

Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse

Oscar MAZZOLENI¹

Résumé - Cet article présente les principaux caractères et enjeux de la légitimation du processus de professionnalisation du mandat parlementaire en Suisse, dans un contexte national caractérisé par un faible niveau de professionnalisation politique. En particulier, l'étude montre comment, depuis une trentaine d'années, mais surtout depuis le début des années 1990, dans un paysage politique en transformation, l'augmentation de la rémunération du mandat a déclenché des luttes inédites pour la légitimation du statut de parlementaire.

1. L'auteur remercie Philippe Blanchard, Daniel Gaxie, Maurizio Masulin, Alfio Mastropaolo, ainsi que les lecteurs critiques de la revue *Politix* pour leurs remarques à partir d'une version précédente.

Lors des conjonctures critiques (par exemple suite à l'explosion de scandales touchant les détenteurs du pouvoir politique), la légitimité sociale et politique de la professionnalisation politique, y compris celle des parlementaires, peut ne plus aller de soi et devenir un enjeu de luttes. Au discours valorisant la « compétence », la « professionnalité », l'« indépendance » du parlementaire tend à s'opposer une conception de la représentation politique comme activité non spécialisée et service non rémunéré rendu à la nation. Ne serait-ce qu'en raison de la genèse distincte qui caractérise les institutions et les champs politiques, il importe de considérer que les contenus et les formes de ces controverses s'expriment de manière spécifique selon le contexte et la période. En France, la critique de la spécialisation politique et de sa rétribution est présente chez les notables, dans les débats parlementaires et dans la presse écrite, dès la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle, lorsque les mécanismes institutionnels de professionnalisation commencent à se mettre en place². Aujourd'hui, la notion de professionnel de la politique semble en voie de banalisation dans l'espace public français, même si les élites concernées en font encore un usage prudent³. Comme dans la plupart des pays européens, bien que la professionnalisation de la charge parlementaire nationale soit un processus largement achevé, les partis d'opposition, surtout ceux qui mettent une attitude « *anti-establishment* », voire « anti-politique », au cœur de leur stratégie politique, ne renoncent pas à critiquer des élus qui, dénoncent-ils, préfèrent la défense de leurs intérêts particuliers à celle des « intérêts du peuple » ou de la « nation »⁴. Qu'en est-il de ces critiques dans les rares contextes européens où la professionnalisation de la charge parlementaire nationale, et plus généralement des mandats politiques, n'est à l'heure actuelle que partielle ?

Au regard par exemple de l'expérience française, l'intérêt du cas de la Suisse tient précisément au singulier état d'inachèvement de la professionnalisation qui caractérise actuellement les mandats de ses parlementaires nationaux. Certes, même en France le passage entre « règne » des notables et « règne » des professionnels de la politique, au tournant des XIX^e et XX^e siècles, ne s'est pas fait de

2. Il s'agit notamment du débat sur la « quinzaine » en 1906. Cf. Garrigou (A.), « Vivre de la politique. Les "quinze mille", le mandat et le métier », *Politix*, 20, 1992. Plus généralement, sur la genèse de la professionnalisation politique en France, cf. Garrigou (A.), *Histoire sociale du suffrage universel en France. 1848-2000*, Paris, Le Seuil, 2002 (notamment chap. 7) ; Offerlé (M.), dir., *La profession politique XIX^e-XX^e siècles*, Paris, Belin, 1999 ; Phélippeau (E.), *L'invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*, Paris, Belin, 2002.

3. Cf. Damamme (D.), « Professionnel de la politique, un métier peu avouable », in Offerlé (M.), dir., *ibid.*

4. Cf. Neveu (E.), « Métier politique : d'une institutionnalisation à l'autre », in Lagroye (J.), dir., *La politisation*, Paris, Belin, 2003, p. 105 ; sur la composante « anti-politique », cf. Schedler (A.), *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*, London, MacMillan Press, 1999 et Mastropaolo (A.), *La mucca pazzo della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Turin, Bollati-Boringhieri, 2005 ; sur les acteurs de la « critique de la politique », cf. Briquet (J.-L.), Garraud (Ph.), dir., *Juger la politique. Entreprises et entrepreneurs critiques de la politique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2001.

manière linéaire et simple⁵. Dans le cas suisse, néanmoins, la présence simultanée de plusieurs formes de carrières parlementaires a été historiquement la règle plutôt que l'exception, et cela jusqu'à nos jours. Pourtant, depuis quelques années, une série de réformes des règles de l'exercice du mandat parlementaire – notamment l'augmentation considérable des rémunérations – a ouvert une période nouvelle, accompagnée par des controverses inédites dans ce pays. L'objectif principal de cette étude est de montrer en quoi l'émergence récente de différends autour de la légitimité de la professionnalisation parlementaire en Suisse, ainsi que les contenus de ces différends, se fondent sur l'articulation entre la spécificité nationale du processus de professionnalisation et les conditions générales qui la rendent possible d'une part, et l'apparition de conjonctures critiques de l'autre.

Ainsi, nous allons premièrement illustrer les caractères du mandat parlementaire en Suisse et les raisons historiques de l'inachèvement du processus de professionnalisation. Dans un deuxième temps, nous illustrerons les enjeux liés à la professionnalisation parlementaire qui se déploient depuis les années 1960, en relation à l'apparition de deux tournants critiques pour le champ politique et parlementaire suisse. Nous insisterons en particulier sur l'opposition à la professionnalisation parlementaire exprimée par l'Union démocratique du centre (UDC) de Christoph Blocher, devenu le premier parti national entre les années 1990 et 2000.

Une professionnalisation parlementaire inachevée

À la fin du XX^e siècle, en France, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Italie, la majorité des membres des parlements nationaux sont des professionnels de la politique qui ont pour la plupart abandonné leur profession d'origine et reçoivent une rémunération parlementaire – souvent plus importante que celle des hauts fonctionnaires de leur État respectif – qui leur permet d'en faire leur occupation principale⁶. Ce modèle s'est affirmé dans les démocraties occidentales entre la fin du XIX^e et les premières décennies du XX^e siècle : la trajectoire privilégiée de la professionnalisation politique passe – outre le parti politique – par l'assomption d'une charge parlementaire nationale. Face à ces tendances, les quelques études disponibles pour le cas suisse tendent à en mettre en évidence un certain nombre de singularités⁷.

5. Phélippeau (E.), *L'invention de l'homme politique moderne*, op. cit.

6. Cf. Best (H.), Cotta (M.), eds., *Parliamentary Representatives in Europe. 1848-2000 : Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

7. Gruner (E.), *L'Assemblée fédérale suisse. 1848-1920*, Berne, Francke, 1966, 4 vol. (en particulier vol. 2) ; Gruner (E.), *L'Assemblée fédérale suisse. 1920-1968*, Berne, Francke, 1970 ; Kerr (H. H.), *Parlement et société*

Professionnels, semi-professionnels et non professionnels

En Suisse, encore récemment, la rémunération de la charge parlementaire nationale était pour ainsi dire symbolique, proportionnelle à celle d'une charge qualifiée d'honorifique, et le parlementaire professionnel, vivant uniquement de la rétribution étatique liée à cette charge, était une figure pratiquement absente. Le dépassement du « notable », comme figure incarnant, dans la conceptualisation de Max Weber, « l'amateur », ne s'est produit que graduellement et de manière partielle⁸. La catégorie des avocats et notaires, historiquement majoritaire parmi les parlementaires, a progressivement décliné en nombre dans la plupart des parlements européens (en moyenne autour de 10 %), au profit des employés du secteur public (entre 30 et 60 %)⁹. En Suisse, en revanche, les anciennes professions libérales, les anciens « notables », ainsi que plus généralement les membres de professions indépendantes issues du secteur privé restent dominants. Une enquête réalisée en 1975 montrait que les catégories socioprofessionnelles des patrons d'entreprises, industriels, cadres supérieurs, membres des professions libérales (composante la plus importante) restaient grandement majoritaires au Parlement national, aux dépens des enseignants, des fonctionnaires publics, des employés et des petits fonctionnaires, ainsi que des ouvriers, qui étaient plus ou moins largement sous-représentés. En 2005, avocats et notaires constituent encore la « catégorie » professionnelle la plus représentée au Parlement national (autour de 25 %)¹⁰, tandis que les enseignants et les fonctionnaires publics – en raison notamment de l'introduction de l'incompatibilité entre cette fonction exercée dans l'administration fédérale et le mandat de député à la Chambre basse – sont pratiquement absents.

Le processus de recrutement parlementaire n'a pas subi de changement notable depuis l'institution du Parlement fédéral en 1848 (composé d'une chambre

(Suite de la note 7 page 167.)

en Suisse, Saint-Saphorin, Ed. Georgi, 1981 ; Wiesli (R.), « Switzerland : The Militia Myth and Incomplete Professionalization », in Borchert (J.), Zeiss (J.), eds., *The Political Class in Advanced Democracies*, Oxford, Oxford University press, 2003 ; Z'graggen (H.), Linder (W.), *Professionalisierung der Parlamente in internationalen Vergleich*, Berne, Institut für Politikwissenschaft, 2004.

8. Weber (M.), *Le savant et le politique*, Paris, Plon, 1959, p. 123 et s. Pour une discussion approfondie de la réflexion weberienne, cf. Borchert (J.), *Die Professionalisierung der Politik. Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*, Frankfurt/Main, Campus, 2003, p. 54 et s. Pour une perspective différente mais à bien des égards complémentaire, cf. Gaxie (D.), *La démocratie représentative*, Paris, Montchrestien, 1996.

9. Best (H.), Cotta (M.), eds., *Parliamentary Representatives...*, *op. cit.*, p. 501.

10. Entre 1975 et 2005, le pourcentage d'« avocats et notaires » reste stable (Kerr (H. H.), *Parlement et société en Suisse*, *op. cit.*, p. 36-37). Sauf indication contraire, les données sociographiques sur les parlementaires suisses présentées ici sont issues d'une base de données mise au point en janvier 2005. Cette base est constituée pour l'essentiel à partir d'informations sur les membres du Parlement suisse disponibles sur le site Internet officiel du gouvernement (www.admin.ch). Je tiens à remercier Mauro Stanga pour sa collaboration dans la collecte des données.

haute, le Conseil des États, et d'une chambre basse, le Conseil national¹¹) : une expérience préalable dans une des institutions représentatives communales et cantonales est la condition préalable à l'accès au mandat parlementaire national¹². En 2005, 85 % des membres du Parlement fédéral avaient précédemment exercé des mandats électifs locaux. L'expérience du recrutement parlementaire par le biais d'une filière strictement interne à un parti politique ou à un syndicat reste minoritaire. Les ressources individuelles (le niveau de formation, le prestige de la profession d'origine) et sociales (réseaux locaux individuels de soutiens), plus que les ressources collectives et politiques, sont essentielles pour accéder au Parlement national : leur importance transparaît aussi à travers la moyenne d'âge des membres du Parlement suisse (54 ans en 2005), qui est parmi les plus élevées en Europe, ce qui, indirectement, témoigne de l'importance des ressources personnelles accumulées au cours de la carrière professionnelle¹³.

Malgré leurs limites, l'ensemble des études disponibles sur le sujet – principalement des rapports mandatés par le Parlement même –, bien que tendant à mettre en exergue la composante « semi-professionnelle » (définie par le nombre d'heures consacrées à l'activité politique) majoritaire au Parlement national, relèvent la présence, minoritaire, de « professionnels » et de « non-professionnels », qui gardent leur profession d'origine (extérieure à la sphère politique) comme occupation principale¹⁴. « Professionnels » et « semi-professionnels » cumulent souvent des charges politiques diverses : pour certains, la combinaison avec d'autres mandats d'élu a été une solution à la fois possible – puisque les législatifs et exécutifs communaux (à l'exception de quelques villes pour ces derniers) exigent eux aussi que la charge soit ou exercée à temps partiel ou de manière accessoire – et nécessaire, une charge unique ne permettant pas une rémunération suffisante. Parmi ceux qui tendent à se professionnaliser, les

11. Le Parlement suisse est caractérisé, en termes de distribution des compétences, par un bicamérisme égalitaire. Malgré les différences de prestige qui distinguent l'appartenance à une chambre ou à l'autre (les membres de la chambre haute bénéficient d'un prestige plus élevé), nous analyserons les parlementaires dans leur ensemble.

12. Andrey (G.), « Personnalité politique et carrière parlementaire : aspects de la longévité de fonction au Conseil national suisse sous le régime majoritaire (1848 à 1918) », in Collectif, *Geschichte und politische Wissenschaft: Festschrift für Erich Gruner*, Berne, Francke, 1975 et Wiesli (R.), « Switzerland: The Militia Myth and Incomplete Professionalization », art. cité.

13. Best (H.), Cotta (M.), eds., *Parliamentary Representatives...*, op. cit., p. 503 ; cf. aussi Mastropaolo (A.), *Il ceto politico. Teoria e pratiche*, Rome, La Nuova Italia scientifica, 1993, p. 102.

14. À noter que depuis les années 1970, on ne dispose plus d'enquêtes approfondies permettant un véritable suivi diachronique. Dans la littérature disponible, l'indicateur adopté pour définir la professionnalisation politique des parlementaires est la proportion de temps que les députés déclarent consacrer aux activités politiques. Malgré son importance, la validité de cet indicateur est à prendre avec beaucoup de précautions : en effet, il faut rappeler que la question de la « surcharge » de travail parlementaire va devenir un enjeu central dans la redéfinition des rémunérations du mandat (comme on le verra par la suite). De plus, il ne faut pas oublier que le mandant de ces enquêtes était le Parlement lui-même.

1) Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse

« spécialistes » dans le métier de parlementaire ne constituent finalement qu'une petite minorité : en 2005, seuls 15 % des membres de l'une des deux chambres du Parlement national cumulaient simultanément une charge d'élu dans un exécutif ou législatif communal ou cantonal. Les trajectoires des parlementaires se dessinent en effet, dans la plupart des cas, à travers le cumul de mandats politiques à la fois dans les institutions, dans un parti (dans ce cas, le plus souvent sans rémunération économique), dans un syndicat, etc. Souvent, le choix d'exercer la totalité ou presque de l'activité professionnelle dans la sphère politique se traduit par un bricolage de mandats et occupations diversement rémunérés¹⁵.

Une seconde voie est celle des parlementaires qui tendent à limiter leurs activités dans la sphère politique à ce mandat, maintenant en même temps des rapports étroits avec le monde économique, notamment celui de la moyenne et grande entreprise, bien souvent à travers l'occupation de postes dans les conseils d'administration de sociétés anonymes¹⁶. Ces liens « organiques » avec le monde économique, que l'accès au Parlement favorise, les développant ou les renforçant, sont souvent associés à la longévité parlementaire, et sont un trait constant dans l'histoire du Parlement suisse au XX^e siècle. Même s'il ne s'agissait pas d'une spécificité réservée aux « non-professionnels » de la politique, ces derniers, notamment les avocats, détenaient en 1975 un nombre de sièges moyen bien supérieur aux autres parlementaires dans les Conseils d'administration de sociétés anonymes¹⁷. Aujourd'hui, on assiste à une relative déconcentration ou diversification, du point de vue professionnel, des mandats dans les entreprises privées : en 2005, entre 75 % et 85 % des députés avocats et, plus en général, professions libérales, entrepreneurs et dirigeants du secteur privé, disposaient d'au moins un siège dans les conseils d'administration des sociétés anonymes, contre 65 % pour l'ensemble des députés toutes professions confondus.

Une autonomisation inachevée du champ politique

Le caractère composite de l'activité des parlementaires s'explique d'abord par une conception non professionnelle de l'institution parlementaire¹⁸. Depuis sa

15. La difficulté même que l'on a à développer une véritable sociographie des parlementaires « professionnels » n'est qu'une manifestation de ce phénomène. Cf. Gruner (E.), *L'Assemblée fédérale suisse. 1920-1968*, op. cit., p. 145 et s. ; Gruner (E.), *Politische Führunggruppen im Bundestaat*, Berne, Francke, 1973, p. 97. De cette complexité témoigne également le fait, selon une enquête réalisée en 2001 (Dembinski (P. H.), Schönenberger (A. M.), *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit*, Genève, Eco'Diagnostic, 2001, p. 23), qu'une partie non négligeable (15 %) des parlementaires déclaraient exercer simultanément des activités à la fois comme salariés et indépendants.

16. Gruner (E.), *Die Wirtschaftverbände in der Demokratie*, Zurich, Erlenbach, 1956 ; Kerr (H. H.), *Parlement et société en Suisse*, op. cit., p. 223 et s.

17. Kerr (H. H.), *ibid.*, p. 225.

18. Sur la distinction entre professionnalisation de la carrière et de l'institution parlementaires, cf. Borchert (J.), *Die Professionalisierung der Politik*, op. cit. ; sur l'autonomisation du champ politique, cf. Gaxie (D.), *La démocratie représentative*, op. cit.

fondation en 1848, la structure et le fonctionnement du Parlement suisse supposent que les membres exercent leur activité de manière intermittente durant l'année, tout en poursuivant l'exercice d'une activité professionnelle rémunérée étrangère à la charge parlementaire. Ce modèle institutionnel – dit « de milice » – exige des conditions particulières relativement peu contraignantes de l'activité parlementaire. En premier lieu, les contraintes relatives à la présence aux séances plénières au Parlement sont faibles : la Suisse exige un taux de présence parmi les plus bas parmi les pays de l'OCDE. À noter, par ailleurs, que durée et nombre de sessions plénières n'ont presque pas changé depuis le XIX^e siècle. En deuxième lieu, les indemnités et revenus perçus pour l'exercice de cette tâche sont restés longtemps très limités¹⁹, bien qu'ils se soient considérablement accrus depuis une quinzaine d'années. Ensuite, pour comprendre les raisons de l'importance décisive des ressources individuelles et sociales, plus que collectives et politiques, le caractère « bricolé » des trajectoires politiques, la longévité parlementaire moyenne plutôt réduite²⁰, ainsi que des liens étroits avec les intérêts privés, il faut prendre en compte, de manière plus générale, la professionnalisation tardive et faible du champ politique suisse.

Si nous entendons la professionnalisation du champ politique comme un processus qui marque une séparation durable des postes de pouvoir politique par rapport à la « société civile », on constate souvent que dans l'histoire européenne occidentale cette séparation advient d'abord dans l'administration publique, puis dans les parlements. L'expérience monarchique, et particulièrement l'absolutisme, ont été des facteurs déterminants dans l'apparition en Europe des premiers corps d'agents politiques spécialisés et rémunérés²¹. Or la monarchie, en particulier dans sa forme absolue, est caractérisée par le processus de concentration et centralisation du pouvoir politique, ce qui contraste avec l'extrême décentralisation propre au cas suisse – un pays épargné par les guerres européennes depuis le XVI^e siècle – avant comme après la fondation de l'État fédéral en 1848²². Depuis la moitié du XIX^e siècle, le processus de centrali-

19. Sur ces aspects, Riklin (A.), Möckli (S.), *Milizparlament ?*, St. Gall, Institut de Science politique, 1990 ; Z'graggen (H.), Linder (W.), *Professionalisierung der Parlamente in internationalen Vergleich*, op. cit.

20. Dans les années 1990, à l'exception de la Grande-Bretagne, la longévité moyenne des membres de onze parlements nationaux européens était de deux à trois législatures et demie (cf. Best (H.), Cotta (M.), eds., *Parliamentary Representatives...*, op. cit., p. 504). En 2005, les membres des deux chambres fédérales suisses pouvaient compter en moyenne sur sept ans de présence, autrement dit moins que deux législatures.

21. Cf. Mastropaolo (A.), *Saggio sul professionismo politico*, Milano, Angeli, 1986 ; Garrigou (A.), *Histoire sociale du suffrage universel en France*, op. cit. ; Phélippeau (E.), *L'invention de l'homme politique moderne*, op. cit. ; Phélippeau (E.), « Sociogenèse de la profession politique », in Garrigou (A.), Lacroix (B.), dir., *Norbert Elias. La politique et l'histoire*, Paris, La Découverte, 1997.

22. Il ne faut pas non plus sous-estimer l'effet exercé par la position insulaire de l'Angleterre ou par les montagnes en Suisse, du point de vue de la genèse de l'administration militaire et plus généralement étatique. Sur cet aspect, en relation à la construction des démocraties européennes, cf. Daalder (H.), « Parties, Elites, and Political Developments in Western Europe », in Palombara (P.), Weiner (M.), eds., *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 47.

2 Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse

sation du pouvoir fédéral se fait dans le cadre d'un compromis entre centre et périphérie, à partir d'une reconnaissance partielle des autonomies décisionnelles des cantons – chaque canton ayant une constitution et un statut d'État et de République – et des communes. Cette faible « autonomie » de l'État fédéral favorise l'enchevêtrement durable entre sphère politique et socio-économique, légitimé par des principes constitutionnels valables aujourd'hui encore. L'État fédéral se fonde sur une conception du rôle subsidiaire des institutions publiques par rapport à la sphère privée, et économique en particulier ; autrement dit, l'État se charge de toutes les tâches que la sphère non étatique n'est pas capable d'assumer. Cet enchevêtrement influence aussi bien les processus de décision que la mise en place des politiques publiques, les formes de recrutement du personnel administratif, que les trajectoires et les formes d'exercice du mandat parlementaire²³. Sur ce point, malgré des différences, la Suisse semble se rapprocher de pays comme la Grande-Bretagne ou les États-Unis, où non seulement la construction de l'État s'est faite en dehors de l'expérience de la monarchie absolue, mais où la sphère économique continue d'exercer un fort impact dans la régulation des affaires de l'État. Ce n'est pas un hasard si, par exemple en Grande-Bretagne, une partie significative de parlementaires occupe également des positions dirigeantes dans des sociétés anonymes, ou si le fonctionariat public favorise moins qu'ailleurs l'essor d'une carrière politique²⁴.

En Suisse toutefois, à la base de la faible professionnalisation politique on retrouve aussi l'autonomisation inachevée de la démocratie représentative. Contrairement à la centralité séculaire assumée par le Parlement dans l'histoire politique anglaise, en Suisse l'institutionnalisation et le développement de la démocratie représentative – dans la première moitié du XIX^e siècle – se font dans un contexte où les diverses formes de démocratie directe sont très diffuses : assemblées populaires, mais surtout référendums et initiatives populaires sont présents à tous les échelons de l'État, national, cantonal, communal. L'usage récurrent et, depuis quelques décennies, croissant des référendums et initiatives populaires, qui se présentent comme instruments de sanction de l'action des élites politiques, limite l'autonomie du champ de la démocratie

23. Rares sont les études sur les trajectoires des élites politiques suisses en lien avec la sphère économique, à l'exception de Kriesi (H.), *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Frankfurt, Campus, 1980. Sur les fonctionnaires, cf. Urio (P.) et alii, *Sociologie politique de la haute administration publique de la Suisse*, Paris, Economica, 1989. Sur l'implication des groupes de pressions économiques dans les processus de décision, cf. Mach (A.), « Associations d'intérêts », in Klöti (U.) et alii, *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, NZZ, 2002, p. 311 et s.

24. Kerr (H. H.), *Parlement et société en Suisse*, op. cit., p. 244 ; Best (H.), Cotta (M.), eds, *Parliamentary Representatives...*, op. cit., p. 501 ; King (A.), « The Rise of the Career Politician in Britain and its Consequences », *British Journal of Political Science*, 11 (2), 1981.

représentative, réduisant le monopole par les partis politiques et le Parlement de la médiation politique et des processus de décision législative²⁵.

La structure décentralisée de l'État et la démocratie directe, dans sa double forme assemblée et référendaire, s'accompagnent d'un « ordre symbolique » qui a fondé la légitimité conditionnelle de la démocratie représentative et de sa professionnalisation, y compris de la sphère parlementaire. Pour saisir cet « ordre », on doit faire appel à ce qu'on peut qualifier de norme culturelle historiquement dominante de l'engagement public en Suisse : le « principe de milice ». Régissant aussi sous une forme spécifique le fonctionnement de l'armée suisse, ce principe définit une activité parlementaire non professionnelle, exercée au service de la communauté, rémunérée de manière modeste ou pas du tout²⁶. Le respect de cette norme implique, au sens wébérien, que l'on ne vit ni « de », ni « pour » la politique, celle-ci n'étant une activité que l'on n'exerce que momentanément et à temps partiel. De plus, contrairement à la définition weberienne de l'activité politique comme vocation ou profession, où l'individu, avec ses ambitions et ses compétences, est central, le principe de milice est fondé sur une conception communautaire de cette activité, comme un service que tout citoyen ordinaire doit rendre à sa commune ou à son pays. Corollaire de la composante bénévole et de l'exercice limité dans le temps ou intermittent des formes de responsabilités assumées dans la sphère publique, le principe « anti-personnalisant » veut que la charge politique ne soit pas le règne des « meilleurs » ou des « experts »²⁷. Les attributs d'honneur et de sacrifice du citoyen ordinaire liés à l'engagement public remontent à la démocratie communale et communautaire suisse d'avant le XVIII^e siècle²⁸. Ce sont cependant des manifestations visibles aujourd'hui encore : que l'on pense qu'environ quatre cinquièmes des communes suisses ne prévoient pas de corps législatif de repré-

25. Cf. Voutat (B.), « Démocratie représentative et démocratie directe : réflexion sur les droits politiques et la citoyenneté », *Mouvements*, 24, 2002. Sur les processus de décision, cf. aussi Papadopoulos (Y.), *Les processus de décision fédéraux en Suisse*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; Sciarini (P.), « La formulation de la décision », in Klöti (U.) et alii, *op. cit.* Sur la faiblesse des partis, en relation aux groupes d'intérêts, cf. Jost (H. U.), « Critique historique du parti politique », *Annuaire suisse de science politique*, 26, 1986.

26. On peut distinguer une activité de milice « obligée » (la conscription, qui jusqu'aux années 1990 s'activait de manière intermittente tout au long de vie adulte du citoyen [homme] suisse) et une activité de milice « bénévole », qui est utilisée dans nombre de services publics et privés (de sécurité, sanitaires, scolaires, associatifs, etc.), ainsi que dans l'exercice de la plupart des charges politiques communales et partisans. Cf. Walliser-Klunge (M.-P.), « Grandeur et décadence de l'esprit de milice », in Weibel (J.-P.), dir., *Aktive Bürgerschaft oder Passive Bevölkerung ?*, Argovie/Francfort, Sauerländer, 2001.

27. Pour une discussion de ces idéaux d'origine athénienne, cf. Borchert (J.), *Die Professionalisierung der Politik*, *op. cit.*, p. 133 et s.

28. Elazar (D. J.), « Civil Society and Commonwealth : Two Models of Democratic Republicanism » et « Communal Democracy and Liberal Democracy : An Outside Friend's Look at the Swiss Political Tradition », in Elazar (D. J.), ed., *Commonwealth. The Other Road to Democracy. The Swiss Model of Democratic Self-Government*, Lanham, Lexington books, 2001 ; Clark (T. N.), « The Swiss Communal Ethic », in Elazar (D. J.), ed., *ibid.* Pour des réflexions convergentes, à l'aide du concept de « démocratie populiste », cf. Canovan (M.), *Populism*, London, Junction, 1981, p. 192 et s.

sentants et pratiquent la démocratie directe sous la forme de l'assemblée communale²⁹. Même au sein des élites politiques, autre témoignage du caractère peu personnalisé des charges politiques, le gouvernement collégial, au plan fédéral mais aussi dans la plupart des exécutifs cantonaux, impose traditionnellement par ses règles de fonctionnement et de décision la priorité du groupe sur les membres individuels (qui, publiquement, sont tenus de défendre des positions communes) ; de plus la figure du premier ministre est absente de l'exécutif, et la tâche du « président » est assumée chaque année à tour de rôle par un membre différent.

Plus fondamentalement, la professionnalisation du champ politique suisse durant le XX^e siècle est limitée par la combinaison d'une stabilité particulièrement élevée des systèmes de parti et des coalitions gouvernementales (sur le plan national mais aussi cantonal) et d'une intégration plus ou moins systématique des partis minoritaires dans l'exercice du pouvoir³⁰. Sur le plan fédéral, la stabilité parlementaire fut une condition décisive de l'accord entre les principaux partis, conventionnellement appelé « formule magique », qui a permis, entre 1959 et 2003, de conserver une composition identique du gouvernement fédéral. De manière plus générale, depuis 1848 le gouvernement fédéral n'a jamais été renouvelé complètement lors d'une élection, ses membres étant élus individuellement. Ainsi, à côté d'une série d'autres éléments, dont la démocratie directe, stabilité et intégration ont contribué à freiner le processus de professionnalisation des partis politiques. Les partis qui participent depuis plusieurs décennies, souvent de manière ininterrompue, aux exécutifs, sont moins incités (par cette situation de rente) à investir dans le développement des organisations partisans ou à faire pression pour bénéficier de financements publics, de manière directe, ou indirecte, notamment par la rémunération des parlementaires³¹. Ainsi, la Suisse n'a pas eu de véritable parti bureaucratique « de masse ». Encore

29. Dans la plupart des cantons, notamment alémaniques, les petites communes ne disposent pas d'organe législatif composé d'élus. Cf. Geser (H.), « Die Gemeinden in der Schweiz » in Klöti (U.) et alii, *op. cit.*, p. 443 et s.

30. Cet élément contribue à expliquer le contraste entre l'expérience suisse et celle des États-Unis, marquée par une logique de compétition intense fondée sur le système majoritaire. Communes aux deux pays sont par contre la forte interpénétration entre champs économique et politique et l'existence (dans plusieurs États américains) de formes de démocraties référendaires très développées. Cependant, en Suisse le poids de l'argent dans les carrières parlementaires, ainsi que la professionnalisation du travail de mobilisation électorale sont nettement plus réduits. Sur le cas américain, cf. Ihl (O.), « *Deep pockets*. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique aux États-Unis », in Offerlé (M.), dir., *La profession politique*, *op. cit.*

31. Ces réflexions sont inspirées de Panebianco (A.), *Modelli di partito*, Bologne, Il Mulino, 1982, p. 210 et s. Sur la stabilité exceptionnelle du gouvernement suisse en comparaison internationale dans période 1945-1999, cf. Lijphart (A.), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven-London, Yale University Press, 1999, p. 132-133 ; sur la stabilité des gouvernements cantonaux suisses, cf. Vatter (A.), *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Opladen, Leske-Budrich, 2002, chap. 2.

aujourd'hui, les moyens financiers limités dont disposent les principaux partis ne leur permettent de ne rétribuer que quelques rares permanents³².

Vers la professionnalisation comme enjeu politique

Jusqu'aux années 1960, cette configuration particulière, du point de vue institutionnel, électoral et culturel, n'a permis qu'une expression restreinte du processus de professionnalisation parlementaire. Depuis, dans un contexte de transformations plus larges investissant le champ politique suisse, on assiste à la remise en question partielle des fondements institutionnels du Parlement « de milice » et de son discours légitimateur traditionnel.

Un scandale déclencheur

Pour saisir ces mutations, nous pouvons distinguer une première phase, qui s'étend des années 1960 à la décennie 1980. La question essentielle porte sur le hiatus entre l'exigence de défendre l'image du Parlement de milice, d'une part, et la reconnaissance des implications matérielles de la charge parlementaire, de l'autre. L'affaire dite des « Mirages », scandale politique qui éclate en 1964, est à l'origine de ce processus de reconnaissance. De par ses caractères de « pouvoir instituant³³ », cet événement secoue profondément et durablement la vie politique suisse. Lors d'une séance, les parlementaires apprennent l'existence d'une demande injustifiée de financement relative à l'achat d'avions militaires proposée par le gouvernement. L'affaire, qui aura beaucoup d'écho dans la presse, poussera le Parlement à créer la première commission d'enquête de son histoire. Surtout, il mettra en évidence, d'une part, la nécessité de procéder à des réformes qui renforcent la capacité de contrôle parlementaire sur les activités du gouvernement et de l'administration publique³⁴, d'autre part, les limites du fonctionnement traditionnel du Parlement, que la majorité de ses membres reconnaîtra pour la première fois.

En effet, au tournant des années 1960 et 1970, un nouveau discours, appuyé sur le savoir des historiens et politologues, mobilisés à cette occasion comme

32. Ladner (A.), Brändle (M.), *Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen ?*, Zurich, Seismo, 2001. Le financement public des partis reste très limité, présent uniquement dans quelques cantons. Cf. Balmelli (T.), *Le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Entre exigences démocratiques et corruption*, Fribourg, Editions universitaires de Fribourg, 2001. En général, le seul financement public (indirect) dérive de la part d'indemnités que les parlementaires versent à leur parti respectif.

33. Sur le pouvoir que peut avoir le scandale dans certains contextes, cf. De Blic (D.), Lemieux (C.), « Le scandale comme épreuve. Éléments de sociologie pragmatique », *Politix*, 18 (71), 2005.

34. Cf. Urio (P.), *L'affaire des Mirages. Décision administrative et contrôle parlementaire*, Genève, Éd. Médecine et Hygiène, 1972.

experts par les services gouvernementaux et parlementaires, ouvre peu à peu une brèche. Pour la première fois, la majorité du Parlement commence à reconnaître l'écart entre la réalité de la charge et l'image idéalisée des parlementaires de milice : une partie des parlementaires est désormais, de fait, composée de professionnels de la politique, leurs occupations se concentrant essentiellement dans la sphère politique. De plus, insistant sur l'ampleur croissante des tâches législatives et du temps consacré, ce discours se focalise sur la nécessité d'adapter les conditions de travail des parlementaires. Étant considérées comme nécessaires au renforcement des tâches de contrôle du législatif, les conditions matérielles du travail des parlementaires prennent une importance nouvelle dans le débat politique. Par la suite, ce discours sera à la base de l'adaptation des indemnités et de l'introduction, en 1968, puis sous une forme plus systématisée en 1972, des indemnités annuelles, en plus des indemnités journalières et de déplacement.

Cependant, les implications de ce discours sont loin de faire consensus. Alors que la plupart des parlementaires s'accordent sur des changements limités et graduels, une minorité demande une remise en question des fondements du Parlement de milice. Ces critiques portent surtout sur ce que ses tenants appellent les « ingérences » que, précisément grâce à ce système, l'économie peut exercer sur la politique, ainsi que sur les « conflits d'intérêt » qu'engendrerait la collusion des deux sphères. Durant les années 1970 et 1980, dans une phase historique marquée par une sensible avancée de l'intervention de l'État dans l'économie, cette question forme un véritable différend, opposant la gauche parlementaire (essentiellement le Parti socialiste) aux partis de centre-droit (surtout le Parti radical, de tradition libérale et républicaine, et le Parti chrétien-démocrate). L'enjeu et le conflit auquel il donne lieu traduisent en fait la lutte pour l'imposition de deux conceptions distinctes et opposées de l'indépendance parlementaire. Selon la Commission parlementaire, qui dépose en 1978 le rapport le plus important réalisé à ce jour à ce sujet³⁵, le système de milice présenterait toujours certains avantages. Le maintien d'une profession dite civile, en plus d'un rapport direct avec le monde des intérêts organisés, permettrait selon elle l'acquisition de compétences utiles aux discussions et décisions parlementaires. Toujours selon cette Commission, dans ce système, le député serait à même d'exercer son mandat avec une « plus grande indépendance », puisque son revenu parlementaire ne constitue qu'une partie de son gain. Le renouvellement de sa candidature n'est pas non plus une question vitale, et cela lui assure une certaine autonomie face aux partis. Il est moins enclin à vouloir

35. Commission d'études sur l'Avenir du Parlement, « Rapport final présenté aux Chambres fédérales le 29 juin 1978 », *Feuille fédérale*, vol. 2, 1978. Cf. aussi Chevallaz (G. A.), « Parlement de professionnels ou Parlement de miliciens », *Politische Rundschau*, 49 (1), 1970, p. 13, cité in Kerr (H. H.), *Parlement et société en Suisse*, op. cit., p. 236.

garder son mandat, puisqu'il peut y renoncer à tout moment sans subir des dégâts d'ordre matériel graves³⁶. Il s'agit donc d'une conception où l'« indépendance » du parlementaire par rapport aux contraintes partisans est prioritaire, ou du moins « plus désirable » que par rapport à la « société civile », conçue comme sphère à la fois citoyenne et économique. Principe de subsidiarité, dimension « anti-politique » de la milice (traduisant la méfiance envers une politique conçue comme activité séparée), conception libérale du représentant, ainsi qu'intérêt à conserver des sources de rémunération élevées tendent ainsi ici à converger dans l'argumentaire des défenseurs de la milice.

Enfin, ce différend politique révéla aussi l'existence d'intérêts spécifiques au sein du corps parlementaire. À cette époque, les représentants de la droite, davantage que les socialistes, disposaient de ressources financières (dues à une participation plus forte à des conseils d'administration), et même, pour certains, de moyens spécifiques, tels des collaborateurs personnels³⁷. La dernière intervention des socialistes allant dans ce sens date de 1989, lorsqu'un député avait déposé une initiative visant à « lutter contre la concentration du pouvoir politique et économique », afin de reconquérir la « confiance du peuple » par une plus grande « transparence » des activités des parlementaires³⁸. À noter que cette proposition rendant incompatible la charge parlementaire avec l'exercice d'une fonction dirigeante rémunérée sera facilement balayée par la grande majorité du Parlement en 1991, qui pourra compter sur l'appui même d'une partie des socialistes. Au fil du temps, un compromis finira par être trouvé : les deux camps s'accordent non seulement sur la nécessaire amélioration des conditions de travail et de la rémunération publique, mais aussi sur une meilleure transparence des liens entretenus par tout parlementaire avec le monde économique³⁹. Cette convergence de vues s'explique probablement aussi par le fait que, depuis les années 1970, l'occupation de postes hautement rémunérés dans les conseils d'administration des sociétés anonymes est devenue de moins

36. Commission d'étude sur l'Avenir du Parlement, *op. cit.*, p. 1007.

37. Cf. Kerr (H. H.), *Parlement et société en Suisse*, *op. cit.*, p. 227 et s. Selon une enquête réalisée en 1990, les ressources personnelles à disposition de chaque parlementaire, de provenance aussi bien personnelle que de l'économie privée ou des groupes de pression, variaient considérablement selon l'appartenance partisane. 81 % des représentants du Parti radical démocratique disposaient de ressources diverses (appui administratif, bureau, collaborateur, etc.) et seulement 43 % des socialistes. Cf. Riklin (A.), Möckli (S.), *Milizparlament ?*, *op. cit.*, p. 12 et s.

38. À souligner pourtant qu'un postulat adressé au Parlement par un autre député socialiste en 2002, qui demandait une transparence sur les revenus et les fortunes de chaque parlementaire, a été rejetée (cf. *Bulletin officiel*, Conseil national, 18 septembre 2002, p. 1270).

39. Depuis 1985, tous les liens économiques importants doivent être inscrits dans un Registre approprié à disposition des deux chambres. En 1975, 20 % des représentants du Parti socialiste suisse déclarent être membres du conseil d'administration d'au moins une société anonyme, alors que la moyenne est de 53 % (cf. Kerr (H. H.), *Parlement et société en Suisse*, *op. cit.*, p. 231). Des modifications législatives successives introduisent une transparence ultérieure, notamment l'obligation pour le parlementaire de déclarer ceux de ses intérêts qui sont directement concernés par un objet en délibération dans lequel il est impliqué.

en moins une prérogative des représentants des partis du centre-droit⁴⁰. Le thème des rémunérations parlementaires continuera à être largement débattu tout au long des années 1980 ; la Loi sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions attribuées aux groupes parlementaires introduite en 1988 – qui augmente notamment les indemnités par rapport à la loi précédente de 1972 – est adoptée pratiquement sans opposition. Cependant, il s'agit de la dernière loi de ce genre, jusqu'à nos jours, qui sera acceptée avec un soutien parlementaire aussi large.

Entre discours anti-establishment et tendances à la professionnalisation du Parlement

Par la suite, les modifications des conditions d'exercice de la charge parlementaire se manifesteront dans un contexte socio-politique en mutation profonde. Au tournant des années 1990, avec la fin de la guerre froide, l'accélération du processus d'intégration européenne va devenir l'un des enjeux plus importants dans le champ partisan et référendaire suisse, favorisant l'éclatement d'une crise socio-économique sans précédent depuis les années 1930. Cette crise coïncide avec une fragilisation du soutien électoral des principaux partis, contestés à gauche et à droite de l'échiquier politique, ainsi que d'une apparente diminution de la « confiance » populaire envers les principales institutions politiques⁴¹.

Dans ce nouveau scénario, une division inédite se dessine dans le champ parlementaire, lorsque la majorité décide d'augmenter largement les rémunérations et les moyens financiers à disposition des députés et sénateurs. Cette fois, les « faits » déclencheurs sont l'augmentation des compétences et des tâches du Parlement liés notamment aux exigences d'adaptation des lois suisses à celles de l'Union européenne⁴². La surprise est limitée de voir alors la question des moyens et des rémunérations des parlementaires opposer les membres de partis de gauche et du centre-droit, favorables à ces mesures, aux représentants de la

40. En 2005, 49 % des socialistes actifs dans le Parlement suisse déclarent ce type de lien, contre une moyenne générale de 65 %. Toujours en 2005, la participation à d'autres sociétés à but lucratif (y compris sous la forme de coopératives) intéresse 17 % des parlementaires socialistes alors que la moyenne générale est de 29 %. Il faut remarquer tout de même que la participation au Conseil d'administration d'une grande banque internationale ne comporte bien sûr pas la même rémunération que dans le cas d'une société anonyme ou d'une coopérative d'envergure locale.

41. Sur l'augmentation de la volatilité électorale et la transformation du système de parti (sur le plan cantonal et fédéral), cf. Ladner (A.), *Stabilität und Wandel von Parteien und Parteiensystemen. Eine vergleichende Analyse von Konfliktlinien, Parteien und Parteiensystemen in der Schweizer Kantonen*, Wiesbaden, VS Verlag, 2004. Sur la « confiance institutionnelle », cf. Mazzoleni (O.), Wernli (B.), *Cittadini e politica in Svizzera. Interesse, partecipazione, istituzioni e partiti politici. Ginevra, Ticino e Zurigo a confronto*, Bellinzona, Ufficio di statistica, 2002, chap. 3.

42. Cf. *Bulletin officiel*, Conseil national, 26 septembre 1990, p. 1639 et s. ; voir aussi, Riklin (A.), Möckli (S.), *Milizparlament ?*, op. cit. et Lüthi (R.), « Das Parlament » in Klöti (U.) et alii, *Handbuch der Schweizer Politik*, p. 137 et s.

droite « radicale » et « national-populiste », opposée au rapprochement de la Suisse avec l'Union européenne. Parmi ces opposants, le rôle principal revendra à l'Union démocratique du centre (UDC), à l'époque le plus petit parti de gouvernement qui, en contraste avec les positions de centre-droit et plutôt modérées qu'il avait assumées par le passé et sous l'impulsion de son aile « *anti-establishment* » et de son leader Christoph Blocher, subira une profonde radicalisation à droite durant les années 1990. En partie comparable aux cas *Freiheitliche Partei* autrichien et à *Forza Italia*, la « nouvelle » UDC développe un agenda politique fondé essentiellement sur la défense de l'intégrité nationale, notamment sous la forme d'une opposition à l'intégration européenne, et sur le néo-libéralisme économique⁴³.

L'opposition à la professionnalisation parlementaire est une composante importante du discours *anti-establishment* de la « nouvelle » UDC. En 1990, une commission de l'Assemblée fédérale chargée de proposer une réforme du travail parlementaire, à la suite de l'initiative d'un député, commence à mettre en question une des dimensions clé de l'interprétation traditionnelle du système de milice, la valorisation de l'« amateur » : « C'est mal poser le problème que d'opposer Parlement de milice et Parlement professionnel, question parfois controversée [...]. Il s'agit [...] non pas de se demander s'il faut passer d'un Parlement de milice à un Parlement de professionnels, mais bien plutôt de reconnaître le caractère professionnel de la fonction de député et de rémunérer celle-ci en conséquence⁴⁴. » La majorité se défendra de vouloir introduire une charge parlementaire à plein-temps, mais avancera néanmoins l'argument selon lequel l'accroissement des tâches et les exigences d'un travail efficace et compétent ne sont plus compatibles avec une activité parlementaire « dilettante ». Même si les résultats de cette commission suscitent de vifs débats, y compris parmi les représentants du centre-droit, les bases de légitimation traditionnelle de la charge parlementaire sont *de facto* remises en cause. De la professionnalisation politique bricolée, sans véritable centre, on passe à la possibilité de rendre la professionnalisation parlementaire réalisable, donnant le « choix » au parlementaire de faire de l'activité législative son centre de gravité.

Contre cette vision du parlementaire comme « expert » rémunéré, l'UDC s'érige en défenseur de la conception traditionnelle du système de milice et de l'exception suisse. S'il ne se présente pas de façon toujours unanime, le groupe parlementaire UDC va néanmoins poursuivre une opposition, entamée au cours des années 1990, à toute réforme visant l'augmentation des indemnités et plus généralement des moyens financiers alloués aux parlementaires. En parti-

43. Cf. Mazzoleni (O.), *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la « nouvelle » UDC*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.

44. Rapport de la commission chargée d'examiner l'Initiative parlementaire Réforme « Petitpierre », présenté en mars 1990 in *Bulletin officiel*, Conseil national, 26 novembre 1990, p. 1627.

1) Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse

culier, le groupe parlementaire de ce parti critique la proposition d'abolition de la limitation de la durée pendant laquelle un parlementaire peut siéger dans une commission permanente, et celle concernant la rémunération d'un collaborateur personnel, comme aussi la volonté de renforcer le rôle du Parlement, et partant l'emprise de l'État sur la société. C'est surtout Christoph Blocher, élu de longue date (parlementaire national de manière ininterrompue de 1979 jusqu'à 2003, président de la section cantonale de l'UDC de Zurich entre 1975 et 2003), mais aussi dirigeant d'une grande entreprise industrielle, qui défendra le plus fermement la conception du mandat parlementaire comme charge « honorifique ». C'est toujours le député Blocher qui, à partir de 1992, accuse les représentants des autres principaux partis de se constituer ainsi en « caste politique », de vouloir bâtir un Parlement de « fonctionnaires payés », de vouloir imposer un « Parlement d'apparatchiks⁴⁵ ». Ainsi, pour la première fois dans l'histoire suisse, un parti issu d'une tradition de centre-droit, représenté depuis des décennies dans le gouvernement fédéral, commence à brandir avec une intention polémique, sous l'égide de sa fraction la plus extrême, le terme de « classe politique », laissant planer l'idée que les parlementaires voulant une augmentation des indemnités seraient à même de devenir une « clique » qui défendrait ses propres intérêts contre les « intérêts du peuple ».

L'émergence de ce conflit autour des rémunérations témoigne plus largement du déclin de l'« ordre symbolique » qui avait fixé la milice comme norme indiscutée de l'engagement public, non seulement comme légitimation de la charge parlementaire, mais aussi au-delà. En effet, au moment où ces réformes du Parlement sont débattues, l'armée, comme institution étatique capable de mobiliser tout citoyen suisse masculin de l'âge de 20 à 50 ans selon le principe de la milice (avec des rappels réguliers), commence aussi à voir son mode de fonctionnement remis en cause. La guerre froide terminée, prend corps une série de transformations profondes de la conscription qui vont dans le sens d'une réduction du poids de la composante milicienne de l'armée et d'une augmentation du rôle des professionnels. Le lien intime entre système de milice et identité nationale, que la forme de la conscription avait contribué à forger, permet aussi de comprendre la facilité avec laquelle cette norme de l'engagement, une fois remise en discussion, peut devenir la base pour un discours « *anti-establishment* » d'une force politique qui met au centre la défense de l'intégrité nationale. Ainsi, la visée « anti-politique » inscrite de manière latente dans cette conception anti-élitaire de l'engagement, est poussée à ses extrêmes conséquences. De base du consensus helvétique, elle se transforme en ressource polémique⁴⁶. Expression

45. Blocher (C.), « *Parlamentarische Initiative. Parlamentsreform* », *Bulletin officiel*, Conseil national, 19 juin 1991, p. 1175.

46. Kobi (S.), *Des citoyens suisses contre l'élite politique : le cas des votations fédérales. 1979-1995*, Paris, L'Harmattan, 2000.

d'un refus de la personnalisation de l'engagement, elle est paradoxalement reprise par le parti même qui, plus que nul autre, introduit la personnalisation dans la politique suisse, notamment par le rôle clé assumé par son principal leader.

Cette valorisation par opposition de la « milice » s'actualise notamment dans le champ référendaire. En 1991, l'UDC soutiendra le référendum populaire lancé contre l'augmentation des indemnités et des moyens financiers à allouer aux parlementaires. Il est rare que l'alliance entre les trois principaux partis (Parti radical, Parti démocrate-chrétien, Parti socialiste) et le gouvernement sorte aussi affaiblie par le verdict populaire : en septembre 1992, les lois qui composaient la réforme du Parlement sont refusées par une nette majorité de votants : 72,4 %, pour la loi sur les rétributions, 69,4 % pour la mise à disposition d'un collaborateur personnel. Les arguments du gouvernement et de la majorité ne feront pas mouche, en dépit du fait que la réforme avait officiellement comme but d'améliorer les « compétences techniques » et les « aptitudes à la gestion » du Parlement face à des problèmes de plus en plus « complexes », de contrer l'effet socialement très sélectif des charges parlementaires, réservé à « certains privilégiés » (pour reprendre les mots de propos tenus par les socialistes, mais pas uniquement)⁴⁷. Pour l'UDC c'est un véritable exploit, et cela d'autant plus que la votation populaire de décembre 1992 pour l'adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen, où l'UDC et ses alliés remporteront une autre importante victoire, est assurée par un écart de voix beaucoup plus faible⁴⁸.

Ce qui est aussi décisif est que ces succès référendaires et les autres qui vont suivre vont favoriser le succès de l'UDC dans le champ électoral. Dans les élections de la Chambre basse du Parlement (élue à la proportionnelle), l'UDC passe de 12 % des suffrages en 1991 à 26,7 % en 2003 (22,5 % en 1999). Il deviendra ainsi le principal groupe parlementaire dans le Conseil national, avec 55 sièges sur un total de 200. Cette avancée « spectaculaire », pour l'histoire de la Suisse moderne, n'est pas uniquement le produit d'une stratégie « d'attaque » (contre la stratégie de « conservation » des autres principaux partis, habitués à la stabilité), mais aussi d'une dotation de ressources propres considérables (Blocher serait au moins multimillionnaire en francs suisses). La force de la « nouvelle » UDC s'exprime par un processus de professionnalisation des campagnes qui contraste avec la faiblesse des moyens à disposition des autres

47. Les parties de texte entre guillemets sont tirées de la brochure officielle distribuée à tout citoyen suisse avant la votation : Conseil fédéral suisse, *Votation populaire du 27 septembre 1992. Explications du Conseil fédéral*, Berne, 1992.

48. Sur cette votation « historique » et le rôle joué par l'UDC, cf. Kriesi (H.) *et alii*, *Analyse de la votation fédérale du décembre 1992*, Genève/Berne, Gfs/Université de Genève, 1993 ; Kobi (S.), *Des citoyens suisses contre l'élite politique*, *op. cit.*

partis et des candidats, rarement confrontés à une offensive électorale d'une telle envergure et d'une telle durée⁴⁹. La radicalisation et le succès de ce parti marquent ainsi l'émergence d'une nouvelle génération d'entrepreneurs politiques, parlementaires réunis autour d'un *leadership* soudé, économiquement actifs surtout dans les professions indépendantes des affaires, de l'industrie ou du commerce, disposant d'importantes ressources économiques propres à s'investir dans les campagnes électorales et référendaires, mais aussi d'un ancrage partisan qui contredit partiellement le principe « d'indépendance » face au parti qui voulait légitimer le système de milice⁵⁰.

Agissant dans un champ politique faiblement autonomisé et spécialisé, mais caractérisé par la remise en question des bases traditionnelles de légitimation de la représentation parlementaire, les partis et les parlementaires acculés à la défensive par l'avancée de l'UDC et l'augmentation de l'incertitude politique (qui débouche entre autre, en 2003, sur la remise en question de la « formule magique » qui avait guidé la distribution des sièges gouvernementaux depuis 1959) trouvent une réponse dans le renforcement de la professionnalisation de l'institution parlementaire. Bien que les rapports de force au Parlement aient changé depuis la votation populaire de 1992, les partis de centre-droit et de gauche se montrent encore plus décidés de poursuivre leur propos lors des débats menés en 2000, puis en 2002. Certes, l'expérience de l'échec de la votation populaire de 1992 les pousse à imposer de nouvelles règles du jeu qui renversent la primauté de l'équilibre entre démocratie représentative et démocratie directe. Les nouvelles réformes qui demandent une augmentation des indemnités parlementaires sont introduites, malgré l'ouverte opposition de l'UDC, par le biais de changements apportés aux règlements internes, plutôt que par des modifications de la loi, et cela afin d'éviter un nouveau référendum populaire.

Nous avons donc vu comment les enjeux et les controverses liés à la légitimation de la charge parlementaire nationale en Suisse sont à la fois conditions et conséquences du tour singulier pris par la dynamique du processus de professionnalisation parlementaire et, plus largement, des continuités et des transformations du contexte socio-politique. D'une part, fidèle à une longue tradition, l'organisation du Parlement suisse se base officiellement à l'heure actuelle sur le principe d'une charge parlementaire à temps partiel. Sur ce plan, les adapta-

49. Cf. Skenderovic (D.), *The Radical Right in Switzerland. Postwar Continuity and Recent Transformations*, Thèse de doctorat, Fribourg, Université de Fribourg, 2004, p. 231 et s. ; Mazzoleni (O.), Skenderovic (D.), « The Rise and Impact of the Swiss People's Party : Challenging Swiss Consociationalism », in Delwit (P.), Poirier (P.), eds, *The New Right-Wing Parties at the Power*, London, Routledge (à paraître).

50. En 2005, les élus de l'UDC au Parlement occupent plus souvent que les membres des autres principaux groupes parlementaires une charge de responsabilité dans leur organisation partisane (sur le plan fédéral, cantonal ou communal).

tions législatives tendent à conforter ce modèle. La compatibilité entre charges représentatives et charges lucratives extrapolitiques – à condition qu’elles soient déclarées – est donc acquise, au-delà des quelques controverses sur leur transparence. Par ailleurs, l’indépendance du Parlement par rapport à l’administration publique sort renforcée : appuyé par une majorité de centre-droit et droite, le Parlement suisse a confirmé en 2000 l’incompatibilité entre le fonctionariat public national et la charge parlementaire, assurant ainsi à long terme une place décisive aux professions libérales et aux entrepreneurs – les profils les moins marqués par une activité politique exercée à plein-temps – au Parlement⁵¹. D’autre part, sous la pression de conjonctures critiques, les modifications législatives et les règlements parlementaires introduits depuis les années 1960, mais surtout dans les années 1990 et 2000, font que les députés ou les sénateurs suisses relativement assidus dans leur travail parlementaire, participant à l’une des multiples commissions permanentes, arrivent chacun à obtenir une rémunération par le Parlement (indemnités annuelles et journalières, contribution annuelle aux dépenses de personnel et de matériel, contribution à titre de prévoyance, etc.) qui n’est pas loin de leur suffire pour vivre⁵² ; et cela même si, dans l’ensemble, revenus et indemnités restent en dessous des rétributions accordées aux parlementaires par la plupart des pays occidentaux.

Cette transformation partielle des conditions d’exercice du mandat parlementaire renvoie à une crise des formes de légitimation traditionnelles de ce mandat. L’idéal de l’engagement non professionnel et honorifique, qui a fait longtemps la spécificité de la Suisse en Europe, a perdu une grande part de son pouvoir normatif auprès des élites parlementaires. Les arguments sur l’augmentation des responsabilités du Parlement, valorisant les nouvelles compétences requises pour faire face à la plus grande complexité technique du travail parlementaire, la valorisation de l’« expertise » et du « professionnalisme », la critique des conditions inégales d’accès et d’exercice de la charge parlementaire contribuent à remettre en cause des piliers essentiels de l’ancien « principe de milice ». Cependant, le déclin institutionnel et symbolique du « système de milice » parlementaire ne semble pas coïncider avec l’émergence d’une légitimation sociale et politique puissante du professionnalisme parlementaire. En effet, il est important de remarquer que, contrairement à d’autres contextes, y compris en France, le principe de la professionnalisation parlementaire

51. La modification de la loi sur le statut des fonctionnaires, puis des lois sur le personnel fédéral et parlementaire, concerne uniquement la Chambre basse (le Conseil national). Comme nous l’avons mentionné, la présence des fonctionnaires était négligeable même dans le passé. Cf. Kerr (H. H.), *Parlement et société en Suisse*, op. cit., p. 35 et 280. Selon une enquête conduite en 2001, seulement 5 parlementaires sur 200 exerçaient une fonction dans une administration cantonale ou communale. Cf. Dembinski (P. H.), Schönenberger (A. M.), *Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit*, op. cit., p. 23.

52. Pour une synthèse de la situation en 2003, cf. Graf (M.), « Einkommen und Spesenentschädigungen der Mitglieder der Bundesversammlung », *Parlement/Parlament/Parlamento*, 2, 2004, p. 27-29.

(nationale) est loin de se banaliser, y compris chez les tenants d'une amélioration nette des conditions de travail des parlementaires, qui craignent un nouveau démenti référendaire.

De part son ambivalence, la configuration socio-politique ouverte par les années 1990, encore plus que celle des années 1960 et 1970, apparaît comme singulièrement propice à la diffusion d'un discours anti-professionnalisation en Suisse. En témoigne l'usage du principe de milice, devenue une puissante ressource polémique pour la « nouvelle » UDC, dont les implications dépassent largement la question de la professionnalisation politique. Cet enjeu touche indirectement à l'une des controverses centrales de la politique suisse depuis la fin de la guerre froide : la place de ce pays face à l'intégration européenne (à l'heure actuelle, la Confédération helvétique n'adhère pas à l'Union européenne, mais dispose d'accords bilatéraux spécifiques, issus de nombreux conflits politiques). Or le discours politique pro-européen tend à aller de pair avec celui qui prône l'amélioration des conditions de travail du parlementaire suisse face à l'augmentation de ses charges et compétences. Chez les tenants de l'intégration européenne, le Parlement suisse semble de moins en moins jugé à l'aune de la traditionnelle « exception » helvétique, que l'UDC tend à monopoliser sous la bannière d'une défense de l'intégrité nationale. Ainsi, la comparaison internationale s'impose de plus en plus aussi comme critère, à son tour disputé, de mesure et d'adéquation des conditions d'exercice du Parlement suisse. Ainsi, bien que de manière différente et moins publiquement visible que la question européenne, l'enjeu de la professionnalisation parlementaire participe d'un plus large processus de repositionnement de ce pays au cœur de l'Europe.

Oscar MAZZOLENI est directeur de recherche à l'Observatoire de la vie politique (Ustat), Suisse. Ses recherches portent sur le comportement politique, sur les partis de la droite radicale et sur les élites politiques.

oscar.mazzoleni@ti.ch

Il est l'auteur de *Nationalisme et populisme en Suisse. La radicalisation de la « nouvelle » UDC*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.

politix

revue des sciences sociales du politique

Rédaction
Département de science politique
Université de Paris I
17, rue de la Sorbonne
75231 Paris Cedex 05

Secrétaire de rédaction
Marie-Hélène Bruère
Marie-Helene.Bruere@univ-paris1.fr

Rédacteurs en chef
Yannick Barthe, Brigitte Gaïti

Directeur de publication
Nathalie Jouven

N° Commission paritaire
0308 T 87705

ISSN
0295-2319

Périodicité
revue trimestrielle

Impression
Imprimerie Jouve
11, boulevard de Sébastopol, 75001 Paris

Dépôt légal
Septembre 2006, N° 409971B

Revue publiée avec le concours
du Centre National
de la recherche scientifique,
du Centre National du livre
et du Département de science
politique de la Sorbonne

© Armand Colin

Tous droits de traduction, d'adaptation et de reproduction par tous procédés réservés pour tous pays. En application de la loi du 1^{er} juillet 1992, il est interdit de reproduire, même partiellement, la présente publication sans l'autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

All rights reserved. No part of this publication may be translated, reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or any other means, electronic, mechanical, photocopying recording or otherwise, without prior permission of the publisher.

L'ambition de *Politix* consiste à la fois à contribuer au renouvellement des thèmes abordés par la science politique, en permettant notamment à de jeunes auteurs de présenter le résultat de leurs recherches, à faire connaître et reconnaître l'apport de la science politique par les spécialistes des autres sciences sociales intéressés par la dimension politique des phénomènes sociaux, et à décloisonner ainsi la science politique dans la perspective d'un véritable débat intellectuel inter-disciplinaire. L'ouverture disciplinaire se manifeste au travers des thèmes abordés :

- revisiter les objets canoniques de la science politique,
- explorer de nouveaux champs de recherche,
- être en phase avec une certaine « actualité » et être attentifs aux débats méthodologiques, en s'interrogeant notamment sur les rapports entre la sociologie et l'histoire, les frontières disciplinaires, la soviétologie, les usages de la biographie ou encore les différents visages de la science politique américaine contemporaine.

Comité scientifique

L. Boltanski, P. Bourdieu (†), M. Callon, C. Charle, J. Chevallier, A. Desrosières, M. Dobry, C. Emeri, S. Epstein, P. Favre, A. Garrigou, D. Gaxie, J. Gerstlé, B. Lacroix, J. Lagroye, J. Leca, G. Lenclud, A. Mastropaolo, G. Mauger, M. Merle (†), P. Muller, M. Offerlé, T. Tackett.

Comité éditorial

Y. Barthe (CNRS, CSI-École des mines), R. Bertrand (FNRS, CERI-IEP de Paris), L. Blondiaux (IEP de Lille, CERAPS), M.-H. Bruère (Université Paris 1), J.-L. Briquet (CNRS, CERI-IEP de Paris), D. Cardon (France Telecom Recherche & Développement, PRISME), A. Collovald (Université de Nantes, CENS), N. Dodier (EHESS, GSPM), O. Fillieule (Université de Lausanne, CRAPUL), B. Gaïti (Université de Paris Dauphine, IRIS-CREDEP), C. Guionnet (Université Rennes 1, CRAPE), J.-P. Heurtin (Université de Nice, GSPM), C. Lemieux (EHESS, GSPM), C. Lomba (CNRS, CSU-IRESCO), C. Robert (CNRS, CERAPS-Université Lille 2), F. Sawicki (Université Lille 2, CERAPS), P. Sernà (Université Paris 1, IHRE).

Responsable du comité de lecture

B. François (CRPS, Université Paris 1)

Articles en ligne
www.editions-sedes.com



Sommaire n° 75

807 24

Éditorial

Dossier : Dispositifs participatifs

Coordonné par Loïc BLONDIAUX et Dominique CARDON



Jouer les bons citoyens

Les effets contrastés de l'engagement au sein de dispositifs participatifs

Julien TALPIN 13

Politisation et publicisation :

les effets fragiles de la délibération en milieu populaire

Marion CARREL 33

La « démocratie participative » en « banlieue rouge »

Les sociabilités politiques à l'épreuve d'un nouveau
mode d'action publique

Émilie BILAND 53

Être créatif sous la contrainte

Une analyse des formes nouvelles de la délibération publique.

Le cas DUCSAI

Laurence MONNOYER-SMITH 75

Le débat public en ligne

Comment s'équipe la démocratie dialogique ?

Nicolas BENVENU 103

Le public fait-il la loi ?

Le débat national sur l'eau, entre injonction participative
et néo-corporatisme

Sandrine RUI 125

Le Débat national sur l'avenir de l'École

ou des partenaires sociaux à l'épreuve de la démocratie participative

Alice MAZEAUD 143

Varia

Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire
en Suisse

Oscar MAZZOLENI 165