

# L'Assemblée fédérale et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel

Autor(en): **Pilotti, Andrea**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Traverse : Zeitschrift für Geschichte = Revue d'histoire**

Band (Jahr): **25 (2018)**

Heft 3: **Macht und Repräsentativität von Schweizer Parlamenten nach 1848 = Pouvoir et représentativité des parlements en Suisse après 1848**

PDF erstellt am: **20.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-813656>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

---

# L'Assemblée fédérale et le passage inachevé du dignitaire au politicien professionnel

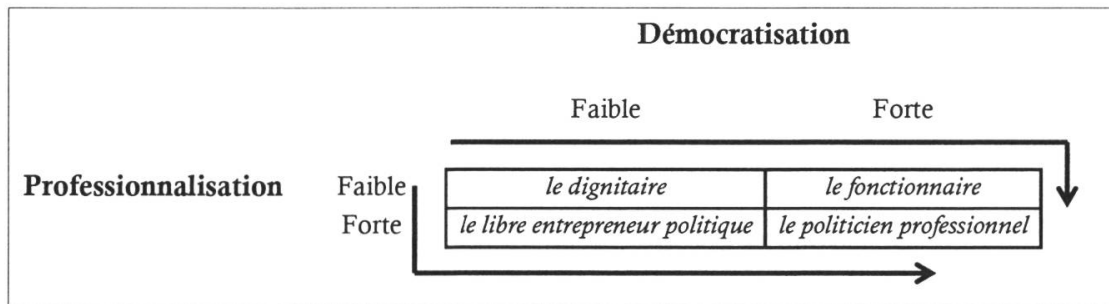
Andrea Pilotti

Dans leur étude sur les parlementaires européens de 1848 à 2000, les chercheurs Maurizio Cotta et Heinrich Best élaborent une typologie des élus nationaux en croisant les dimensions de la démocratisation des régimes politiques et de la professionnalisation du travail parlementaire.<sup>1</sup> À partir de celle-ci, ils obtiennent quatre figures de parlementaires qui – à différentes périodes historiques – ont été prédominantes dans les législatifs nationaux (Figure 1).

La figure du *dignitaire* caractérise les Parlements européens notamment du 19<sup>e</sup> siècle. À cette époque, d'une part, la professionnalisation de la politique n'est que peu développée et, d'autre part, le recrutement parlementaire est faiblement démocratisé en raison d'un suffrage limité et d'un contrôle social opéré sur le processus électoral par les «élites traditionnelles». À l'opposé, aujourd'hui la figure prédominante dans les législatifs nationaux est désormais celle du *politicien professionnel* qui agit dans un contexte de forte démocratisation (élection au suffrage universel) et d'un degré de professionnalisation élevé pouvant bénéficier entre autres d'un véritable salaire et de différentes indemnités. En revanche, les profils du libre entrepreneur politique et du fonctionnaire constituent en quelque sorte deux figures transitoires à travers lesquelles s'achève, suivant le modèle de Cotta et Best, le passage du dignitaire au politicien professionnel. Plus précisément, la figure du *libre entrepreneur politique*, incarnée notamment par les avocats, émerge dans un contexte caractérisé à la fois par une forte professionnalisation (disponibilité d'importantes ressources financières) et une faible démocratisation (élections au suffrage limité). En revanche, la figure du *fonctionnaire* est particulièrement répandue dans un contexte où les partis politiques ou les associations d'intérêt affichent des forts liens avec certains segments de l'électorat. Ces organisations, de par les postes de permanents salariés qu'elles offrent, constituent en quelque sorte un marchepied souvent incontournable pour entamer une carrière politique à travers l'occupation de mandats électifs.<sup>2</sup>

Par rapport à cette typologie, comment l'Assemblée fédérale se situe-t-elle? La question nous paraît d'autant plus légitime que le cas suisse n'a pas été intégré dans l'étude de Best et Cotta.<sup>3</sup> De quelle manière finalement le passage de la figure du dignitaire au politicien professionnel a pu se faire en Suisse? Dans le

Figure 1: Une typologie des parlementaires



Source: Cotta et Best (2000): 524.

cadre de cette contribution, nous envisageons ainsi de rendre compte de quelle manière en Suisse aussi il est possible (ou pas) de constater cette évolution telle qu'elle a été définie par Cotta et Best. Pour ce faire, nous allons d'abord rappeler quelques éléments liés à la structure et au fonctionnement du Parlement fédéral, ainsi qu'à quelques changements connus par ce dernier depuis 1848. Ensuite, nous allons réaliser un portrait biographique collectif des parlementaires fédéraux à partir de quelques indicateurs permettant de répondre aux questions formulées précédemment.

### L'Assemblée fédérale: entre une forte continuité et quelques changements

L'Assemblée fédérale issue de la Constitution de 1848 n'a pas connu depuis lors des changements dans sa structure, car elle est toujours composée de deux Chambres (Conseil national et Conseil des États) ayant les mêmes compétences et pouvoirs (bicamérisme parfait).<sup>4</sup> Tout en ayant les mêmes prérogatives, les deux Chambres fédérales se différencient néanmoins par leur base de représentation et le nombre de leurs membres. Depuis 1919, le Conseil national et le Conseil des États se différencient également par leur mode d'élection.<sup>5</sup> En effet, jusqu'en 1917, les élections des deux Chambres ont lieu avec le système majoritaire. En automne 1919, pour la première fois, les députés sont élus à la proportionnelle après que la majorité des votants suisses accepte, à la troisième tentative en votation populaire et après deux échecs (1900 et 1910), l'introduction d'un nouveau système d'élection pour la Chambre basse.<sup>6</sup> Il s'agit du premier grand changement ayant touché le Parlement fédéral. L'introduction du suffrage féminin à l'échelon fédéral en 1971 en constitue le deuxième,<sup>7</sup> tandis que la récente professionnalisation du législatif helvétique représente le troisième seul grand changement touchant le Parlement suisse.

Dans les pays occidentaux, la professionnalisation du mandat de parlementaire est liée à l'introduction d'un véritable salaire qui a lieu entre la fin du 19<sup>e</sup> siècle et la première moitié du 20<sup>e</sup> siècle.<sup>8</sup> Par rapport à cette évolution, la Suisse fait cependant exception étant donné l'importance accordée au principe de milice sur lequel repose historiquement tout engagement public dans la Confédération. Suivant ce principe, la fonction de conseiller national ou de conseiller aux États n'est donc conçue que comme un service rendu à la communauté à titre honorifique. Pour cette raison, la rémunération des élus fédéraux n'a pendant très longtemps reposé que sur des remboursements.<sup>9</sup> Il faut attendre les années 1960–1970 pour que, à la suite de l'affaire dite des Mirages, les premières revendications en faveur d'une réforme du Parlement suisse surgissent. Celles-ci portent notamment sur la volonté de renforcer le contrôle parlementaire sur l'exécutif et l'administration fédérale.<sup>10</sup> Ces revendications débouchent, entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, sur une première amélioration sensible des indemnités avec l'introduction d'une indemnité annuelle versée aux élus (1968) et des premières contributions allouées aux députations de l'Assemblée fédérale (1972). Les années 1970 sont marquées par le premier grand projet de réforme du législatif fédéral avec les travaux de 1974 à 1978 de la commission d'étude *Avenir du Parlement* qui cependant ne va pas jusqu'à remettre en question le statut de milice du Parlement suisse. Finalement, les années 1970 et 1980 se caractérisent par un manque d'une claire volonté politique de réaliser une réforme en profondeur du Parlement, tant et si bien que les mesures prônées par le rapport final de la commission d'étude ne connaissent qu'une faible suite.<sup>11</sup>

La fin des années 1980 est secouée par le déclenchement de deux scandales qui bouleversent profondément la politique suisse, à savoir l'affaire Kopp et celle dite des fiches.<sup>12</sup> À la suite des deux événements, pour la première fois, une majorité d'élus fédéraux affiche une volonté politique de réformer et professionnaliser le Parlement suisse. Il s'agit donc d'améliorer les conditions de travail des députés et des sénateurs pour qu'ils puissent finalement mieux remplir leurs tâches, y compris de contrôle, qui se sont désormais alourdies en raison du profond changement des contextes socioéconomiques suisse et international.

La professionnalisation du Parlement fédéral se caractérise dans une comparaison internationale à la fois par son retard, son inachèvement et les fortes oppositions qu'elle suscite au fil du temps. En effet, depuis le début des années 1960, lorsque pour la première fois la question d'une professionnalisation est thématisée, jusqu'aux années 2000, l'amélioration des conditions matérielles des élus et la revalorisation de l'Assemblée fédérale sont remises en cause, d'un côté, par une partie de la droite économique et, de l'autre côté, par la droite nationaliste. 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. En revanche, 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.<sup>13</sup> À deux reprises, la droite parvient à faire échouer les projets de réforme en votation populaire en faisant recours au référendum. D'abord en 1962, lorsque 62% des votants refusent une modeste augmentation de l'indemnité journalière. Ensuite en 1992, lorsque les deux principaux volets de la réforme du Parlement de 1991 (augmentation sensible des indemnités parlementaires et octroi d'un montant pour l'engagement d'un collaborateur personnel) sont largement refusés par plus des deux tiers des votants. Malgré ce dernier échec en votation populaire, le Parlement fédéral adopte depuis les années 1990 plusieurs mesures visant à un renforcement de son rôle et de ses compétences. Parmi ces mesures, rappelons notamment l'instauration d'un nouveau système de commissions permanentes (1991),<sup>14</sup> l'adoption d'une nouvelle Loi sur le Parlement (2002) qui permet à l'Assemblée fédérale de disposer désormais d'une plus grande influence dans le processus décisionnel, ainsi que l'importante amélioration des indemnités individuelles et des contributions aux groupes.

## **Le Parlement suisse et le temps révolu (ou presque) de l'élus de bonne famille**

Essayons maintenant de voir si et comment le Parlement suisse a connu un passage de la figure du notable (dignitaire) à celle du politicien professionnel (*i. e.* le parlementaire professionnel). Autrement dit, il s'agit de constater l'impact que les règles électorales (introduction proportionnelle et suffrage féminin) et les spécificités de l'Assemblée fédérale (importance du principe de milice et faible professionnalisation) ont eu sur l'avènement au Parlement helvétique aussi d'une nouvelle figure de parlementaire au détriment de celle héritée du 19<sup>e</sup> siècle. Pour ce faire, nous allons recourir à trois indicateurs qui permettent de rendre compte d'une telle évolution, à savoir l'origine sociale (déduite à partir de la profession du père),<sup>15</sup> les liens familiaux avec des élites politiques, économiques, administratives et culturelles et la profession principale exercée par les parlementaires. L'analyse de ces trois indicateurs est faite pour un échantillon incluant neuf cohortes d'élus fédéraux (1848, 1868, 1888, 1910, 1937, 1957, 1980, 2000, 2016) pour un total de 1969 parlementaires.<sup>16</sup> Le choix des différentes dates permet ainsi de couvrir une large période historique allant du premier Parlement élu après la création de l'État fédéral à la toute dernière législature issue des élections fédérales d'octobre 2015.

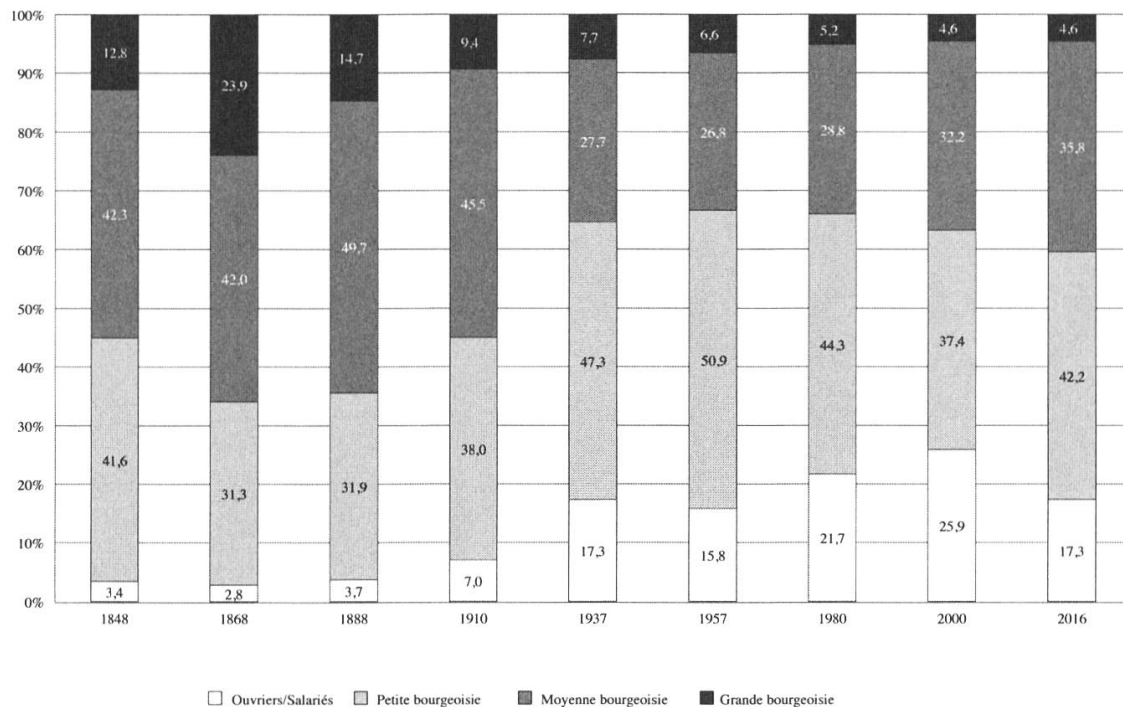
## Les Chambres fédérales: un lieu toujours investi par la petite et moyenne bourgeoisie

À partir de nos données sur l'origine sociale, nous pouvons faire quatre constats (Graphique 1).

Premièrement, les parlementaires d'origine ouvrière augmentent leur présence à l'Assemblée fédérale: en 1848, ils ne sont que 3%, alors qu'en 2016, ils représentent 17% de tous les députés et sénateurs. Depuis la création de l'État fédéral en 1848 jusqu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, le taux d'élus issus des milieux ouvriers reste très stable et très marginal, tout en augmentant légèrement entre 1888 et 1910. La première importante augmentation cependant a lieu entre 1910 et 1937 (de 7 à 17%) et elle est due en large partie à l'arrivée de nombreux socialistes au Conseil national, en raison de l'introduction de la proportionnelle pour l'élection de la Chambre basse. Jusqu'à la fin des années 1950, leur taux se stabilise pour ensuite connaître une nouvelle progression jusqu'en 2000 (de 16 à 26%). Enfin, au cours des années 2000, leur présence diminue, en ne représentant en 2016 plus que 17%, c'est-à-dire la même proportion de quatre-vingt ans auparavant. Deuxièmement, les parlementaires issus de la petite bourgeoisie, alors qu'ils diminuent au cours du 19<sup>e</sup> siècle (de 42% en 1848 à 32% en 1888) se caractérisent ensuite 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, fils souvent de petits paysans, et socialistes, fils de petits artisans et commerçants. Ensuite, durant la période 1980–2016, leur présence varie entre 37 et 44%. Troisièmement, la présence des élus issus de la moyenne bourgeoisie a de loin été la plus importante au sein du Parlement fédéral durant le 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup> siècle (entre 42 et 50%). Ensuite, elle connaît une forte contraction (de 47% en 1910 à 29% en 1980), liée aux changements d'origine sociale qui affectent les députations du Parti conservateur/Parti démocrate-chrétien (PC/PDC) et du Parti libéral. Durant la période plus récente, le taux des élus originaires de la moyenne bourgeoisie augmente jusqu'à représenter 36% en 2016, la proportion la plus haute depuis les années 1930 et 1940. Cette dernière évolution est en partie tributaire du changement d'origine sociale affectant les élus 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, alors qu'au 19<sup>e</sup> siècle il est arrivé à représenter jusqu'à un quart de tous les élus (en 1868), diminue surtout à cheval sur les deux siècles. Au cours du 20<sup>e</sup> siècle, leur proportion diminue presque de la moitié (de 9% en 1910 à 5% en 1980) pour se maintenir ensuite relativement stable depuis les années 1980.



Graphique 1: Répartition des parlementaires en fonction de leur origine sociale (1848–2016), par classe sociale, en %



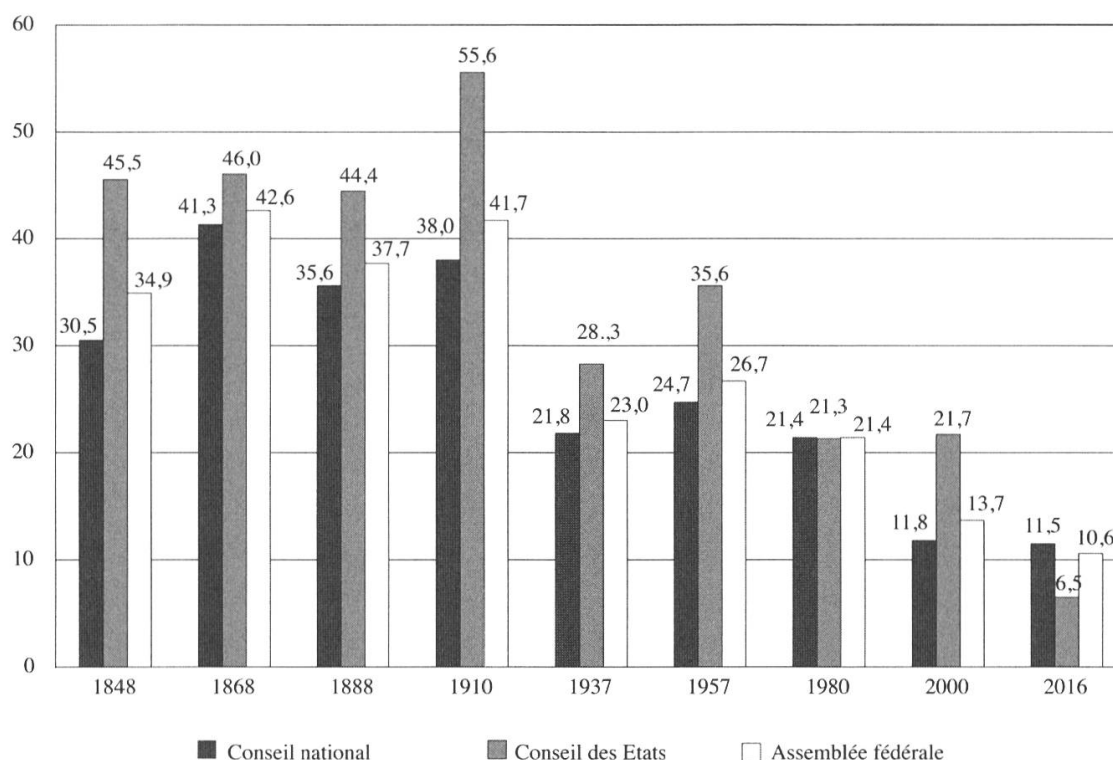
Source: Notre élaboration à partir d'Erich Gruner, *L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1920*, Berne 1966, et Dictionnaire historique de la Suisse (pour 1848, 1868 et 1888); Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au 20<sup>e</sup> siècle (1910–2016).

### L'élection à Berne plus forcément une affaire de dynasties familiales

Au sujet du poids des relations familiales des élus fédéraux avec des élites politiques (cantonales et/ou nationales), économiques (dirigeant d'entreprise d'envergure nationale ou régionale), administratives (hauts fonctionnaires de l'administration fédérale), culturelles (professeurs d'université) ou militaires (hauts gradés de l'armée), le graphique 2 montre qu'entre 1848 et 2016 l'importance de ces liens familiaux s'affaiblit. Il résulte donc clairement que le fait d'être issus de familles comptant des personnalités politiques, économiques, académiques ou encore militaires joue un moindre rôle au fil du temps.

L'importance des liens familiaux reste très significative au cours du 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup> siècle. Elle augmente même entre 1848 et 1910 (de 35 à 42%). Le recul sensible observé entre 1910 et 1937 (de 38 à 22%) est largement tributaire de l'arrivée à cette époque de nombreux élus socialistes et agrariens dont l'origine sociale est inférieure à celle des membres des députations radicale, libérale et conservatrice. Le poids des liens familiaux varie sensiblement selon

Graphique 2: *Parlementaires ayant un lien de parenté avec des élites (politiques, économiques, administratives, culturelles, académiques et militaires) (1848–2016), par Chambre fédérale, en %*



Source: Notre élaboration à partir d'Erich Gruner, *L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1920*, Berne 1966, et Dictionnaire historique de la Suisse (pour 1848, 1868 et 1888); Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au 20<sup>e</sup> siècle (1910–2016).

la chambre du Parlement, notamment jusqu'à la fin des années 1950, période à laquelle plus de la moitié des conseillers aux États se distingue par des relations directes avec des personnes ayant occupé des positions de grande responsabilité sur le plan national et/ou cantonal. Relevons cependant que, durant les années 2000, la situation se renverse car, en 2016, pour la première fois, le taux d'élus comptant des liens de parenté avec des élites est plus élevé parmi les conseillers nationaux que parmi les conseillers aux États (respectivement 12% vs 7%).

### La prédominance des indépendants et la présence marginale des salariés

En ce qui concerne le profil professionnel des élus siégeant sous la Coupole fédérale, il ressort clairement de nos données que le Parlement helvétique se caractérise par une véritable prédominance des indépendants et des professions politiques et par une sous-représentation des salariés en comparaison avec la



population active. À cet égard, il s'avère donc que la situation n'a guère changé en cent soixante-dix ans (Tableau 1).

Depuis la création de l'État fédéral et de son Parlement bicaméral, nous pouvons dégager six tendances au sujet du profil professionnel des élus fédéraux. Premièrement, entre 1848 et 1910, c'est-à-dire pour les quatre premières cohortes de notre échantillon, s'inscrivant dans la période marquée par l'élection majoritaire du Conseil national, la proportion des indépendants augmente jusqu'à représenter plus de la moitié de tous les parlementaires grâce à la présence grandissante des professions libérales (notamment les avocats dont le taux passe de 16%, en 1848, à 26%, en 1910). Le taux des salariés reste presque inchangé, tandis que les professions politiques reculent en raison presque exclusivement de la forte diminution des élus étant actifs comme juges et préfets (de 18 à 4%). Deuxièmement, dans la période allant de 1910 à 1937, la proportion des indépendants recule au profit des professions politiques (notamment les fonctionnaires d'association). Troisièmement, la période entre 1937 et 1957 affiche une extrême stabilité dans la composition professionnelle de l'Assemblée fédérale. Le seul changement est lié, parmi les indépendants, au poids grandissant des chefs d'entreprises et des agriculteurs, alors que la proportion d'avocats diminue. Quatrièmement, la période 1957–1980 se caractérise par l'avancée très significative des salariés du secteur public (de 5 à 17%) et le recul sensible des magistrats (de 25 à 17%). La cinquième tendance se dégage à la fin du 20<sup>e</sup> siècle (1980–2000) lorsque la proportion d'élus étant actifs comme indépendants augmente très sensiblement (de 48 à 61%), tandis que le groupe des salariés (public et privé) diminue (de 22% à seulement 14%). Enfin, les années 2000 se caractérisent par le «retour en force» des professions politiques, en raison surtout de la montée spectaculaire des parlementaires professionnels (de 8%, en 2000, à 24%, en 2016), et par la diminution des indépendants qui restent cependant, et de loin, la catégorie professionnelle dominante au Parlement fédéral.

Parmi les *indépendants*, le groupe le plus important est presque toujours celui des professions libérales dans lequel se range entre un tiers et un quart des élus fédéraux. Depuis 2000, celles-ci se caractérisent, élément tout à fait inédit, par un recul des avocats, qui pendant longtemps ont représenté le groupe dominant de l'Assemblée fédérale, au profit des autres professions libérales (ingénieurs, médecins et surtout conseillers indépendants). Pour la première fois, en 2016, la proportion de ces dernières dépasse celle des avocats (15% vs 12%). Dans le groupe des entrepreneurs, les agriculteurs augmentent leur présence déjà vers la fin du 19<sup>e</sup> siècle, même si c'est surtout entre 1910 et 1937 qu'ils connaissent la plus importante progression en doublant presque leurs effectifs (de 6 à 11%). Cette évolution n'est guère surprenante compte tenu de la croissance à cette période, à la suite de l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du

Tableau 1: Répartition des parlementaires selon la profession principale (1848–2016), en % (entre parenthèses le chiffre absolu de parlementaires)

	1848	1868	1888	1910	1937	1957	1980	2000	2016
<b>Indépendants</b>	45,8 (71)	53,1 (95)	58,2 (113)	55,1 (119)	45,6 (109)	46,9 (114)	48,4 (120)	60,6 (151)	48,8 (120)
1. Professions libérales	25,8 (40)	30,7 (55)	29,4 (57)	31,5 (68)	25,1 (60)	17,3 (42)	31,0 (77)	34,5 (86)	26,8 (66)
a) avocats	16,1 (25)	23,5 (42)	23,2 (45)	26,4 (57)	21,8 (52)	14,0 (34)	21,4 (53)	22,1 (55)	12,2 (30)
b) autres professions libérales	9,7 (15)	7,3 (13)	6,2 (12)	5,1 (11)	3,3 (8)	3,3 (8)	9,7 (24)	12,4 (31)	14,6 (36)
2. Entrepreneurs	14,8 (23)	13,4 (24)	23,7 (46)	16,7 (36)	20,1 (48)	24,7 (60)	14,5 (36)	24,1 (60)	21,1 (52)
a) industrie, arts et métiers	12,9 (20)	10,6 (19)	18,6 (36)	10,6 (23)	8,8 (21)	11,1 (27)	6,5 (16)	14,1 (35)	14,6 (36)
b) agriculture	1,9 (3)	2,8 (5)	5,2 (10)	6,0 (13)	11,3 (27)	13,6 (33)	8,1 (20)	10,0 (25)	6,5 (16)
3. Rentiers	5,2 (8)	8,9 (16)	5,2 (10)	6,9 (15)	0,4 (1)	4,9 (12)	2,8 (7)	2,0 (5)	0,8 (2)
<b>Salariés</b>	5,8 (9)	7,8 (14)	6,7 (13)	8,8 (19)	12,1 (29)	12,8 (31)	22,2 (55)	14,1 (35)	14,6 (36)
1. Secteur privé	–	3,4 (6)	2,1 (4)	1,9 (4)	7,1 (17)	7,8 (19)	5,2 (13)	4,8 (12)	9,8 (24)
a) entreprises privées	–	3,4 (6)	2,1 (4)	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	5,8 (9)	4,5 (8)	4,6 (9)	6,9 (15)	5,0 (12)	4,9 (12)	16,9 (42)	9,2 (23)	4,9 (12)
a) administration publique	3,9 (6)	1,7 (3)	3,6 (7)	4,6 (10)	1,3 (3)	3,3 (8)	4,8 (12)	2,8 (7)	2,8 (7)
b) enseignants	1,9 (3)	2,8 (5)	1,0 (2)	2,3 (5)	3,8 (9)	1,6 (4)	12,1 (30)	6,4 (16)	2,0 (5)

	1848	1868	1888	1910	1937	1957	1980	2000	2016
<b>Professions politiques</b>	48,4 (75)	39,1 (70)	35,1 (68)	36,1 (78)	42,3 (101)	40,3 (98)	29,4 (73)	24,9 (62)	36,6 (90)
<b>1. Magistrats</b>	45,8 (71)	38,0 (68)	33,0 (64)	29,6 (64)	23,8 (57)	24,7 (60)	16,5 (41)	7,6 (19)	7,7 (19)
a) exécutifs communaux	3,2 (5)	3,4 (6)	2,6 (5)	4,6 (10)	5,9 (14)	6,6 (16)	8,9 (22)	6,0 (15)	6,1 (15)
b) exécutifs cantonaux	24,5 (38)	24,0 (43)	22,2 (43)	20,8 (45)	16,3 (39)	15,6 (38)	7,7 (19)	1,2 (3)	1,6 (4)
c) juges et préfets	18,1 (28)	10,6 (19)	8,2 (16)	4,2 (9)	1,7 (4)	2,5 (6)	– (–)	0,4 (1)	– (–)
<b>2. Politiciens de carrière</b>	2,6 (4)	1,1 (2)	2,1 (4)	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	2,6 (4)	1,1 (2)	2,1 (4)	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)
<b>Total</b>	100,0 (155)	100,0 (179)	100,0 (194)	100,0 (216)	100,0 (239)	100,0 (243)	100,0 (248)	100,0 (249)	100,0 (246)

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.

Source: Notre élaboration à partir d'Erich Gruner, *L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1920*, Berne 1966, et Dictionnaire historique de la Suisse (pour 1848, 1868 et 1888); Université de Lausanne, Base de données sur les élites suisses au 20<sup>e</sup> siècle (1910–2016).

Conseil national, des effectifs du Parti des paysans, artisans et bourgeois (PAB). Au cours des années 2000, le nombre d'agriculteurs sous la Coupole fédérale diminue, même si cela ne les empêche pas de rester un groupe professionnel de loin surreprésenté par rapport à leur proportion dans la population active. Une autre évolution qui mérite d'être soulignée concerne, depuis les années 1980, les chefs des petites et moyennes entreprises qui parviennent à doubler leur présence (de 7 à 15%), en raison surtout de l'avancée de l'UDC. Enfin, la proportion des rentiers (y compris les retraités) est loin d'être marginale au 19<sup>e</sup> siècle (entre 5 et 9%), tandis qu'au 20<sup>e</sup> siècle est désormais très réduite (à l'exception de 1957). La présence des *salariés* reste faible durant toute la période 1848–2016, alors même que la très grande majorité de la population active en Suisse se range justement dans cette catégorie professionnelle. Au 19<sup>e</sup> siècle et au début du 20<sup>e</sup> siècle, leur taux est analogue, voire parfois même inférieur, à celui des rentiers. La seule augmentation sensible a lieu entre 1957 et 1980, lorsque le taux de salariés passe de 13 à 22% grâce à l'arrivée de nombreux employés du secteur public, notamment des enseignants (dont le nombre passe de 4 à 30). Il ne s'agit cependant que d'une croissance temporaire étant donné que la proportion de salariés diminue depuis les années 1980. Il est d'ailleurs intéressant de souligner l'évolution opposée qui a marqué, d'une part, les salariés du secteur privé et, d'autre part, les salariés du secteur public au cours de la période récente. En effet, alors que les premiers, incluant surtout des cadres d'entreprise, doublent leurs effectifs (de 5% en 1980 à 10% en 2016), la présence des seconds se divise par trois (de 17% à plus que 5%).<sup>17</sup>

Parmi les *professions politiques*, le groupe des magistrats est celui dont la proportion diminue le plus fortement (de 46% dans le tout premier Parlement fédéral, en 1848, à seulement 8%, en 2016), en raison, d'une part, du recul des juges et préfets au 19<sup>e</sup> siècle et, d'autre part, de celui des membres des exécutifs cantonaux au cours du 20<sup>e</sup> siècle. Désormais, en 2016, on ne compte plus que quatre membres de gouvernements cantonaux siégeant au législatif fédéral, alors qu'en 1980, ils étaient encore dix-neuf<sup>18</sup> La diminution très significative des magistrats s'accompagne cependant par une présence plus importante des politiciens de carrière (de 3%, en 1848, à 29%, en 2016). Parmi ceux-ci, nos données montrent la présence grandissante, tout en restant néanmoins assez limitée, des journalistes jusqu'à la fin des années 1930; ensuite, leur taux diminue jusqu'à devenir même négligeable. L'apparition des fonctionnaires d'association (syndicats, patronat, associations paysannes) ne se fait qu'au début du 20<sup>e</sup> siècle, ce qui n'est peut-être guère surprenant étant donné que les principales associations faïtières sont constituées dès les années 1870–1880.<sup>19</sup> Entre 1910 et 1937, on assiste à une véritable montée des fonctionnaires d'association. Leur proportion augmente de presque quatre fois (de 3 à 11%, de 6 à 26 en chiffres absolus) en raison de la

croissance des effectifs du PS, comptant nombreux syndicalistes, entraînée par l'introduction de la proportionnelle pour l'élection du Conseil national. Entre la fin des années 1950 et les années 1980, le taux des fonctionnaires d'association connaît un premier fléchissement qui devient cependant plus marqué au cours des années 2000 (plus que 4%). Enfin, la dernière évolution touchant aux professions politiques tient à l'apparition des tout premiers parlementaires professionnels, surtout des femmes, en 1980 dont le nombre est néanmoins encore très limité. Leur véritable essor n'a lieu que durant les années 2000 à la suite surtout de l'amélioration sensible des rémunérations versées aux élus fédéraux qui permet à un nombre grandissant parmi eux de vivre exclusivement (ou presque) de leur mandat fédéral. De nos jours, presque un quart des parlementaires se range désormais dans ce groupe (24%). C'est par ailleurs grâce à ce nouveau profil que les politiciens de carrière en 2016 affichent leur proportion la plus élevée depuis 1848 et cela malgré la diminution des fonctionnaires d'association, ce qui leur permet entre autres de dépasser, et de loin, les magistrats au cours des années 2000.

## Conclusion

Si l'on revient à la typologie des parlementaires élaborée par Cotta et Best que nous avons mentionnée en guise d'introduction de notre contribution, il s'avère qu'au Parlement suisse, le passage de la figure du dignitaire à celle du politicien professionnel s'est accompli suivant le deuxième parcours centré sur la figure du fonctionnaire. À maints égards, la Suisse s'en rapproche compte tenu de son faible degré de professionnalisation parlementaire et de la présence de plusieurs fonctionnaires d'associations (dirigeants associations patronales, syndicales et des organisations paysannes) et du rôle central joué par les associations faïtières de l'économie dans le système politique suisse (contrairement aux partis politiques). Parmi les quatre figures de parlementaires identifiés par Cotta et Best,<sup>20</sup> nous pouvons en retrouver trois pour la période 1848–2016 au Parlement suisse. La figure du *dignitaire* (faible démocratisation et faible professionnalisation) caractérise la période allant de la création de l'Etat fédéral en 1848 jusqu'aux années 1910. C'est dans cette période qu'à l'Assemblée fédérale on compte la proportion la plus importante d'avocats et de rentiers (en moyenne pas moins d'un quart). La période 1937–1980, voire jusqu'à 2000, se caractérise par une présence importante de la figure du *fonctionnaire* (forte démocratisation et faible professionnalisation): au Parlement suisse, on en compte très souvent pas moins d'une vingtaine. La période plus récente (1980–2016 et surtout les années 2000) est celle marquée par la figure du *politicien professionnel* (forte démocratisation et forte professionnalisation). Preuve en est à cet égard la présence grandissante



des parlementaires professionnels qui, de nos jours, représentent un quart de tous les élus siégeant sous la Coupole fédérale.

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. En effet, elle a été élaborée dans le cadre d'une analyse comparée de différents pays qui, malgré leurs différences, ont notamment connu un processus de professionnalisation de la politique bien plus précoce de la Suisse, alors que celle-ci a longtemps reposé sur un système de milice. Par conséquent, il s'avère difficile d'inscrire parfaitement le cas suisse dans cette typologie, ce qui explique aussi que le passage à l'Assemblée fédérale de la figure du dignitaire à celle du politicien professionnel, contrairement à d'autres pays occidentaux, est loin d'être achevé.

#### Notes

- 1 Maurizio Cotta, Heinrich Best, «Between Professionalization and Democratization: A Synoptic View on the Making of the European Representative», in Heinrich Best, Maurizio Cotta (éd.), *Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford 2000, 523–525.
- 2 Ibid., 525.
- 3 Heinrich Best, Maurizio Cotta (éd.), *Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford 2000.
- 4 Pour plus de détails sur les débats concernant l'organisation du nouveau Parlement fédéral après la guerre du Sonderbund, cf. Jürg Düblin, *Die Anfänge der Schweizerischen Bundesversammlung. Untersuchungen zur politischen Praxis der eidgenössischen Räte in den zwei ersten Legislaturperioden (1848–1854)*, Berne 1978; Jean-François Aubert, *L'Assemblée fédérale suisse, 1848–1998*, Bâle 1998.
- 5 Cf. Aubert (voir note 4), 31–34, 54–58 et 93; Martin Graf, «Assemblée fédérale», chap. 1: Bicamérisme (ou système des deux chambres), in *Dictionnaire historique de la Suisse (DHS)*, version du 8. 10. 2015 (traduit de l'allemand), [www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10081.php](http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F10081.php) (16. 2. 2018).
- 6 Georg Lutz, «Switzerland: Introducing Proportional Representation from Below», in Josep Maria Colomer (dir.), *Handbook of Electoral System Choice*, Basingstoke 2004, 279–293; voir aussi Georg Kreis, «Konfliktreiche Wege zur Konkordanzkultur. Ursprünge des schweizerischen Parteienpluralismus», in Detlef Lehnert (éd.), *Demokratiekultur in Europa. Politische Repräsentation im 19. und 20. Jahrhundert*, Cologne 2011, 85–104.
- 7 Brigitte Studer, ««L'Etat c'est l'homme». Politique, citoyenneté et genre dans le débat autour du suffrage féminin après 1945», *Revue suisse d'histoire*, 46/3 (1996), 356–382; Brigitte Studer, «Suffrage universel et démocratie directe: l'exemple de la Suisse, 1848–1990», in Christine Fauré (dir.), *Nouvelle encyclopédie politique et historique des femmes*, Paris 2010, 980–1002; Yvonne Voegeli, *Zwischen Hausrat und Rathaus. Auseinandersetzungen um die politische Gleichberechtigung der Frauen in der Schweiz, 1945–1971*, Zurich 1997.
- 8 Jens Borchert, «Professional Politicians: Towards a Comparative Perspective», in Jens Borchert, Jürgen Zeiss (éd.), *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford 2003, 7–8; Jens Borchert, «Political Professionalism and Representative Democracy. Common History, Irresolvable Linkage and Inherent Tensions», in Kari Palonen, Tuija Pulkkinen, José Maria Rosales (éd.), *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe. Concepts and Histories*, Surrey 2008, 267–283; Heidi Z'graggen, *Die*



*Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*, Berne 2009, 39–43.

- 9 Pour plus de détails, voir Carlo Pavia, Oliver Heer, «Mitglieder der Bundesversammlung», in Martin Graf, Cornelia Theler, Moritz von Wyss (éd.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002*, Bâle 2014, 74–82.
- 10 Paolo Urio, *L'affaire des Mirages. Décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève 1972.
- 11 Andrea Pilotti, *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*, Zurich et Genève 2017, 140–157.
- 12 Pour plus de détails sur ces deux scandales politiques, voir dans ce même numéro de *Traverse* la contribution de Fabien Thétaz, «De l'usage de l'enquête parlementaire par l'Assemblée fédérale. Analyse politique d'une institution atypique».
- 13 Voir aussi Oscar Mazzoleni, «Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse», *Politix*, 75/3 (2006), 165–184.
- 14 Ruth Lüthi, *Die Legislativkommissionen der schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*, Berne 1997; Annina Jegher, *Bundesversammlung und Gesetzgebung. Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räten*, Berne 1999.
- 15 La classification des origines sociales en quatre catégories (grande bourgeoisie, moyenne bourgeoisie, petite bourgeoisie et ouvriers/salariés) a été reprise de Sébastien Guex, Yves Sancey, «Les dirigeants de la Banque nationale suisse au XX<sup>e</sup> siècle», in Olivier Feiertag, Michel Margairaz (dir.), *Gouverner une banque centrale du XVIII<sup>e</sup> siècle à nos jours*, Paris 2011, 143–179. Nous avons classé dans la grande bourgeoisie les élus fédéraux fils, par exemple, de dirigeants ou de propriétaires de grandes entreprises. Dans la moyenne bourgeoisie, on peut retrouver les fils de notables politiques d'importance régionale, alors que, dans la petite bourgeoisie, nous avons inclus les fils de petits commerçants ou d'artisans. Dans le groupe «ouvriers/salariés», nous avons inclus les fils d'ouvriers et des petits fonctionnaires. Pour plus d'informations sur cette classification, voir Andrea Pilotti (voir note 11), 57.
- 16 Le choix des dates est en large partie inspiré par le projet sur les élites suisses de l'Université de Lausanne (1910, 1937, 1957, 1980 et 2000) sur lequel se fonde la rédaction de cette contribution, [www.unil.ch/obelis](http://www.unil.ch/obelis) (7. 7. 2018). Nous y avons ensuite ajouté trois dates au 19<sup>e</sup> siècle et la date de 2016 qui nous a permis d'inclure ainsi dans notre analyse les parlementaires siégeant actuellement aux Chambres fédérales. Nous remercions par ailleurs Maud Reveilhac pour l'aide apportée dans la constitution des échantillons des parlementaires de 1848, 1868 et 1888.
- 17 L'interdiction, existante dans plusieurs cantons, pour les enseignants et les fonctionnaires des administrations cantonales de siéger dans les législatifs cantonaux, par souci du respect du principe de la séparation des pouvoirs, explique la faible présence des salariés du secteur public; cf. Pilotti (voir note 11), 239.
- 18 Cette diminution des magistrats est liée à deux facteurs. D'une part, 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; d'autre part, différentes constitutions cantonales interdisent formellement le cumul du mandat dans un Conseil d'Etat et un siège de député ou sénateur. Cf. aussi Pilotti (voir note 11), 239.
- 19 Par exemple, l'Union suisse du commerce et de l'industrie (USCI, Vorort) est fondée en 1870, l'Union suisse des arts et métiers (USAM) en 1879, l'Union syndicale suisse (USS) en 1880 et l'Union suisse des paysans (USP) en 1897, voir André Mach, «Associations d'intérêt», in Peter Knoepfel et al. (dir.), *Handbuch der Schweizer Politik / Manuel de la politique suisse*, Zurich 2014, 414–418.
- 20 Cotta/Best (voir note 1), 524.

## **Zusammenfassung**

### **Die Bundesversammlung und der unvollendete Übergang vom Honoratiorenparlament zum Berufsparlament**

Das Schweizer Parlament ist seit Bestehen des Bundesstaates 1848 geprägt vom Milizsystem und zeichnet sich dadurch aus, dass die politische Arbeit nicht von reinen Berufspolitikern und -politikerinnen geleistet wird. Das Milizsystem führt dazu, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder stets aus der mittleren Bourgeoisie und dem Grossbürgertum entstammt und enge familiäre Bande mit wichtigen Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik, Verwaltung oder Kultur aufweist. Was die Berufsgruppen angeht, so dominieren in der Bundesversammlung seit jeher die Selbstständigen, namentlich Anwälte, wohingegen nur wenige Angestellte vertreten sind. Durch die jüngsten Reformen zur Professionalisierung der eidgenössischen Räte hat die Zahl der Ratsmitglieder, die sich in erster Linie der Politik widmen, stark zugenommen. Im Gegensatz zu den meisten anderen westlichen Ländern ist der Übergang vom Honoratiorenparlament zum Berufsparlament in der Schweiz aber unvollendet.

*(Übersetzung: Christian Pöppler)*