3 élus ont une double licence.

Tableau A15 Branches d'étude des conseillers nationaux et des conseillers aux États titulaires d'une licence universitaire (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de conseillers)

	1910		1937		1957		1980		2000		2016	
	CN	CE	CN	CE	CN	CE	CN	CE	CN	CE	CN	CE
Droit	71,3 (82)	80,6 (29)	54,9 (62)	91,2 (31)	58,3 (56)	56,7 (17)	44,0 (59)	62,2 (23)	44,4 (56)	72,2 (26)	45,6 (52)	66,7 (18)
Sciences économiques	–	–	10,6 (12)	–	17,7 (17)	16,7 (5)	20,1 (27)	16,2 (6)	15,9 (20)	13,9 (5)	12,3 (14)	7,4 (2)
Lettres	7,8 (9)	5,6 (2)	9,7 (11)	5,9 (2)	7,3 (7)	6,7 (2)	12,7 (17)	5,4 (2)	13,5 (17)	2,8 (1)	17,5 (20)	11,1 (3)
Sciences naturelles et techniques	7,8 (9)	2,8 (1)	16,8 (19)	2,9 (1)	11,5 (11)	16,7 (5)	15,7 (21)	10,8 (4)	17,5 (22)	13,9 (5)	14,9 (17)	7,4 (2)
Sciences médicales	8,7 (10)	5,6 (2)	8,8 (10)	–	4,2 (4)	3,3 (1)	7,5 (10)	2,7 (1)	7,1 (9)	2,8 (1)	5,3 (6)	–
Sciences sociales	–	–	–	–	1,0 (1)	–	3,7 (5)	2,7 (1)	10,3 (13)	–	8,8 (10)	7,4 (2)
Théologie	4,3 (5)	5,6 (2)	0,9 (1)	–	–	–	0,7 (1)	–	0,8 (1)	–	–	–
Total	100,0 (115)	100,0 (36)	100,0 (113)	100,0 (34)	100,0 (96)	100,0 (30)	100,0 (134)	100,0 (37)	100,0 (126)	100,0 (36)	100,0 (114)	100,0 (27)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes: Pour un conseiller national nous n'avons pas pu identifier la branche d'études en 1937.

Parfois des conseillers nationaux ont une double licence: deux en 1937, six en 1980, douze en 2000 et cinq en 2016. Deux conseillers aux États ont une double licence en 2000.

Tableau A16 Parlementaires titulaires d'un doctorat parmi les universitaires (1910–2016), par groupe parlementaire et par Chambre fédérale, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
PRD/PLR	40,2 (37)	57,7 (30)	68,3 (28)	47,9 (23)	34,8 (16)	28,6 (8)
PC/PDC	35,9 (14)	49,0 (24)	78,6 (33)	59,6 (28)	42,9 (15)	29,6 (8)
PAB/UDC	–	50,0 (5)	50,0 (5)	58,8 (10)	47,1 (8)	23,1 (6)
Parti libéral	33,3 (4)	25,0 (2)	66,7 (4)	50,0 (5)	80,0 (4)	–
PS	66,7 (4)	65,0 (13)	72,2 (13)	61,8 (21)	43,8 (21)	12,5 (5)
AdI	–	20,0 (1)	80,0 (4)	100,0 (7)	–	–
Les Verts	–	–	–	–	20,0 (1)	10,0 (1)
Autres	50,0 (1)	100,0 (4)	25,0 (1)	14,3 (1)	16,7 (1)	22,2 (2)
Conseil national	40,0 (46)	53,5 (61)	70,8 (68)	53,7 (72)	37,3 (47)	19,5 (22)
Conseil des États	38,9 (14)	52,9 (18)	66,7 (20)	62,2 (23)	44,4 (16)	29,6 (8)
Assemblée fédérale	39,7 (60)	53,4 (79)	69,3 (88)	55,6 (95)	40,7 (66)	21,4 (30)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Tableau A17 Lieux d'étude des parlementaires titulaires d'une licence universitaire (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Bâle	17,9 (27)	8,3 (12)	5,6 (7)	12,3 (21)	9,9 (15)	7,3 (10)
Berne	29,1 (44)	40,7 (59)	36,5 (46)	20,5 (35)	19,7 (30)	19,0 (26)
Fribourg	5,3 (8)	17,9 (26)	19,8 (25)	17,5 (30)	10,5 (16)	12,4 (17)
Genève	11,9 (18)	6,9 (10)	21,4 (27)	10,5 (18)	7,2 (11)	9,5 (13)
Lausanne	13,9 (21)	13,5 (20)	11,9 (15)	14,0 (24)	11,2 (17)	13,1 (18)
Neuchâtel	4,0 (6)	5,5 (8)	4,8 (6)	4,7 (8)	4,6 (7)	5,1 (7)
Saint-Gall	–	0,7 (1)	4,0 (5)	6,4 (11)	5,9 (9)	6,6 (9)
Zurich	25,2 (38)	27,6 (40)	34,1 (43)	32,2 (55)	28,3 (43)	27,0 (37)
EPFZ	4,6 (7)	9,7 (14)	12,7 (16)	11,7 (20)	9,9 (15)	7,3 (10)
EPFL	0,7 (1)	0,7 (1)	–	0,6 (1)	–	1,5 (2)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes : Le total dépasse 100 car certains parlementaires ont accompli leurs études dans deux ou plusieurs universités. Nous n'avons pas pu identifier les lieux d'études universitaires de certains parlementaires. Plus précisément, deux en 1937, un en 1957, dix en 2000 et quatre en 2016.

Jusqu'en 1969, l'Ecole polytechnique est rattachée à l'Université de Lausanne (EPUL). Ensuite, l'EPUL est séparée de l'Université de Lausanne et devient une institution fédérale sous le nom d'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL).

En 2016, on compte le premier parlementaire ayant étudié à l'Université de Lucerne. Il s'agit du conseiller national Beat Flach (Verts libéraux) qui y a obtenu un master en droit, après avoir suivi son bachelors à l'Université de Fribourg. En 2010 et jusqu'en avril 2011, au Parlement avait par ailleurs siégé le premier député ayant accompli sa formation académique en sciences de la communication à l'Université de la Suisse italienne (Norman Gobbi, Ligue des Tessinois).

Tableau A18 Parlementaires universitaires ayant effectué un séjour d'étude à l'étranger (1910–2016), par Chambre fédérale, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Conseil national	78,3 (90)	51,8 (59)	49,0 (47)	29,1 (39)	23,0 (29)	21,1 (24)
Conseil des États	88,9 (32)	64,7 (22)	46,7 (14)	21,6 (8)	13,9 (5)	37,0 (10)
Assemblée fédérale	80,8 (122)	54,7 (81)	48,4 (61)	27,5 (47)	21,0 (34)	24,1 (34)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Tableau A19 Répartition des parlementaires universitaires ayant effectué un séjour d'étude à l'étranger (1910–2016), par pays, en % (sur le total des parlementaires universitaires ayant accompli un séjour d'étude à l'étranger) (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Allemagne	86,9 (106)	82,7 (67)	55,0 (33)	23,4 (11)	26,5 (9)	20,6 (7)
Angleterre	3,3 (4)	4,9 (4)	11,7 (7)	12,8 (6)	8,8 (3)	17,6 (6)
Autriche	9,0 (11)	7,4 (6)	8,3 (5)	6,4 (3)	5,9 (2)	–
Belgique	4,9 (6)	1,2 (1)	3,3 (2)	4,3 (2)	8,8 (3)	–
États-Unis	0,8 (1)	1,2 (1)	1,7 (1)	17,0 (8)	29,4 (10)	35,3 (12)
France	34,4 (42)	27,2 (22)	35,0 (21)	31,9 (15)	29,4 (10)	17,6 (6)
Italie	5,7 (7)	4,9 (4)	15,0 (9)	21,3 (10)	8,8 (3)	5,9 (2)
Autres	3,3 (4)	2,5 (2)	5,0 (3)	6,4 (3)	11,4 (4)	23,5 (8)
N	122	81	61	47	34	34

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Notes: Le total dépasse 100 car certains parlementaires ont fait des séjours dans plusieurs pays.

Dans la catégorie «Autres» nous avons inclus des élus ayant accompli un séjour, en 1910, en Égypte et dans l'Empire austro-hongrois (Prague); en 1937: en Russie et au Danemark; en 1957: en Grèce, en Pologne et en Hongrie; en 1980: en Tunisie, en Égypte, en Inde et au Niger; en 2000: au Canada, en Espagne, en Écosse et en Afrique du Sud; en 2016: en Espagne, en Slovaquie, aux Pays-Bas, en Suède, en Israël, au Costa Rica et en Malaisie.

Tableau A20 Répartition des parlementaires selon la profession principale (1980–2016), par sexe, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1980		2000		2016	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Indépendants	49,6 (111)	37,5 (9)	62,7 (121)	53,6 (30)	52,3 (91)	40,3 (29)
1. Professions libérales	31,7 (71)	25,0 (6)	34,2 (66)	35,7 (20)	26,4 (46)	27,8 (20)
a) avocats	22,3 (50)	12,5 (3)	23,3 (45)	17,9 (10)	14,9 (26)	5,6 (4)
b) autres professions libérales	9,4 (21)	12,5 (3)	10,9 (21)	17,9 (10)	11,5 (20)	22,2 (16)
2. Entrepreneurs	16,1 (36)	–	25,9 (50)	17,9 (10)	25,3 (44)	11,1 (8)
a) industrie, arts et métiers	7,1 (16)	–	14,5 (28)	12,5 (7)	17,8 (31)	6,9 (5)
b) agriculture	8,9 (20)	–	11,4 (22)	5,4 (3)	7,5 (13)	4,2 (3)
3. Rentiers	1,8 (4)	12,5 (3)	2,6 (5)	–	0,6 (1)	1,4 (1)
Salariés	21,9 (49)	25,0 (6)	11,9 (23)	21,4 (12)	15,5 (27)	12,5 (9)
1. Secteur privé	5,8 (13)	–	5,7 (11)	1,8 (1)	10,3 (18)	8,3 (6)
a) entreprises privées	4,0 (9)	–	5,7 (11)	1,8 (1)	10,3 (18)	5,6 (4)
b) coopératives, institutions à but social	1,8 (4)	–	–	–	–	2,8 (2)
2. Secteur public	16,1 (36)	25,0 (6)	6,2 (12)	19,6 (11)	5,2 (9)	4,2 (3)
a) administration publique	4,9 (11)	4,2 (1)	2,6 (5)	5,4 (3)	2,9 (5)	2,8 (2)
b) enseignants	11,2 (25)	20,8 (5)	3,6 (7)	14,3 (8)	2,3 (4)	1,4 (1)
Professions politiques	28,6 (64)	37,5 (9)	25,4 (49)	25,0 (14)	32,2 (56)	47,2 (34)
1. Magistrats	17,9 (40)	4,2 (1)	8,3 (16)	5,4 (3)	9,8 (17)	2,8 (2)
a) exécutifs communaux	9,4 (21)	4,2 (1)	6,2 (12)	5,4 (3)	7,5 (13)	2,8 (2)
b) exécutifs cantonaux	8,5 (19)	–	1,6 (3)	–	2,3 (4)	–
c) juges et préfets	–	–	0,5 (1)	–	–	–
2. Politiciens de carrière	10,7 (24)	33,3 (8)	17,1 (33)	19,6 (11)	22,4 (39)	44,4 (32)
a) fonctionnaires d'association	7,6 (17)	–	10,4 (20)	3,6 (2)	4,6 (8)	2,8 (2)
b) secrétaires de parti	–	–	1,0 (2)	–	–	–
c) journalistes	1,3 (3)	4,2 (1)	0,5 (1)	–	0,6 (1)	1,4 (1)
d) parlementaires professionnels	1,8 (4)	29,2 (7)	5,2 (10)	16,1 (9)	17,2 (30)	40,3 (29)
Total	100,0 (224)	100,0 (24)	100,0 (193)	100,0 (56)	100,0 (174)	100,0 (72)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Tableau A21 Répartition des parlementaires PRD/PLR selon la profession principale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Indépendants	55,8 (77)	54,9 (39)	49,3 (34)	57,1 (36)	59,7 (37)	56,5 (26)
1. Professions libérales	28,3 (39)	29,6 (21)	15,9 (11)	39,7 (25)	37,1 (23)	41,3 (19)
a) avocats	22,5 (31)	28,2 (20)	13,0 (9)	23,8 (15)	29,0 (18)	26,1 (12)
b) autres professions libérales	5,8 (8)	1,4 (1)	2,9 (2)	15,9 (10)	8,1 (5)	15,2 (7)
2. Entrepreneurs	21,8 (30)	23,9 (17)	29,0 (20)	14,3 (9)	22,6 (14)	15,2 (7)
a) industrie, arts et métiers	13,8 (19)	12,7 (9)	15,9 (11)	12,7 (8)	16,1 (10)	13,0 (6)
b) agriculture	8,0 (11)	11,3 (8)	13,0 (9)	1,6 (1)	6,5 (4)	2,2 (1)
3. Rentiers	5,8 (8)	1,4 (1)	4,3 (3)	3,2 (2)	–	–
Salariés	10,9 (15)	11,3 (8)	13,0 (9)	15,9 (10)	16,1 (10)	4,3 (2)
1. Secteur privé	2,2 (3)	7,0 (5)	5,8 (4)	6,3 (4)	12,9 (8)	4,3 (2)
a) entreprises privées	2,2 (3)	5,6 (4)	5,8 (4)	6,3 (4)	12,9 (8)	4,3 (2)
b) coopératives, institutions à but social	–	1,4 (1)	–	–	–	–
2. Secteur public	8,7 (12)	4,2 (3)	7,2 (5)	9,5 (6)	3,2 (2)	–
a) administration publique	5,1 (7)	1,4 (1)	5,8 (4)	1,6 (1)	–	–
b) enseignants	3,6 (5)	2,8 (2)	1,4 (1)	7,9 (5)	3,2 (2)	–
Professions politiques	33,3 (46)	33,8 (24)	37,7 (26)	27,0 (17)	24,2 (15)	39,1 (18)
1. Magistrats	27,5 (38)	19,7 (14)	24,6 (17)	20,6 (13)	11,3 (7)	10,9 (5)
a) exécutifs communaux	5,1 (7)	2,8 (2)	2,9 (2)	11,1 (7)	8,1 (5)	6,5 (3)
b) exécutifs cantonaux	17,4 (24)	16,9 (12)	18,8 (13)	9,5 (6)	1,6 (1)	4,3 (2)
c) juges et préfets	5,1 (7)	–	2,9 (2)	–	1,6 (1)	–
2. Politiciens de carrière	5,8 (8)	14,1 (10)	13,0 (9)	6,3 (4)	12,9 (8)	28,3 (13)
a) fonctionnaires d'association	2,2 (3)	7,0 (5)	4,3 (3)	3,2 (2)	4,8 (3)	10,9 (5)
b) secrétaires de parti	–	1,4 (1)	–	–	–	–
c) journalistes	3,6 (5)	5,6 (4)	8,7 (6)	1,6 (1)	–	–
d) parlementaires professionnels	–	–	–	1,6 (1)	8,1 (5)	17,4 (8)
Total	100,0 (138)	100,0 (71)	100,0 (69)	100,0 (63)	100,0 (62)	100,0 (46)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: Le nombre total des membres de la députation est souvent supérieur au nombre effectif de sièges occupés en raison du remplacement – au cours de l'année prise en considération dans notre échantillon – de certains élus.

Tableau A22 Répartition des parlementaires PC/PDC selon la profession principale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Indépendants	51,9 (27)	45,5 (30)	49,2 (32)	67,2 (43)	70,0 (35)	37,5 (15)
1. Professions libérales	36,5 (19)	34,8 (23)	27,7 (18)	48,4 (31)	44,0 (22)	20,0 (8)
a) avocats	34,6 (18)	30,3 (20)	26,2 (17)	39,1 (25)	32,0 (16)	12,5 (5)
b) autres professions libérales	1,9 (1)	4,5 (3)	1,5 (1)	9,4 (6)	12,0 (6)	7,5 (3)
2. Entrepreneurs	9,6 (5)	10,6 (7)	21,5 (14)	17,2 (11)	20,0 (10)	17,5 (7)
a) industrie, arts et métiers	5,8 (3)	4,5 (3)	7,7 (5)	6,3 (4)	12,0 (6)	10,0 (4)
b) agriculture	3,8 (2)	6,1 (4)	13,8 (9)	10,9 (7)	8,0 (4)	7,5 (3)
3. Rentiers	5,8 (3)	–	–	1,6 (1)	6,0 (3)	2,2 (1)
Salariés	1,9 (1)	7,6 (5)	9,2 (6)	10,9 (7)	10,0 (5)	15,0 (6)
1. Secteur privé	–	3,0 (2)	6,2 (4)	1,6 (1)	4,0 (2)	10,0 (4)
a) entreprises privées	–	3,0 (2)	6,2 (4)	1,6 (1)	4,0 (2)	7,5 (3)
b) coopératives, institutions à but social	–	–	–	–	–	2,5 (1)
2. Secteur public	1,9 (1)	4,5 (3)	3,1 (2)	9,4 (6)	6,0 (3)	5,0 (2)
a) administration publique	1,9 (1)	3,0 (2)	1,5 (1)	3,1 (2)	–	5,0 (2)
b) enseignants	–	1,5 (1)	1,5 (1)	6,3 (4)	6,0 (3)	–
Professions politiques	46,2 (24)	47,0 (31)	41,5 (27)	21,9 (14)	20,0 (10)	47,5 (19)
1. Magistrats	42,3 (22)	36,4 (24)	27,7 (18)	12,5 (8)	4,0 (2)	15,0 (6)
a) exécutifs communaux	1,9 (1)	3,0 (2)	7,7 (5)	3,1 (2)	2,0 (1)	10,0 (4)
b) exécutifs cantonaux	36,5 (19)	27,3 (18)	15,4 (10)	9,4 (6)	2,0 (1)	5,0 (2)
c) juges et préfets	3,8 (2)	6,1 (4)	4,6 (3)	–	–	–
2. Politiciens de carrière	3,8 (2)	10,6 (7)	13,8 (9)	9,4 (6)	16,0 (8)	32,5 (13)
a) fonctionnaires d'association	–	7,6 (5)	12,3 (8)	3,1 (2)	8,0 (4)	–
b) secrétaires de parti	–	–	–	–	–	–
c) journalistes	3,8 (2)	3,0 (2)	1,5 (1)	3,1 (2)	–	–
d) parlementaires professionnels	–	–	–	3,1 (2)	8,0 (4)	32,5 (13)
Total	100,0 (52)	100,0 (66)	100,0 (65)	100,0 (64)	100,0 (50)	100,0 (40)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note : Le nombre total des membres de la députation est souvent supérieur au nombre effectif de sièges occupés en raison du remplacement – au cours de l'année prise en considération dans notre échantillon – de certains élus.

Tableau A23 Répartition des parlementaires PAB/UDC selon la profession principale (1937–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1937	1957	1980	2000	2016
Indépendants	75,0 (18)	80,8 (21)	60,7 (17)	84,3 (43)	75,7 (53)
1. Professions libérales	8,3 (2)	7,7 (2)	14,3 (4)	23,5 (12)	28,6 (20)
a) avocats	4,2 (1)	3,8 (1)	7,1 (2)	11,8 (6)	8,6 (6)
b) autres professions libérales	4,2 (1)	3,8 (1)	7,1 (2)	11,8 (6)	20,0 (14)
2. Entrepreneurs	66,7 (16)	69,2 (18)	46,4 (13)	58,8 (30)	45,7 (32)
a) industrie, arts et métiers	16,7 (4)	23,1 (6)	14,3 (4)	33,3 (17)	31,4 (22)
b) agriculture	50,0 (12)	46,2 (12)	32,1 (9)	25,5 (13)	14,3 (10)
3. Rentiers	–	3,8 (1)	–	2,0 (1)	1,4 (1)
Salariés	–	3,8 (1)	10,7 (3)	7,8 (4)	20,0 (14)
1. Secteur privé	–	3,8 (1)	7,1 (2)	2,0 (1)	17,1 (12)
a) entreprises privées	–	–	3,6 (1)	2,0 (1)	17,1 (12)
b) coopératives, institutions à but social	–	3,8 (1)	3,6 (1)	–	–
2. Secteur public	–	–	3,6 (1)	5,9 (3)	2,9 (2)
a) administration publique	–	–	–	3,9 (2)	1,4 (1)
b) enseignants	–	–	3,6 (1)	2,0 (1)	1,4 (1)
Professions politiques	25,0 (6)	15,4 (4)	28,6 (8)	7,8 (4)	4,3 (3)
1. Magistrats	8,3 (2)	11,5 (3)	17,9 (5)	2,0 (1)	1,4 (1)
a) exécutifs communaux	–	–	–	2,0 (1)	1,4 (1)
b) exécutifs cantonaux	8,3 (2)	11,5 (3)	17,9 (5)	–	–
c) juges et préfets	–	–	–	–	–
2. Politiciens de carrière	16,7 (4)	3,8 (1)	10,7 (3)	5,9 (3)	2,9 (2)
a) fonctionnaires d'association	12,5 (3)	3,8 (1)	7,1 (2)	3,9 (2)	–
b) secrétaires de parti	–	–	–	–	–
c) journalistes	4,2 (1)	–	3,6 (1)	–	1,4 (1)
d) parlementaires professionnels	–	–	–	2,0 (1)	1,4 (1)
Total	100,0 (24)	100,0 (26)	100,0 (28)	100,0 (51)	100,0 (70)

Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Note: Le nombre total des membres de la députation est souvent supérieur au nombre effectif de sièges occupés en raison du remplacement – au cours de l'année prise en considération dans notre échantillon – de certains élus.

Tableau A24 Répartition des parlementaires PS selon la profession principale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Indépendants	37,5 (3)	15,1 (8)	20,7 (12)	14,5 (9)	44,8 (26)	21,8 (12)
1. Professions libérales	37,5 (3)	11,3 (6)	6,9 (4)	14,5 (9)	41,4 (24)	18,2 (10)
a) avocats	25,0 (2)	9,4 (5)	5,2 (3)	11,3 (7)	24,1 (14)	7,3 (4)
b) autres professions libérales	12,5 (1)	1,9 (1)	1,7 (1)	3,2 (2)	17,2 (10)	10,9 (6)
2. Entrepreneurs	–	3,8 (2)	1,7 (1)	–	3,4 (2)	1,8 (1)
a) industrie, arts et métiers	–	1,9 (1)	1,7 (1)	–	–	1,8 (1)
b) agriculture	–	1,9 (1)	–	–	3,4 (2)	–
3. Rentiers	–	–	12,1 (7)	–	–	1,8 (1)
Salariés	–	18,9 (10)	15,5 (9)	41,9 (26)	20,7 (12)	16,4 (9)
1. Secteur privé	–	9,4 (5)	6,9 (4)	6,5 (4)	1,7 (1)	5,5 (3)
a) entreprises privées	–	5,7 (3)	6,9 (4)	3,2 (2)	1,7 (1)	3,6 (2)
b) coopératives, institutions à but social	–	3,8 (2)	–	3,2 (2)	–	1,8 (1)
2. Secteur public	–	9,4 (5)	8,6 (5)	35,5 (22)	19,0 (11)	10,9 (6)
a) administration publique	–	–	5,2 (3)	12,9 (8)	6,9 (4)	5,5 (3)
b) enseignants	–	9,4 (5)	3,4 (2)	22,6 (14)	12,1 (7)	5,5 (3)
Professions politiques	62,5 (5)	66,0 (35)	63,8 (37)	43,5 (27)	34,5 (20)	61,8 (34)
1. Magistrats	37,5 (3)	30,2 (16)	34,5 (20)	17,7 (11)	13,8 (8)	7,3 (4)
a) exécutifs communaux	25,0 (2)	18,9 (10)	15,5 (9)	16,1 (10)	13,8 (8)	7,3 (4)
b) exécutifs cantonaux	12,5 (1)	11,3 (6)	17,2 (10)	1,6 (1)	–	–
c) juges et préfets	–	–	1,7 (1)	–	–	–
2. Politiciens de carrière	25,0 (2)	35,8 (19)	29,3 (17)	25,8 (16)	20,7 (12)	54,5 (30)
a) fonctionnaires d'association	25,0 (2)	24,5 (13)	27,6 (16)	14,5 (9)	10,3 (6)	7,3 (4)
b) secrétaires de parti	–	3,8 (2)	–	–	–	–
c) journalistes	–	7,5 (4)	1,7 (1)	–	–	1,8 (1)
d) parlementaires professionnels	–	–	–	11,3 (7)	10,3 (6)	45,5 (25)
Total	100,0 (8)	100,0 (53)	100,0 (58)	100,0 (62)	100,0 (58)	100,0 (55)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note : Le nombre total des membres de la députation est souvent supérieur au nombre effectif de sièges occupés en raison du remplacement – au cours de l'année prise en considération dans notre échantillon – de certains élus.

Tableau A25 Répartition des conseillers nationaux selon la profession principale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de conseillers nationaux)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Indépendants	57,9 (99)	45,6 (88)	44,9 (89)	48,8 (98)	57,6 (117)	50,0 (100)
1. Professions libérales	32,2 (55)	23,8 (46)	16,2 (32)	28,9 (58)	29,6 (60)	26,0 (52)
a) avocats	26,3 (45)	19,7 (38)	13,6 (27)	18,4 (37)	16,7 (34)	9,5 (19)
b) autres professions libérales	5,8 (10)	4,1 (8)	2,5 (5)	10,4 (21)	12,8 (26)	16,5 (33)
2. Entrepreneurs	19,9 (34)	21,8 (42)	24,2 (48)	16,4 (33)	25,6 (52)	23,0 (46)
a) industrie, arts et métiers	12,3 (21)	9,3 (18)	10,6 (21)	7,5 (15)	13,3 (27)	15,0 (30)
b) agriculture	7,6 (13)	12,4 (24)	13,6 (27)	9,0 (18)	12,3 (25)	8,0 (16)
3. Rentiers	5,8 (10)	–	4,5 (9)	3,5 (7)	2,5 (5)	1,0 (2)
Salariés	9,9 (17)	13,5 (26)	15,7 (31)	22,4 (45)	15,8 (32)	15,0 (30)
1. Secteur privé	1,8 (3)	8,8 (17)	9,6 (19)	5,0 (10)	5,4 (11)	9,5 (19)
a) entreprises privées	1,8 (3)	6,7 (13)	9,1 (18)	3,5 (7)	5,4 (11)	8,5 (17)
b) coopératives, institutions à but social	–	2,1 (4)	0,5 (1)	1,5 (3)	–	1,0 (2)
2. Secteur public	8,2 (14)	4,7 (9)	6,1 (12)	17,4 (35)	10,3 (21)	5,5 (11)
a) administration publique	5,3 (9)	1,0 (2)	4,0 (8)	5,0 (10)	3,4 (7)	3,5 (7)
b) enseignants	2,9 (5)	3,6 (7)	2,0 (4)	12,4 (25)	6,9 (14)	2,0 (4)
Professions politiques	32,2 (55)	40,9 (79)	39,4 (78)	28,9 (58)	26,6 (54)	35,0 (70)
1. Magistrats	25,1 (43)	18,7 (36)	20,2 (40)	14,9 (30)	7,9 (16)	8,5 (17)
a) exécutifs communaux	4,7 (8)	6,7 (13)	6,6 (13)	10,0 (20)	6,9 (14)	7,5 (15)
b) exécutifs cantonaux	17,0 (29)	11,4 (22)	12,6 (25)	5,0 (10)	1,0 (2)	1,0 (2)
c) juges et préfets	3,5 (6)	0,5 (1)	1,0 (2)	–	–	–
2. Politiciens de carrière	7,0 (12)	22,3 (43)	19,2 (38)	13,9 (28)	18,7 (38)	26,5 (53)
a) fonctionnaires d'association	3,5 (6)	13,5 (26)	13,6 (27)	8,0 (16)	9,4 (19)	5,0 (10)
b) secrétaires de parti	–	1,6 (3)	–	–	1,0 (2)	–
c) journalistes	3,5 (6)	7,3 (14)	5,6 (11)	2,0 (4)	0,5 (1)	1,0 (2)
d) parlementaires professionnels	–	–	–	4,0 (8)	7,9 (16)	20,5 (41)
Total	100,0 (171)	100,0 (193)	100,0 (198)	100,0 (201)	100,0 (203)	100,0 (200)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: Le nombre total des conseillers nationaux est souvent supérieur au nombre effectif de sièges occupés en raison du remplacement – au cours de l'année prise en considération dans notre échantillon – de certains députés.

Tableau A26 Répartition des conseillers aux États selon la profession principale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de conseillers aux États)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Indépendants	44,4 (20)	45,7 (21)	53,3 (24)	46,8 (22)	73,9 (34)	43,5 (20)
1. Professions libérales	28,9 (13)	30,4 (14)	22,2 (10)	40,4 (19)	56,5 (26)	30,4 (14)
a) avocats	26,7 (12)	30,4 (14)	15,6 (7)	34,0 (16)	45,7 (21)	23,9 (11)
b) autres professions libérales	2,2 (1)	–	6,7 (3)	6,4 (3)	10,9 (5)	6,5 (3)
2. Entrepreneurs	4,4 (2)	13,0 (6)	24,4 (11)	6,4 (3)	17,4 (8)	13,0 (6)
a) industrie, arts et métiers	4,4 (2)	6,5 (3)	13,3 (6)	2,1 (1)	17,4 (8)	13,0 (6)
b) agriculture	–	6,5 (3)	11,1 (5)	4,3 (2)	–	–
3. Rentiers	11,1 (5)	2,2 (1)	6,7 (3)	–	–	–
Salariés	4,4 (2)	6,5 (3)	–	21,3 (10)	6,5 (3)	13,0 (6)
1. Secteur privé	2,2 (1)	–	–	6,4 (3)	2,2 (1)	10,9 (5)
a) entreprises privées	2,2 (1)	–	–	4,3 (2)	2,2 (1)	10,9 (5)
b) coopératives, institutions à but social	–	–	–	2,1 (1)	–	–
2. Secteur public	2,2 (1)	6,5 (3)	–	14,9 (7)	4,3 (2)	2,2 (1)
a) administration publique	2,2 (1)	2,2 (1)	–	4,3 (2)	–	–
b) enseignants	–	4,3 (2)	–	10,6 (5)	4,3 (2)	2,2 (1)
Professions politiques	51,1 (23)	47,8 (22)	46,7 (21)	31,9 (15)	19,6 (9)	43,5 (20)
1. Magistrats	46,7 (21)	45,7 (21)	44,4 (20)	23,4 (11)	6,5 (3)	4,3 (2)
a) exécutifs communaux	4,4 (2)	2,2 (1)	6,7 (3)	4,3 (2)	2,2 (1)	–
b) exécutifs cantonaux	35,6 (16)	37,0 (17)	28,9 (13)	19,1 (9)	2,2 (1)	4,3 (2)
c) juges et préfets	6,7 (3)	6,5 (3)	8,9 (4)	–	2,2 (1)	–
2. Politiciens de carrière	4,4 (2)	2,2 (1)	2,2 (1)	8,5 (4)	13,0 (6)	39,1 (18)
a) fonctionnaires d'association	–	–	2,2 (1)	2,1 (1)	6,5 (3)	–
b) secrétaires de parti	–	–	–	–	–	–
c) journalistes	4,4 (2)	2,2 (1)	–	–	–	–
d) parlementaires professionnels	–	–	–	6,4 (3)	6,5 (3)	39,1 (18)
Total	100,0 (45)	100,0 (46)	100,0 (45)	100,0 (47)	100,0 (46)	100,0 (46)

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note : Le nombre total des conseillers aux États est souvent supérieur au nombre effectif de sièges occupés en raison du remplacement – au cours de l'année prise en considération dans notre échantillon – de certains sénateurs.

Tableau A27 Durée de la carrière politique remplie par les parlementaires avant leur élection à l'Assemblée fédérale (1910–2016), par groupe parlementaire, par Chambre fédérale et par sexe (nombre d'années en moyenne)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
PRD/PLR	11,5	11,4	11,8	10,2	11,4	11,2
PC/PDC	12,7	11,6	12,5	11,3	11,9	13,5
PAB/UDC	–	7,5	12,0	12,1	11,4	10,7
Parti libéral	16,5	16,4	14,2	10,9	16,7	–
PS	9,1	8,3	12,9	10,5	11,1	11,2
AdI	–	0,4	7,2	4,6	–	–
Les Verts	–	–	–	–	9,3	12,4
Autres	12,0	3,0	10,3	8,6	9,5	10,1
Conseil national	11,9	9,0	11,8	10,0	10,6	10,9
Conseil des États	12,5	13,7	13,5	12,9	14,9	13,7
Assemblée fédérale	12,1	9,9	12,2	10,5	11,4	11,4

	1980	2000	2016
Hommes	11,0	11,8	12,1
Femmes	5,5	9,7	9,7
Assemblée fédérale	10,5	11,4	11,4

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: Le seul élu écologiste en 1980 siège au Parlement fédéral deux ans après avoir commencé sa carrière politique.

Tableau A28 Fonctions électives remplies par les parlementaires avant leur élection à l'Assemblée fédérale (1910–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Exécutif communal	37,0 (80)	32,6 (78)	39,1 (95)	38,7 (96)	37,3 (93)	36,2 (89)
Législatif communal	15,7 (34)	23,0 (55)	22,6 (55)	27,4 (68)	32,1 (80)	31,7 (78)
Exécutif cantonal	20,4 (44)	18,4 (44)	14,0 (34)	9,7 (24)	8,0 (20)	7,7 (19)
Législatif cantonal	88,4 (191)	74,5 (178)	76,1 (185)	71,8 (178)	72,3 (180)	76,0 (187)

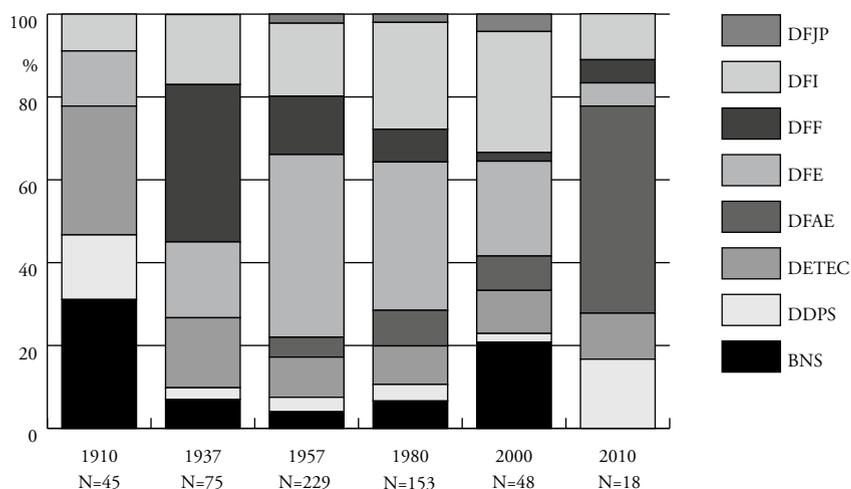
Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Tableau A29 Parlementaires fédéraux cumulant des mandats électifs aux niveaux communal et cantonal (1910–2016), par Chambre fédérale, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	Exécutif cantonal		Législatif cantonal		Exécutif communal		Législatif communal	
	CN	CE	CN	CE	CN	CE	CN	CE
1910	17,0 (29)	35,6 (16)	56,7 (97)	62,2 (28)	12,3 (21)	11,1 (5)	6,4 (11)	4,4 (2)
1937	11,5 (22)	37,0 (17)	48,2 (93)	28,3 (13)	16,1 (31)	10,9 (5)	5,2 (10)	2,2 (1)
1957	12,6 (25)	28,9 (13)	38,4 (76)	22,2 (10)	16,7 (33)	8,9 (4)	4,5 (9)	–
1980	5,0 (10)	19,1 (9)	21,9 (44)	19,1 (9)	20,4 (41)	6,4 (3)	6,5 (13)	4,3 (2)
2000	1,0 (2)	2,2 (1)	13,3 (27)	8,7 (4)	15,3 (31)	8,7 (4)	3,9 (8)	–
2016	1,0 (2)	4,3 (2)	4,0 (8)	–	15,5 (31)	–	1,5 (3)	2,2 (1)

Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Graphique A5 Répartition des mandats administratifs (commissions extra-parlementaires) occupés par les parlementaires (1910–2010), par département fédéral, en %



Source: Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle.

Abréviations: BNS: Banque nationale suisse; DDPS: Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports; DETEC: Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication; DFAE: Département fédéral des affaires étrangères; DFE: Département fédéral de l'économie; DFF: Département fédéral des finances; DFI: Département fédéral de l'intérieur; DFJP: Département fédéral de justice et police.

Tableau A30 Parlementaires membres des comités directeurs des principales associations faitières de l'économie (1910–2016), par Chambre fédérale, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1910	1937	1957	1980	2000	2016
Conseil national	4,1 (7)	8,3 (16)	9,1 (18)	6,5 (13)	9,4 (19)	4,5 (9)
Conseil des États	–	2,2 (1)	4,4 (2)	6,4 (3)	6,5 (3)	6,5 (3)
Assemblée fédérale	3,2 (7)	7,1 (17)	8,2 (20)	6,5 (16)	8,8 (22)	4,9 (12)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle*.

Note: Nous avons retenu sept associations faitières de l'économie, CSCS: Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (Travail.Suisse depuis 2003); UPS: Union patronale suisse (ancienne Union centrale des associations patronales suisses); USAM: Union suisse des arts et métiers; USCI: Union suisse du commerce et de l'industrie (dit aussi Vorort, Economiesuisse depuis 2000); USP: Union suisse des paysans; USS: Union syndicale suisse, Relevons enfin que pour l'ASB (Association suisse des banquiers), dans notre échantillon d'élus fédéraux, nous ne comptons aucun membre du comité directeur.

Tableau A31 Parlementaires avec des mandats d'administrateur de sociétés anonymes (1957–2016), par groupe parlementaire, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

PRD/PLR

	1957	1980	2000	2016
0 mandats	36,2 (25)	17,5 (11)	11,3 (7)	21,7 (10)
1–5 mandats	49,3 (34)	44,4 (28)	59,7 (37)	63,0 (29)
6–10 mandats	10,1 (7)	20,6 (13)	16,1 (10)	8,7 (4)
11 et plus mandats	4,3 (3)	17,5 (11)	12,9 (8)	6,5 (3)

PC/PDC

	1957	1980	2000	2016
0 mandats	43,1 (28)	21,9 (14)	26,0 (13)	35,0 (14)
1–5 mandats	47,7 (31)	45,3 (29)	56,0 (28)	52,5 (21)
6–10 mandats	6,2 (4)	18,8 (12)	12,0 (6)	10,0 (4)
11 et plus mandats	3,1 (2)	14,1 (9)	6,0 (3)	2,5 (1)

PAB/UDC

	1957	1980	2000	2016
0 mandats	57,7 (15)	21,4 (6)	29,4 (15)	45,7 (32)
1–5 mandats	38,5 (10)	60,7 (17)	52,9 (27)	45,7 (32)
6–10 mandats	3,8 (1)	14,3 (4)	11,8 (6)	8,6 (6)
11 et plus mandats	–	3,6 (1)	5,9 (3)	–

PS

	1957	1980	2000	2016
0 mandats	65,5 (38)	61,3 (38)	62,1 (36)	76,4 (42)
1–5 mandats	29,3 (17)	35,5 (22)	34,5 (20)	21,8 (12)
6–10 mandats	5,2 (3)	3,2 (2)	3,4 (2)	1,8 (1)
11 et plus mandats	–	–	–	–

Source : Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle* (à partir du Répertoire des administrateurs des sociétés anonymes en 1956, 1979/1980 et 1999/2000 et du Registre des intérêts du Parlement fédéral, état au 09.06.2016).

Tableau A32 Parlementaires avec des mandats d'administrateur de sociétés anonymes (1980–2016), par sexe, en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1980		2000		2016	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
0 mandats	31,3 (70)	75,0 (18)	29,5 (57)	55,4 (31)	40,8 (71)	65,3 (47)
1–5 mandats	44,2 (99)	25,0 (6)	51,3 (99)	41,1 (23)	48,3 (84)	31,9 (23)
6–10 mandats	15,2 (34)	–	11,4 (22)	3,6 (2)	8,6 (15)	1,4 (1)
11 et plus mandats	9,4 (21)	–	7,8 (15)	–	2,3 (4)	1,4 (1)

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle* (à partir du Répertoire des administrateurs des sociétés anonymes en 1979/1980 et 1999/2000 et du Registre des intérêts du Parlement fédéral, état au 09.06.2016).

Note: En 2016, la seule femme qui cumule plus de 11 mandats est la conseillère nationale Roberta Pantani (Ligue des Tessinois), titulaire d'un cabinet de comptable fiduciaire. Elle siège dans quatorze conseils d'administration de sociétés anonymes.

Tableau A33 Nombre moyen de mandats dans les conseils d'administration des sociétés anonymes (1980–2016), par sexe, en %

	1980	2000	2016
Hommes	3,9	3,5	2,1
Femmes	0,4	1,0	1,0
Assemblée fédérale	3,6	2,9	1,8

Source: Université de Lausanne, *Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle* (à partir du Répertoire des administrateurs des sociétés anonymes en 1979/1980 et 1999/2000 et du Registre des intérêts du Parlement fédéral, état au 09.06.2016).

