

Des élus pas si professionnels que cela

► **Milice** Chercheur à l'Université de Lausanne, Andrea Pilotti scanne le pouvoir législatif

► Le réflexe milicien reste fortement ancré dans les députations

Bernard Wuthrich

Le parlement fédéral comprend toujours plus de politiciens professionnels, admet-on communément. En Suisse, constate pourtant Andrea Pilotti, responsable de recherche à l'Observatoire de la vie politique régionale (OVPR) de l'Université de Lausanne, «cette professionnalisation est tardive, inachevée et reste contestée».

Le Tessinois a consacré sa thèse de doctorat à la démocratisation et à la professionnalisation des parlementaires suisses entre 1910 et 2010*, introduisant ainsi une dimension historique aux recherches sur l'évolution du parlement de milice. «Le parlement helvétique peut être considéré comme le deuxième parlement [après celui de l'Espagne] le moins professionnalisé de tous les pays de l'OCDE», observe-t-il.

En 1992, l'échec de la réforme du parlement, rejetée par l'UDC, annonçait le refus de l'EEE

Ses recherches menées dans une perspective historique l'ont conduit à se demander à partir de quand on s'intéresse à la question. «Jusqu'à dans les années 1960, on ne parle pas de cela. Le parlement de milice est alors un sujet tabou, comme le sont le secret bancaire et l'armée de milice», relève-t-il. C'est à cette époque que le peuple suisse refuse, le 27 mai 1962, de relever les indemnités versées à ses élus. Seul Genève accepte la réforme proposée.

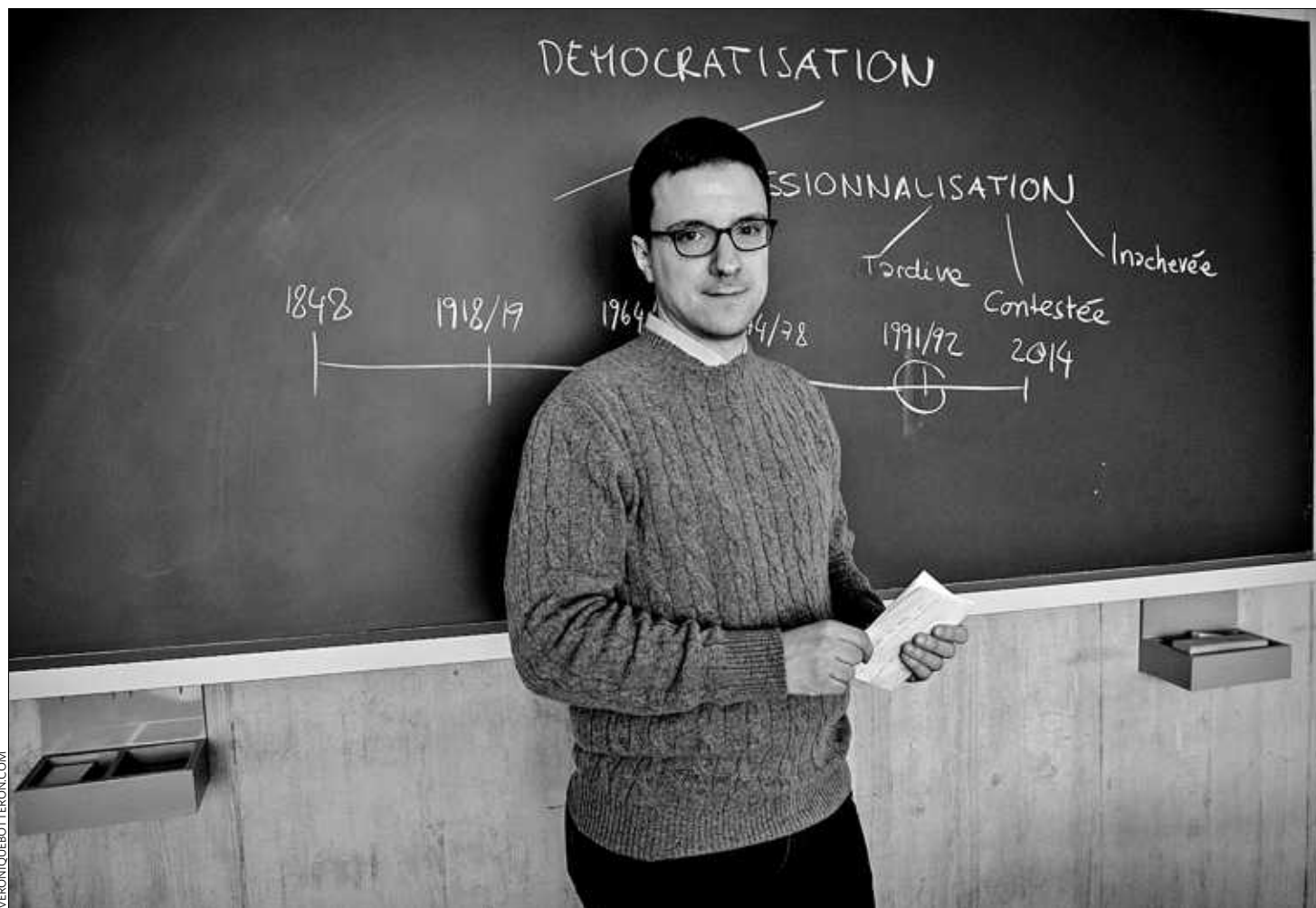
L'affaire des Mirage, qui suit de peu ce vote négatif, provoque une première onde de choc. «Cette affaire de dépassement de coûts a montré la faiblesse du contrôle parlementaire. Le législatif a été mis devant le fait accompli et a eu le sentiment d'avoir été trompé», résume Andrea Pilotti. Mais il faut

plusieurs décennies pour que l'onde de choc ainsi déclenchée atteigne le rivage. On est loin d'un tsunami. Les idées de réformes qui ont suivi ont mis des années à se concrétiser.

Le projet nommé «Avenir du parlement» est «une montagne qui a accouché d'une souris» après quatre années de discussions entre 1974 et 1978. A la fin des années 1980, l'affaire Kopp et celle des fiches viennent cependant réveiller ceux qui avaient oublié les belles intentions des années 1960. «Une majorité de parlementaires affichent alors une volonté politique de réformer et de professionnaliser le législatif», relève Andrea Pilotti dans sa thèse. Il souligne cependant que cette volonté est surtout animée par «le souci d'améliorer les conditions de travail des députés et sénateurs pour mieux accomplir leur fonction».

«Le véritable tournant n'intervient que dans les années 1990-2000, lorsque les commissions permanentes spécialisées voient le jour», poursuit le chercheur tessinois. Mais les progrès demeurent chaotiques. Les deux derniers grands réformateurs, Gilles Petitpierre et René Rhinow, présentent un vaste projet d'adaptation institutionnelle. Si les commissions permanentes ont été adoptées, le reste demeure fragile. Un référendum est lancé contre la revalorisation des indemnités parlementaires. Le vote a lieu le 27 septembre 1992. C'est non à 72,4% des voix. Ce résultat n'est pas anodin.

Andrea Pilotti rappelle que le référendum est alors soutenu par l'UDC de Christoph Blocher. Leur victoire en précède de trois mois une seconde, autrement plus significative: le non à l'EEE. «A posteriori, je pense qu'on peut voir dans l'échec de cette réforme le signe prémoniteur du refus de l'EEE trois mois plus tard, car Christoph Blocher a toujours établi un lien entre la professionnalisation du parlement et le rapprochement entre la Suisse et l'Union européenne», analyse-t-il. La prétendue inclination de l'administra-



Andrea Pilotti: «Aux véritables parlementaires professionnels vivant de leur mandat politique s'ajoute un nombre croissant de parlementaires exerçant une profession que nous pouvons considérer comme complémentaire à leur charge politique.» LAUSANNE, 2 FÉVRIER 2014

tion et du parlement à vouloir entrer dans l'UE est en effet l'un des arguments récurrents du discours blochérien contre les institutions européennes.

Au terme de longues tergiversations, une nouvelle loi sur le parlement finit néanmoins par voir le jour en 2002. Elle attribue au législatif des compétences de contrôle accrues. Mais la professionnalisation reste timide. Elle n'a jamais vaincu la double opposition des milieux économiques, peu désireux de renforcer le pouvoir politique, et de la droite nationaliste incarnée par l'UDC, «attachée au parlement de milice et à la défense des traditions», note Andrea Pilotti.

Ainsi, sur le plan individuel, il

reconnaît, comme d'autres observateurs, que les parlementaires peuvent être considérés comme de plus en plus professionnels, en ce sens qu'ils vivent plus fréquemment de la politique que par le passé. Mais c'est davantage lié à l'adaptation des activités professionnelles aux exigences de la vie politique que l'inverse. Aux «véritables parlementaires professionnels vivant de leur mandat» politique s'ajoute un nombre croissant de «parlementaires exerçant une profession que nous pouvons considérer comme complémentaire à leur charge politique», constate-t-il.

Quant au mandat de parlementaire, il s'est professionnalisé assez récemment grâce à l'adaptation,

tardive et après de nombreux refus, des traitements. Aujourd'hui, un socle de quelque 60 000 francs est alloué aux élus fédéraux – il varie selon le nombre de séances –, socle qui est complété par différents défraiements et par les indemnités versées aux groupes. Mais on reste loin des montants appliqués ailleurs. Le salaire de base s'élève à 117 000 francs en Norvège, à 123 000 francs aux Pays-Bas et à 150 000 francs en Autriche. «Comme la prévoyance reste faiblement développée, on peut dire que cette professionnalisation conserve un caractère inachevé», commente le chercheur tessinois.

Si la professionnalisation de la politique se caractérise par un

très lent mûrissement, quelques points de comparaison permettent néanmoins de mesurer le chemin parcouru. Andrea Pilotti compare la très faible implication du parlement dans le processus d'achat des Mirage dans les années 1960 avec son implication sensiblement plus forte dans celle du Gripen cinquante ans plus tard.

* **Les Parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation (1910-2010). Biographie collective des élus fédéraux et réformes du parlement helvétique**, par Andrea Pilotti. Thèse de doctorat présentée à la Faculté des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne, 2012. 437 p.

«Un miroir déformé de la société»

► Même si elle a diminué, la part d'universitaires, d'officiers et d'avocats reste élevée

Dans sa thèse, Andrea Pilotti s'est aussi intéressé à l'évolution du profil professionnel des élus fédéraux au fil des grandes réformes, de l'introduction du système proportionnel en 1919 à aujourd'hui en passant par l'octroi du droit d'éligibilité aux femmes en 1971.

Le passage au mode proportionnel a permis, d'une part, de rajeunir le parlement et, d'autre part, de

varier davantage les profils professionnels, ce qu'Andrea Pilotti nomme la «démocratisation du recrutement parlementaire». Cela a permis l'arrivée de «groupes sociaux auparavant exclus ou très faiblement représentés», comme les syndicalistes ou les agriculteurs. «On a assisté à l'augmentation des parlementaires originaires de la classe ouvrière et de la petite bourgeoisie et à une diminution des licenciés universitaires et des officiers de l'armée», relève-t-il.

L'introduction du suffrage féminin en 1971 apporte une autre modification: les femmes cumulant «moins de mandats économiques

et politiques», elles contribuent à moderniser le profil global du parlement. «La faible professionnalisation du parlement helvétique a clairement favorisé la présence à l'Assemblée fédérale de catégories professionnelles traditionnelles, comme les professions libérales ou les politiciens professionnels qui peuvent plus facilement concilier leurs activités avec le mandat de député ou de sénateur», fait-il remarquer.

La tendance reste cependant stable. La statistique montre que le pourcentage d'indépendants au Conseil national n'a guère bougé: de 57,3% en 1910, il est tombé au-

dessous de 45% dans les années 50, avant de remonter à 54,2% en 2010. La proportion de salariés a progressé, pendant ce même siècle, de 10,5 à 17,7%, alors que les «professions politiques» ont subi un léger tassement, reculant de 32,2% en 1910 à 28,1% en 2010.

Aujourd'hui, observe-t-il néanmoins, «le parlement reste un miroir déformé de la société. Même s'ils ont diminué, il y a encore beaucoup d'officiers, d'universitaires, d'avocats et de paysans.» En Suisse, le taux de juristes oscille entre 16 et 20%, comme en Italie, alors qu'il ne dépasse guère 10% dans les autres pays européens. **B. W.**