

KARIM LASSEB

PROFESSIONNALISATION DES EXÉCUTIFS URBAINS EN SUISSE (1945-2018)

Rémunération et transformation du profil des élus

POLITIQUE ET SOCIÉTÉ

**PROFESSIONNALISATION
DES EXÉCUTIFS URBAINS EN SUISSE
(1945-2018)**

**RÉMUNÉRATION ET TRANSFORMATION
DU PROFIL DES ÉLUS**

KARIM LASSEB

**PROFESSIONNALISATION
DES EXÉCUTIFS URBAINS EN SUISSE
(1945-2018)**

**RÉMUNÉRATION ET TRANSFORMATION
DU PROFIL DES ÉLUS**

ÉDITIONS ALPHIL-PRESSES UNIVERSITAIRES SUISSES

© Éditions Alphil-Presses universitaires suisses, 2024

Rue du Tertre 10

2000 Neuchâtel

Suisse

www.alphil.ch

Alphil Diffusion

Commande@alphil.ch

DOI: 10.33055/ALPHIL.00591

ISBN papier: 978-2-88930-606-0

ISBN PDF: 978-2-88930-607-7

ISBN Epub: 978-2-88930-608-4

Les Éditions Alphil bénéficient d'un soutien structurel de l'Office fédéral de la culture pour les années 2021-2025.

Publié avec le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique.

Illustration de couverture: Salle du Conseil communal de la ville de Zürich, 12 décembre 2018. Keystone / Ennio Leanza.

Couverture: Nusbaumer-graphistes sàrl, www.nusbaumer.ch

Ce livre est sous licence :



Ce texte est sous licence Creative Commons : elle vous oblige, si vous utilisez cet écrit, à en citer l'auteur, la source et l'éditeur original, sans modifications du texte ou de l'extrait et sans utilisation commerciale.

Responsable d'édition: Julie Rothenbühler

Remerciements

Cet ouvrage n'aurait pas pu voir le jour sans le soutien du Fonds national suisse de la recherche scientifique qui a financé le projet *Urban Transformation et Political Elites* (1916-2021). Il est à ce stade important pour moi de remercier du fond du cœur les principales personnes sans qui je n'aurais pu imaginer rédiger ces lignes.

Je remercie tout d'abord mes directeurs de thèse Prof. Oscar Mazzoleni (Université de Lausanne) et Prof. André Mach (Université de Lausanne) ainsi que les membres de mon jury: Prof. Anne Mévellec (Université d'Ottawa), Prof. Sean Müller (Université de Lausanne), Dr Rémy Le Saout (Université de Nantes) et Dr Andrea Pilotti (Université de Lausanne).

Je tiens également à remercier les archivistes des villes de Lausanne, Lucerne, Lugano et Zurich de nous avoir ouvert leurs portes ainsi que pour leur précieuse aide pour trouver des documents et informations utiles à l'accomplissement de ce travail.

Je remercie aussi mes principaux relecteurs: Nadia Stango et Albert Grun.

Un merci particulier pour mon très précieux ami et camarade Roberto Di Capua pour ces douze années d'études, de lectures, de relectures, de discussions et de projets menés ensemble. Ces remerciements incluent aussi ce cher ami et camarade Ludovic Iberg pour ces années de profonde amitié et de riches réflexions.

Ma reconnaissance va surtout à la personne qui partage mon cœur, Anaïs, pour son soutien constant, son écoute, sa patience et son amour qui a permis de donner naissance à notre fille Sofia.

Merci également à mes parents pour tout l'amour qu'ils m'ont donné.

Mes remerciements vont aussi à ma sœur Leila et ses extraordinaires filles Dina et Jenna, ainsi que Pierre pour leur soutien et leur affection. Merci également à Mireille et Henri Favre pour leur bienveillance, ainsi qu'à Dimitri, Lucie, Alexia, Maé et Lennie.

*À mon père Tayeb,
je dédie cet ouvrage.*

Chapitre 1

Introduction

Cet ouvrage est une adaptation de ma thèse de doctorat en science politique soutenue à l'Université de Lausanne en janvier 2022. Il contribue à l'étude de la professionnalisation politique des mandats exécutifs urbains et à la sociologie des élites politiques élues à ces fonctions dans les villes de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano de 1945 à 2018. Dans un premier temps et à travers une approche historique, je rechercherai depuis quand et comment on peut vivre d'un mandat à l'exécutif d'une ville suisse. Dans un deuxième temps, grâce aux apports de la sociologie des élites et à une démarche prosopographique, je mettrai en lumière qui vit de ces fonctions politiques. Cette recherche est le fruit du projet *Urban Transformation and Local Political Elites* financé par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS).

1.1 Problématique

Les villes représentent les lieux géographiques de la concentration du pouvoir économique, politique, démographique et culturel. Les chercheurs en sciences sociales évoquent une réaffirmation récente du pouvoir des villes gagnées par l'accroissement de leur centralité dans l'économie mondiale depuis les années 1980-1990 au détriment des États-nations (Le Galès, 1995, p. 9). Or, cette centralité économique se traduit également dans l'attractivité résidentielle, ce qui n'a pas toujours été le cas. Durant les années 1980, le qualificatif de «A-Stadt» (*Arme, Arbeitslose, Alte und Alkoholiker* pour «Pauvres, chômeurs, vieux et alcooliques») leur a été souvent attribué, car elles étaient considérées comme

des lieux où se concentraient le chômage et la pauvreté. Cependant, la situation a radicalement changé avec la révolution technologique et les processus de mondialisation économique et financière (Le Galès, [2003] 2011, p. 241). En 2021, trois quarts des Suisses vivent dans les villes ou leurs agglomérations (Union des villes suisses et OFS, 2021) et une majorité des habitants se rendent dans les villes pour y travailler ou s'y divertir. On assiste à une phase de réurbanisation (Rérat, 2010, p. 154; Rérat, 2016). L'attrait (spéculatif et résidentiel) est tel que les prix des logements dans les grandes villes suisses caracolent aujourd'hui en tête des villes les plus chères du monde aux côtés de Paris, Londres ou New York.

Non seulement le nombre d'habitants en ville a augmenté, mais le visage de la population des villes s'est lui aussi modifié. Celles-ci rassemblent ainsi une riche diversité de nationalités. Il est courant d'y croiser à côté d'un banquier ou d'un avocat fiscaliste suisse, un ouvrier du bâtiment kosovar ou portugais, une infirmière française ou québécoise, un médecin grec, une aide-soignante congolaise ou tunisienne, un chauffeur de taxi turc ou afghan, un ingénieur marocain ou allemand, un restaurateur italien ou espagnol, des employées de nettoyage sud-américaines, un aide-cuisinier sri-lankais, des réfugiés érythréens ou syriens et des étudiants internationaux. La population des villes est ainsi riche et variée et l'électorat urbain plus complexe.

La structure de l'emploi des villes s'est elle aussi métamorphosée avec le développement des emplois du secteur public. Les hôpitaux universitaires, les écoles, les services d'aide sociale, les universités, les administrations cantonales et fédérales se concentrent en ville. Ces secteurs d'activité qui se sont en partie développés avec l'accroissement du secteur public ont fondamentalement transformé les emplois dans lesquels la population helvétique évolue. Ces services publics constituent le minimum d'une ville contemporaine, « attirant » habitants et investisseurs mondiaux.

Si les villes changent, c'est non seulement pour répondre à l'augmentation démographique mais aussi par ce qu'elles sont confrontées à une compétition économique internationale (Le Galès, [2003] 2011, p. 385) pour attirer les investisseurs et les riches « contribuables » du monde avec pour effet de changer les politiques publiques de la ville. Pour favoriser et accompagner ces évolutions, les villes doivent développer les services publics qui nécessitent la construction de réseaux de transports publics et d'infrastructures avec des bus, des trams et des métros. On y construit un réseau de crèches publiques, des écoles, on propose des activités parascolaires. Les villes acheminent l'eau courante, les eaux usées, traitent les déchets. Pour être « compétitives » au niveau mondial, elles participent à la construction d'aéroports internationaux, d'universités, de musées, de lieux touristiques, d'espaces verts, de pistes cyclables, subventionnent et construisent des musées, des spectacles, etc. Par ailleurs, les villes sont évaluées et sont soumises à des audits de performance (Le Galès, [2003] 2011, p. 398). Ceux-ci

affectent le travail des administrations urbaines où les politiques publiques et la gestion financière des villes sont notées.

Les missions de la ville ont beaucoup changé et se sont fortement diversifiées. Nous sommes loin de l'image de la Suisse montagnarde et rurale. La Confédération fait non seulement partie des pays les plus développés au monde, mais elle est aussi très urbanisée avec plus de 80 % de sa population vivant en zone urbaine (Union des villes suisses et OFS, 2021). Ces évolutions sociodémographiques et économiques ne sont pas le fruit du hasard, mais de dynamiques économiques internationales et de décisions politiques nationales et urbaines. Avec le pouvoir à leur disposition dans un contexte de recomposition des États-nations et de privatisations (Le Galès, [2003] 2011, p. 357), les gouvernements urbains et métropolitains tentent d'accompagner des transformations qui changent non seulement les besoins de la population mais aussi le visage du personnel politique appelé à les porter.

Face à la nécessité d'accompagner les transformations de cette Suisse urbanisée et les importantes politiques publiques qui s'y déploient, nous devons nous demander dans quelle mesure l'urbanisation et la métropolisation imposent la professionnalisation des mandats politiques dans les grandes villes, et ce en dépit d'une tradition politique de milice qui ancre dans la culture helvétique le fait d'exercer un mandat politique de manière bénévole et accessoire. Cet ouvrage se posera la question de recherche suivante :

Quelle est la relation entre les conditions matérielles de la fonction politique et la sociologie des élus ?

Nous entendons ici lier la question de la professionnalisation à celle de la sociologie du profil des élites politiques. Questionner ces deux aspects conjointement permet de mieux comprendre comment la modification des conditions matérielles organisant une fonction politique (niveau de rémunération, taux d'activité, exclusivité de la charge) participe à la transformation historique du profil sociologique des élus qui accèdent à cette fonction. De plus, ce questionnement permet de faire ressortir une tension inhérente au processus de professionnalisation et, plus généralement, de modernisation politique, entre, d'une part, l'égalité formelle d'accès à une charge politique dans une démocratie libérale – qui veut que quiconque puisse accéder à une charge politique indépendamment de son profil social – et, d'autre part, la recherche d'élus possédant les « compétences » considérées comme nécessaires à l'exercice d'une fonction politique exécutive professionnalisée. En d'autres termes, la rémunération du mandat permet-elle une démocratisation du pouvoir exécutif urbain ou crée-t-elle au contraire de *nouvelles sélectivités*? Passe-t-on d'une élite politique de notables, fondée sur la supériorité sociale et qui occupe un mandat à titre

honorifique, à une élite du mérite et des compétences qui s'investit en échange d'un salaire ? Répondre à la question qui rapproche les conditions matérielles de ces fonctions de la description du personnel politique qui les occupe permet de mieux saisir ce qui fonde la *légitimité* des élites politiques exécutives urbaines et en quoi celles-ci se distinguent du reste des citoyens. Ce questionnement est d'autant plus pertinent dans le cas d'étude suisse où le culte du « système de milice » diffuse la croyance selon laquelle la non-professionnalisation politique contribuerait à démocratiser l'accès au pouvoir politique. Or, pour pouvoir nous défaire de ce mythe, il faut justement nous intéresser à la relation entre les conditions matérielles de la fonction et la sociologie des élus.

Jusqu'à présent la question de la professionnalisation des mandats politiques et des élus n'a été traitée qu'au niveau fédéral (Gruner, 1970 ; Pilotti, 2017). Néanmoins, les études de science politique soulignent à ce propos que les villes ont vu une redéfinition du pouvoir politique urbain. Ainsi, la complexification des politiques urbaines aurait transformé le pouvoir exécutif des villes (Le Galès, [2003] 2011 ; Borraz et John, 2004 ; Pinson, 2009, 2010). Ce développement économique fait émerger et renforce le poids d'acteurs non étatiques dans la définition des politiques publiques. Comme le souligne Le Galès (1995, p. 60) : « *Le gouvernement des villes implique de plus en plus différents types d'organisations : autorités locales mais aussi grandes entreprises privées, représentants de groupes privés, agences publiques et semi-publiques, représentants de différents segments de l'État [...]. L'autorité locale devient un acteur important certes, mais un acteur parmi d'autres, tout comme l'État* ». Cette transformation du pouvoir exécutif urbain se serait traduite par ce qui a été qualifié de passage du *gouvernement* à la *gouvernance* urbaine (Le Galès, [2003] 2011, p. 357-358).

Cependant, cette littérature, qui relève de l'étude des politiques publiques, a jusqu'à présent privilégié l'examen de ce passage du gouvernement local à la gouvernance urbaine sans analyser comment cette évolution a pu avoir un impact sur le profil de l'élite politique urbaine, et ce alors que d'autres études montrent que ce profil semble avoir changé d'un point de vue tant sociologique que politique et à travers le passage d'une figure de *notable* à celle d'un *professionnel* de la politique (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 101 ; Le Galès, [2003] 2011, p. 375). Les quelques études portant sur les élites politiques urbaines soulignent que l'on passe progressivement, au cours du xx^e siècle et jusqu'aux années 1970, de la figure du « notable » – bien inséré dans les réseaux locaux, de profession libérale et chef d'entreprise – à la figure du « professionnel de la politique ». Ce dernier vit de et pour la politique selon la formule de Max Weber ([1919] 1959, p. 34-35). Il est de condition sociale plus modeste et émerge de cette nouvelle petite bourgeoisie intellectuelle employée comme cadre du privé, du public et des professions intellectuelles qui accèdent à ces fonctions : « *par le moyen de l'éducation universitaire principalement et qui revendiquent au nom d'un mérite attesté par leurs parcours scolaires et professionnels le droit de participer à la conduite des*

affaires publiques.» (Briquet, 2012, p. 5). Ce nouveau professionnel des exécutifs urbains semble avoir bénéficié de la modeste et relative «massification» de l'éducation supérieure (Bovens et Wille, 2017, p. 16) qui lui confère un bagage socioprofessionnel plus varié que celui du notable: on passe du docteur en droit aux diplômés des sciences sociales et politiques. Le professionnel est plus jeune, moins inséré dans les lieux de la sociabilité locale, mais démontre son expérience et sa légitimité politique dans le «syndicalisme du cadre de vie» (Pinson, 2009, p. 356).

Les récentes et rares études portant sur le profil des élus locaux helvétiques sont intéressantes, mais présentent le défaut d'être synchroniques (Freitag et al., 2019; Geser et al., 2012; Bäck et al., 2006) et ne permettent donc pas de tenir compte de l'effet de la professionnalisation sur le profil des élus sur une longue période.

En tenant compte de ces résultats, nous nous efforcerons de combler le manque d'étude portant sur la professionnalisation du mandat et du profil sociologique des exécutifs urbains de Suisse. Notre objectif sera de réaliser un travail empirique et descriptif sur des données prosopographiques et archivistiques. Il s'agira à notre connaissance de la première recherche historique et sociographique sur la professionnalisation des organes exécutifs des grandes villes suisses et sur le profil de leurs membres.

1.2 Objectif et structure du travail

Notre objectif principal à travers cet ouvrage est de comprendre comment le pouvoir exécutif dans les grandes villes suisses s'est professionnalisé et quel est le profil des élus à cette fonction.

Le présent **chapitre 1**, introductif, expose notre problématique ainsi que les motivations de l'étude de la professionnalisation des exécutifs politiques urbains et de leur profil sociologique dans une perspective historique.

Le **chapitre 2** pose les fondements théoriques et les méthodes de cette recherche. Sur le plan théorique, nous présenterons la littérature concernant la sociologie des élites politiques et la professionnalisation des mandats politiques. Nous y exposerons notamment les principales définitions utilisées dans cette recherche en présentant la professionnalisation comme le fait de pouvoir vivre de son mandat d'élu, et nous distinguerons les figures du notable et du professionnel de la politique. Sur un plan méthodologique, nous définirons deux axes de recherche. Le premier, institutionnel et historique, nous permettra d'évaluer le niveau de professionnalisation grâce à un travail documentaire conduit dans les archives communales des villes étudiées, dans lesquelles nous avons examiné de manière

systématique les procès-verbaux des conseils communaux au début de chaque législature. Cet axe nous permettra de tracer chronologiquement l'évolution de la rémunération des élus, le taux d'activité ainsi que les débats et les discussions suscités. Le second axe, prosopographique, présentera la base de données qui a été constituée dans le but de centraliser les informations sociographiques de cent septante-quatre élus de 1945 à 2018.

Le **chapitre 3** fournira un aperçu historique des transformations institutionnelles et partisans que connaissent les villes de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano. Il posera le cadre politico-institutionnel qui conditionne l'organisation, le travail et le mode de désignation des élus. Il soulignera d'abord l'importance du fédéralisme helvétique sur l'organisation du pouvoir exécutif et législatif communal ainsi que les grandes évolutions socio-économiques et administratives que ces quatre villes ont connues. Nous nous pencherons aussi sur les compétences et les attributions des exécutifs urbains et sur l'importance du multipartisme dans leur fonctionnement. Une fois ce contexte général posé, il nous sera plus aisé de saisir les changements institutionnels et partisans dans ces villes, tels que l'évolution du nombre d'élus à l'exécutif, le mode d'élection et l'évolution des rapports de force entre les partis politiques en présence. Comme nous le verrons, une tension apparaît entre ces aspects institutionnels, tels le multipartisme et la collégialité, qui tendent à faire converger le profil sociologique des élus, et les changements partisans qui tendent au contraire à le faire diverger.

Le **chapitre 4** nous conduira à nous focaliser sur la professionnalisation du mandat qui participe du changement du profil sociologique attendu à cette fonction. Pour mieux évaluer le niveau de professionnalisation dans nos villes, nous présenterons rapidement le principe de milice censé régir les mandats politiques, avant de dresser un bref état des lieux synchronique de la professionnalisation des mandats exécutifs aux autres niveaux de l'État fédéral. Ce qui nous permettra de constater que les exécutifs fédéral et cantonaux sont professionnalisés, malgré ce principe de milice, et que leur rémunération tend à converger vers un même niveau. Ces éléments nous permettront de mieux apprécier l'évolution de la professionnalisation dans nos quatre villes. Une attention particulière sera portée pour chaque ville à l'évolution des traitements, aux arguments de légitimation pour les augmenter, aux débats qui entourent le niveau de rémunération adéquat pour ce type de fonctions politiques, ainsi que ceux consacrés à l'exclusivité de la charge. Comme nous le verrons, les discussions du législatif communal sur la rémunération des élus apportent des informations cruciales pour saisir quelles sont les attentes vis-à-vis du profil idéal d'un membre de l'exécutif d'une ville. Si la professionnalisation est le principe qui doit permettre à un élu de vivre de son mandat, l'évolution nominale de la rémunération ne permet pas pour autant d'évaluer le niveau de vie dont bénéficie un élu détenteur d'un mandat exécutif. C'est pourquoi nous terminerons ce chapitre en évaluant la position d'un membre de l'exécutif dans la pyramide salariale en comparant sa rémunération à celle

d'un ouvrier qualifié, aux autres classes salariales de l'administration urbaine et vis-à-vis des cadres et dirigeants du secteur privé. Tous ces éléments doivent ainsi nous permettre de répondre aux questions suivantes : comment le mandat s'est-il professionnalisé ? Quels motifs ont conduit à le professionnaliser ? Quels débats cette professionnalisation a-t-elle suscités ? Le soutien à la professionnalisation dépend-il de l'appartenance partisane ? Quel niveau de rémunération peut être considéré comme suffisant pour être professionnalisant ?

Le **chapitre 5** nous permettra d'évaluer dans quelle mesure la figure des professionnels de la politique prédomine là où le mandat est professionnalisé au détriment du notable qui domine là où le mandat est à temps partiel. Pour ce faire, nous établirons dans un premier temps une biographie collective des élus pour voir simplement dans quelle mesure le profil des élus change diachroniquement. Nous présenterons ainsi différents indicateurs sociographiques tels que l'âge, la longévité politique, l'origine géographique, l'origine sociale, le niveau de formation, la possession d'un grade militaire, la profession et le sexe (de manière transversale). Ces informations nous aideront à construire un indice de professionnalisation et de notabilité pour chaque ville sur la base de ces données sociographiques et celles liées à la formation, à la profession et aux liens de famille qu'entretiennent les élus. Après avoir présenté ces comparaisons principalement quantitatives, nous passerons à un zoom qualitatif visant à présenter les biographies des élus qui incarnent les idéaux types du notable et du professionnel de la politique. Nous réserverons une partie spécifique à l'élection tardive des femmes et à leur large sous-représentation en montrant que les rares qui réussissent à se faire élire bénéficient soit d'un haut niveau social, soit d'un profil de professionnel de la politique porté par les partis de gauche. Tous ces éléments réunis nous permettront de répondre ainsi aux questions de recherche suivantes : comment le profil social des élus a-t-il changé dans le temps et se différencie-t-il entre les villes ? Comment le profil de l' élu change-t-il selon l'appartenance partisane ? Peut-on identifier une figure type d' élu (notable ou professionnel) qui prévaudrait au sein de nos villes et en fonction de la professionnalisation du mandat ? Est-ce que les mandats professionnalisés démocratisent le profil sociologique des élus ?

Ainsi, après avoir étudié à la fois les changements institutionnels qui professionnalisent le mandat à l'exécutif d'une ville et les modifications du profil sociologique des élus qui en découlent, nous concluons cet ouvrage au **chapitre 6** par une discussion sur le lien entre la professionnalisation et le profil social des élus. Nous soulignerons les principaux apports et limites de notre recherche et tenterons de montrer comment la professionnalisation politique – par l'exclusivité de la charge et par la convergence du niveau de rémunération qu'elle implique – consiste à déléguer les tâches de gouvernement autrefois occupées par la grande ou la moyenne bourgeoisie aux couches sociales intermédiaires.

Chapitre 2

Étudier la professionnalisation et le profil des exécutifs urbains : théories et cadre de la recherche

2.1 Objectif du chapitre 2

Nous présentons ici les éléments théoriques et le cadre méthodologique de la recherche mis en place pour répondre à notre questionnement principal et ses sous-questions. Dans une première partie, nous nous intéresserons à l'état de la littérature autour de notre sujet d'étude. Nous examinerons ainsi la littérature relative à la sociographie des élites politiques, puis à la littérature sur la professionnalisation, et ce à travers différentes dimensions : profil des élus, niveau des rémunérations et mandat politique. Dans une deuxième partie, avec un focus plus précis sur la littérature sociographique, nous présenterons les définitions des concepts clés de notre recherche ainsi que le cadre théorique que nous utiliserons pour questionner aussi bien l'évolution du profil des exécutifs locaux que la professionnalisation de leurs mandats. Dans une troisième et dernière partie, nous exposerons le cadre de notre recherche, ses données et les axes de recherche permettant de répondre empiriquement à notre problématique.

2.2 Professionnalisation et sociographie des élites politiques : une revue de la littérature

2.2.1 L'étude sociographique des élites politiques

L'étude des élites politiques et, plus généralement, des élites ne date pas d'aujourd'hui. Elle tient d'une longue tradition de théories et de recherches qui ont été conduites au tournant du XX^e siècle en réaction au marxisme, à un moment où les classes populaires faisaient leur entrée en masse en politique avec des organisations politiques et syndicales. Pour les pères fondateurs appartenant à l'école italienne des élites, tels que Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca et Robert Michels, il s'agit de montrer de manière conservatrice que la constitution d'une élite dirigeante dans les organisations est une forme d'invariant historique qui est nécessaire et incontournable (Genieys, 2011, p. 8).

2.2.1.1 Rapide survol des fondements de la sociologie des élites

La sociologie des élites connaît un regain d'intérêt et de développement aux États-Unis au cours des années 1950 et de manière renouvelée car ses principaux théoriciens ne rejettent pas le marxisme comme les pères fondateurs. Cependant, elle se trouve divisée en deux grandes écoles. Pour la première, que l'on qualifie de position «*moniste*», il s'agit de montrer comment le pouvoir démocratique est monopolisé par un groupe très restreint de personnes, occupant des positions institutionnelles clairement identifiables (essentiellement dans le gouvernement fédéral, l'industrie et l'armée) qui pilotent la politique intérieure et extérieure américaine (Hunter, 1953 ; Mills, 1956 ; Domhoff, 1967, 1990, 1996).

En opposition à ce courant, l'approche dite «*pluraliste*» des élites veut montrer quant à elle qu'il n'existe pas de groupe concentré et homogène socialement qui monopoliserait le pouvoir étatique. Au contraire, il y aurait une pluralité de groupes d'élite – dont les accès sont ouverts et les élites renouvelées – en compétition les unes avec les autres, qui négocieraient librement les prises de décision politique (Dahl, 1958 ; Keller, 1963 ; Aron et Hoselitz, 1965 ; Putnam, 1976).

D'un point de vue empirique, la sociographie des élites politiques permet de révéler les propriétés sociales des différents agents du pouvoir à partir de leurs caractéristiques biographiques. Cette sociographie recourt à trois approches distinctes : «*réputationnelle, positionnelle et décisionnelle*» (Genieys, 2011, p. 24).

L'approche «*réputationnelle*» a été utilisée par le sociologue Floyd Hunter (1953). Ce dernier estime que si l'on veut comprendre comment fonctionne le gouvernement local : «*il est nécessaire d'identifier qui en sont les leaders et quelles relations ils*

entretiennent avec la configuration de la structure du pouvoir» (Genieys, 2011, p. 215). Dans cette approche, il s'agit de s'entretenir avec des dirigeants locaux afin d'identifier les acteurs qui selon eux détiennent le pouvoir dans la collectivité locale.

La méthode dite «*décisionnelle*» (Dahl, 1961) entend saisir, par le biais d'entretiens avec les différents protagonistes, comment une pluralité d'élites (politiques, religieuses, académiques, etc.) et de groupes d'intérêts (par exemple les associations de commerçants) joue un rôle dans l'élaboration des normes et des décisions publiques.

L'approche dite «*positionnelle*» concentre son attention sur les positions de pouvoir occupées et les logiques de carrière dans les secteurs en question (Mills, 1956). C'est l'approche que nous mobiliserons dans cette thèse, car la population que nous souhaitons étudier occupe une fonction institutionnelle et officielle en tant que membre de l'exécutif des villes.

Ces différentes approches ne s'opposent pas nécessairement. Elles constituent avant tout un moyen d'identifier qui peut être considéré comme appartenant à l'élite politique, et elles permettent dans un second temps de poser d'autres questions à ces élites. En étudiant qui elles sont plutôt que ce qu'elles font *et* comment elles le font, nous avons donc retenu l'approche *positionnelle* dans le cadre de cette thèse. Dans le cas contraire, il aurait été préférable de mobiliser les approches «*décisionnelles*» ou «*réputationnelles*».

2.2.1.2 La sociographie des élites politiques nationales et cantonales en Suisse

Au cours des dix dernières années, en Suisse et, plus particulièrement à l'Université de Lausanne, la sociologie des élites a connu un développement important avec la création de l'Observatoire des élites suisses (OBELIS) (2015) qui étudie les élites politiques, économiques, administratives et culturelles durant tout le xx^e siècle. Cette évolution a donné une impulsion inédite à l'étude des élites helvétiques qui ne faisaient jusque-là que l'objet de recherches isolées. Les chercheurs travaillant sur ces questions y trouvent ainsi un point d'appui. Sur le cas spécifique des élites politiques qui nous intéresse ici, nous pouvons citer plusieurs études qui ont permis de défricher le terrain concernant les élites politiques nationales : les travaux précurseurs de Gruner (1970), qui a effectué un travail biographique sur les parlementaires et les conseillers fédéraux jusqu'en 1968 ; ou encore les recherches de Mach et Pilotti (2008) ; Pilotti (2011, 2015, 2017) ; Pilotti et al. (2010) ; Mazzoleni et al. (2010).

S'agissant des membres des parlements cantonaux, il existe quelques études sur Bâle-Ville (Pieth, 1973), sur les députés jurassiens (Kohler et Prongué, 1974), sur

le Grand Conseil bernois (Hardmeier et al., 2000), sur le Grand Conseil tessinois (Mazzoleni et Stanga, 2003), sur le parlement argovien (Wicki, 2006) et sur le législatif cantonal de Lucerne (Steinhauser, 2019).

Comme cela a été relevé par Pilotti (2017), les études sur les élites gouvernementales cantonales sont peu nombreuses et ont été engagées durant les années 1980 (Gilliand et Junod, 1979), pour le canton du Valais (Biner, 1983), de Neuchâtel (Weibel, 1991), du Jura (Rennwald, 1994), un travail sur les cantons romands de Weibel (1996) et, depuis les années 2000, une recherche sur les membres du gouvernement zurichois (Schmid, 2003) et un mémoire de maîtrise en science politique sur les conseillers d'État tessinois (Pacella, 2010).

2.2.1.3 La sociographie des élus locaux en Suisse

Concernant le premier niveau de l'État fédéral – les communes –, on remarque que l'étude du profil des élus locaux représente le parent pauvre de la science politique et historique helvétique. L'essentiel des études réalisées revêt un caractère purement synchronique : elles étudient les élus sous l'angle de l'âge, du sexe, de la formation, de la profession, mais uniquement à un moment donné (Ladner, 1991 ; Geser et al., 1994 ; Guéranger et Kübler, 2004 ; Geser, 2010 ; Geser et al., 2012 ; Plüss et Rusch, 2012 ; Egner et al., 2013 ; Dlabac et al., 2014 ; Dlabac et al., 2015). Sans sous-estimer l'intérêt que peuvent présenter ces travaux, on admettra qu'ils ne permettent pas de saisir les évolutions et les éventuels changements du profil des élus.

On relèvera toutefois deux exceptions à propos de travaux ayant adopté une approche diachronique. Il s'agit tout d'abord d'une étude menée par l'Office d'études socio-économiques et statistiques de la ville de Lausanne (Meylan, 1986) qui a réalisé une sociographie du Conseil communal de la ville et de son exécutif, analysant l'évolution de l'âge, du sexe ainsi que de la composition partisane et socioprofessionnelle entre 1882 et 1986. Cette recherche présente cependant le défaut de ne pas disposer d'un cadre conceptuel solide pour analyser ces résultats, ce qui en fait un travail relativement descriptif. Au-delà de cette première étude consacrée à Lausanne, nous pouvons souligner l'apport récent des premiers résultats de recherches comparées sur les conseils communaux de Lausanne, Lugano et Zurich entre 1945 et 2016, études menées par Di Capua (2018, 2019).

L'étude des exécutifs urbains d'un point de vue plus historique demeure très rare. Ces travaux ont privilégié les petites villes suisses. Pour retrouver les études retenant une approche plus historique et totalisante, il faut remonter aux années 1970 avec un travail de Bassand et Fragnière (1978, p. 93) qui vise à étudier la structure du pouvoir urbain et dresse un portrait en termes d'âge, de profession et de caractéristiques sociologiques des élites politiques urbaines des

villes de Chêne-Bougeries, Delémont, Lancy, Martigny, Monthey, Moutier, Nyon, Renens et Vernier. Une des principales études de référence a été réalisée par Meylan sur les membres de l'exécutif lausannois (Meylan, 1986), et une autre par Borraz (1994) qui porte sur une comparaison entre les municipalités de Lausanne et Yverdon et celles de Besançon et Pontarlier entre 1977 et 1989.

2.2.2 L'étude de la professionnalisation des élus locaux sous ses différentes dimensions

L'étude de la professionnalisation au niveau local se décline sous de multiples dimensions que nous allons examiner dans cette partie. On peut s'intéresser à la professionnalisation à travers le profil des élus; en considérant les différentes positions rémunérées disponibles; en étudiant les carrières des élus; en observant comment le mandat politique s'organise en une profession avec ses propres codes; en se concentrant plus particulièrement sur le système de rémunération qui permet aux élus de vivre professionnellement de leurs fonctions; en analysant la relation de processus avec la démocratisation de la politique; ou encore, selon une approche marxiste, en étudiant comment la professionnalisation participe à une division sociale du travail politique.

2.2.2.1 L'étude de la professionnalisation sous l'angle du profil des élus

Pour ce qui concerne la question de la professionnalisation politique communale, la littérature internationale spécialisée et récente se révèle peu développée. À partir de quelques études, nous pouvons toutefois distinguer plusieurs approches théoriques.

La première s'intéresse surtout à ce que font les élus. Elle aborde le statut de politicien professionnel dans des zones urbaines et métropolitaines sous l'angle des politiques publiques (Borraz et John, 2004; Pinson, 2009; Le Galès, 1995, [2003] 2011; Cadiou, 2015). C'est particulièrement le passage dans les villes du gouvernement à la gouvernance urbaine qui aurait eu un impact sur le profil des candidats qui sont de plus en plus professionnalisés en termes de gestion et de direction de l'activité municipale (Cadiou, 2015, p. 339). Ainsi, les années 1990-2000, avec l'élection directe du maire dans les principales villes européennes, auraient vu émerger de nouveaux profils d'élus urbains à la fois plus détachés de leurs partis et plus technocratisés (McDonnell et Mazzoleni, 2014). La focale de ces études porte alors sur un certain «leadership» de la part des élus qui doivent, avec la technocratisation croissante des enjeux métropolitains, faire

aboutir de grands projets en coordonnant une pluralité d'acteurs (administration municipale, groupes d'intérêts, partis politiques, etc.). En fonction des formes de coordination prises par le gouvernement local, qui sont déterminées par les relations entre l'administration et le maire et qui varient en fonction des États, il existerait des profils de leadership plus ou moins forts ou faibles (Mouritzen et Svava, 2002, p. 5).

Une deuxième approche théorique, qualifiée de «*professionnaliste*» et qui se rapproche de la sociologie des rôles professionnels, se détache des déterminants préalables de classes sociales pour comprendre la sélection du personnel politique (Sawicki, [1999] 2017, p. 195). De ce fait, elle met de côté les analyses de l'origine sociale des élus pour se concentrer sur les professions de ceux qui se lancent en politique et sur le développement de la technicisation (Le Saout, 2001 ; Vignon, 2010 ; Kerrouche et Guérin-Lavignotte, 2020, p. 225), sur leurs lieux de sociabilités (Mills, 1969), sur les discriminations de genre, d'âge, de profession et de formation. Ces études se penchent de ce fait sur la faible représentativité sociale des élus par rapport à la population en termes d'âge, de sexe, de profession (Agulhon et al., 1986, p. 422 ; Garraud, 1989 ; Koebel, 2014 ; Rouban, 2015 ; Mévellec et Tremblay, 2016 ; Douillet et Lefebvre, 2017) et sur les normes d'apprentissage du rôle politique (Fontaine et Le Bart, 1994 ; Le Bart, 2003) pour évaluer plus particulièrement leur accointance au champ politique. C'est donc la formation de l'écu et sa carrière politique permettant la maîtrise de savoir-faire et savoir-être qui sont utiles à l'étude de ceux qui se lancent dans une carrière politique (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 103).

Une dernière approche théorique, qui peut être qualifiée de «*classiste*» (Sawicki, [1999] 2017, p. 180), se penche sur le profil sociologique des élites politiques en soulignant la relation qui existe entre l'élite au pouvoir et son origine sociale (Gaxie 1980, 1983 ; Dogan, 1961, 1967 ; Birnbaum, 1978). Elle aborde des questions telles que :

«Qui s'engage en politique ? Les chances de réussite sont-elles égales ? De quelle(s) classe(s) sont issus les hommes politiques ? En fonction de quels principes se stratifie cette catégorie, même s'ils se distinguent par ailleurs en fonction de la finesse et de l'étendue des facteurs de réussite pris en considération (position sociale, niveau et type d'études, origine sociale, socialisation politique familiale, mais aussi engagements collectifs préalables) et de leur volonté ou non d'interpréter les différences dans les chances d'accès aux responsabilités politiques comme l'expression des rapports de domination entre classes sociales» (Sawicki, [1999] 2017, p. 181).

La professionnalisation des élites politiques est de ce point de vue définie par l'appartenance des élus aux catégories sociales les mieux dotées en matière de «*capitaux scolaires et culturels*» (Sawicki, [1999] 2017, p. 186-187).

2.2.2.2 L'étude de la professionnalisation sous l'angle des positions

Selon Michon et Ollion (2018), l'une des principales manières d'étudier la professionnalisation des élus serait de considérer l'occupation d'une position rémunérée à travers l'accroissement des ressources financières et l'exercice de plusieurs mandats (François et Navarro, 2013, p. 30) ou encore l'occupation de mandats au sein de structures partisans comme le Parti socialiste (Lefebvre et Sawicki, 2006, p. 68).

Le processus français de décentralisation, amorcé durant les années 1980, aurait par ailleurs contribué à l'apparition de postes intermédiaires, notamment dans les intercommunalités et les régions, puis augmentant le nombre de ces postes et rendant les carrières politiques plus accessibles (Desage et Guéranger, 2011, p. 207). On citera par exemple les postes de haut fonctionnaire intercommunal (Bachelet, 2005), de directeur général des services municipaux (Le Saout, 2013) ou régionaux (Gardon et Verdier, 2013). Ce processus a également été encouragé par l'attribution d'un budget destiné au recrutement d'un assistant parlementaire (Phélippeau, 2005) ou aux équipes parlementaires européennes grâce à une indemnité de secrétariat (Michon, 2014) et aux entourages politiques que les fonctions électives permettent de rétribuer (Beauvallet et Michon, 2017). Mais on mentionnera aussi les positions non électives et rémunérées, proches du champ politique, comme celles de permanents de parti (Aldrin, 2007), de consultants en communications et experts divers (Legavre, 1993; Bezes, 2012; Gervais, 2012; Henry et Pierru, 2012; Courty et Gervais 2012; Nonjon, 2005).

2.2.2.3 L'étude de la professionnalisation sous l'angle de la carrière

La seconde approche identifiée par Michon et Ollion est fondée sur le parcours des responsables politiques (2018, p. 6). Les études s'inscrivant dans cette approche *«mettent l'accent sur la place de plus en plus importante, parmi les élus, de personnes qui sont rémunérées en politique de très longue date. Le "professionnel" n'est alors pas celui qui vit de la politique au moment du mandat, mais celui qui est salarié dans le champ politique depuis longtemps»* (Michon et Ollion, 2018, p. 7). Ces études identifient les carrières et les voies empruntées par les élus pour accéder aux positions importantes du champ politique selon trois parcours qui peuvent être ascendants ou descendants (Dogan, 1967; Birnbaum, 1977; Gaxie, 1980). La voie notabiliaire est empruntée par un élu qui puise dans son assise locale et notamment dans la notoriété de sa famille. Ses ressources personnelles sont importantes grâce à son assise individuelle et familiale et au fait

d'occuper souvent professionnellement un poste de médecin, de notaire ou de chef d'entreprise (Phélippeau, 2002). La deuxième voie est militante (Michon et Ollion, 2018, p. 6). De simples militants de base, parfois dotés d'un faible capital culturel ou économique, gravissent progressivement les échelons des mandats politiques du local au national grâce au parti dans lequel ils sont investis (Gaxie, 2000, p. 78). Ce phénomène était courant dans le Parti communiste français (Mischi, 2014). La dernière voie est parcourue par des personnes qui commencent leur carrière politique de manière «*descendante*» (Michon et Ollion, 2018, p. 7) au sens où elles débutent en haut de la pyramide, par exemple dans un poste ministériel, avant d'obtenir ensuite un poste de parlementaire ou de maire.

2.2.2.4 L'étude de la professionnalisation sous l'angle des compétences : savoir-être et savoir-faire

La dernière approche identifiée par Michon et Ollion (2018) se focalise sur les compétences des élus en s'intéressant aux savoir-faire et savoir-être propres au champ politique. Comme un autre champ professionnel, le champ politique aurait ses propres manières de faire qui augmentent l'efficacité politique (Michon et Ollion, 2018, p. 8). La professionnalisation politique est définie «*comme hybridation de savoir-faire complémentaires*» (Phélippeau, 2009, p. 104). Dans cette approche, «*la professionnalisation des acteurs politiques passe ainsi par l'acquisition de savoir-faire spécialisés (dans les écoles par exemple), par une socialisation spécifique ainsi que par des processus de reconnaissance et de consécration par les pairs*» (Lévêque, 1996, p. 172). Les représentants politiques font l'expérience de savoirs propres les poussant à inventer des «*routines*» spécifiques (Michon et Ollion, 2018, p. 8 ; Demazière 2009).

Pour Michon et Ollion, ces travaux qui s'intéressent à la professionnalisation «*en fonction de savoirs (faire et être) dont [l' élu] dispose*» s'inspirent de la sociologie du travail et des professions : «*En dépit de l'importante littérature déjà disponible sur le sujet, l'étude de la condition politique doit donc être poursuivie et la comparaison avec le métier, jusque dans ses limites, a de beaux jours devant elle.*» (Michon et Ollion, 2018, p. 17)

Le travail politique est perçu comme un métier avec ses propres codes et pratiques (Michon et Ollion, 2018, p. 13). Dans cette conception, la politique est un champ relativement autonome avec ses logiques et modes de légitimation qu'implique le travail politique (Lagroye, 1994). On s'interroge notamment sur les prescriptions du «*rôle de l' élu*» (Le Bart, 2003 ; Lagroye, 1994) et sur ses pratiques (Lagroye, 1994, p. 6). On se demande ce que signifie «*être du métier politique*» (Lagroye, 1994). Les approches les plus récentes visent même à élargir la notion de métier politique en s'inspirant de la sociologie du travail pour observer

non seulement la façon dont les élus articulent vie privée et publique, mais aussi leur agenda et comment ils emploient leur temps en fonction de la place de la famille dans les possibilités de poursuite de l'activité politique (Michon et Ollion, 2018, p. 16 ; Demazière, 2009 ; Demazière et Le Lidec, 2014). Cette littérature vise à réinscrire la professionnalisation dans son environnement social plus large qui touche tous les autres domaines d'activités professionnels (Demazière et Le Lidec, 2014 ; Briquet, 1994). L'apport de ces approches est de relever finement quelles sont les logiques d'engagement des élus et le sens qu'ils donnent à leur action.

Les recherches montrent que la formation des élus se fait principalement de manière informelle et pratique (Navarre, 2014). Ce qui n'empêche pas le développement d'espaces de formation institutionnalisés proposés dans le cadre de partis politiques (Pudal, 1989 ; Matonti, 1993 ; Marijnen, 1996 ; Ethuin, 2003) ou de syndicats (Gaxie et Offerlé, 1985). Cette volonté de comprendre la professionnalisation sous l'angle du métier doit permettre d'identifier ce qui construit le savoir-être et les savoir-faire des élus. C'est pourquoi ces travaux s'intéressent particulièrement aux formations relatives au champ politique, par exemple des parcours académiques spécifiques ou encore des formations proposées en parallèle du mandat d'élu local (Camus, 2021). Dans cette série de travaux, on peut voir aussi la professionnalisation comme un groupe professionnel organisé avec des règles qui délimitent légalement ce qu'est la profession d'élu et son périmètre d'activité (Abbott, 1988).

La littérature sur la professionnalisation des élites politiques que nous venons de passer brièvement en revue concentre son attention sur les élus locaux en s'intéressant à leur profil, aux positions occupées ou encore au savoir être et aux savoir-faire professionnels. Toutefois, pour que des élus puissent se dédier entièrement à la politique et ainsi se professionnaliser, encore faut-il qu'ils disposent de ressources matérielles.

2.2.2.5 La professionnalisation sous l'angle de la rémunération des mandats

Quelques études empiriques s'intéressent aux ressources tirées du mandat lui-même. On pense aux apports de Jens Borchert (2003), qui a inspiré plusieurs études empiriques sur la professionnalisation politique et sur lesquelles nous reviendrons. Mévellec et Tremblay (2016, p. 90) mettent l'accent sur le passage d'un mandat à temps partiel au temps plein pour considérer qu'un mandat passe du statut d'amateur à celui de professionnel. De manière générale, les études sur la professionnalisation ont surtout porté sur les parlements nationaux européens (Mastropaolo et Verzichelli, 2006 ; Moncrief, 1994), sur le parlement fédéral helvétique (Gruner, 1970 ; Mazzoleni, 2006 ; Pilotti, 2011, 2017), sur les députés

français (Boelaert et al., 2017 ; Costa et Kerrouche, 2007 ; Garrigou, 1992), sur les membres du congrès des États-Unis (Squire, 1992), voire sur les parlements des cantons suisses (Z'graggen, 2009) et sur les parlements communaux allemands (Reiser, 2006), délaissant le champ local, plus particulièrement celui des exécutifs communaux. On notera tout de même quelques études comme Le Saout et Rousseau (2019), Guérin-Lavignotte et Kerrouche (2006, 2008) ; Kerrouche et Guérin-Lavignotte (2020) ; au Québec et sous l'angle du genre (Mévellec et Tremblay, 2016), ou en Suisse (Egner et al., 2013 ; Bäck et al., 2006 ; Geser et al., 2012 ; Lasseb et Pilotti, 2019a, 2019b ; Freitag et al., 2019).

Pour évaluer le niveau de professionnalisation des systèmes politiques, il convient donc de disposer d'une vue d'ensemble du temps consacré et du niveau de rémunération des fonctions politiques à tous les niveaux de l'État. Ce qui était resté paradoxalement un trou noir commence à être éclairé depuis quelques années, même si les études s'intéressant à la professionnalisation des élus sur le plan de la rémunération des mandats et des ressources matérielles à leur disposition demeurent très récentes, non seulement en Suisse mais aussi en Europe et au niveau international.

L'étude de la rémunération des élus comme condition de la professionnalisation des mandats politiques a elle aussi très peu attiré l'attention des chercheurs en science politique (Michon et Ollion, 2018). La rémunération des élus a pourtant « *historiquement constitué un facteur décisif dans le processus de professionnalisation politique* » (Pilotti, 2017, p. 28), notamment pour la définition de la fonction des élus (Steyvers et Verhelst, 2012). Comme nous le verrons au chapitre 3, cette question a essentiellement été le fruit d'articles de presse suscitant des polémiques et nourrissant le « fantasme » de ce que les élus gagnent durant leur mandat.

Ce n'est qu'au cours des cinq dernières années que des chercheurs européens et d'outre-Atlantique ont commencé à se pencher sérieusement sur cette question dans le but de disposer d'une première littérature scientifique sur le domaine. L'une des seules exceptions est l'étude historique du processus de professionnalisation par l'augmentation de l'indemnité parlementaire des députés français à l'Assemblée nationale, un travail qui date d'il y a presque trente ans (Garrigou, 1992). Pour prendre la mesure du désert qui entoure les recherches dans ce domaine, une étude a examiné systématiquement une dizaine de revues anglo-saxonnes entre 2007 et 2017. Il y est relevé que seuls quatre articles ont traité de ce sujet¹. Ce manque, on l'a dit, et les controverses, mystères et fantasmes qui entourent la rémunération des élus, ont suscité le lancement d'une vaste collaboration européenne et la production d'un ouvrage collectif regroupant les principaux chercheurs travaillant sur les questions du statut des élus et de leur rémunération (Le Saout et Rousseau, 2019).

¹ <https://eluar.hypotheses.org/28>, consulté le 27 janvier 2019.

L'ouvrage ne fournit cependant qu'un état des lieux actuel du statut matériel des élus sans approfondissement historique sur la question.

Sur l'État fédéral helvétique, malgré les ouvrages récents célébrant en quelque sorte le système politique dit «de milice» et soulignant l'importance et la nécessité de son maintien (Müller et al., 2015 ; Freitag et al., 2019), force est de constater que rares sont les études scientifiques à s'être penchées sur les rémunérations des fonctions politiques, que ce soit de manière synchronique ou diachronique. Citons cependant un tout récent état des lieux synchroniques sur les rémunérations et les fonctions électives aux trois niveaux de l'État fédéral (Lasseb et Pilotti, 2019a) ainsi qu'une étude commandée par les Services du Parlement fédéral qui s'intéresse aux revenus tirés du mandat mis en relation avec le taux d'activité pour la législature 2011-2015 (Sciarini et al., 2017). Sur les rémunérations du Conseil fédéral, nous disposons de quelques brèves informations historiques (Hasler, 1998, p. 321 ; Portmann, 2008, p. 124), ainsi que sur le plan cantonal (Bundi et al., 2017). La seule véritable exception privilégiant une approche diachronique est l'étude d'Andrea Pilotti sur le Parlement fédéral, qui a permis d'illustrer une évolution vers la semi-professionnalisation du législatif helvétique et de montrer que les augmentations des rémunérations, qui ont notamment eu lieu depuis les années 1990, se sont réalisées sans faire l'objet de référendums populaires. L'auteur relève également que l'amélioration des rétributions matérielles des élus tout au long du xx^e siècle a permis une relative démocratisation du profil des élus (Pilotti, 2017).

Les thématiques traitées par les chercheurs qui se penchent sur la rémunération des élus sont relativement éparées. Ces études se répartissent en trois catégories de thématiques, selon Anne Mévellec, Guy Chiasson et Jérôme Couture (2022, p. 8) : «*l'attractivité des mandats*», la «*performance des élus*» et la manière de «*lutter contre la corruption*» grâce à une rémunération adéquate.

Les travaux sur l'attractivité des mandats essaient de déterminer, sur la base de la diversité sociale (âge, sexe, genre, ethnie, formation, profession et parcours), à quel niveau fixer la rémunération permettant un meilleur recrutement des élus et de leurs compétences professionnelles. La compétence est majoritairement définie par le niveau de scolarité ou par les occupations professionnelles des élus avant leur élection (Mévellec et al., 2022, p. 9). Des études ont montré que la rémunération aurait un effet attractif sur des candidats compétents parmi des maires italiens ou des élus municipaux brésiliens (Gagliarducci et Nannicini, 2013 ; Ferraz et Finan, 2009). Ces travaux, qui s'intéressent aux incitatifs financiers, sont avant tout des travaux économétriques (Caselli et Morelli, 2004 ; Besley, 2004) dans lesquels on s'interroge sur le seuil à partir duquel des candidats potentiels se décident à convoiter un mandat (Poutvaara et Takalo, 2007). Ces recherches sont cependant limitées quant à la portée de leurs résultats et s'exposent au risque d'une explication causale rapide qui réduit le choix d'occuper un mandat à une forme de

calcul rationnel. La rémunération des élus aurait plus généralement un effet sur la diversité des candidats notamment afro-américains dans le cas des États-Unis (Squire, 1992). En Finlande on remarquerait un niveau de scolarisation plus élevé lorsque la rémunération l'est aussi (Kotakorpi et Poutvaara, 2011). Une étude nuance toutefois ce lien entre le niveau de rémunération et la compétence des élus ou candidats en montrant que les candidats qui ont les caractéristiques de bonnes compétences ont en revanche des chances moins élevées d'être élus (Messner et Polborn, 2004). Dans la lignée de ces études, un travail de modélisation sur les membres du Congrès des États-Unis soutient qu'une réduction des indemnités versées aux titulaires d'un titre universitaire aurait pour effet la baisse de la qualité des parlementaires (Keane et Merlo, 2010) qui se tourneraient dès lors vers le secteur privé mieux rémunéré (Diermeier et al., 2005). Notons que l'apport de ces approches consiste à montrer une relation entre la rémunération et le profil des élus. En revanche, elles présentent le défaut de ne pas s'intéresser aux processus et aux personnes qui fixent les rémunérations, ce que seule une approche historique serait en mesure de prendre en compte.

Quelques travaux mettent en relation un bon niveau de rémunération et la lutte contre la corruption des agents publics qui comprend les fonctionnaires et les élus (Mévellec et al., 2022, p. 10). Ces travaux tentent de montrer que plus le niveau de rémunération est élevé et adéquat et moins les agents locaux sont tentés par se laisser corrompre (Benito et al., 2015).

Ces approches qui lient niveau de rémunération et profil des élus nous paraissent très intéressantes pour comprendre quelles catégories professionnelles sont attirées par le niveau de rémunération. Elles présentent en revanche le défaut de ne pas s'intéresser aux classes sociales prêtes à accepter ces fonctions en prenant notamment en compte l'effet du taux d'activité et de l'exclusivité de la charge. Par ailleurs, cette littérature évoque des compétences en les liant à la formation de manière abstraite : aucune de ces recherches ne mentionne quelles devraient être les compétences d'un bon gouvernant. Autrement dit, quelles compétences sont attendues et qui fixe les compétences adéquates à ces fonctions et sur la base de quels critères ?

Outre l'incitation monétaire, la question du temps d'occupation est marginale dans ces travaux alors qu'elle semble constituer un point important de la professionnalisation et du choix ou non de s'engager dans le champ politique. Comme le relève justement Le Saout, «[...] *ce que rémunèrent les indemnités des élus, ce n'est pas la reconnaissance d'un savoir-faire spécifique ou la détention de titres professionnels particuliers mais du temps. En outre, accorder une rémunération aux élus pour leurs activités politiques, c'est aussi limiter leur dépendance à d'autres formes de financements potentiellement illicites.*» (Le Saout, 2019a, p. 17)

Il convient ici de souligner l'apport théorique de Didier Demazière et Rémy Le Saout qui proposent une approche dite de «*paying politicians sociology*»

afin d'étudier la professionnalisation avant tout comme une série « *d'arbitrages* » qu'opèrent les élus dans une forme de continuum parfois entrecoupé et non linéaire où ils se situent à des points ou à des moments différents. La professionnalisation « [...] *doit être conçue comme des séries d'arbitrages qui se jouent, pour les élus, entre différentes sphères sociales (politique, professionnelle, familiale, locale) qui sont pourvoyeuses de revenus (gains, charges et pertes) et qui sont affectées de valorisations différentielles et d'anticipations variables* » (Demazière et Le Saout, 2021b, p. 26). L'apport ici est d'échapper à une explication trop dichotomique entre professionnel et amateur et de permettre d'embrasser une certaine complexité des positions « *pour saisir les variétés de situations socio-économiques des élus* » (Demazière et Le Saout, 2021b, p. 25). Cependant, bien que cette approche enrichisse l'explication des choix effectués par les élus dans l'arbitrage qu'ils formulent à travers des fonctions rémunérées et la conservation ou l'abandon de leur emploi, elle présente le défaut d'être plus difficile à mettre en application de manière diachronique dès lors qu'elle s'intéresse à des formes de choix qui se posent aux élus durant leur carrière, et semble plus appropriée à une approche ethnographique. Dans cette approche: « [...] *vivre de ses mandats n'est pas un état ou un statut ; c'est une séquence dans un parcours, que l'on peut caractériser par un niveau de rémunération qui résulte d'un retrait d'activités professionnelles rémunérées, qui est contraint par les restrictions en matière de cumul des mandats, qui fait l'objet d'une maîtrise variable et limitée, qui est investie de significations et d'appréciations hétérogènes en fonction des positions sociales, situations familiales et parcours antérieurs, qui est assorti d'anticipations et de projections différenciées plus ou moins fragiles ou consolidées, de sorte que les élus sont conduits à raisonner en termes de conciliation entre différentes options ou perspectives pourvoyeuses de revenus.* » (Demazière et Le Saout, 2021b, p. 23)

Quand bien même l'intention est justifiable et la complexité nécessaire pour mieux saisir les choix qu'opèrent les élus, cette approche est difficile à appréhender de manière historique car elle nécessiterait de s'intéresser au *vécu* des acteurs à travers des entretiens qu'il peut être difficile de conduire lorsque l'on étudie une longue période historique.

En faisant référence à la classe sociale, Alain Garrigou (1992) montre que la valorisation du mandat et sa professionnalisation sont les fruits d'une lutte sociale entre une ancienne élite politique au statut social élevé, qui voyait avec mépris le fait de tirer l'entier de son revenu d'un mandat politique censé être honorifique, et des élus d'origines sociales plus modestes qui doivent pouvoir vivre de leur mandat pour l'honorer correctement. L'approche historique déployée par le politiste nous paraît la plus pertinente pour cette recherche, mais elle est focalisée sur les parlementaires français du XIX^e siècle et n'apporte pas d'éléments d'analyse concernant l'effet du niveau de rémunération sur le profil des membres du gouvernement, qu'il soit national, régional ou urbain.

Ainsi pouvons-nous affirmer que l'étude de la rémunération constitue un enjeu d'importance pour notre étude sur la sélection des élites politiques locales, car elle a soulevé la question de *l'attractivité des charges* politiques municipales et celle de *l'implication* des élus dans leur mandat (Mévellec et Tremblay, 2016, p. 98). On pense notamment à l'étude d'un couple d'économistes (Gagliarducci et Nannicini, 2013, p. 369-398) ayant travaillé sur les maires des communes italiennes entre 1991 et 2001 et qui établit une relation entre le niveau de la rémunération des élus aux exécutifs locaux et leur profil sociologique. Cette étude montre que l'impact du niveau de rémunération des élus sur la sélection des candidats attirerait des élus mieux formés avec une meilleure efficacité des politiques publiques : *« Our results show that a higher wage attracts more-educated candidates, and that better-paid politicians size down the government machinery by improving efficiency »* (Gagliarducci et Nannicini, 2013, p. 369).

Malgré ces quelques recherches, l'étude de l'évolution de la rémunération des exécutifs représente encore un véritable trou noir. D'une part, à cause de l'approche essentiellement synchronique et, d'autre part, par le manque d'intérêt porté aux exécutifs des grandes villes, que cela soit en Suisse, en Europe ou en Amérique du Nord. Les études s'intéressant à la professionnalisation des élus sur le plan de la rémunération des mandats et des ressources matérielles à leur disposition ne sont que très récentes, non seulement en Suisse (Geser et al., 2012), mais aussi en Europe (Le Saout et al., 2019) et au Canada (Breux, 2022, p. 3; Schobel, 2014; Sancton, 2015). Bien que ces études soient intéressantes, elles sont principalement synchroniques et, par conséquent, dépourvues de toute dimension historique permettant de mesurer l'évolution de la professionnalisation politique sur un temps long. Par ailleurs, ces études ont en commun l'idée que la professionnalisation du mandat dans un exécutif communal coïnciderait avec le développement économique récent des villes (métropolisation, boom démographique, aménagements urbains), voire qu'elle serait liée au processus de décentralisation du pouvoir amorcé durant les années 1980-1990 en Europe (Kerrouche et Guérin-Lavignotte, 2020, p. 8). Cette professionnalisation résulterait de la complexification du travail municipal. Il y aurait ainsi un postulat tacite fixant une relation entre la taille démographique et économique de la commune et la professionnalisation de la fonction d'exécutif municipal (Guérin-Lavignotte et Kerrouche, 2006, p. 7-10; Geser et al., 2012, p. 7; Douillet et Lefebvre, 2017, p. 101).

Bien que cette conception qui lie développements urbains, complexification politique et nécessité de disposer d'élus mieux formés à ces problématiques, semble logique, l'idée d'une professionnalisation en tant que processus récent et lié à la complexification politique fait courir le risque d'une explication téléologique. Elle a pour défaut de manquer de recul historique de longue durée qui permettrait d'évaluer dans quelle mesure la professionnalisation n'est pas le fruit d'un processus linéaire, mais qu'il a pu y avoir des moments de professionnalisation et

de déprofessionnalisation du mandat sur le temps long. Par ailleurs, la notion de complexification reste difficile à établir dès lors que les élus urbains sont assistés par du personnel spécialisé, au contraire des communes rurales.

2.2.2.6 La professionnalisation sous l'angle de la démocratisation

Une dernière approche fondamentale de l'étude de la professionnalisation politique prend comme grille d'analyse une période historique plus longue : la professionnalisation comme un processus historique de « *moyenne durée* » (Best et Cotta, 2000, p. 4) qui intègre le changement de statut du mandat des élus, leur profession et leur caractéristique sociale. Le grand mérite de cette approche est, d'une part, d'asseoir le travail sur une importante base de données empirique et longitudinale de manière comparée et, d'autre part, de proposer « *un cadre d'analyse cohérent, fondé sur les dynamiques de démocratisation et de professionnalisation qui permettent de rendre compte de l'évolution des logiques du recrutement parlementaire* » (Pilotti, 2017, p. 21). Dans cette approche, la professionnalisation politique résulte de changements sociaux auxquels les partis politiques participent à travers le changement du personnel politique parlementaire. Elle accompagne de ce fait la *modernisation* et la *rationalisation* du monde politique et social (Weber, [1922] 1971). L'apport essentiel des auteurs consiste à montrer à partir du profil des élus que la professionnalisation a un effet ambivalent de démocratisation du pouvoir politique en l'ouvrant à des catégories sociales autrefois exclues :

« Pour aller vite, les notables, généralistes et amateurs de la représentation ont cédé la place à des hommes politiques qui en ont fait un emploi à temps complet, en en vivant financièrement, somatiquement et émotionnellement. Il y a certes un continuum, mais seul un petit groupe de la population a fait sa vie de la politique. Pour en vivre, il n'y a que trois solutions : en vivre sur sa fortune personnelle, en vivre comme salarié d'un parti ou de ses dépendances, ou en étant rémunéré par des indemnités électives (ces deux dernières solutions ayant été les plus efficaces pour permettre une démocratisation du personnel politique). » (Offerlé, 2016, p. 110)

Toutefois, par la compétition et la spécialisation qu'elle engendre également, la professionnalisation referme le champ et le rend plus élitaire sur la base des diplômes (Bovens et Wille, 2017) et des carrières politiques :

« The key concepts used in this dynamic model were the inherently contradictory processes of democratization and professionalization: Contradictory because, while democratization refers to an opening of the channels for political participation

and legislative recruitment to more social groups, professionalization refers to the process whereby those recruited tend to establish area-specific standards and routines which increase their own control over legislative careers, income, legal status, and social standing, thus restricting access to the parliamentary arena. It was assumed that the developments we would find would indicate increasing levels of both democratization and professionalization across all countries studied.» (Best et Cotta, 2000, p. 495)

La rémunération joue ainsi ce mouvement ambigu d'ouverture du champ politique en permettant à des élus de ne pas dépendre d'une activité salariée, mais le clôturer en retour en accordant aux élus un avantage à se maintenir en place grâce aux ressources sur lesquelles ils peuvent capitaliser :

«Mais en retour, parce que la rémunération du travail politique permet à des individus de se consacrer pleinement à leur(s) mandat(s) et ainsi de capitaliser un ensemble de ressources (savoir-faire, maîtrise des codes de l'institution, entretien de réseaux, etc.), elle leur accorde un avantage pour se maintenir dans leur(s) fonction(s), au point de tendre à dissuader tout retour à la situation professionnelle antérieure. Si bien que, à leur manière, les rétributions matérielles de l'activité politique contribuent à la clôture de l'espace public.» (Le Saout, 2019a, p. 17-18)

«Il aurait fallu tout autant appréhender les effets d'une professionnalisation que personne ne conteste, notamment en matière de financement des activités politiques, d'imposition aux élus de comportements standardisés, de spécialisation relative des tâches, de contraintes attachées aux définitions d'un statut.» (Lagroye, 1994, p. 5)

Ces transformations ont des effets directs sur les partis et le personnel politique qui les représentent dans la sphère parlementaire, impliquant un processus progressif de mise à l'écart des notables au bénéfice d'une nouvelle catégorie sociale de professionnels de la politique. L'intérêt de cette approche est de montrer le caractère ambivalent de la professionnalisation. En rémunérant les fonctions, plus de personnes ont la possibilité d'en vivre, mais au lieu de cela, il y a une captation des fonctions électives rémunérées par les professionnels de la politique qui en empêchent la démocratisation.

Le cadre théorique employé par cette approche est un outil très utile pour étudier les transformations du personnel politique sous l'angle de la dynamique ambiguë de la professionnalisation et de la démocratisation. Elle a en revanche pour limite de ne pas avoir étudié et thématiqué les membres des gouvernements (urbains).

2.2.2.7 L'approche marxiste de la professionnalisation

L'approche marxiste offre une analyse plus macrosociologique et est très féconde sur la place des classes sociales dans les positions étatiques qu'elles soient administratives, juridiques et politiques. Daniel Gaxie la qualifie d'« *hétéronomiste* » au sens où elle considère que le personnel politique n'est pas déterminé par le champ politique, mais reflète la structure des rapports de classes sociales (Gaxie, 1973, p. 9). Le personnel politique est ainsi perçu comme l'expression d'une domination de classe ou de fraction de classe. Cette approche est fondamentale pour saisir l'effet de la professionnalisation sur la division de classe du travail politique.

Ce n'est que plus tardivement et dans cette lignée marxiste relevant du matérialisme dialectique que des auteurs plus contemporains se sont focalisés sur l'État et ses agents autrefois délaissés par la tradition. Ces travaux, hétérogènes, tentent de lier les évolutions du capitalisme à celles de l'État capitaliste et aux rapports de classes des fonctions politiques et étatiques. Un débat important oppose Poulantzas ([1968] 1975), d'un côté, et Miliband ([1969] 2012), de l'autre, sur la relative autonomie des agents qui occupent des fonctions dans « l'État ». Poulantzas adopte une posture structuraliste et se focalise sur la théorie et les concepts. Opposé à cette conception, le sociologue Miliband (1970) retient une approche qui offre une marge de manœuvre aux agents politiques face à leur classe sociale. La professionnalisation des fonctions publiques, y compris politiques, sont alors associées à une classe sociale. Le sociologue et urbaniste Pierre Garnier catégorise les gouvernements urbains comme des membres appartenant à la « *petite bourgeoisie intellectuelle très diplômée* » (Garnier, 2010, p. 20) – une formule inspirée de Bourdieu et sa « *petite bourgeoisie nouvelle* » (Bourdieu, 1979) – pour qualifier cette nouvelle petite bourgeoisie issue des milieux culturels (Clerval, 2016) et qui serait une classe apparue durant les années 1960 avec le développement des services. Une classe à laquelle Garnier associe des caractéristiques sociales appropriées à la gestion des affaires publiques en tant que classe de médiation entre la bourgeoisie et le prolétariat (Garnier, 2010). Les mouvements étudiants auraient alors donné naissance à ce qu'il appelle une « *technocratie de gauche* » (Garnier, 2018, p. 102-103). Le concept de petite bourgeoisie intellectuelle pour décrire ces nouveaux professionnels de la politique est intéressant, mais ne permet pas de déterminer précisément la période d'apparition de cette classe jouant le rôle d'intermédiaire entre la grande bourgeoisie et le prolétariat, puisqu'elle semblait déjà exister au début du xx^e siècle avec l'industrialisation et la division du travail qui a vu se développer « *les cols blancs* » (Mills, 1966, p. 5-6). D'autres approches marxistes soulignent que la classe dominante n'est pas celle qui gère directement les affaires étatiques, l'État et ses représentants conservant ainsi une autonomie relative vis-à-vis de la bourgeoisie :

« La seconde caractéristique de l'État capitaliste ainsi compris dans sa forme générale est son autonomie relative par rapport à la classe dominante, comme

effet de la séparation des rapports de propriété et des rapports de souveraineté. Une des conséquences “sociologiques” importantes concerne le personnel de l’État qui n’est pas congruent socialement avec la bourgeoisie. Naturellement, les liens sont multiples avec les “milieux d’affaires” et l’origine sociale du personnel dirigeant varie avec les traditions différentes de production des élites politiques selon les pays. Mais cette autonomie relative, qui lui permet aussi de jouer le rôle de “capitaliste collectif en idée” (Engels), est une donnée générale. C’est pourquoi d’ailleurs, la catégorie d’État capitaliste est plus pertinente que celle d’État bourgeois.» (Artous et al., 2015, p. 27)

Cette approche est féconde pour nous en ce qu’elle n’autonomise pas le champ politique du reste du fonctionnement du monde social. Elle considère qu’une «*conceptualisation du marché et de l’économie et celle de l’État sont indissociables*» (Artous et al., 2015, p. 13). Cependant, elle demeure relativement théorique en ce sens qu’elle manque d’exemples plus microsociologiques – surtout dans le cas de la Suisse (Bassand et Fragnière, 1978) – sur lesquels s’appuyer. L’apport du marxisme sur le plan théorique et conceptuel est indéniable pour aborder les développements du capitalisme et les transformations de l’État et de ses agents. Il présente en revanche le défaut de manquer d’illustrations des caractéristiques sociographiques des membres des classes qui occupent des fonctions politiques.

Ainsi, ce que l’on retiendra de l’approche marxiste c’est cette capacité à lier les développements socio-économiques, l’État capitaliste et les classes sociales qui occupent les fonctions politiques. Cependant, cette approche doit être complétée par les approches politologiques qui permettent de distinguer de façon plus microsociologique les caractéristiques politiques des élus du gouvernement urbain en opérant notamment une distinction entre les notables et les professionnels de la politique.

2.2.3 Les principales lacunes de la littérature scientifique du domaine étudié

La revue des principales recherches portant sur la sociographie des élus et sur la professionnalisation des mandats locaux sous ses différents angles, fait apparaître plusieurs limites et lacunes de la littérature scientifique dans ce domaine. De manière non exhaustive, nous en identifions au moins six.

1. La plupart de ces travaux portent sur une période d’analyse trop courte. Ils ont soit un caractère synchronique, soit une dimension historique, mais qui traite une période à court terme, ce qui ne permet pas de saisir les évolutions du profil des élus et de la professionnalisation au niveau local sur le long terme.

2. Jusqu'à ces dernières années, la littérature sur la professionnalisation s'est surtout intéressée au niveau national. Or, les grandes villes ont été depuis longtemps confrontées à l'urbanisation et à la complexification de leurs tâches. Il serait donc intéressant de pouvoir partir du local pour aller vers le national afin d'étudier la professionnalisation des mandats exécutifs, plutôt que l'inverse. Cela permettrait de saisir ce que ces mandats de pouvoir exécutif ont de spécifique pour être professionnalisés. Cela serait d'autant plus pertinent pour l'étude de la professionnalisation que les villes, en tant que communautés administratives et politiques, ont précédé la formation des États-nations et que les missions directement visibles qu'elles assurent (administration locale, police, services industriels, infrastructures, etc.) constituent des lieux privilégiés pour l'étude de la professionnalisation des mandats politiques.
3. La littérature présentée ne compare pas des contextes différents de professionnalisation, ce qui empêche de mesurer les effets du processus de professionnalisation sur le profil des élus.
4. La littérature sur la professionnalisation des mandats établit que pour qu'un mandat soit considéré comme professionnalisé, l'élu doit pouvoir en vivre. Mais aucune étude ne porte la réflexion sur le niveau de vie qu'un élu doit avoir, et rares sont celles qui se penchent sur le profil des élus que ce niveau attire.
5. Aucune recherche ne mène de réflexion sur la professionnalisation dans une perspective de long terme concernant le passage du temps partiel au temps plein. Les études se focalisent sur l'augmentation des revenus, des ressources matérielles et humaines à leur disposition, mais rien n'est écrit sur la question de l'exclusivité de la charge.
6. En suivant une approche synchronique, très peu d'études portant sur les rémunérations s'intéressent aux débats suscités par l'évolution des rémunérations des mandats politiques.

Le présent ouvrage entend combler ces lacunes identifiées dans la littérature historique et politique qui traite de notre sujet. Ce faisant, nous chercherons de manière novatrice à lier la sociologie des élites politiques locales à celle de la professionnalisation des mandats sous l'angle de leur rémunération.

2.3 Cadre théorique et définitions : professionnalisation et profil sociologique des élus locaux

Le modèle d'analyse que nous avons conçu doit nous permettre d'étudier la relation entre la professionnalisation (considérée en termes d'exclusivité de la charge et de niveau de rémunération) et l'évolution du profil sociologique des élus. Dans cette partie, nous reviendrons plus précisément sur la littérature présentée plus haut

afin d'expliciter certaines définitions de base que nous mobiliserons, mais également pour définir un cadre théorique à notre recherche et des hypothèses.

Cette partie est organisée en quatre sections. Dans un premier temps, nous reviendrons plus précisément sur ce que nous considérons relever de la *professionnalisation*. Dans un deuxième temps, nous donnerons une définition précise de deux figures types d'élus locaux qui découlent du niveau de professionnalisation : le notable et le professionnel. Dans un troisième temps, nous nous intéresserons aux effets de la professionnalisation sur les caractéristiques sociales des élus et nous présenterons les hypothèses que nous nous proposons de formuler pour chaque indicateur. Puis, dans un quatrième et dernier temps, nous présenterons les différents facteurs pouvant faire évoluer dans le temps le profil des exécutifs locaux (facteurs socio-économiques, institutionnels, partisans et administratifs).

2.3.1 Définir la professionnalisation politique

Comme nous l'avons indiqué plus haut, l'étude de la professionnalisation peut prendre en compte de multiples dimensions. Toutefois, afin de construire un cadre théorique à notre travail, il importe que nous formulions une définition concise de ce concept essentiel pour notre recherche. Que considère-t-on donc être de la professionnalisation politique dans ce travail ?

Dans son analyse de la professionnalisation politique dans *le Savant et le Politique* (1919), Max Weber opère la distinction entre ceux qui vivent *pour* et ceux qui vivent *de* la politique. Pour cet auteur, ce qui définit la professionnalisation, ce sont essentiellement le temps et les ressources consacrées à l'activité politique. Il établit de ce fait une typologie d'élus dont il conçoit plusieurs idéaux types. Le premier est celui qui fait de la politique en tant que profession occasionnelle, lorsqu'une personne vote ou manifeste par exemple ; comme profession secondaire, pour celui qui est actif politiquement uniquement durant les sessions comme c'était le cas pour la plupart des parlementaires européens au XIX^e et au début du XX^e siècle. Et finalement, comme profession *principale*, lorsque l'élus en fait un métier et s'y consacre à plein temps (Weber, [1919] 1959, p. 121-122).

De manière générale, nous pouvons définir la professionnalisation politique comme un processus qui tend à considérer la politique sous l'angle du taux d'activité et de sa rétribution comme une profession à part entière : «[...] la professionnalisation est mesurée de façon indirecte en mettant l'accent sur le temps consacré par l'élus à l'activité politique ou encore sur le rôle du salaire » (Guérin-Lavignotte et Kerrouche, 2006, p. 140).

À l'aide de Daniel Gaxie (2001, p. 21-27), on peut considérer que la professionnalisation a un double sens. Elle est à la fois le fait que des élus peuvent

se concentrer entièrement à leur charge en étant rémunérés pour cela et le fait qu'elle s'étudie à travers les carrières des élus qui ne font que ça, en ayant suivi par exemple des formations spécifiques dans des écoles spécialisées – on pense par exemple à Sciences Po Paris pour la France – qui permettent l'acquisition de savoir-faire particuliers, d'une déontologie ou d'une représentation corporative. Afin de donner une définition à la professionnalisation dans notre recherche, c'est avant tout le premier sens que donne Gaxie à ce concept qui nous intéresse.

Pour Jens Borchert (2003, p. 8-10), la professionnalisation d'un système politique peut s'évaluer à quatre niveaux. Au premier niveau «*individuel*», elle est le processus par lequel un élu peut cumuler plusieurs expériences et activités politiques en se détachant de sa profession. Le deuxième niveau permet d'évaluer si un système politique professionnalisé s'intéresse aux fonctions politiques, c'est-à-dire plus précisément aux ressources offertes par le mandat, par exemple une rémunération, un système de prévoyance, certains privilèges ou encore des assistants personnels. Ce qui implique que l'on ne puisse parler d'un mandat politique professionnalisé que si celui-ci offre un revenu suffisant à l'élu pour subvenir à ses besoins. Le troisième niveau est celui des institutions politiques avec des procédures propres et un budget de fonctionnement. Le quatrième et dernier niveau est lié à l'institutionnalisation des parcours de carrières et à un financement des partis politiques relativement structuré (Pilotti, 2017, p. 27). Cette typologie, développée par Borchert, nous invite à considérer sur le plan local qu'un mandat est professionnalisé lorsqu'il permet aux élus d'en vivre comme d'une activité principale.

En considérant ces différents auteurs et éléments théoriques, nous pouvons définir un mandat comme *professionnalisé* lorsqu'il offre la possibilité de vivre de sa fonction politique à plein temps.

2.3.2 Définir le notable et le professionnel de la politique

La littérature politologique souligne que la professionnalisation du champ politique fait apparaître un nouvel acteur, le professionnel de la politique, qui succède au notable qui, par le passé, prévalait à ces fonctions. Commençons par la définition de la figure type historique du *notable* pour ensuite présenter la figure qui s'y confronte de nos jours, celle du professionnel.

2.3.2.1 La figure type du notable

Le concept de notable a été utilisé parfois de manière imprécise pour désigner des figures politiques locales (Briquet, 2012, p. 12). La littérature sur les notables permet cependant de retenir deux types de travaux complémentaires sur la conceptualisation

du notable. Le premier sur les caractéristiques sociales des notables et le second, plus centré sur leurs pratiques.

Une première conception du notable se concentre sur les caractéristiques sociales de ces élus. Pour Max Weber ([1922] 1971, p. 298-299), c'est avant tout leur indépendance matérielle qui les caractérise. Leur domination repose sur leur capacité à exercer une activité politique en raison de leur aisance matérielle, du temps libre et de l'estime sociale dont ils jouissent grâce à leur appartenance à un milieu social illustre et à une conduite de vie qui se conforme à ce statut (Chamouard et Fogacci, 2015, p. 3). Cette conception décrit «*une suprématie de fait des autorités sociales naturelles*» (Briquet, 2012, p. 13). Leur trajectoire politique est rendue possible par leurs ressources locales et personnelles en tant que médecin, notaire ou chef d'entreprise (Michon et Ollion, 2018, p. 6), notamment du fait de l'importance de l'implantation familiale (Phélippeau, 2002; Tudesq, 1993, p. 2). Pour Philippe Garraud, qui voit la notoriété politique des notables fondée principalement sur leurs ressources socioprofessionnelles et relationnelles : «*Le modèle notabiliaire plonge encore directement ou indirectement ses racines dans les bourgeoisies locales pour une grande part. La position sociale occupée est ici déterminante alors que dans les partis de gauche, le militantisme reste le plus sûr moyen d'accéder à un mandat électif*» (Garraud, 1983, p. 43).

Contrairement aux professionnels de la politique qui doivent justifier leur position par leurs mérites, la position de notable est une position socio-économique qui se convertit en position politique : «*C'est leur supériorité sociale qui est censée les rendre aptes à diriger la cité, non leur capacité administrative ou leur excellence professionnelle*» (Guillemin, 1982, p. 34).

L'historien André-Jean Tudesq, au terme d'une thèse importante par la richesse des matériaux employés (biographies, listes électorales, journaux, mémoires, correspondances, statistiques) en histoire sociale sur la psychologie sociale des notables en France au XIX^e siècle (Tudesq, 1964), identifie quatre dimensions du notable (Tudesq, 1993). La première, qu'il nomme *démographique*, implique que le notable est avant tout «*l'homme d'une famille [...] dont l'implantation dépasse le cadre d'une seule ville ou même d'un département*» (Tudesq, 1993, p. 2). Comme il l'explique : «*L'approche familiale présente deux aspects principaux, un lieu et un temps. Un lieu, parce que le notable, par sa famille, est un homme enraciné dans une ville, une région, un milieu. A contrario, Maurice Barrés, faisant le procès dans un de ses romans, à la fin du siècle, des aspirants à une nouvelle classe dirigeante, les appelle "les déracinés"*» (Tudesq, 1993, p. 2).

La deuxième dimension est économique. Le notable peut s'appuyer sur une importante puissance économique que constituent sa richesse patrimoniale en biens fonciers ou mobiliers et le revenu d'une fortune ou d'une activité (Tudesq, 1993, p. 3). Cette dimension «*économique du pouvoir des notables apparaît aussi étroitement liée au pouvoir politique [...] Elle apparaît dans la direction*

économique par la présence des notables dans des organismes directeurs [...] La psychologie économique des notables se définit davantage par un comportement, des attitudes et une appréciation (parfois contradictoire) de leurs intérêts que par une idéologie» (Tudesq, 1993, p. 4-5).

La troisième est sociopolitique en ce que le notable a la capacité de «*participer à la gestion des affaires publiques*», une gestion qui se traduit «*par leur domination des pouvoirs politiques et représentatifs*» (Tudesq, 1993, p. 5). Dans les sociétés en développement industriel et en cours d'urbanisation, le notable joue un rôle de «*médiateur*» entre le pouvoir local et le pouvoir central (Tudesq, 1993, p. 7). Sur un plan communicationnel, le notable est celui qui «*sait se faire entendre et comprendre*» (Tudesq, 1993, p. 7).

La quatrième dimension des notables identifiées par Tudesq est *socioculturelle* par la force du consentement du pouvoir qu'ils réussissent à faire admettre grâce à une occupation multiple de postes et à une conception paternaliste de la société qu'ils entretiennent: «*Le monde des notables est un monde de relations interpersonnelles. Le pouvoir des notables, fondé sur le cumul du pouvoir économique, du pouvoir politique, du pouvoir social, correspond à ce que l'on appelle maintenant le leadership d'opinion et le leadership d'action*» (Tudesq, 1993, p. 8).

Malgré la supériorité sociale qui caractérise les notables identifiés par Weber ou, plus tard, par Tudesq, la notion de notable a une utilité plus microsociologique que la notion de classes sociales. L'intérêt de recourir au concept de notable, selon Tudesq, est notamment qu'il constitue une notion plus souple que celle de classe sociale qui correspondrait davantage à une société industrielle dans laquelle les relations fonctionnelles l'emportent sur les relations interpersonnelles.

L'approche de Tudesq, avec ses quatre dimensions du notable, est très riche et nous permet d'identifier plusieurs aspects fins de ces figures et de définir des méthodes variées et appropriées pour les étudier. Ces dimensions d'identification de la figure du notable sont complémentaires et nous seront utiles.

Cette approche présente cependant le défaut d'être focalisée sur le XIX^e siècle et sur le contexte particulier de la France qui a connu l'importance de l'ancienne aristocratie sur la vie politique. En Suisse, la noblesse a joué un rôle marginal durant la période moderne en se fondant dans le patriciat, dans l'émigration et la noblesse survivante au XIX^e siècle: «*La noblesse survivante était tout sauf privilégiée, que ce soit d'un point de vue politique, social, juridique ou fiscal*» (Hersche, 2011).

Tudesq estime par ailleurs que la notion de notable est plus souple que celle de classe sociale. Cette affirmation est discutable compte tenu de l'approche que nous utilisons dans ce travail qui identifie le notable aux catégories de grande et moyenne bourgeoisie comme semble la définir la majorité des travaux sans

l'expliciter de cette manière. Autrement dit, bien que microsociologique la définition de notable soit heuristique et plus souple, on ne peut pas désincarner cette figure de son appartenance de classe. Ainsi, nous ne nous priverons pas de la pertinence de l'usage du concept de notable, mais nous lui attribuerons comme caractéristique centrale son appartenance aux catégories sociales les plus élevées.

Considéré comme l'inverse du professionnel de la politique, le statut de non-professionnel en politique renvoie à la figure du notable qui se retrouve surtout au sein des partis politiques traditionnels de droite. Le notable accomplit son mandat politique parallèlement à sa profession d'origine et le fait comme un service rendu à la société dès lors qu'il n'a pas besoin de tirer un salaire de cette charge pour vivre. C'est principalement le caractère honorifique qui est la source de rétribution du notable. Cette notion est parfois utilisée de manière «*banalisée*» sans réelle réflexion à son propos (Garraud, 1994, p. 31), mais nous pensons utile de reprendre ici la description de la figure du notable donnée par Douillet et Lefebvre (2017):

«Personnalité notoire, connue et reconnue à l'échelle d'un territoire, le notable a vocation par son statut (propriétaire terrien, profession libérale, chef d'entreprise...) et ses ressources symboliques (qui peuvent être celles d'un héritier appartenant à une grande famille locale) à prétendre à l'exercice des fonctions locales. Le capital social se convertit en capital électoral et politique, l'élection ratifiant l'autorité sociale évidente [...]» (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 122-123).

Précisons que les notables, bien qu'ils ne soient pas obligés de travailler pour vivre, ont tout de même conservé une activité professionnelle. Ils exercent ainsi la plupart du temps une profession libérale, comme celle d'avocat, de médecin ou d'architecte. Le notable de par son origine sociale, son appartenance à la bourgeoisie et son statut professionnel libéral, possède la légitimité symbolique, la flexibilité des horaires et une aisance matérielle qui rendent l'exercice d'un mandat peu ou pas rémunéré facile et réalisable. Autrement dit, en reprenant la définition wébérienne, les notables sont des personnes qui : *«de par leur situation économique, sont en mesure, à titre de profession secondaire, de diriger et d'administrer effectivement de façon continue un groupement quelconque, sans salaire ou contre un salaire nominal ou honorifique; jouissent d'une estime sociale – peu importe sur quoi celle-ci repose – de sorte qu'ils ont la chance d'occuper des fonctions dans une démocratie directe formelle, en vertu de la confiance de ses membres d'abord par acte volontaire, puis à la longue par tradition. La signification première de cette définition étant que les notables peuvent vivre pour la politique sans devoir vivre d'elle, leur situation présuppose un degré spécifique de disponibilité résultant de leurs affaires privées. Notables sont, dans une large mesure, les rentiers de toute sorte: propriétaires de terres,*

d'esclaves, d'élevages, de maisons, de titres. Puis des personnes exerçant une activité que leur facilite l'expédition des affaires politiques en tant que profession importante, les patriciens commerçants occasionnels; en nombre moindre enfin les entrepreneurs industriels privés et les travailleurs» (Weber, [1919] 1995, p. 378-379).

Cette figure du notable a pour caractéristique principale que ceux-ci «*ne vivaient pas que pour la politique puisque leur rang social leur commandait de se prêter à d'autres activités honorifiques et ils ne vivaient pas de la politique puisqu'ils exerçaient souvent leur fonction à titre bénévole et que leur fortune leur permettait de vivre sans en attendre des revenus*» (Gaxie, 2001, p. 21).

Or, la professionnalisation de la politique aurait pour conséquence d'encourager la disparition progressive de cette figure et de laisser place à de nouvelles figures dont les caractéristiques sociales de recrutement sont plus ouvertes (Best et Cotta, 2000). Ainsi, on considère dans la littérature que: «*Le mouvement de professionnalisation est rapporté à des évolutions fondamentales: à un nouveau rapport de forces entre élites sociales ("la fin des notables") qui aurait accompagné sinon permis l'atténuation des inégalités dans l'accès aux carrières politiques. Cette égalisation tendancielle se serait imposée à la faveur d'un desserrement des conditions d'éligibilité (âge, niveau de revenu) [...]*» (Ihl, [1999] 2017, p. 397-398).

Le mouvement de professionnalisation provoquerait ainsi un passage de l'ère du notable à celui du professionnel de la politique que nous allons maintenant définir.

2.3.2.2 La figure type du professionnel de la politique

L'utilisation du concept de *professionnel de la politique* relève d'un défi scientifique car il est «*parfois chargé d'enjeux normatifs [...] qui fonctionnent souvent comme des écrans qui viennent recouvrir le phénomène qu'il cherche à décrire.*» (Michon et Ollion, 2018, p. 10) Il n'y a ainsi pas d'unanimité pour définir ce qu'est un professionnel de la politique; il est possible cependant d'en clarifier les contours en présentant les définitions qu'en donnent les chercheurs.

La figure du professionnel de la politique se définirait de trois manières dans la littérature politologique (Michon et Ollion, 2018, p. 5). La première consiste à occuper une position politique rémunérée qui permet «*l'accroissement des ressources financières (liées au cumul des indemnités) et la sécurité procurée par l'exercice de plusieurs mandats (au cas où l'on vient à en perdre un)*» (François et Navarro, 2013, p. 30). Elle représente la possibilité de vivre de mandats politiques durant sa carrière. La deuxième définition se focalise sur les études propices à la carrière politique et aux parcours des élus (Dogan, 1967; Birnbaum, 1977; Gaxie, 1980). La troisième se concentre sur les savoir-faire et

l'éthos où la professionnalisation est «[...] comme [l'] hybridation de savoir-faire complémentaires» (Phélippeau, 2009, p. 104) ou comme l'acquisition de savoir-faire spécialisés, une socialisation propre impliquant une reconnaissance du parcours consacrée par les pairs (Lévêque, 1996, p. 172). Aucune de ces définitions n'est fautive en soi, et toutes se complètent. Elles ont en revanche le défaut d'avoir négligé de manière concomitante l'étude des gouvernements urbains, de manière diachronique et comparative. Elles ont en commun d'avoir une forme de nationalisme méthodologique dans lequel l'accès à une fonction ou à sa rémunération au niveau le plus élevé de la hiérarchie institutionnelle de l'État serait le point central qui attesterait de la professionnalisation de l'élu, que ce soit du point de vue de la rémunération ou de la carrière. Ces conceptions du professionnel de la politique négligent l'importance des zones urbaines comme des centres politiques qui ne sont pas périphériques mais en réalité centraux dans la consécration du professionnel de la politique.

Contrairement aux parlements nationaux, les caractéristiques du parcours d'un professionnel de la politique dans les gouvernements locaux restent assez peu étudiées. C'est surtout le rôle du maire dans des contextes administratifs et politiques qui a focalisé l'attention (Bäck et al., 2006).

Selon des types d'organisation du gouvernement local attribués à des traditions nationales, les élus entretiennent des rapports de gouvernement qui diffèrent vis-à-vis de l'État central (Hesse et Sharpe, 1991). Il en est déduit une forme de pouvoir «fort» ou «faible» du maire en fonction de la relation horizontale qu'il entretient avec les autres membres de l'exécutif, de l'administration et de son mode d'élection (Mouritzen et Svava, 2002). Il y aurait des formes de maires dotés d'un pouvoir politique fort comme en France, en Grèce, en Italie, au Portugal ou en Espagne et des formes plus collectives du gouvernement local comme aux Pays-Bas et en Suisse, ou encore une forme «*exécutive*» de maire comme en Pologne ou en Hongrie (Bäck et al., 2006, p. 34). Bien que ces études fournissent des clés d'interprétation sur le pouvoir relatif des membres des exécutifs et sur leur marge d'autonomie, elles ne nous disent pas grand-chose sur la professionnalisation individuelle sur le plan de la rémunération et de la carrière. Elles ont en revanche le mérite de suggérer que l'élection directe du maire aurait, entre autres, participé au changement du personnel politique avec l'introduction des nouvelles méthodes de management et l'élection directe du maire (Vetter et Kersting, 2003, p. 11-28).

«Despite a wide variety of local government systems, electoral modes, political cultures or localities the general tendency stands firm: mayors are disproportionately male, middle-aged, highly educated, occupy a high status but with a politics compatible profession and are rooted in their community. Equally important is the finding that in a large proportion of cases this type of background is reinforced by the phenomenon of belonging to a political family,

confirming that the recruitment process is not only socially selective but also self-reproductive. Though the presence of deviant actors warns against a deterministic interpretation, the political life chances of individuals aspiring to the mayoralty are highly structured in terms of social background» (Steyvers et Reynaert, 2006, p. 70).

Bien que ces recherches fassent apparaître une forte sélectivité sociale des élus, elles peinent à nous indiquer si l'on constate des différences du point de vue diachronique et dans quelle mesure les notables du passé sont si différents des élus professionnels actuels. C'est pourquoi nous proposons ici, à partir de la littérature, de représenter ce que seraient les caractéristiques principales du professionnel de la politique, qui font défaut dans les études présentées ci-dessus.

Le professionnel de la politique au sens de Max Weber est celui qui « *vit pour et de la politique* », son activité principale est par conséquent sa fonction d'élu qui lui donne les moyens de subsistance et lui permet d'occuper cette fonction qu'il ne pourrait assumer sans salaire ou revenu, car il est issu de classes sociales moins élevées que celles du notable :

«L'activité politique professionnelle apparaît progressivement avec les premiers partis politiques, l'ascension politique d'hommes moins fortunés, en particulier dans le mouvement ouvrier, l'instauration d'indemnités versées aux élus et l'élargissement des interventions de l'État.» (Gaxie, 2001, p. 21)

Ce professionnel de la politique apparaît principalement lors de la constitution des partis politiques de gauche à la fin du XIX^e siècle et avec les grosses machines organisationnelles ouvrières qui permettent à des candidats sans fortune et de condition modeste de vivre de la politique, que ce soit du mandat ou de postes au sein des organisations politiques. C'est notamment le cas au Parti communiste français comme l'explique Julian Mischi (2012) : *«L'organisation procurait des ressources collectives et une confiance en soi pouvant compenser partiellement les effets de la faiblesse des ressources culturelles et économiques des militants d'origine ouvrière. Le mouvement communiste a constitué en cela une tentative de remise en cause des logiques sociales qui excluent les classes populaires de la scène politique.»*

Dans cette situation les ressources professionnalisant l'élu pouvaient être doubles : partisans et institutionnelles.

Pour Mattei Dogan, l'homme politique professionnel se définit plus largement par quatre caractéristiques : *«D'abord une vocation précoce pour la politique. Ensuite une longue présence dans le forum politique, c'est-à-dire une longue carrière politique. Par ailleurs, ses ressources proviennent essentiellement, voire exclusivement de nos jours, des fonctions politiques exercées. Enfin une compétence politique qui consiste dans de multiples qualités dont aucune n'a*

*besoin d'être exceptionnelle [...]» (Dogan, [1999] 2017, p. 202). C'est pourquoi selon le politiste Jean-Louis Briquet, les professionnels de la politique constituent une catégorie d'élus qui a émergé au XIX^e siècle, à l'occasion de développements économiques et sociaux qui ont vu des classes sociales moins élevées prétendre désormais conquérir le gouvernement de la cité au détriment des notables qui avaient régné jusqu'à présent. Ces professionnels se légitiment «*par le moyen de l'éducation universitaire principalement et revendiquent au nom d'un mérite attesté par leurs parcours scolaires et professionnels le droit de participer à la conduite des affaires publiques*» (Briquet, 2012, p. 5).*

Revenons ici sur la relation entre la démocratisation et la professionnalisation que nous avons présentée plus haut et qui nous permettra de mieux définir le professionnel de la politique et le processus dont il est issu. Best et Cotta proposent une typologie des parlementaires en fonction des niveaux de démocratisation et de professionnalisation et selon différentes périodes historiques (Best et Cotta, 2000, p. 523). Ils opposent ainsi celui qu'ils appellent le «*dignitaire*», que l'on retrouve dans des situations où les systèmes politiques sont peu démocratisés et faiblement professionnalisés, à son contraire, à savoir le «*politicien professionnel*» qui se trouve là où les élus tirent entièrement leur revenu de leur mandat politique et où ce dernier est obtenu par des élections au suffrage universel :

«Thus we can associate low democratization and low professionalization with a high share of dignitaries and notables such as those who populated parliaments in many European countries throughout most of the nineteenth century. They owed their legislative recruitment to restrictive electoral laws or, where suffrage was already more extended, to a social control of the electoral process by traditional elites and the deference paid to them by large parts of the electorate. Their professionalization was low, not only with regard to direct payments received for their electoral offices and the time budget devoted to them, but also with regard to their independence from the social and institution settings from which they were recruited. They were much representatives of the classes, or rather estates, to which they belonged, be they the landed aristocracy, the civil service, or the entrepreneurial bourgeoisie.» (Best et Cotta, 2000, p. 523-524)

Ces différentes contributions permettent de bien avancer dans la conceptualisation de la notion de professionnel de la politique. Leurs apports sont très riches pour notre recherche et nous pourrions y faire référence. Toutefois, ces éléments théoriques ne portent que sur les législatifs nationaux et ne tiennent pas compte des spécificités liées au pouvoir exécutif local. C'est pourquoi nous présenterons ici l'une des rares contributions à une typologie des élus exécutifs urbains et métropolitains.

2.3.2.3 Synthèses des typologies des élus au sein des exécutifs urbains

Même si la figure du professionnel de la politique se retrouve au niveau local dans les partis de droite, nous pouvons aujourd'hui tout de même identifier deux figures idéal-typiques antinomiques de droite et de gauche. On peut donc distinguer théoriquement, d'une part, l'élu notable, souvent issu des partis politiques de droite, avec une origine sociale élevée et exerçant une profession libérale, et d'autre part, la figure du professionnel de la politique des partis de gauche, d'origine sociale plus modeste et exerçant une fonction moins libérale (cadre du public, voire ouvrier/employé). Nous avons vu que nous pouvions donner une définition de base à chacune de ces figures en nous fondant uniquement sur des critères sociographiques. Nous verrons au chapitre 4 du présent ouvrage, à travers notre analyse prosopographique de leurs caractéristiques sociales, comment nos élus se rapprochent de ces figures.

Jusqu'ici, nous avons défini les concepts et les figures clés entourant notre problématique. Nous avons présenté le concept de professionnalisation politique et nous avons montré comment celui-ci provoquait le passage d'élus s'approchant du profil du notable vers celui du professionnel de la politique. Regardons désormais plus en détail comment, en théorie, la professionnalisation peut avoir un effet sur les caractéristiques sociales des élus.

2.3.3 Effets de la professionnalisation sur les caractéristiques sociales des élus

La littérature sur la sociographie des élites politiques identifie plusieurs évolutions du profil social des élus locaux durant les dernières décennies. Nous allons tenter d'établir en théorie comment chacun de ces changements peut être rapproché du processus de professionnalisation et nous émettrons des hypothèses pour chaque indicateur (niveau d'étude, type de formation universitaire, professions, origine sociale). Ces éléments théoriques nous permettront de mieux analyser les transformations du profil des élus qui seront étudiées au chapitre 5.

2.3.3.1 Professionnalisation et niveau d'études des élus

Les études portant sur les niveaux de formation des élites politiques sont, au niveau européen et international, un domaine encore peu investi, même si l'on dénombre quelques études récentes. Au niveau international, ces recherches concluent toutes à une augmentation de l'importance du niveau de diplôme dans la participation

électorale et la sélectivité des élus. Pour rendre compte de ce processus de sélectivité qui s'opère dans les démocraties, l'étude de Bovens et Wille (2017) aboutit au concept de «*Diploma Democracy*» pour qualifier le rapport entre la démocratie représentative et le principe méritocratique qui base la réussite sociale et l'accès aux charges politiques sur le niveau de diplôme (Bovens et Wille, 2017, p. 1-2). Comme l'écrivent les auteurs: «*A diploma democracy is a democracy which is dominated by the citizens with the highest formal education qualifications. In less academic terms: a diploma democracy is ruled by the citizens with the highest degrees*» (Bovens et Wille, 2017, p. 5). Ainsi, les chances d'accéder aux postes sont fortement corrélées au niveau de diplôme dans un système, au demeurant plus compétitif dans le groupe des diplômés, notamment par la massification relative des études universitaires.

Si l'on se penche sur les élus locaux en Europe, les études produites sur leur niveau de formation confirment une très forte académisation des maires. Dans les villes de plus de dix mille habitants, les résultats aboutissent à des taux très élevés : il y a dans ces villes plus de 97 % de maires avec un titre universitaire en Hongrie, 84 % en Grèce, 78 % en France, 75 % en Belgique, 65 % au Royaume-Uni, 56 % en Allemagne et 83 % en Espagne (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 114-115). En Europe, le titre universitaire est par conséquent une condition fondamentale d'accès à un pouvoir exécutif urbain.

Les travaux portant en Suisse sur les parlementaires fédéraux suivent ces tendances liées à l'importance du diplôme (Pilotti, 2017, p. 216). Au niveau local, Di Capua (2019), qui s'intéresse à la représentativité des élus vis-à-vis de la population dans les législatifs communaux, remarque une importance croissante dans le temps du diplôme chez ces représentants du pouvoir local et urbain, en particulier dans les partis de gauche où le processus a été le plus marquant. Sur les exécutifs communaux, les recherches synchroniques – seules existantes sur le sujet – montrent d'une part que dans les villes de plus de vingt mille habitants: «*les détenteurs d'un titre universitaire sont les plus nombreux*» (Geser et al., 2012, p. 27). L'explication donnée par les auteurs est que plus il y a d'universitaires dans la population, plus les chances sont grandes d'avoir des élus détenteurs d'un titre académique à l'exécutif (Geser et al., 2012, p. 27). D'autre part, la croissance démographique de la population entraînerait un renforcement de l'appareil administratif qui se professionnaliserait, ce qui nécessiterait alors d'avoir des dirigeants à la tête des dicastères titulaires d'un haut niveau de formation afin d'en assurer la gestion face à des chefs de service eux-mêmes davantage diplômés (Geser et al., 2012, p. 27). On peut donc s'attendre à ce que la professionnalisation du mandat d'une grande ville suisse élève le niveau d'étude attendu à cette fonction.

Disposer d'une formation supérieure assure dans le cadre d'un mandat politique «*un avantage lorsqu'il s'agit par exemple de lire des textes difficiles et de saisir les liens entre des problèmes complexes, de s'exprimer correctement par écrit, de faire des exposés convaincants ou de s'entretenir avec des chefs de service ayant une*

formation universitaire» (Geser et al., 2012, p. 27). L'idée avancée par la littérature politologique est que la professionnalisation du mandat a accru la sélectivité en termes de niveau de diplôme (Bovens et Wille, 2017, p. 124): «*Professionalization, on the other hand, meant the emergence of full-time, highly specialized politicians. The most important result of this change was the academization of the political elite*» (Bovens et Wille, 2017, p. 134). C'est-à-dire plus précisément que le titre universitaire devient un prérequis implicite et indispensable qui certifierait un niveau de connaissance. Ce niveau de connaissance serait convertissable en un niveau de compétence politique et cela, quel que soit le domaine d'études. Partant de la littérature existante, nous pouvons faire l'hypothèse suivante :

H1. La professionnalisation contribue à augmenter le niveau d'étude attendu à cette fonction.

2.3.3.2 Professionnalisation et type de formation des élus

La question de la formation est intimement liée à celle de la profession qui sera exercée. Les mandats non professionnalisés vont favoriser certaines professions et par conséquent certaines formations académiques. Les villes offrant des mandats à temps partiel sont censées attirer des élus détenteurs d'un titre en droit, médecine ou ingénierie débouchant vers des professions libérales traditionnelles comme des avocats, notaires, architectes, ingénieurs et entrepreneurs, car leur profession est plus facilement conciliable avec leur mandat extraprofessionnel (Pilotti, 2017, p. 48). Les élus ayant une formation liée aux professions libérales privilégient les mandats à temps partiel plutôt qu'à temps plein, car ils permettent plus facilement l'aménagement du temps en cas de surcharge de travail (Dogan, [1999] 2017, p. 211).

Ajoutons que le lien entre le type de formation universitaire du notable et son accès à des fonctions politiques s'explique essentiellement par les compétences développées durant leur formation, puis dans l'exercice de leur profession (avocat, notaire, médecin, architecte): les mandats politiques se marient bien avec la formation qui mène en particulier aux professions libérales et, plus particulièrement, aux formations juridiques car elles permettent un transfert plus facile de compétences comme le talent oratoire et les connaissances juridiques: «*La maîtrise de la technique juridique avantage celui qui s'engage dans la politique, où tout acte se traduit par un texte législatif. On plaide au parlement comme on plaide au tribunal: il s'agit de convaincre [...] Les avocats, plus que tous les autres, font de la politique moins pour défendre des intérêts déterminés que parce qu'ils savent défendre n'importe quels intérêts*» (Dogan, [1999] 2017, p. 211).

Au contraire, dans les villes au mandat professionnalisé, les détenteurs de titres en sciences humaines et sociales (SHS) pourraient être plus nombreux à accéder à cette fonction, car ce type de formation permet à des cadres issus principalement du secteur public ou à des cadres d'associations, dont les formations en SHS sont importantes, d'occuper cette fonction de municipal ou de maire qui serait incompatible avec l'exercice simultané de leur profession. Chez les élus titulaires d'une formation en SHS qui vont souvent occuper une fonction de cadre dans l'État ou de fonctionnaire d'associations, le temps partiel n'est souvent pas compatible avec leur emploi dans la fonction publique contrairement aux professions libérales. En outre, il peut exister des conflits d'intérêts entre un cadre cantonal et sa fonction de membre de l'exécutif d'une ville.

Ainsi, au regard de la littérature, nous pouvons énoncer les hypothèses suivantes concernant le lien entre le niveau de professionnalisation et le type de formation des élus :

H2. La professionnalisation participe à la diversification des formations universitaires des élus.

H2.1 Un exécutif non professionnalisé contribue à favoriser la présence d'universitaires en droit.

H2.2 Un exécutif professionnalisé contribue à favoriser la présence d'universitaires en sciences humaines.

2.3.3.3 La professionnalisation et la profession des élus

La littérature académique portant sur l'évolution des catégories professionnelles des élus est aujourd'hui assez nombreuse. Les travaux les plus notables concluent tous à une très nette sous-représentation des ouvriers/employés dans le champ politique national, et la politique locale ne fait pas exception. En France, où la tradition sociologique dans le domaine est plus avancée sur ce qui touche au personnel politique dans son ensemble, les études montrent essentiellement une sous-représentation des ouvriers/employés du privé et font apparaître que plus la taille d'une commune est importante, plus les catégories socioprofessionnelles qui vont l'occuper sont élevées (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 111-112).

Une étude française récente porte sur les caractéristiques spécifiques des maires des villes de plus de trente mille habitants. On y constate une fermeture croissante de l'accès à cette fonction en lien avec la professionnalisation du personnel politique urbain (Rouban, 2015, p. 389-390). Selon Rouban (2015, p. 385), les personnes occupant ces sièges exercent une profession socialement plus élevée et ont une expérience plus importante de la vie politique. La profession des maires connaît certaines évolutions,

avec une claire disparition du nombre de maires ouvriers et employés du privé qui représentaient 12,7% des maires des villes de plus de trente mille habitants en 1983 et qui ne comptent plus aujourd'hui que pour 0,4%, essentiellement sous une étiquette partisane de gauche. Le nombre des enseignants connaît aussi un profond déclin, passant de 22% des maires en 1983 à 9,3% en 2014. Par ailleurs, la proportion des cadres du privé et du public reste stable, alors qu'une hausse est constatée pour les professions libérales et industrielles dont la proportion passe de 10% en 1983 à 14,2% en 2014. Le changement le plus marquant réside dans l'émergence des élus provenant des entourages locaux et des cadres territoriaux qui passent de 0,8% en 1983 à 25% en 2014. Ce qui permet à ce chercheur de conclure à la fermeture sociale de l'accès à la fonction de maire urbain ainsi qu'à sa professionnalisation.

Une vaste étude comparative et synchronique européenne, intitulée «*Polleader*», a établi le profil sociologique et la structure professionnelle des maires européens entre 2003 et 2004 dans les communes de plus de dix mille habitants (Bäck et al., 2006). Elle montre, entre autres, un fort niveau de sélectivité sociale pour cette fonction : la position de maire est occupée par des professionnels à haut statut social qui peuvent concilier leur activité professionnelle et leur mandat politique grâce au temps qu'ils sont à même de dégager (Steyvers et Reynaert, 2006, p. 70). Le bagage social de l'élu dans la profession est un indicateur significatif, voire, selon les auteurs, le facteur le plus important du recrutement politique pour devenir maire, un poste pour lequel «*from the few are chosen the few*» (Steyvers et Reynaert, 2006, p. 70). Il semble certain que le statut social, la flexibilité des horaires et le confort matériel offerts par certaines professions sont déterminants pour accéder à des charges politiques de manière générale. Même constat aux États-Unis, où le politologue Nicholas Carnes souligne que les ouvriers/employés sont largement écartés de l'essentiel des fonctions politiques du pays (Carnes, 2018, p. 72).

De ces recherches internationales, on peut tirer deux conclusions principales. Tout d'abord, le constat d'une plus grande sélectivité sociale des personnes qui vont occuper des mandats politiques au détriment des ouvriers et employés. D'autre part, le développement d'une nouvelle figure de professionnel de la politique, désormais également présente à l'échelon local.

Qu'en est-il en Suisse? Les résultats de la littérature scientifique helvétique portant sur la profession des élites politiques locales ne s'écartent pas des conclusions des autres recherches européennes. À l'échelon des exécutifs locaux, les rares études menées, dont une datant de 1978 et portant sur neuf communes suisses (Lancy, Martigny, Monthey, Nyon, Renens, Vernier, Chêne-Bougeries, Delémont, Moutier), soulignent que : «*Les postes de députés et de membres des exécutifs communaux sont largement occupés par des employés supérieurs ou des professions libérales, alors que dans les législatifs on compte une bonne moitié d'ouvriers, de contremaîtres et d'employés*» (Bassand et Fragnière, 1978, p. 93). Ainsi, les fonctions politiques exécutives, plus prestigieuses, seraient occupées par

des catégories socioprofessionnelles supérieures, qu'il s'agisse des professions libérales ou des cadres du secteur public et privé.

Quarante ans plus tard, le constat ne paraît pas avoir varié. Une recherche synchronique portant sur les membres des exécutifs dans les communes suisses montre que plus une commune est urbanisée, plus le niveau de diplôme pour y accéder est élevé (Geser et al., 2012, p. 27). Cette recherche souligne que l'accès à la fonction publique est rendu plus difficile pour les catégories sociales inférieures, car il est exigé des capacités de direction et la possibilité d'organiser son temps de manière flexible (Geser et al., 2012, p. 32-33). C'est ce qui expliquerait que la moitié des postes d'exécutifs sont occupés par des indépendants et des cadres supérieurs, avec seulement 20% d'élus qui occupent une profession sans fonction de direction. Les ouvriers sont très largement sous-représentés dans les exécutifs des villes, ainsi que les ménagères² et les retraités qui sont pourtant censés disposer de plus de temps (Geser et al., 2012, p. 36). *A contrario*, les juristes semblent être de plus en plus nombreux, car ils répondraient à la nécessité de disposer d'élus ayant une expertise juridique des administrations publiques.

Toutefois, ces études présentent le défaut d'ignorer les évolutions historiques : il est difficile à partir d'une approche synchronique d'évaluer comment le profil des élus change dans le cadre du processus de professionnalisation du mandat d'exécutif.

Au vu de ces résultats et compte tenu de notre cadre théorique, nous devons nous poser la question de savoir si le processus de professionnalisation du mandat des exécutifs urbains accompagne le changement de la profession des élus qui occupent cette fonction avant leur élection. Quelles hypothèses pouvons-nous faire à ce sujet ?

Premièrement, comme le montre la littérature présentée ci-dessus, le mandat à temps partiel favorise le recrutement d'élus des professions libérales, les notables, qui peuvent continuer à exercer leur activité principale en même temps que leur mandat. Cela ressort notamment des recherches de Borchert (2008, p. 270) qui souligne les raisons de la forte présence des professions libérales, les avocats par exemple, dont les prédispositions professionnelles favorisent l'occupation de mandats politiques : *«Lawyers were privileged because they could relatively freely dispose of their time. Also, their political activities, while time-consuming, won them additional clients as their name recognition was enhanced. Often, then these clients could be handled by their partners, which served to reconcile the time demands of politics of even small law firms. In terms of the personal qualities emphasized in both arenas, Weber pointed out that the politician is representing interests in just about the same way as the lawyer. Thus, lawyers also seemed to be particularly well qualified for the political business. In addition, their high social status turned them into attractive candidates and their oratory skills made them effective campaigners.»* (Borchert, 2008, p. 270)

² Codage des secteurs professionnels utilisé par Geser et al., 2012, p. 36-37.

Nous pouvons donc poser une première hypothèse sur les villes dont le mandat d'exécutif urbain est peu ou pas professionnalisé :

H1. Un exécutif non professionnalisé contribue à renforcer la présence de professions notabliaires (professions libérales telles qu'avocat, médecin, ingénieur, architecte).

Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que les cadres du public et les professionnels de la politique soient davantage attirés par des mandats professionnalisés, qu'ils peuvent considérer comme une opportunité d'améliorer leur situation professionnelle dans un poste de direction. La littérature évoque un lien entre la complexification de l'action publique urbaine (relative aux enjeux territoriaux provoqués par la décentralisation dans certains États, à la juridicisation de l'action publique, etc.), le temps que le mandat requiert et les compétences des élus qui occuperont cette charge (Guérin-Lavignotte et Kerrouche, 2006, p. 7-9). L'idée sous-jacente est que les ressources et les contraintes qui caractérisent la fonction (taux d'activité, interdiction du cumul, niveau de rémunération, complexité du mandat) ont un impact sur le profil socioprofessionnel des élus à l'exécutif, mieux à même de mobiliser des savoirs obtenus par leur formation et leur profession qui seraient plus en adéquation avec le mandat. C'est-à-dire des «*professions propices à la carrière politique*» (Dogan, [1999] 2017, p. 201-202) qui accordent «*une prime aux professions qui maîtrisent le mieux les fondements de la gestion locale*» (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 113). L'idée étant que la professionnalisation du mandat promeut des profils d'élus dont l'activité possède un lien avec ce qu'il s'agit d'accomplir dans le cadre des mandats politiques.

H2. Un exécutif professionnalisé contribue à renforcer la présence des professions politiques et les salariés (cadres) du secteur public.

Ce cadre théorique autour de la question du profil professionnel des élus nous permettra de nous intéresser aux évolutions des professions exercées par eux avant leur accès aux exécutifs des villes³ afin de voir comment ces professions se différencient en fonction du niveau de professionnalisation de nos villes (définis selon l'exclusivité ou non de la charge). Nous nous demanderons alors si le passage d'un mandat à plein temps à l'exécutif des villes a permis d'attirer des professionnels de la politique qui se sont substitués aux notables.

³ L'essentiel des informations retenues sur la profession des élus est celle qu'ils ont bien voulu déclarer au secrétariat municipal. Nous sommes conscients que les élus peuvent parfois, par exemple lors de leur candidature sur des listes électorales, présenter leur profession sous un certain angle qui plaît à l'électorat sans qu'il y ait de vérification précise de la profession exercée.

2.3.3.4 La professionnalisation et l'origine sociale des élus

Les études françaises qui se sont penchées sur la relation entre classe sociale et professionnalisation durant la période récente montrent que l'origine sociale des élus tend à s'élever avec des élus locaux moins représentatifs de la population active (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 111). C'est ce qui ressort de la recherche portant sur les maires des villes de plus de trente mille habitants dans une perspective diachronique (1983-2014) (Rouban, 2015), qui remarquent le processus de professionnalisation politique tendant à l'augmentation du capital social des maires – entendu comme les ressources sociales constituées par l'appartenance du père à une profession supérieure – (Rouban, 2015, p. 383) et qui entraîne un embourgeoisement des élus occupant cette fonction.

Les études portant sur la Suisse consacrées à l'origine sociale des élus au parlement fédéral relèvent une « *augmentation mitigée* », des années 1920 aux années 2000, des élus d'origine ouvrière au détriment des indépendants, causée par l'augmentation de la députation socialiste aux chambres fédérales (Pilotti, 2017, p. 203-214; Gruner, 1970, p. 162-163). Les élus fils ou fille d'ouvrier représentaient 7% des élus en 1910, ils sont 17% en 2016 alors que le nombre des élus issus de la grande et moyenne bourgeoisie diminue sensiblement (Pilotti, 2017, p. 204). Le nombre des ouvriers va toutefois baisser après les années 2000, ce qui s'explique par les changements dans la composition sociale du PSS et la montée des Verts qui entraînent alors le renforcement de la moyenne bourgeoisie.

On peut donc s'attendre à ce que le mandat à temps partiel favorise le recrutement d'élus ayant une origine sociale plus élevée qu'en situation de mandat professionnalisé à temps plein: les élus appartenant à la grande bourgeoisie peuvent se permettre, tant matériellement qu'en termes de disponibilité du temps, d'exercer un mandat extraprofessionnel et bénévole. Ils bénéficient de conditions sociales favorables à l'exercice d'un tel mandat à travers lequel ils peuvent maintenir l'exercice de leurs diverses activités. Comme l'explique Marie-Pierre Walliser-Klunge (ancienne conseillère municipale PLR de la ville de Bienne entre 1993 et 1996), dans un écrit intitulé *Grandeur et décadence de l'esprit de milice* (2001, p. 33-34), il existe des conditions cadres favorables à l'exercice du travail de milice:

«Insensiblement, nous avons abordé un autre aspect de notre sujet. En effet, pour que le travail de milice, tel que nous l'avons décrit à travers ses trésors, fonctionne, certaines conditions doivent être remplies, et notamment les deux suivantes: les personnes engagées doivent avoir du temps, leur entourage doit assurer le back-office, c'est-à-dire qu'il faut du temps et de l'argent au sens de la bourgeoisie traditionnelle. Prenons Madame d'abord: elle est la maîtresse de maison. Elle se charge donc de tout ce que Monsieur y amène, qu'il s'agisse de l'entretien des habits militaires ou de l'administration de la société de tir. Au XIX^e siècle, grâce au personnel de maison, elle dispose de suffisamment de

temps pour déployer des activités sociales ou culturelles. Plus tard, ce sera l'arrivée des appareils ménagers électriques qui lui permettra de maintenir ses plages de temps libre pour ses engagements dans la vente des Missions ou autre Lyceum Club. Quant à Monsieur, le chef de la famille, il a les moyens d'assurer seul le revenu de la famille et il en est fier, puisque cela le distingue des ouvriers où père et mère sont obligés de travailler pour subvenir aux besoins familiaux. [...] En résumé, l'esprit de milice se développe de manière particulièrement favorable dans le contexte bourgeois où Monsieur assure seul le revenu familial et Madame l'exploitation domestique [...]» (Walliser-Klunge, 2001, p. 33-34).

Or, avec le développement d'une fonction exécutive professionnalisée, ces postes vont progressivement dissuader les élus potentiels de la grande bourgeoisie qui voient dans cette fonction professionnalisée un ensemble de contraintes – pourcentage de l'activité, interdiction du cumul, niveau de rémunération moyen par rapport à leur classe sociale, complexité du mandat – difficilement conciliables avec la vie quotidienne de cette classe. Au contraire, les élus originaires de la moyenne et petite bourgeoisie dont sont le plus souvent issus les cadres du public et les professionnels de la politique voient dans la professionnalisation des exécutifs urbains une opportunité de carrière et une extraordinaire ascension sociale. Quant aux élus potentiels d'origine ouvrière, la littérature sur le sujet montre que le niveau de sélectivité sociale tend toujours à les exclure de l'exercice d'une telle fonction – ils doivent souvent compenser par une relative ascension sociale obtenue grâce à un niveau d'étude universitaire ou une profession cadre. À partir de ce cadrage théorique, nous pouvons faire les hypothèses suivantes :

H1. Un exécutif non professionnalisé contribue à favoriser des élus d'une origine sociale élevée.

H2. Un exécutif professionnalisé contribue à favoriser des élus d'une origine sociale plus modeste.

H3. Les élus d'origine sociale ouvrier/employés qui accèdent à ces fonctions ont effectué une ascension sociale à travers leur formation et leur profession.

2.3.4 Les autres transformations du profil social des élus : sexe, ancrage social et grade militaire

La littérature identifie d'autres transformations du profil social des élus locaux qui ne peuvent pas toujours être reliées directement au processus de professionnalisation politique. On trouvera ci-dessous les principaux résultats issus de la littérature concernant les transformations du profil des élus locaux en

termes de sexe, d’ancrage local ou encore de grade militaire. Ces éléments sont importants d’un point de vue théorique pour accompagner l’analyse du profil social des exécutifs locaux qui sera présentée au chapitre 4.

2.3.4.1 Le sexe des élus locaux⁴

Les études portant sur le genre en politique locale sous un angle sociographique soulignent toutes la sous-représentation des femmes dans les exécutifs locaux et cela, malgré des lois paritaires dans certains États européens, la France par exemple (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 117). Les femmes sont effectivement sous-représentées en politique locale dans les fonctions politiques les mieux rémunérées telles que les exécutifs urbains, quand bien même leur présence se serait accrue (Mévellec et Tremblay, 2016, p. 1). Le constat est que la « *domination masculine joue encore à plein* » (Koebel, 2014, p. 136).

D’autres constats peuvent être faits. En général, ce sont les partis de gauche qui féminisent le plus les exécutifs communaux, comme le montre Rouban dans les villes françaises de plus de trente mille habitants où la progression des femmes s’est faite au sein des partis communistes, centristes et socialiste (Rouban, 2015, p. 382). La littérature montre également que les fonctions occupées par les femmes sont les moins convoitées (Mévellec et Tremblay, 2016, p. 3). On les trouvera dans les directions liées à l’enfance ou dans le domaine de l’éducation, et des hommes, aux finances et aux constructions.

Les rares études portant sur la Suisse dressent les mêmes constats internationaux, c’est-à-dire ceux d’une exclusion des femmes des postes de pouvoir jusqu’aux années 1980 (Mach et al., 2016, p. 36). Au niveau politique, la présence des femmes au sein du Parlement fédéral a augmenté tout en demeurant inférieure à la part des femmes dans la population (Pilotti, 2017, p. 196). Cette avancée s’est essentiellement opérée *via* les partis de gauche (PSS et Verts). Bien que les femmes aient réussi à obtenir 30% des sièges dans les parlements communaux, « *les exécutifs communaux sont restés des bastions masculins aussi bien dans les villes qu’à la campagne* » (Geser et al., 2012, p. 21). Une nuance doit cependant être introduite: la proportion des femmes est plus importante au sein des élites partisanes des communes métropolitaines qu’au sein des communes rurales (Géranger et Kübler, 2004, p. 256).

2.3.4.2 Le grade militaire

Les études suisses ayant porté sur la question du grade militaire des élites politiques sont peu nombreuses. Les travaux consacrés aux parlementaires fédéraux apportent

⁴ Dans cet ouvrage, le terme « élu » désigne également les femmes dès la période des années 1980.

tout de même des informations utiles que nous pourrions mobiliser lorsqu'il s'agira d'analyser le profil de nos élus. Le grade militaire est un critère important de sélectivité des parlementaires fédéraux depuis la création de l'État fédéral en 1848 (Pilotti, 2017, p. 228), en raison tout d'abord du système de milice qui oblige les citoyens suisses âgés de plus de 18 ans à effectuer un service militaire obligatoire. Toutefois, l'importance du grade militaire semble varier selon les partis politiques : important pour les candidats des partis de droite, négligeable à gauche (Pilotti, 2017, p. 231).

2.3.4.3 L'ancrage local

La littérature de sociologie urbaine montre une évolution parallèle entre la croissance démographique d'une ville et l'individualisation et l'anonymisation des personnes qui y circulent et y vivent. Les liens sociaux qui prévalent dans les villages et les petites villes, où « tout le monde se connaît », s'effritent dans les grands centres urbains. C'est dans les communes rurales et les petites villes que l'effet du nom joue le plus et que la transmission de la fonction de maire est fréquente de père en fils/ fille, car le nom « *confère, en amont même de tout accomplissement personnel, un capital de notoriété locale* » (Le Bart, 2003, p. 198). Ainsi, la légitimité que pourrait avoir un élu du fait de son patronyme et de son ancrage territorial (Pinson, 2009, p. 348) perdrait de son importance au profit de ses compétences, de son expérience, et de son implication partisane et associative.

L'ancrage local des élus facilite l'accès à la représentativité politique (Matthews, 1954, p. 9). En se demandant d'où sont originaires les élus, Sartori (1961) recherche par exemple leur lieu de naissance, celui de leurs parents et leur lieu d'éducation en les corrélant à leur lieu d'élection (Genieys, 2011, p. 174). Ces études visent par ailleurs à évaluer le rôle du lieu de naissance dans des États à forte tradition migratoire (Lewis, 1970).

La littérature relative à la professionnalisation politique et aux politiques publiques locales tend à montrer que l'urbanisation de la commune – qui a pour corollaire la professionnalisation de la fonction de l'exécutif – a un impact direct sur l'action publique de l'élu au pouvoir exécutif d'une commune (Pinson, 2009, p. 329-372). Les notables qui sont élus essentiellement sur la base de « *la tradition* » et « *de l'estime sociale* » (Weber, [1919] 1995, p. 378), ont tendance à se concentrer sur l'entretien d'une clientèle politique par des réseaux notabiliaires tissés entre l'élu et les élites locales (présence aux fêtes des associations locales comme les clubs de football, clubs nautiques, tennis club, etc. ou membre de clubs services tels que le Rotary ou le Lions Club).

A contrario, dans les grands centres urbains, c'est essentiellement à travers les politiques publiques que l'élu acquiert sa légitimité par l'entretien de réseaux professionnels et institutionnels. Son activité se concentre sur l'action publique

urbaine en coordonnant par exemple un projet de construction de métro ou un réseau de transports publics (Pinson, 2009, p. 366).

Ce pouvoir de l'enracinement territorial des élus, particulièrement important dans la culture des classes populaires (Retière, 2003), est considéré comme un capital, conceptualisé comme un « *capital d'autochtonie* » (Wagner, 2007, p. 72). Ce capital spécifique a pour caractéristique de conférer « *une position dominante à ceux qui en sont pourvus dans l'espace local* » (Wagner, 2007, p. 74). En ce sens, il confère un certain pouvoir sur le champ de la politique locale en permettant, par exemple, de stigmatiser « *les nouveaux venus* » (Wagner, 2007, p. 74) qui prétendraient à une fonction à l'exécutif politique d'une commune. Ajoutons que l'importance de l'autochtonie peut se traduire par son inscription dans la loi, avec la nécessité par exemple d'habiter la ville dans laquelle on souhaite se porter candidat, comme c'est le cas en Suisse, mais non en France (Borraz, 1996, p. 633).

2.4 Les facteurs de transformation du profil sociologique des élus locaux et de la professionnalisation

Nous avons présenté jusqu'ici les différentes transformations du profil sociologique des élus locaux identifiées par la littérature et exposé les liens que ces transformations peuvent entretenir avec le processus de professionnalisation politique. Afin de compléter notre cadre théorique, nous devons encore brièvement présenter les différents facteurs qui peuvent historiquement contribuer aux changements du profil des élus locaux et à la professionnalisation de la politique locale, qu'il s'agisse des facteurs socio-économiques, institutionnels, administratifs et partisans.

2.4.1.1 Les facteurs socio-économiques

Expliquons tout d'abord et brièvement les fondements économiques et sociaux qui modifient le bassin de recrutement des élus des villes et qui entraînent la rationalisation de l'administration municipale et la professionnalisation de l'exécutif des villes. Précisons d'emblée que ces dimensions socio-économiques ne seront abordées dans cet ouvrage que de manière contextuelle afin d'offrir un cadre historique et synthétique dans laquelle s'opèrent les transformations institutionnelles et la professionnalisation politique des exécutifs urbains. Ces variables représentent les rapports entre les structures économiques et démographiques des villes qui permettent de rendre compte du niveau de développement de la ville. Ce niveau se mesure en fonction de la position

qu'occupent ces villes dans la division internationale du travail attestant d'un certain degré d'industrialisation et de tertiarisation de leur économie. Le niveau d'industrialisation et de tertiarisation détermine à son tour le type d'emplois et le degré de formation de la population. Cette variable est importante, car elle modifie historiquement la fonction socio-économique que la ville occupe. Elle a notamment pour effet de complexifier et de rationaliser l'administration communale ainsi que le travail des élus à la tête de la ville.

2.4.1.2 Les facteurs institutionnels

Par facteurs institutionnels, nous entendons toutes les lois et règles formelles codifiant l'élection à la municipalité et la fonction de municipal et de maire. Celles-ci peuvent participer à la professionnalisation de la fonction d'exécutif urbain et concourir au changement du profil des élites politiques. De manière plus générale, concernant l'effet des facteurs institutionnels sur le recrutement des élus, on pensera aux travaux de Gallagher et Marsh (1988), Norris (1997), ou encore Cotta et Verzichelli (2007).

Lorsque nous parlons de dimensions institutionnelles, nous pensons notamment à la question du changement de mode de scrutin de l'élection et du système électoral de l'exécutif urbain. Comme relevé dans d'autres pays européens, le passage à l'élection directe du maire a eu un impact à la fois sur les profils et sur les politiques publiques menées par des élus plus tournés vers de grands projets de développement urbain (transport, qualité de vie, parcs, etc.) (Borraz, 1996, p. 635 ; Le Galès, [2003] 2011, p. 376 ; Pinson, 2009, p. 229). Avant cette réforme intervenue durant les années 1980, l'élection de la municipalité et du maire se faisait de manière indirecte pour une grande partie des villes européennes, y compris suisses. À Lausanne, par exemple, le corps électoral élisait un Conseil communal qui à son tour élisait les membres de l'exécutif. Ce qui créait une forme de «*filtre*» de la part de l'organe législatif dans la sélection des candidats (Borraz, 1996, p. 635).

L'évolution des rémunérations de la municipalité et de leur pourcentage d'activité joue un rôle fondamental dans le niveau de professionnalisation des fonctions de municipal et de maire urbain. L'augmentation des rémunérations permet de transformer le statut d'amateur de la politique en une activité salariée à plein temps qui offre à l' élu la possibilité de se consacrer entièrement à l'activité politique. Avec le statut de salarié, les responsabilités changent et avec elles, les attentes liées à l'exécutif. Ce passage de politicien amateur à celui de professionnel devrait laisser entrevoir des glissements sémantiques entre une rémunération à la fonction de municipal ou de maire, qui était auparavant indemnisée, et un exécutif aujourd'hui salarié. Comme le soulignent Guérin-Lavignotte et Kerrouche (2006, p. 102), «*la distinction entre ces deux types de*

rémunérations n'est pas neutre». Elle entraîne par conséquent un rapport différent entre l'élu, son parti et sa fonction.

Pour étudier les transformations du profil des élus, il faut aussi tenir compte du changement de mode de scrutin, de l'introduction du suffrage féminin (de 1959 à 1991 pour la Suisse) ou encore du droit de vote et d'éligibilité des étrangers. Cependant, ces éléments n'entrent pas directement dans le processus de professionnalisation de la fonction. Si le suffrage et l'éligibilité des femmes peuvent participer à la professionnalisation, c'est uniquement sous l'angle de l'augmentation du nombre de candidats potentiels qui accroît la concurrence à la municipalité et implique l'augmentation des ressources nécessaires (financières, artisanes et sociales) pour être élu. Ainsi, l'ensemble de ces facteurs institutionnels redéfinissent non seulement qui peut accéder à ces fonctions, mais également qui peut réussir à les exercer : c'est ce que Norris (1997) a appelé les « *structures d'opportunités* ».

2.4.1.3 Les facteurs administratifs

Outre les dimensions institutionnelles, certaines variables administratives contribuent également à la professionnalisation des exécutifs urbains. Ces dernières regroupent plusieurs facteurs qui augmentent les ressources du métier de municipal, mais qui participent en revanche à la complexification du travail de l'élu, ce qui impose une meilleure connaissance de son fonctionnement.

Par variables administratives qui participent à la professionnalisation de la fonction de municipal et de maire, nous entendons d'abord l'accroissement du nombre de fonctionnaires municipaux : la croissance de la population et la transformation des missions entraînent une augmentation du personnel à diriger. Cela nécessitera par exemple d'adopter des compétences spécifiques de gestion et de direction.

Les rapports entre les secrétaires municipaux, les chefs de service et les municipaux changent aussi. Ces fonctionnaires ne sont pas élus et ne sont pas responsables politiquement à la différence des municipaux et des maires. En cette qualité, ils ont un agenda propre et une certaine autonomie ; ils assurent une stabilité et fonctionnent comme interlocuteurs durables des différentes organisations et institutions en relation avec les autorités municipales (groupes d'intérêts, entreprises privées, citoyens, partis politiques, autorités cantonales et fédérales, etc.) (Mouritzen et Svava, 2002, p. 9).

Les fonctionnaires municipaux, en particulier les secrétaires municipaux et les chefs de service, peuvent constituer une ressource ou une plus grande contrainte pour l'élu. Ils assurent une certaine continuité du pouvoir municipal. Cet élément participe de la professionnalisation de l'administration communale et, par

conséquent, également de celle du rôle de municipal ou de maire en charge des dicastères en question.

2.4.1.4 Les facteurs partisans

Finalement, les dimensions partisans permettent d'évaluer comment le profil des candidats à la municipalité change sans forcément se professionnaliser. Le parti est l'organisation de présélection fondamentale qui porte les candidats ayant le plus de chances de remporter l'élection. En nous intéressant à certaines règles internes aux partis (interdiction du cumul des mandats et des rémunérations, ou encore candidatures féminines obligatoires sur les listes), nous pouvons évaluer les règlements qui favoriseront certaines candidatures et/ou en pénaliseront d'autres, concourant ainsi à changer le profil des candidats et des élus à la municipalité.

Les facteurs partisans n'influent pas uniquement sur les règles de sélection interne. Le poids des clivages mis en avant sur la scène politique ainsi que les transformations idéologiques des partis jouent un rôle important dans la sélection des candidats et des élus (Best, 2007). Lipset et Rokkan (1967) et Lipset (2008) ont montré que les équilibres partisans reposent sur différents clivages dominant la société et qui changent historiquement: «*centre-périphérie*», «*État-Église*», «*ville-campagne*», «*capital-travail*» ou, de nos jours, le clivage «*GAL-TAN*» (*Green alternative libertarian - Traditional authoritarian nationalist*) (Hooghe et al., 2002). Ces clivages politiques ont un effet sur le recrutement des élus, car les partis sélectionnent et encouragent des candidats et des élus dont le profil social correspond à l'électorat ciblé par le parti (Best, 2007, p. 395).

Nous nous sommes efforcés dans cette partie de présenter le cadre théorique qui encadre notre démarche et à travers lequel nous allons tenter de répondre à notre problématique de recherche.

2.5 Le cadre de la recherche et les données

Cette thèse de doctorat trouve son origine dans le projet de recherche intitulé «*Urban Transformations and Local Political Elites. A Comparative Study among four Swiss Cities*», soutenu par le Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS), et a été réalisée à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne. Les requérants du projet sont le Prof. Dr. Oscar Moazzoleni, le Prof. André Mach, et le Dr. Andrea Pilotti, tous trois chercheurs à l'Université de Lausanne. Deux doctorants ont été engagés sur ce projet de recherche: Roberto Di Capua qui s'est essentiellement concentré sur la question de la démocratisation des élus des législatifs communaux à Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano, (1945-2016) et

l'auteur de cette thèse, qui s'est concentré sur la professionnalisation des membres des exécutifs sur les mêmes villes et la même période. L'ambition du projet était d'étudier la démocratisation et la professionnalisation des élites politiques urbaines de ces villes de manière historique et comparée.

Ce projet de recherche s'inscrit de manière plus générale dans la continuité de quatre recherches financées par le FNS qui portent sur la sociologie des élites helvétiques durant le xx^e siècle. Ces projets de recherches ont en commun d'avoir permis la constitution de l'Observatoire des élites suisses à l'Université de Lausanne (OBELIS) et la constitution de la *Base de données des élites suisses au xx^e siècle*.

Cette dernière a été développée sur la base du logiciel *FileMaker Pro*. Partant d'une définition *positionnelle* des élites, cette base rassemble des données biographiques sur les élites politiques, économiques, académiques et administratives. Les choix effectués lors la sélection des indicateurs sociographiques que nous mobiliserons dans ce travail sont le fruit de l'expérience accumulée et de discussions issues des différents projets qui ont précédé celui-ci. Ainsi cette recherche s'inscrit-elle dans la continuité de ce qui a été accompli jusqu'à présent au sein de cette équipe de recherche.

2.5.1 Le projet FNS « Élites politiques urbaines »

L'objectif de ce projet est de poursuivre le travail effectué lors des précédents projets FNS en contribuant à la connaissance des élites politiques urbaines en Suisse. Il consiste à fournir une recherche inscrite dans une perspective *diachronique*, pour comprendre l'évolution du profil sociologique des membres des exécutifs de quatre grandes villes suisses, Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano.

2.5.1.1 Justification de la sélection des villes

Le choix des villes sélectionnées pour notre étude a été effectué lors de la soumission du projet FNS, sur la base de plusieurs critères permettant la comparaison entre ces villes, les critères de sélection se référant à des indicateurs démographiques, économiques, de système électoral et partisan.

Le premier critère de sélection est de nature démographique: nous avons sélectionné nos cas parmi les plus grandes villes de Suisse avec Zurich (1^{re}), Lausanne (4^e), Lucerne (7^e) et Lugano (9^e).

Le deuxième critère de sélection renvoie à des indicateurs socio-économiques. Zurich est la capitale économique et financière de la Suisse et connaît un haut niveau de développement avec une université depuis 1833 et l'École polytechnique

Tableau 1. Critères de sélection et de comparaison des villes

		Degré d'industrialisation	
		Faible	Moyen-fort
Transformation du système partisan local	Transition d'une majorité de centre-droit à une majorité de centre-gauche	Lausanne	Zurich
	Persistence d'une majorité de centre-droit	Lugano	Lucerne

fédérale créée en 1855. Elle accueille sur son territoire les sièges sociaux des plus grandes entreprises du pays. Lausanne est la seconde plus grande ville francophone de Suisse, avec une université depuis 1899 et une École polytechnique fédérale depuis 1969; elle accueille également le siège social d'entreprises suisses et multinationales. Lucerne, en Suisse centrale, dispose d'un secteur industriel de machines et d'un secteur tertiaire lié au tourisme.

Le troisième critère porte sur les règles institutionnelles du mode d'élection des membres aux exécutifs et nous permettra de comparer les villes de Zurich, Lausanne et Lucerne qui connaissent un mode de scrutin majoritaire, et Lugano où les membres de l'exécutif sont élus au scrutin proportionnel. À Lausanne, jusqu'en 1989, les membres de l'exécutif étaient élus par le législatif communal.

Le dernier critère de sélection des villes est celui de l'évolution dans le temps des rapports de force partisans. À Zurich et à Lausanne, on remarque que le système partisan était semblable entre les années 1950 et 1970, avec le Parti libéral-radical (PLR), le Parti libéral (PL) et le Parti socialiste (PSS) comme principales organisations politiques de ces villes. Ces dernières connaissent aujourd'hui une majorité de centre-gauche et suivent la même tendance que les métropoles européennes. Lugano a connu une stabilité politique partisane avec une prédominance du PLR et du Parti démocrate chrétien (PDC).

Cette comparaison entre les villes nous permettra de comprendre comment le développement socio-économique des villes entraîne une professionnalisation des mandats politiques et un changement du profil sociologique des élus.

2.5.2 L'organisation des données: la base de données « Élités politiques urbaines »

Pour cette recherche, nous avons créé une seconde base des données sur le logiciel *FileMaker Pro* liée à la *Base de données des élites suisses*. Nous utilisons la même méthode de récolte de données dans le cadre du projet FNS où les

requérants ont adopté une approche positionnelle des élites. Ce qui signifie que l'on se focalise sur les élites qui occupent une fonction officielle qui, dans notre cas, est un mandat à l'exécutif d'une ville. Dans ce cadre, nous avons récolté des données sur les membres des législatifs communaux et les membres des exécutifs dans les quatre villes de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano, qui couvrent l'ensemble de la période 1945-2019. Pour les élus à l'exécutif, nous avons sélectionné ceux qui l'ont été à chaque législature, ce qui donne le nombre suivant (Tableau 2).

Tableau 2. Effectifs des membres des exécutifs des villes de Lausanne, Lugano, Lucerne et Zurich (1945-2019)

	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano	Total
Nombre d'élus	55	48	33	38	174

2.5.3 Les données sociographiques : sources, indicateurs et codage

Notre démarche sociographique a été réalisée à travers une collecte systématique d'informations biographiques concernant les élus (voir la liste ci-dessous) de nos villes ayant siégé de 1945 à 2019. Ces informations ont été essentiellement obtenues auprès des archives communales de chacune de nos villes⁵. Pour le cas des élites qui existaient déjà dans la *Base de données des élites suisses*, les données biographiques les concernant proviennent de cette base et ont été éventuellement complétées par les données collectées auprès des archives communales.

Nous nous sommes aussi reportés à des articles de presse qui concernaient nos élus et des sélections d'articles présents aux archives. Les quotidiens utilisés principalement sont les quotidiens en ligne : *Neue Zürcher Zeitung* pour Zurich, la *Gazette de Lausanne*, *24 Heures* et le *Lausanne Cités* et *Le Temps* pour Lausanne ; *Corriere del Ticino*, *Ticin Online*, *Il Giornale del Popolo* pour Lugano, *Luzerner Zeitung*, *Neue Zürcher Zeitung* et *Zentralplus* pour Lucerne.

⁵ Archives communales de Lausanne ; Archivio amministrativo Città di Lugano ; Stadtarchiv Zürich ; Stadtarchiv Luzern.

Dans le cadre du projet FNS encadrant cette recherche, nous avons récolté des données pour les indicateurs biographiques suivants. Il va de soi que ces données n'ont pu être complétées pour l'ensemble des indicateurs dans chaque ville :

- *Nom et prénom*
- *Sexe*
- *Date de naissance*
- *État civil*
- *Lieu d'origine*
- *Lieu de naissance*
- *Formation*
- *Profession avant l'élection*
- *Parti politique*
- *Mandats politiques et durées*
- *Autres mandats*
- *Liens d'intérêts*
- *Origine sociale*
- *Liens familiaux*

Ces indicateurs ont été codés afin de les analyser et de produire des statistiques descriptives. Les tableaux suivants présentent les différents indicateurs ainsi que le codage auquel nous avons procédé dans le cadre du projet FNS.

La nomenclature pour les types de formations universitaires est reprise de celle proposée par Pilotti (2017, p. 223) (Tableau 3). Nous regroupons cependant les diplômés de lettres, sciences sociales et théologie en une seule catégorie intitulée « sciences humaines et sociales ». Nos sources ne nous ont pas permis d'obtenir un codage plus fin.

Tableau 3. Codage du type de formations universitaires

Codage	Description
<i>Droit</i>	Tout type de titre universitaire lié au domaine juridique.
<i>Économie</i>	Tout type de titre universitaire en science économique, management, commerce, finance.
<i>Médecine et pharmacie</i>	Tout type de titre universitaire en médecine ou pharmacie.
<i>Sciences humaines et sociales</i>	Tout type de titre universitaire en Lettres (langues, histoire, théologie), science sociale, science politique, science des religions, psychologie.
<i>Sciences naturelles et techniques</i>	Tout type de titre universitaire lié aux sciences naturelles (physique, biologie, chimie, agronomie) et techniques (ingénierie, architecture, microtechnique).

Pour notre analyse des professions, nous reprenons la nomenclature utilisée par Gruner (1970, p. 146) et par Pilotti (2017, p. 58). Nous l'avons adaptée et détaillée en quatre grandes catégories professionnelles que sont les indépendants, les salariés, les professions politiques et le statut de rentier (Tableau 4).

Tableau 4. Codage des professions

<i>Entrepreneurs/indépendants</i>
<p><i>Agriculteurs</i> (y inclus : sylviculteur et viticulteur)</p> <p><i>Commerçants et artisans</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Commerçants - Artisans <p><i>Chefs d'entreprise et industriels</i></p>
<i>Professions libérales</i>
<p><i>Professions libérales et/ou universitaires</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Professions du droit et notaires (p. ex. avocats, notaires) - Ingénieurs (p. ex. architectes, physiciens, biologistes, chimistes, etc.) - Professions libérales médicales (p. ex. médecins, dentistes, pharmaciens) - Autres professions libérales (p. ex. consultants, indépendants, économistes)
<i>Salariés</i>
<i>Salariés du secteur public</i>
<p><i>Cadres du secteur public</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadres des administrations publiques (p. ex. chefs de service, chefs de projet, économistes, juristes) - Cadres des Régies fédérales (p. ex. cadres CFF et PTT) - Professeurs d'université - Cadres dans le domaine de la santé et du social <p><i>Magistrats : Juges⁶, procureurs</i></p> <p><i>Employés du secteur public</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Employés des domaines santé et social (p. ex. infirmières, assistants sociaux) - Chercheurs académiques - Employés des administrations publiques - Employés des Régies fédérales (p. ex. cheminots, postiers) - Enseignants
<i>Salariés du secteur privé</i>
<p><i>Cadres du secteur privé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadres et dirigeants entreprises privées - Cadres entreprises <p><i>Employés/ouvriers du secteur privé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Employés entreprises privées - Ouvriers entreprises privées (p. ex. ouvriers, peintres en bâtiment, maçon) - Employés entreprises/coopératives à but social

⁶ La catégorie des cadres du secteur public dans laquelle nous avons placé les magistrats peut être discutée. Le pouvoir judiciaire représente un des trois pouvoirs, mais il était difficile d'évaluer dans quelle mesure les juges étaient élus ou nommés en fonction de leur couleur partisane. Les différences liées au fédéralisme quant à l'élection et/ou la nomination des juges étant compliquées à décrypter, nous avons délibérément placé les magistrats tels que les juges et procureurs dans la catégorie des cadres du secteur public, car ils occupent une place assimilable à celle d'un haut cadre du secteur public.

<i>Professions politiques</i>
<i>Professions politiques et journalistes</i>
<i>Fonctionnaires associations</i> – Secrétaires syndicaux – Dirigeants patronaux – Fonctionnaire d'association à but non lucratif/coopératives à but social (p. ex. dirigeants ONG et associations) <i>Dirigeants de parti/journalistes</i> – Dirigeants de parti – Journalistes <i>Élus</i> – Député cantonal, membre d'un exécutif – Parlementaire fédéral, conseiller fédéral
<i>Rentiers</i>
<i>Étudiants/Ménagères/Retraités</i>
<i>Étudiants</i> <i>Ménagères</i> <i>Retraités</i>

Pour l'indicateur de l'origine sociale des élus, nous nous sommes fondés sur l'approche retenue par Guex et Sancey (2011) et reprise par Pilotti (2017, p. 55-57) (Tableau 5). Ces auteurs se basent sur la profession des pères pour établir une catégorie professionnelle plus large et la traduire ensuite en origines sociales. Ces origines se décomposent en quatre grandes classes : grande bourgeoisie, moyenne bourgeoisie, petite bourgeoisie, ouvriers/salariés (Tableau 6).

Tableau 5. Classification des catégories professionnelles des pères des élus aux exécutifs des villes⁷

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

⁷ Tiré de Pilotti (2017, p. 57).

Tableau 6. Classification de l'origine sociale des pères des élus à l'exécutif des villes⁸

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

Tableau 7. Codage des partis politiques par ville

Zurich	
<i>Parti socialiste</i>	PS
<i>Jeunesse socialiste</i>	
<i>Les Jeunes Verts</i>	Les Verts
<i>Les Verts</i>	
<i>Parti du travail (PdT)</i>	POP/PST
<i>Organisation progressiste de Suisse (POCH)</i>	Poch / AL
<i>Alternative List (AL)</i>	
<i>Alliance des indépendants</i>	ADI
<i>Parti évangéliste</i>	PEV
<i>Parti conservateur</i>	PDC
<i>Parti chrétien-social</i>	
<i>Parti démocrate-chrétien</i>	
<i>Parti libéral</i>	PLR
<i>Verts' libéraux</i>	Verts-Lib
<i>Parti des paysans artisans bourgeois (PAB)</i>	PAB/UDC
<i>Union démocratique du centre</i>	
<i>Démocrates suisses</i>	AN/DS
<i>Action nationale</i>	
<i>Frauen macht Politik (FraP)</i>	Autres
<i>Seniorenliste / Für aktive Senioren</i>	
<i>Partei für Zürich (PFZ)</i>	

⁸ Tiré de Pilotti (2017, p. 57).

ÉTUDIER LA PROFESSIONNALISATION ET LE PROFIL DES EXÉCUTIFS URBAINS

Lausanne	
<i>Parti socialiste</i>	PS
<i>Groupe pour la protection de l'environnement (GPE)</i>	Les Verts
<i>Mouvement pour la protection de l'environnement (MPE)</i>	
<i>Les Jeunes Verts</i>	
<i>Les Verts</i>	
<i>Parti ouvrier populaire (POP)</i>	POP/EàG
<i>SolidarièS</i>	
<i>Ensemble à Gauche</i>	
<i>Parti Classe moyenne</i>	PCM
<i>Union démocratique du centre (UDC)</i>	UDC
<i>Action nationale</i>	AN
<i>Parti libéral</i>	PL
<i>Parti radical</i>	PLR
<i>Parti libéral-radical</i>	
<i>Parti démocrate-chrétien</i>	PDC
<i>Parti conservateur</i>	
<i>Parti chrétien-social</i>	
<i>Le Centre</i>	
Lucerne	
<i>Parti socialiste</i>	PS
<i>Jeunesse socialiste</i>	
<i>Les Verts</i>	Les Verts
<i>Jeunes Verts</i>	
<i>GB (Les Verts)</i>	
<i>Organisation progressiste de Suisse (POCH)</i>	Poch
<i>Parti du travail (PdT)</i>	POP/PST
<i>Parti démocrate-chrétien</i>	PDC
<i>Parti conservateur</i>	
<i>Parti chrétien-social</i>	ADI
<i>Alliance des indépendants</i>	PLR
<i>Parti libéral</i>	PAB/UDC
<i>Parti des paysans artisans bourgeois (PAB)</i>	
<i>Union démocratique du centre</i>	Verts-Lib
<i>Verts'libéraux</i>	Autres
<i>Unabhängige Frauenliste (UFL)</i>	
<i>CHance 21 (CH21)</i>	

Lugano	
<i>Parti socialiste</i>	PS
<i>Les Verts</i>	Les Verts
<i>Parti socialiste autonome (PSA)</i>	PSA
<i>Parti du travail</i>	POP/PST
<i>Partito popolare democratico</i>	PDC
<i>Parti libéral-radical</i>	PLR
<i>Union démocratique du centre</i>	UDC
<i>Ligue des Tessinois (LdT)</i>	LdT
<i>Lugano Progressista</i>	Autres
<i>Nuova Lugano</i>	
<i>Partito operaio contadino</i>	

2.6 Axes de recherches

Afin de traiter notre problématique, nous adopterons une approche socio-historique qui se réalisera à travers deux axes de recherche : le premier s’emploiera à étudier historiquement les transformations institutionnelles qui participent à la professionnalisation de la fonction de membre de l’exécutif des villes que nous avons choisi d’étudier (Chapitre 3) ; le second axe de cette recherche aura pour objectif la réalisation d’une prosopographie des élus des exécutifs des quatre villes dans le but de questionner l’évolution de leur profil sociologique (Chapitre 5). C’est la combinaison de ces deux axes de recherche qui doit nous aider à examiner la relation qu’entretiennent le processus de professionnalisation et le profil sociologique des exécutifs urbains.

2.6.1 Axe premier : une analyse historique de la professionnalisation des exécutifs urbains suisses

Cet axe de recherche est consacré à une histoire de l’évolution de la *rémunération* des exécutifs urbains que nous étudions. Afin de voir comment les mandats se sont professionnalisés, nous nous intéresserons aux procès-verbaux des législatifs communaux de nos villes afin d’identifier les moments où la question de la professionnalisation des exécutifs a été soulevée et/ou débattue, et si elle a donné lieu à des règlements communaux relatifs aux fonctions municipales (rémunérations, nombre de membres, etc.).

À travers un important travail historique en archives, cet axe de recherche entend établir un état des lieux historique de la question de la professionnalisation

des gouvernements de nos villes en nous focalisant sur les débats relatifs à l'évolution de la rémunération des élus, à l'exclusivité de la charge ou encore à la taille des municipalités. Nous avons également réalisé pour cet axe un travail de recherche et d'analyse de sources documentaires (presse et documents officiels) afin de compléter notre analyse d'archives.

2.6.2 Axe second : une histoire quantitative du profil social des exécutifs urbains suisses

Ce second axe de recherche vise, d'une part, à réaliser une biographie collective des exécutifs municipaux de Zurich, Lausanne, Lucerne, Lugano de 1945 à 2019 et, d'autre part, à mobiliser divers outils méthodologiques de l'histoire quantitative afin d'identifier l'évolution historique du profil social de ces élus. L'approche prosopographique a pour but la réalisation de la biographie collective d'un groupe d'individus choisi *«pour son caractère représentatif ou original au regard d'une société ou d'un corps, organisée par un lien commun d'appartenance à un collectif structurant»* (Delpu, 2015, p. 266). Cette approche est très bien définie par Pierre-Marie Delpu :

«Une prosopographie pourrait être définie, a minima, comme une étude collective qui cherche à dégager les caractères communs d'un groupe d'acteurs historiques en se fondant sur l'observation systématique de leurs vies et de leurs parcours. Son ambition première est donc descriptive: il s'agit de rechercher la structure sociale d'un collectif par l'accumulation de données structurées sous la forme de fiches individuelles relatives à chacun de ses membres, avec l'objectif final d'en saisir la structure de groupe par-delà les discours qu'il produit. Dans ces conditions, une attention particulière est portée aux sources extérieures, administratives, notariées, policières, judiciaires, qui permettent de reconstruire des trajectoires individuelles et collectives, et que l'on préfère aux documents porteurs de représentations autocentrées.» (Delpu, 2015, p. 265)

Il faut souligner avec Lemercier et Picard, que cette méthode ne doit pas se réduire à une approche descriptiviste: *«S'il s'agit de rassembler des données portant sur les individus d'un même champ, la posture est loin d'être purement descriptive ou purement externaliste [...]. Réunir des informations sur un ensemble de caractéristiques individuelles permet de mieux comprendre cette histoire et cette structure, qui donnent à leur tour un sens aux trajectoires individuelles.»* (2012, p. 616-617) La prosopographie est donc une méthode de recherche qui permet de: *«[...] voir des trajectoires individuelles dans toute leur complexité et leurs interactions, qui permet de tester des hypothèses, de répondre à nos "pourquoi" et nos "comment" sur une population donnée, de tenir à la fois des propos sur ses tendances générales, ses normes sociales et sur l'exceptionnalité de*

certains parcours [...] faut la mener avec rigueur, mais surtout sans en perdre de vue les buts (définir, décrire, classer, compter, construire des typologies), mais toujours pour dire quelque chose de pertinent sur l'histoire d'un groupe» (Lemerrier et Picard, 2012, p. 607).

La méthode prosopographique permet ainsi «*de découvrir une norme statistique (ou parfois des normes alternatives), de la comparer avec une éventuelle norme institutionnelle ou sociale, mais aussi de pointer et de comprendre les exceptions; en quelque sorte fixer les frontières du possible et de l'impossible au sein d'un groupe» (Lemerrier et Picard, 2012, p. 625).* Par conséquent, cette méthode est fondamentale pour analyser les élus communaux, car elle permet d'étudier les transformations de l'identité sociale d'un groupe possédant historiquement une position institutionnelle commune.

Au fil de ce chapitre 2, nous avons présenté les éléments théoriques et empiriques que nous mobiliserons pour répondre à notre problématique. Nous nous sommes tout d'abord intéressés à l'état de la littérature concernant notre sujet d'étude et aux lacunes de la littérature scientifique portant sur la sociographie des élites politiques et la professionnalisation politique. À partir d'un focus plus précis sur la littérature sociographique, ce chapitre a également été l'occasion de présenter les définitions des concepts clés de notre recherche ainsi que le cadre théorique que nous utiliserons pour questionner à la fois l'évolution du profil des exécutifs locaux et la professionnalisation de leurs mandats. Nous avons finalement présenté le cadre de notre recherche : le projet FNS dont il est issu, nos données, nos sources et leur codage, mais aussi les axes de recherche qui nous permettront de répondre empiriquement à notre problématique.

Chapitre 3

Contexte institutionnel et partisan de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano de 1945 à 2018

3.1 Objectifs du chapitre 3

Nous exposerons ici le contexte institutionnel et partisan des quatre villes étudiées, de 1945 à 2018. Nous souhaitons présenter les règles institutionnelles qui régissent le fonctionnement et le mode de désignation des représentants à l'exécutif d'une commune urbaine en Suisse ainsi que les principales évolutions des rapports de force partisans au sein de ces villes. L'objectif de ce chapitre est double. Notre intention première est de détailler les spécificités d'un exécutif multipartisan : caractérisé par la collégialité, il tend à faire *converger* le profil sociologique des élus. Notre intention seconde est de montrer la diversification partisane portée par les évolutions socio-économiques et démographiques des grandes villes, qui contribuent à *diversifier* le profil des élus.

Pour ce faire, nous verrons dans un premier temps (3.2) les principales caractéristiques de l'organisation du pouvoir communal en Suisse en tenant compte de l'hétérogénéité des formes d'organisation et de dénomination du pouvoir politique communal et urbain qui peut être observée entre les cantons. Dans cette partie, nous commencerons par dresser un panorama général de l'organisation fédérale du système politique suisse qui repose sur trois niveaux (Confédération – Cantons – Communes) (3.2.1). Il s'agira ensuite de comprendre en quoi consiste un mandat à l'exécutif d'une ville qui accompagne ces transformations urbaines, et quel est le caractère spécifique de la prise de décision d'un exécutif collégial et multipartisan (3.2.2). Nous dépasserons alors la lecture formelle des institutions

pour présenter les grands principes de la démocratie de concordance à l'échelle des villes (3.2.3).

Enfin, nous présenterons les évolutions socio-économiques propres aux villes (3.3) – qu'il s'agisse des aspects démographiques et de la structure de l'emploi (3.3.1) ou de leur administration (3.3.2) – qui participent à la professionnalisation d'un mandat à l'exécutif d'une ville et qui en accroît l'importance par les ressources qu'elle met à disposition des membres de l'exécutif.

Dans un troisième temps, nous nous intéresserons plus spécifiquement à l'évolution des règles institutionnelles et partisans de chacune de nos quatre villes (3.4). Nous verrons que la transformation des rapports partisans joue un rôle important dans la professionnalisation de l'exécutif politique urbain et conditionne le profil de recrutement des élus; et ce, notamment dans un système animé par le principe de collégialité dans lequel les partis et leurs représentants doivent être en mesure de trouver un terrain d'entente avec d'autres couleurs politiques. De manière générale, l'étude des transformations des structures partisans locales est importante pour expliquer les transformations du profil sociologique des élus locaux: les partis jouent un rôle essentiel dans la sélection des candidats, mais l'évolution de leur poids électoral au sein d'une ville varie également fortement. Ce qui contribue à l'évolution du profil sociologique des exécutifs urbains.

3.2 Organisation du pouvoir exécutif et législatif communal suisse

3.2.1 L'organisation fédérale du système politique suisse

Il est impossible de traiter de la question de l'organisation politique des villes suisses sans aborder la question du fédéralisme helvétique. Cette forme d'organisation territoriale du pouvoir constitue une caractéristique importante du système politique suisse, qui a eu pour conséquence la délégation tardive des tâches à l'État fédéral, celui-ci restant encore faible en comparaison de bien d'autres États (Ladner, 2013, p. 8). La Confédération, qui compte peu de personnel fédéral (11% du total des agents publics en 2001) par comparaison avec les employés cantonaux et communaux (Koller, 2008, p. 227), doit se reposer sur les cantons et les communes pour l'application et la fourniture des services publics. Cette forme d'organisation du pouvoir confère une relative autonomie dans l'organisation politique des vingt-six cantons et de leurs communes – dont font partie les villes (Müller et Giudici, 2017). Or, en dépit du poids des villes-centres et de leur agglomération, qui concentrent une partie importante de la population et, de nos jours, une partie importante du produit intérieur brut helvétique, les tentatives de faire reconnaître aux villes un statut au moins à égal à celui des cantons ont échoué.

La seule exception est constituée par l'article 50-3 de la Constitution fédérale qui énonce que la Confédération reconnaît le statut des villes, ce qui se traduit par leur participation aux commissions et aux processus de consultations. L'architecture institutionnelle du système politique helvétique repose donc sur une forme propre à chaque canton qui peut organiser ses autorités politiques communales et leur forte ou faible autonomie (Müller, 2015).

Cette autonomie d'organisation va de pair avec une diversité d'appellation et d'organisation des élus aux organes exécutifs et législatifs qu'il n'est pas toujours aisé de comprendre. L'exécutif communal dans les cantons francophones peut prendre le nom de Municipalité (Vaud), de Conseil municipal (Jura et Valais), de Conseil communal (Fribourg, Jura et Neuchâtel) ou bien encore de Conseil administratif (Genève). Dans les cantons germanophones, il existe deux définitions récurrentes, à savoir Stadtrat et Gemeinderat (Berne), tandis qu'au Tessin le terme utilisé habituellement est celui de Municipio.

En général, les exécutifs communaux suisses comptent cinq à sept membres, même si dans certaines communes du canton de Genève leur nombre n'est que de trois, alors qu'il est de quinze dans la ville de Granges et de trente dans la ville de Soleure (canton de Soleure) (Ladner et Steiner, 2007). Dans le respect du principe de collégialité, les membres de l'exécutif communal disposent d'un pouvoir égal parmi eux, même si le maire, le syndic ou le président peut disposer de certains privilèges (par exemple, recevoir une rémunération légèrement plus élevée, présider les séances de l'exécutif et disposer d'un droit de regard sur l'ensemble de l'administration). Dans leur grande majorité, les membres des exécutifs communaux sont élus directement par le corps électoral communal au mode du scrutin majoritaire à deux tours, à l'exception de certaines communes ou de certains cantons (par exemple le Tessin) où l'on utilise le système proportionnel.

Chaque commune suisse compte un syndic, nommé aussi maire ou président de commune dans certains cantons de langue française et Stadtpräsident ou Stadtammann dans les cantons de langue allemande ou Sindaco au Tessin ou encore Podestà dans les communes des vallées italophones du canton des Grisons.

Sur le plan de la composition partisane des exécutifs communaux en Suisse, on relève une présence majoritaire des élus du PLR, du PDC et de l'UDC dans les communes rurales, de montagne et périurbaines (moins de dix mille habitants). Dans les villes, notamment de taille moyenne et grande (plus de cinquante mille habitants), le PS et les Verts pèsent davantage et peuvent parfois compter sur une majorité absolue (par exemple, à Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Berne et Winterthour) (Office fédéral de la statistique 2018⁹, Statistiques des villes

⁹ Voir les documents de l'OFS à l'adresse url suivante : <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/4924175>, consulté le 5 avril 2024.

suisses 2018, p. 91). Pour les 144 communes de plus de dix mille habitants, on compte 953 élus, dont 265 du PLR, 198 du PS, 146 du PDC, 139 de l'UDC, 51 des Verts et 24 du Parti vert-libéral. Les grandes villes font ainsi exception dans un paysage politique où les exécutifs sont généralement dominés par des élus de droite (PLR, PDC, UDC).

Ce panorama général permet de replacer la pluralité des formes que prend le pouvoir exécutif et législatif communal, mais il ne dit rien du travail qu'un membre du gouvernement local est censé accomplir dans sa fonction, ni comment les décisions doivent être prises dans un organe où des partis opposés doivent défendre un programme et une politique commune. C'est pourquoi nous présenterons à ce stade les évolutions socio-économiques qui ont des effets sur le travail des élus.

3.2.2 Fonctions, compétences et attributions du pouvoir exécutif des grandes villes suisses

3.2.2.1 Évolution du rôle d'un mandat à l'exécutif d'une ville

Quel est le travail de l'exécutif politique d'une ville ? À quoi sert-il ? Comment fonctionne-t-il ? Répondre à ces questions a priori simples ne va pas de soi, car définir les compétences et les attributions de l'exécutif communal est en soi un enjeu de lutte politique. Celui-ci se cristallise dans les constitutions fédérale et cantonales qui règlent les missions des organes politiques. Ainsi, la fonction de l'exécutif politique d'une ville ne doit pas être perçue comme figée et ahistorique. Elle varie selon les régimes politiques qui accordent un pouvoir aux maires et exécutifs plus ou moins forts ou faibles (Mouritzen et Svava, 2002, p. 5). Le gouvernement local se trouve contraint à la fois par les niveaux politiques institutionnels auxquels il est soumis sur le plan vertical (intercommunal, cantonal, fédéral, et européen), et d'une manière horizontale, dans sa relation à l'administration municipale (Mouritzen et Svava, 2002, p. 5). Par ailleurs, le pouvoir exécutif urbain est soumis aux contraintes à la fois d'une économie de marché mondialisée qui implique une croissance des villes (démographique, tertiaire, urbanistique) (Brenner, 1999), et d'une transformation du rôle des villes et des métropoles en compétition pour créer les meilleures conditions d'accueil du capital mondialisé (Le Galès, [2003] 2011 ; Harvey, 1989, 2005).

Les villes et communes suisses ont généralement connu une « vague de réformes » (Geser et al., 2012, p. 117) qui a fortement influencé leur marge d'action dès lors qu'elle impliquait une nouvelle répartition des tâches entre canton et communes, le resserrement des collaborations intercommunales, les fusions de communes, l'implémentation d'éléments du « *New Public Management* » (Steiner, 2000)

et une réorganisation administrative communale «*axée sur l'efficacité de l'administration*» (Geser et al., 2012, p. 117). S'interroger sur les transformations urbaines et les luttes politiques pour définir ce que doit être l'exécutif politique d'une ville est indispensable pour comprendre l'ensemble des évolutions qui encadrent l'exécutif politique urbain. Pour des raisons de faisabilité, le présent ouvrage n'ambitionne pas de répondre à toutes ces questions qui mériteraient de faire l'objet d'une thèse de doctorat à part entière. C'est pourquoi nous allons nous focaliser principalement sur la fonction d'exécutif urbain sous l'angle de ses fonctions et attributions actuelles. L'objectif sera ici de définir une conception récente et homogène de l'exécutif politique des quatre villes que nous étudions.

Sur le plan formel, c'est-à-dire du point de vue des lois et des règlements cantonaux et communaux qui fixent les compétences de l'exécutif communal, le travail de municipal se comprend sous l'angle de la séparation des pouvoirs : il est à la fois celui d'un exécutant des décisions du pouvoir législatif, d'un gestionnaire du personnel communal et d'un administrateur des biens appartenant à la commune (terrains, bâtiments publics, entreprises morales à capitaux publics, etc.). Dans le fédéralisme suisse, les communes jouent un rôle important grâce au principe de subsidiarité qui implique que tout ce qui ne relève pas d'une compétence à un niveau supérieur peut être du ressort de la commune (Ladner, 2005, p. 101). Les tâches communales sont de ce fait multiples : «*issuing the communal code, appointing the executive and the administrative authorities, administration and control of the communal finances, assessing the tax rate, care for elderly people, including constructions of homes for the aged, social security and public health and hospitals, schools, education, waste, sewage, electricity, water and gas supply, local roads, culture, communal citizenship*» (Ladner, 2005, p. 101-102).

Dans le canton de Vaud, par exemple, dont la commune de Lausanne est le chef-lieu, la loi sur les communes du 28 février 1956 (LC, état au 15 août 2020) établit que la municipalité est chargée de «*l'exécution de tout ce qui a été définitivement arrêté par le conseil général ou communal [...]*» (LC, art. 41, al. 1), et que les attributions de la municipalité visent dans les grandes lignes à administrer les services publics, administrer les biens communaux, nommer des collaborateurs et employés de la commune et fixer leur traitement et finalement, effectuer les tâches directement attribuées par la législation cantonale (art. 42).

Faisant abstraction de la simple lecture de la loi, on constate que le travail d'un membre de l'exécutif d'une ville est multiple. Il ressemble à celui des conseillers d'État et des conseillers fédéraux. Il forme même bien à ces fonctions si l'on en juge les cas de maires et municipaux ayant siégé au Conseil fédéral (Pierre Graber PS, Georges-André Chevallaz PRD, Jean-Pascal Delamuraz PRD, Willy Spühler PS) à Lausanne et Zurich, ou au Conseil d'État (Paolo Beltraminelli PDC, Camillo Federico Jelmini PDC, Carl Mugglin-Renggli PDC) à Lugano et Lucerne.

Une partie centrale du travail de municipal consiste en la direction du dicastère dont l'élu a la charge, par exemple les services industriels, les écoles, la police (Geser et al., 2012, p. 124). La formation des dicastères ou des départements varie selon les communes et procède d'un choix de répartition qui a lieu au sein de l'exécutif même. Si l'on en croit l'étude de Geser et al. (2012, p. 127) ce sont les compétences d'*organisation* et de *direction* acquises professionnellement qui seraient les plus utiles aux municipaux dans l'exercice de leur fonction. À cela s'ajoute un important travail de discussion et de négociation au sein du collège, d'une part, et avec les groupes d'intérêts, d'autre part (associations, partis, syndicats) (Geser et al., 2012, p. 123). De nos jours, on se gardera par ailleurs d'oublier le travail non négligeable consacré à la «*formation de l'opinion publique*» durant lequel l'élu participe à des séances d'information, des entretiens avec la presse et les médias, etc. (Geser et al., 2012, p. 123). Ce travail de relations publiques est également important pour le maire qui demeure le visage de la commune.

3.2.3 Le mode de fonctionnement d'un exécutif : multipartisme et principe de la collégialité

Le collège municipal se réunit à intervalles réguliers pour discuter des principaux projets en cours et préparer les séances du Conseil communal qui nécessitent un important travail d'élaboration, notamment pour être en mesure de faire accepter des projets (sur le plan budgétaire par exemple) et de répondre aux questions des conseillers communaux. Pour aboutir à des décisions portées par le collège, il faut être capable de s'entendre pour dégager une majorité lorsque les sujets à traiter exigent un vote, et une apparente unanimité dans la position du collège lorsqu'un objet qui le concerne est abordé publiquement.

Ce travail de séance qui réunit les membres de l'exécutif (en principe une fois par semaine) est régi par un principe institutionnalisé de recherche de compromis, consacré en 1959 au niveau fédéral par l'expression de «*la formule magique*», qui voit alors le PLR, PDC, PS et PAB (UDC) gouverner ensemble (Burgos et al., 2009, p. 40). Le caractère multipartisan des exécutifs implique que des élus de couleurs politiques différentes travaillent en commun de manière relativement pacifique. Cette conception du fonctionnement politique appelée «*démocratie de concordance*» est une caractéristique centrale du système politique helvétique actuel (Vatter, 2018, p. 120 ; Borraz, 1992, p. 25). Voyons à présent plus en détail ce que cela implique pour l'exécutif d'une ville.

3.2.3.1 Exécutif multicolore, principe de collégialité et répercussions sur le profil des candidats

Le système de concordance helvétique, dont la collégialité est issue, que l'on peut aussi appeler démocratie consociationnelle ou démocratie de concordance, qui caractérise la prise de décision des partis politiques suisses, n'est pas fondé sur la confrontation entre un parti gouvernemental et un parti de l'opposition, mais sur le partage du pouvoir (Linder et Müller, 2021, p. 167). Son principe de fonctionnement consiste à évacuer la conflictualité pour s'appuyer sur la recherche d'accords à l'amiable et de compromis (Morandi, 2016). Ce modèle de prise de décision s'explique notamment par la fragmentation du pouvoir politique entre les principales forces représentées au pouvoir législatif (Kriesi et Trechsel, 2008, p. 84). Pour le politologue Peter J. Katzenstein, cette forme de gouvernement de décision caractérise les petits États fortement dépendants des exportations dans l'économie mondiale tels la Suisse, les Pays-Bas ou l'Autriche. Ce système nécessite une forte cohésion des élites politiques pour conserver une économie compétitive et moins vulnérable sur le plan international (Katzenstein, 1985). Pour Leonhard Neidhart (1970), la peur de l'usage des instruments de la démocratie directe (référendum) aurait contraint les élus à trouver des solutions amiables en intégrant l'opposition la plus large possible afin d'éviter l'échec des décisions gouvernementales. La dernière grande explication de la démocratie de concordance, dont la formule magique est une composante, serait issue de la « peur du rouge » qui se serait développée à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle et aurait rapproché les radicaux et les libéraux-conservateurs avant d'intégrer progressivement les socialistes après que ceux-ci avaient abandonné la lutte des classes, se ralliant à la paix du travail (Burgos et al., 2011, p. 21-24) et avant que « *la gauche syndicale passe d'un syndicalisme de revendication à un syndicalisme de gestion* » (Ruffieux, 1974, p. 30 cité par Burgos et al., 2011, p. 37). Cette intégration de forces politiques diverses dans l'exécutif participe à l'évidence d'une diffusion du pouvoir collégial (Vatter, 2018, p. 61 ; Ladner, 2005, p. 107 et 108).

La recherche par le collègue exécutif d'une certaine cohésion repose sur une quête d'accord « à l'amiable » entre les élus. Elle trouve notamment sa source dans la structure du système partisan helvétique (Borraz, 1992, p. 25). Celui-ci, notamment là où l'élection se fait au suffrage universel par un législatif élu à la proportionnelle, implique que les principales forces politiques du législatif ont tendance à se retrouver à l'exécutif. Toutefois, cette place n'est pas garantie, car durant la période contemporaine, le mode d'élection des exécutifs est le scrutin majoritaire (contrairement au pouvoir législatif) et par le corps électoral. Il implique de la part des candidats de montrer « patte blanche » quant à leur capacité à travailler avec des élus d'autres partis et à respecter le fonctionnement collégial de l'exécutif.

La démocratie de concordance serait à la fois la cause et la conséquence d'une faiblesse idéologique des partis et de leur capacité de mobilisation (Morandi, 2016). Comme le relève très justement le politologue Olivier Borraz (1992) dans son étude comparative sur les exécutifs suisses et français, les partis doivent se conformer à ce principe de recherche de compromis qui participe d'une vision «apolitique» des affaires communales. Dans le cas contraire, ils risquent d'être sanctionnés par l'électorat et par les partis traditionnellement majoritaires à l'exécutif. Le parti qui prétend à un siège à l'exécutif doit «*assurer qu'il jouera le jeu du compromis et de la collégialité, et qu'il respectera les valeurs fondamentales*» (Borraz, 1992, p. 26). Dans le cas d'un non-respect de ces principes, c'est la mise à l'écart à l'exécutif qui est fort probable. Il en va de même des candidats qui ne se conformeraient pas à ces principes. L'accès aux exécutifs est historiquement le fruit d'un long travail d'intégration durant lequel les partis doivent faire la preuve de leur volonté de gouverner et de ne pas jouer la carte de l'opposition par le recours incessant, qui est long et coûteux financièrement, à l'initiative et au référendum populaire. Cette «confiance» octroyée par les autorités en place en la conformité à la démocratie de concordance, peut être assimilée à un droit d'entrée qui peut conduire à écarter de l'exécutif les représentants de catégories entières de la population si leurs demandes sont jugées inacceptables par l'exécutif en place (Borraz, 1992, p. 26).

La conformité au principe de la collégialité est un pilier du fonctionnement des exécutifs suisses, quels que soient leur niveau institutionnel et la taille de la commune. Les candidats et les partis qui aspirent à entrer dans un exécutif et prétendent gouverner sont soumis à ce principe, notamment en raison de la nature multipartisane qui découle du mode de scrutin proportionnel des organes législatifs.

Après ces principes généraux de fonctionnement des exécutifs sur un plan institutionnel, voyons à présent comment les villes se sont transformées sur le plan socio-économique à travers l'augmentation démographique, la taille du budget de la ville et l'augmentation du nombre d'employés communaux. Tous ces éléments contribuent à changer et à professionnaliser le travail des élus à l'exécutif d'une grande ville en raison des importantes ressources (financières, infrastructurelles et humaines) qui sont dorénavant mises à leur disposition.

3.3 Évolutions socio-économiques et administratives des villes

Les transformations socio-économiques qui interviennent dans les villes avec l'essor démographique qui les caractérise changent qualitativement le rôle des membres des exécutifs des centres urbains. Ces évolutions nécessitent le développement d'un appareil administratif urbain adéquat et poussent à une professionnalisation des mandats en assurant aux élus de pouvoir se consacrer

entièrement à leur fonction pour diriger une organisation administrative moderne qui se complexifie.

On ne peut plus négliger aujourd'hui l'importance des villes dans les politiques sociales, culturelles et économiques menées dans les États et particulièrement, dans un régime politique comme celui de la Suisse. L'intérêt pour l'étude des villes se justifie notamment par l'ampleur qu'elles prennent dans l'économie nationale et mondiale. Leur rôle capital dans les économies postfordistes de par le haut niveau d'emploi spécialisé qu'elles concentrent et l'essor démographique qu'elles connaissent, en fait des acteurs incontournables pour saisir les transformations politico-économiques en cours. Il suffit de consulter un portail de recherche d'emploi à la chasse de fiscalistes, comptables, managers et ingénieurs, gestionnaires de projet, social média manager, consultants, psychologues, médecins, infirmières entre autres pour s'en rendre compte. Ces transformations se traduisent par un ensemble de nouvelles terminologies qui soulignent l'accroissement de leur poids (économique, politique, démographique, culturel) sur le plan national et mondial.

Le phénomène de métropolisation découle de ce poids structurel croissant de la ville. Il signifie «*qu'elle dépasse le million d'habitants*» et qu'elle doit avoir une certaine «*centralité économique et culturelle mondiale*» (Cattacin et al., 2011, p. 87). Lausanne et Genève forment la métropole lémanique. Lugano, Chiasso, Bellinzone et Locarno en forment une autre, et Zurich constitue la plus grande agglomération du pays (Cattacin et al., 2011, p. 87). Cette intégration économique des villes et des communes avoisinantes ne se traduit pas par une intégration politique. C'est-à-dire que l'unité politique demeure toujours la commune – dans notre cas, la ville-centre. Il s'agit alors de s'interroger sur l'effet que cette plus grande intégration économique a sur les autorités exécutives des villes, qui demeurent en revanche fragmentées tout en accompagnant et pilotant ces métamorphoses urbaines.

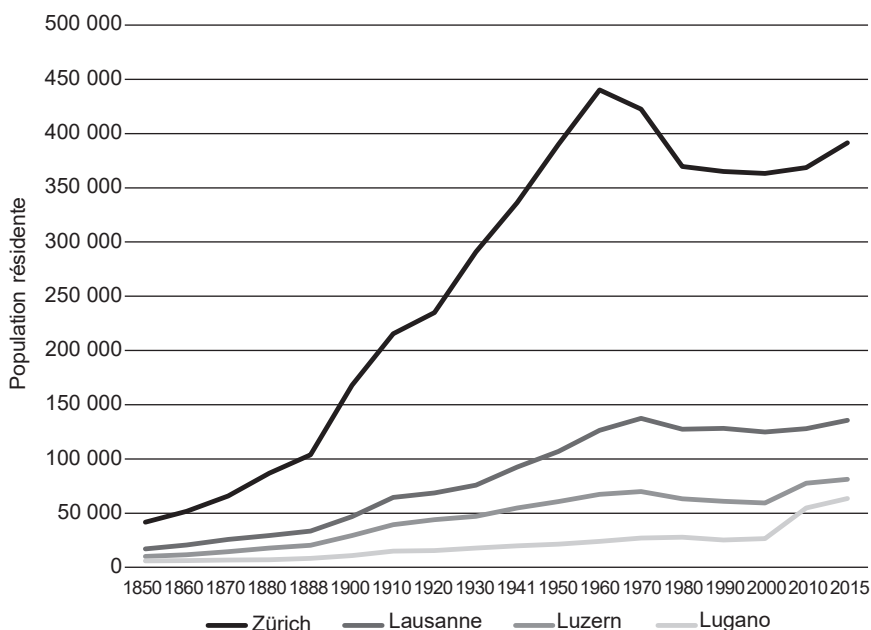
L'importance des évolutions socio-économiques qui se concentrent dans les villes est devenue une thématique politique importante depuis les années 1980, où l'on parle d'un retour des villes dans la mondialisation par leur centralité (Le Galès, [2003] 2011). Cette importance du poids économique des villes par la concentration des emplois à haute valeur ajoutée et des activités culturelles qu'elles proposent en font des acteurs régionaux et internationaux à part entière. L'essentiel des emplois qualifiés se situent en ville, ce qui accroît leur attractivité démographique. Cette importance et cette croissance ont un effet qui ne se limite pas au territoire communal dont fait partie la ville, mais qui entraînent des effets directs sur les communes avoisinantes que constituent les agglomérations. On parlera de villes-centres et d'aire métropolitaine pour qualifier ces grandes villes. Cette concentration démographique, économique, financière et culturelle des villes apparaît d'autant plus intéressante dans un contexte fédéral comme la Suisse qui confère, comme nous l'avons vu, une relative autonomie aux cantons et aux communes, dont une prérogative régaliennne importante, le droit de prélever l'impôt. Ces villes-centres peuvent se

doter d'importants budgets et mener des politiques publiques ambitieuses dont les effets sont ressentis sur l'entier d'une région comme c'est le cas pour Lausanne et la métropole lémanique, ou encore la métropole zurichoise (Metropolitanraum Zürich). Ce phénomène métropolitain tend à déborder sur d'autres communes qui perdent en autonomie (Bassand, 2004, p. 30).

3.3.1 Évolutions démographiques et transformations de la structure de l'emploi

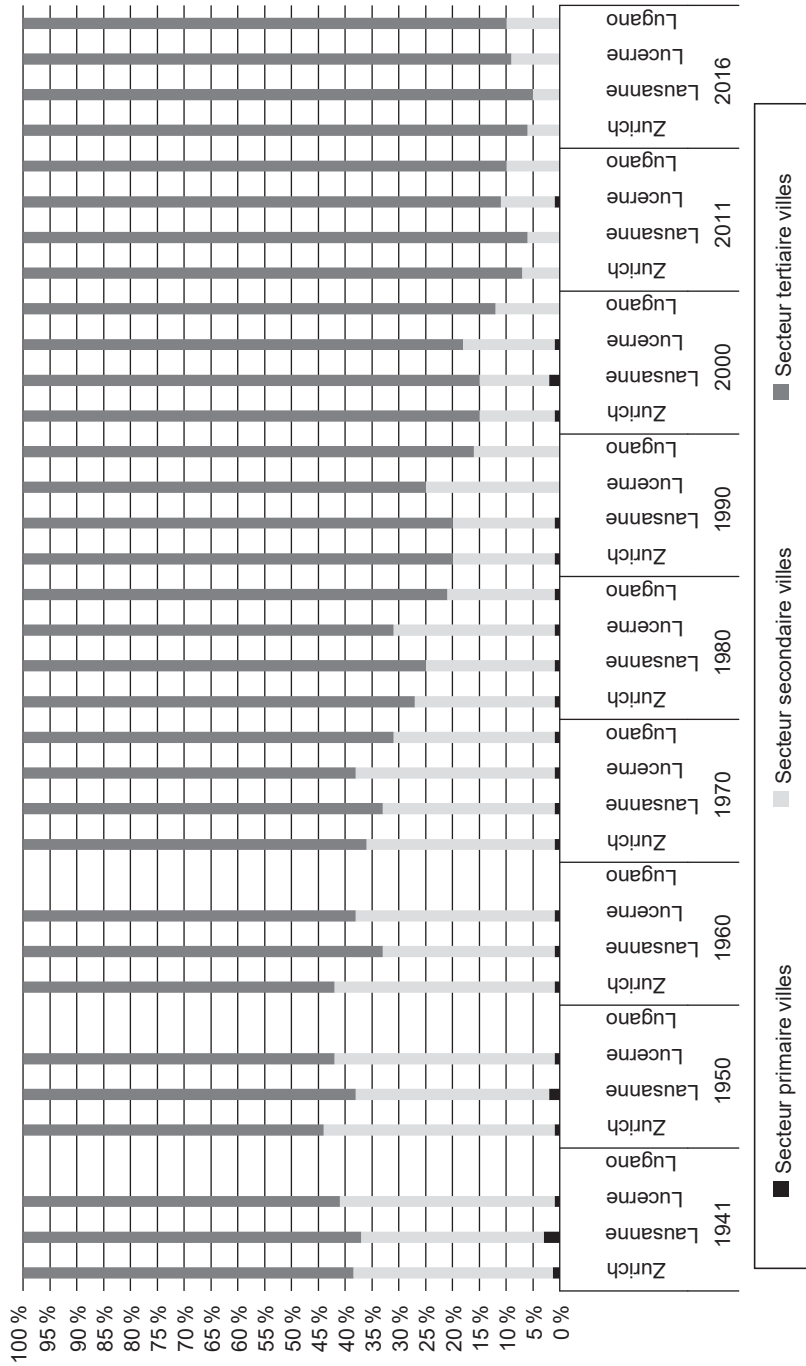
L'une des principales caractéristiques d'une ville-centre est tout d'abord la densité de sa population attirée par les emplois qui y sont présents. Les villes étudiées dans cette recherche ont connu un essor démographique (Graphique 1). L'évolution la plus importante concerne Zurich, la plus grande ville de Suisse. Elle est suivie par Lausanne dont la population a triplé entre 1900 et 2015.

Graphique 1. Évolution de la population résidente de Lausanne, Zurich, Lugano, Lucerne (1850-2015)



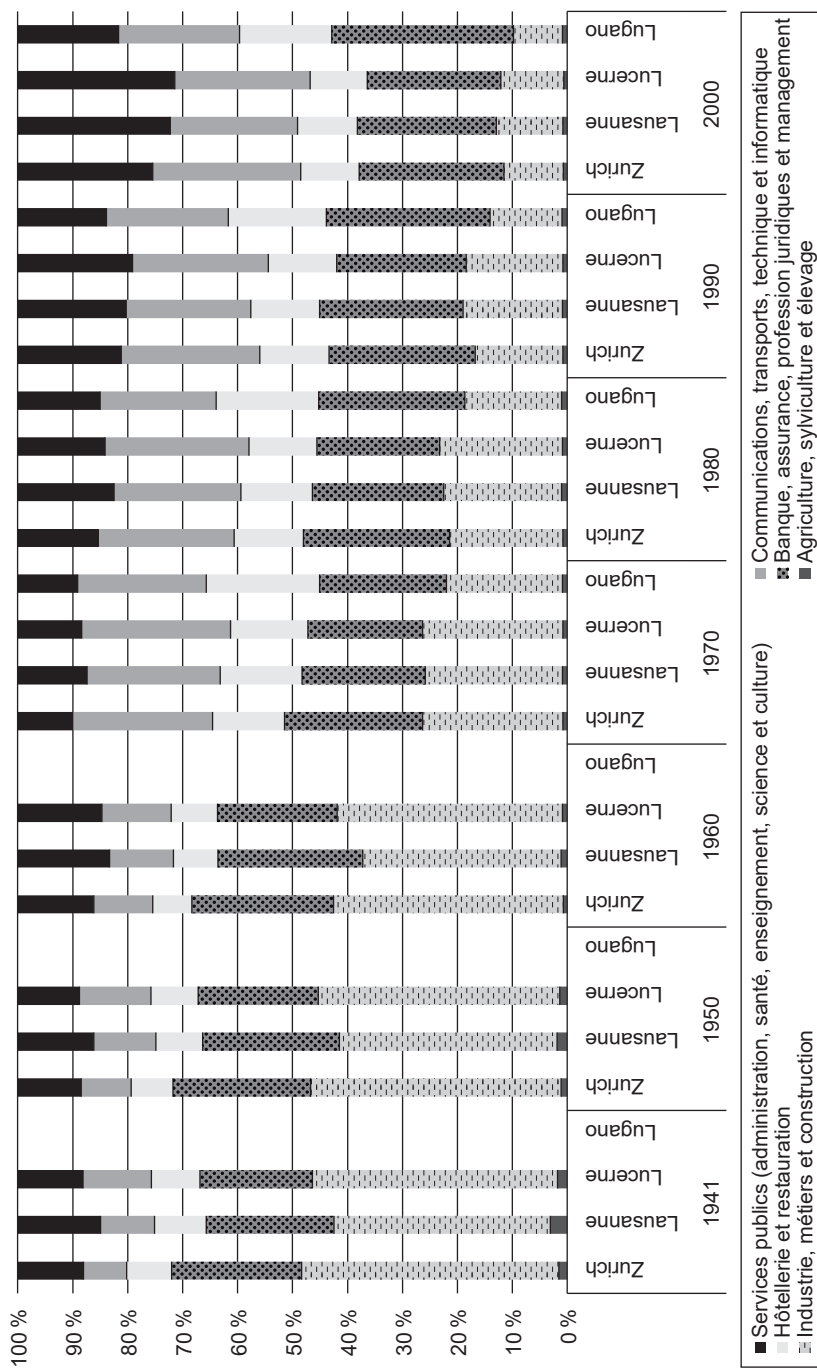
Source: STATPOP (OFS)

Graphique 2. Évolution des secteurs d'activité dans les villes entre 1941 et 2015



Sources : Statistiques historiques de la Suisse, HSSO, 2012. Tab. F.2a; Annuaire statistique de la Suisse (1941-1970) ; recensement fédéral de la population, 1970-2000 (RFP) (OFS) ; Atlas statistique de la Suisse 2011-2016

Graphique 3. Évolution des catégories d'emplois dans les villes entre 1941 et 2000



Source : Établi sur la base de l'Annuaire statistique de la Suisse pour 1941-1970 ; Recensement fédéral de la population pour 1970-2000 (RFP – OFS)

Lucerne et Lugano ont connu en revanche une croissance démographique plus lente durant le xx^e siècle, voire une diminution intervenue dans les quatre villes durant les années 1970-1980. Ce sont les fusions de communes – en 2010 à Lucerne (intégration de Littau) et à Lugano entre 2004 et 2013 – qui ont relancé la croissance du nombre d’habitants de ces villes.

Cette évolution démographique a accompagné les évolutions de la structure économique des villes. C’est en particulier la structure de l’emploi qui a changé au cours des trois derniers siècles (Graphique 2), passant d’une économie primaire importante (secteur agricole) jusqu’au xix^e siècle à une économie du secondaire essentiellement industrielle, avec la création d’usines, et enfin à une économie du tertiaire avec l’essor de l’économie des services qui s’est développée essentiellement durant l’après seconde guerre mondiale, avec notamment le développement du secteur public et l’essor pendant les années 1970-1980 de l’économie informationnelle stimulée principalement par la mondialisation (Bassand, 2004, p. 25).

L’examen des emplois occupés montre que c’est le secteur public et celui des communications, transports, technique et informatique qui se sont développés dans les villes de Zurich, Lausanne et Lucerne, les emplois industriels et du secteur de la construction disparaissant progressivement quant à eux (Graphique 3).

3.3.2 Développement de l’administration publique urbaine

L’importance de la croissance démographique et la transformation de la structure de l’emploi des villes ont des effets sur les activités de l’administration communale. Les autorités politiques doivent répondre aux nouveaux besoins par des politiques publiques adéquates en se dotant de ressources (fiscales, emprunts, etc.) pour développer les services publics communaux (gestion des déchets, des eaux usées, électricité, écoles, crèches, etc.), les infrastructures (parc immobilier communal, archives communales, bibliothèques, musées, salles et terrains de sport, etc.) et pour recruter un nombre conséquent d’employés (enseignants, employés de voirie, administratifs, etc.).

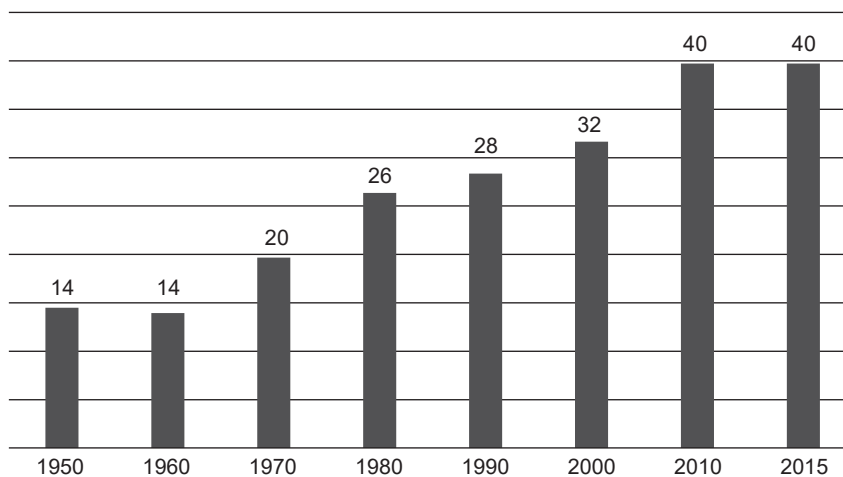
Sur le plan des dépenses publiques, celles de la confédération sont marquées par le libéralisme et restent «*relativement sobres*» par rapport aux tâches que l’État doit accomplir (Ladner, 2013, p. 28). À titre d’exemple, la confédération ne dispose pas d’agents d’exécution comme c’est le cas aux États-Unis où l’administration fédérale peut compter sur du personnel propre pour mettre en œuvre ses politiques publiques. C’est pourquoi les cantons demeurent les acteurs centraux de ces politiques, notamment en termes budgétaires (Ladner, 2013, p. 17).

Si l’on trace un historique des dépenses publiques helvétiques depuis la création de l’État fédéral, on notera que celles-ci sont stables jusqu’aux années 1950

(Ladner, 2013, p. 14). Ce n'est qu'à partir des années 1960 qu'elles augmentent de manière toutefois non linéaire. De ce fait, entre 1950 et 2010, la confédération dépense 6,4 fois plus, les cantons 4,6 fois plus et les communes 4,3 fois plus.

À notre connaissance, les budgets des villes qui appartiennent à la catégorie des communes ne sont malheureusement pas abordés lorsque ces études traitent des dépenses communales dans une perspective historique (Ladner et al., 2013). Pour nous faire une idée de l'évolution de la croissance du secteur public des villes, nous pouvons à défaut présenter l'évolution de l'effectif des employés communaux comparée à celle du nombre d'habitants ainsi que la part des dépenses prévues au budget des membres de l'exécutif (Graphiques 4, 5 et Tableau 8).

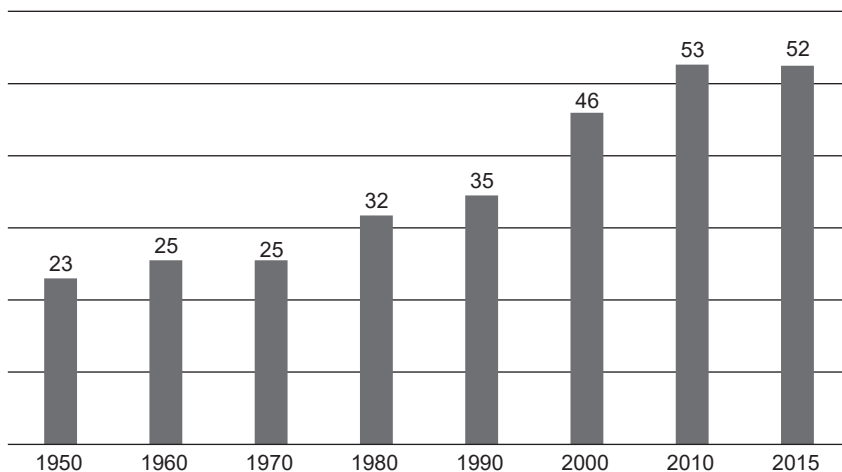
Graphique 4. Nombre d'employés de la ville de Lausanne pour mille habitants (1950-2015)



Source : Établi à partir des *Rapports de gestion* de la ville de Lausanne

L'évolution des dépenses prévues au budget entre 1960 et 2020 montre dans un premier temps que les dépenses budgétaires ont augmenté dans les villes de Lucerne, Lausanne et Zurich. En indexant les montants de l'année 1960 à l'année 2020, on observe que les dépenses actuelles sont plus élevées de 5,3x pour Lucerne, 7x pour Lausanne, et 7,5x pour Zurich. On remarque par ailleurs l'importance des dépenses de la ville de Zurich qui représentent l'équivalent de 11 % des dépenses totales budgétées de la Confédération pour 1960 et 2020.

Graphique 5. Nombre d'employés de la ville de Zurich pour mille habitants (1950-2015)



Source : Établi à partir du *Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich (1950-2015)*

Tableau 8. Évolution en valeur nominale de la part des dépenses communales prévues au budget en millions et milliards de francs suisses pour 1960 et 2020¹⁰

Années	Lucerne	Lausanne	Zurich	Confédération
1960	31 215 550	62 650 000	288 294 190	2 619 000 000
Montant indexé ¹¹	128 387 360	257 675 041	1 185 733 714	10 771 762 684
2020	691 669 000	1 812 633 200	8 949 597 000	75 323 000 000

Source: Compte des villes; articles de presse¹²; Statistiques historiques de la Suisse, U.45: Dépenses, soldes budgétaires des comptes et dettes de la Confédération des cantons et des communes 1910-2000.

¹⁰ Nous avons omis Lugano pour des raisons de temps et de disponibilité de l'information.

¹¹ Montant indexé sur la base du calculateur de l'IPC de l'OFS sur 2020 (Base d'indice 08.1939 = 100). <https://lik-app.bfs.admin.ch/fr/lik/rechner?periodType=Jahresdurchschnitt&start=01.1960&ende=01.2020&basis=AUTO&betrag=62650000>, consulté le 5 avril 2024. Le calculateur de l'IPC ne débute qu'à partir de 1914.

¹² Sur la base de données en ligne de la Bibliothèque cantonale universitaire (BCU). <https://scriptorium.bcu-lausanne.ch/page/home>, consulté le 27 mars 2021.

Tableau 9. Évolution des dépenses budgétées par habitant en francs constants pour 1960 et 2020¹³

Villes	1960	2020 ¹⁴
Zurich	24 471	173 261
Lausanne	2 039	12 470
Lucerne	1 903	8 408

Si l'on ramène ces dépenses au montant par habitant, on remarque qu'elles ont crû en valeur réelle (Tableau 9). À titre d'exemple, en 2020 la ville de Zurich dépense 173 261 CHF par habitant alors qu'elle dépensait 24 471 CHF (francs constants) en 1960.

Les villes ont ainsi connu d'importantes évolutions durant la période post 1945. L'augmentation du nombre d'habitants, l'évolution du secteur tertiaire au détriment du secondaire et le développement des infrastructures communales et de l'administration urbaine ont changé les villes. Ce qui a des conséquences sur l'évolution du travail des autorités politiques responsables de l'impulsion et du pilotage de ces profonds changements.

Penchons-nous maintenant sur les forces politiques qui dirigent cette organisation administrative urbaine importante, à la fois par le nombre des employés qui la composent et par les nouvelles missions qui lui sont attribuées.

3.4 Les transformations partisanes et politico-institutionnelles des villes

Les transformations partisanes et institutionnelles des villes de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano sont intéressantes, car elles ont en commun une prédominance de la droite sur les institutions politiques locales durant toute la période 1945 à 1990. Toutefois, ces villes se distinguent dès les années 1990 par des évolutions socio-économiques et par la concentration d'un électorat universitaire du secteur des services et des emplois publics. La majorité politique passe alors à gauche à

¹³ Il n'a pas été possible de faire les recherches pour Lugano.

¹⁴ Population pour 2020: Zurich: 434736; Lausanne: 145358; Lucerne 82257. Sites internet: <https://www.lustat.ch/analysen/querschnittsthemen/zahlen-und-fakten-zur-stadt-luzern-2020/bevoelkerung>, <https://www.lausanne.ch/officiel/statistique/themes/01-population.html>, <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung.html>, consultés le 30 mars 2021.

Zürich et à Lausanne, les plus concernées par ces évolutions, tandis que Lucerne et Lugano restent fortement ancrées à droite, tant sur le plan du pouvoir législatif que de l'exécutif. Du point de vue du clivage gauche-droite, ces majorités sont fortement conditionnées par les développements structurels (démographie, structure de l'emploi) que l'on peut observer à Zürich et à Lausanne.

3.4.1 Évolutions institutionnelles et partisanes de Zürich (1945-2018)

Durant la seconde moitié du XIX^e siècle, le canton de Zürich a vu l'émergence du Mouvement démocratique qui a réussi à faire adopter une série de mesures politiques progressistes. Sur le plan institutionnel et malgré la mainmise du «*baron fédéral*» libéral-radical Alfred Escher (Bürgi, 2020) et des milieux d'affaires sur les fonctions économiques et politiques du canton, une importante opposition s'est agrégée autour du Mouvement démocratique (aile gauche du parti radical) favorable à la fois à l'extension des instruments de la démocratie directe et à des réformes sociales qui déboucheront sur la constitution cantonale zurichoise de 1869. Cette Constitution inclut entre autres l'introduction d'instruments de démocratie directe (initiative législative, référendum législatif obligatoire, référendum financier et initiative individuelle) et intègre une progressivité de l'impôt sur le plan fiscal. On y trouve par ailleurs une reconnaissance précoce du travail politique avec l'introduction d'un versement de jetons de présence pour les députés cantonaux afin de permettre à des élus sans fortune de siéger au parlement cantonal (Illi, 2017). Cette constitution restera en vigueur jusqu'en 1999, date à laquelle une constituante se penchera sur sa révision avant de la remplacer en 2005 (entrée en vigueur en 2006) (Illi, 2017).

Sur le plan communal, l'organisation politique de la ville de Zürich prévoit un exécutif (*Stadtrat*) de neuf membres élus pour un mandat de quatre ans directement par le corps électoral au mode de scrutin majoritaire à deux tours. Le ou la maire (*Stadtpräsident*), qui fait partie des neuf membres, est également élu(e) au suffrage universel direct¹⁵. Les institutions de l'exécutif de Zürich sont très stables pendant toute la période post 1945 qui ne connaît pas de réformes institutionnelles majeures malgré certaines tentatives. En 1983, le PS du canton de Zürich n'a pas pu récolter les dix mille signatures nécessaires pour faire aboutir une initiative populaire prévoyant l'élection à la proportionnelle du gouvernement cantonal et des communes de plus de deux mille habitants (*Le Temps*, 30-31 juillet 1983). En 2018, également, après une première tentative en 2003, une initiative populaire soutenue par le PLR, l'UDC, les Verts libéraux et le BDP (Fritzsche, 30 août 2018)

¹⁵ Le choix du nombre d'élus et du mode d'élection de l'exécutif est antérieur à la période que nous couvrons dans cette thèse de doctorat.

n'est pas parvenue à réduire le nombre des municipaux à sept membres. Le corps électoral l'a rejetée à 61,8 % contre 38,2 %¹⁶. L'organisation de l'exécutif est restée ainsi très stable durant la période post 1945 qui nous intéresse, avec un nombre de sièges et un mode d'élection inchangés¹⁷.

Un des seuls changements institutionnels notables tient à la modification des règles électorales avec l'introduction tardive du suffrage féminin au niveau cantonal. Dans le canton de Zurich, elles obtiennent les mêmes droits politiques que les hommes en novembre 1970, quelques mois à peine avant l'adoption du suffrage féminin au niveau fédéral le 7 février 1971.

Sur un plan partisan, le PS devient fort dès le début du xx^e siècle, obtenant quatre sièges dès 1907 puis cinq sièges sur neuf dès 1928, au point que la ville sera surnommée «*Zurich la rouge*» jusqu'en 1949 (Behrens, 2015). Zurich joue un rôle important dans l'intégration des socialistes (devenus majoritaires) au bloc bourgeois sur le plan fédéral en montrant leur capacité à diriger une grande ville et en servant de vitrine à l'efficacité de leur administration communale. Cette expérience en ville de Zurich, avec celle de la paix du travail, va donc servir à l'intégration socialiste au bloc bourgeois et à la politique de concordance post 1945 (Illi, 2017).

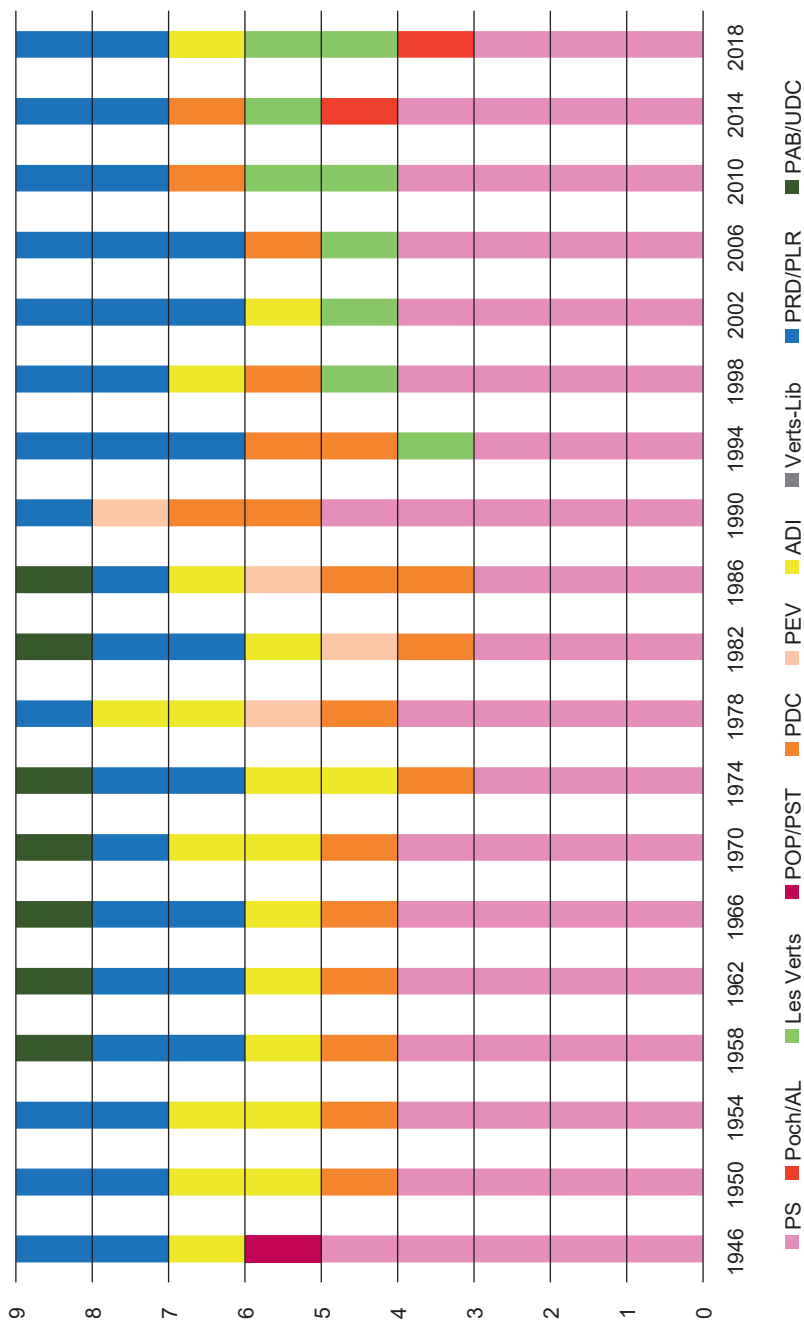
Cependant, à partir de 1950, la gauche zurichoise perd durablement sa majorité dans un climat de guerre froide où le municipal communiste et conseiller national en fonction, Edgar Woog, est arrêté en 1947 et condamné au prétexte d'un détournement de dons, une condamnation qui révélera ensuite sa nature anticommuniste (Stirner, 2013 DHS). L'élection de 1950 suivant cet épisode verra alors le chef du personnel de la Migros et membre de l'AdI, Hans Sappeur, faire perdre la majorité absolue à la gauche, le PS obtenant quatre des neuf sièges et les cinq autres étant partagés entre les partis de centre droit (entre autres, radicaux, alliance des indépendants, parti démocrate-chrétien).

Comme le confirme le graphique 6, «*Zurich la rouge*» perd sa majorité en 1950 dans un contexte politique d'anticommunisme, y compris à gauche, qui voit notamment les socialistes suisses prendre «*violemment position contre le communisme*» et les syndicats exclure les membres du Parti du travail de leurs instances (Studer, 2009). On l'a écrit, le municipal du PdT Edgar Woog, a été inculpé en 1947 et déchu en 1949 de son mandat à l'exécutif au motif d'un prétendu détournement de dons. Les raisons de cette condamnation sont en fait purement politiques dans le contexte de la guerre froide (Bürgi, 2021). Ces

¹⁶ <https://www.nzz.ch/zuerich/stadt-zuerich-will-den-stadtrat-nicht-von-9-auf-7-mitglieder-verkleinern-ld.1422384>, consulté le 5 janvier 2020.

¹⁷ Le législatif zurichois (*Gemeinderat*) compte pour sa part cent vingt-cinq membres élus selon un système particulier du mode de scrutin proportionnel (biproportionnel depuis 2006) qui tient compte du découpage de la ville en neuf circonscriptions électorales (Kreis).

Graphique 6. Évolution des rapports de force partisans à l'exécutif de la ville de Zurich (Stadtrat) (1945-2018)¹⁸



¹⁸ Nous avons pris comme année de référence celle du *début* de la législature, excluant pour des raisons de simplicité et de comparabilité les changements intervenus *en cours* de mandat.

changements voient le renforcement de l'Alliance des Indépendants et l'élection du chrétien social (PDC) Alois Holenstein. Cette nouvelle configuration, qui comprend deux radicaux, deux AdI et un chrétien social s'ancre durablement jusqu'en 1958 lorsque le PAB fait son entrée à l'exécutif par l'entremise de Jakob Baur, enseignant de formation. Il sera l'unique représentant de son parti jusqu'en 1978. Les années 1970 sont notamment marquées par une récession consécutive aux chocs pétroliers, qui signe l'arrêt de mort de l'industrie du textile à Zurich. En 1978, l'avocat Ruedi Aeschbacher devient le premier élu du Parti évangélique suisse à l'exécutif de Zurich, soutenu par une base électorale dont l'identification religieuse reste encore importante en ville.

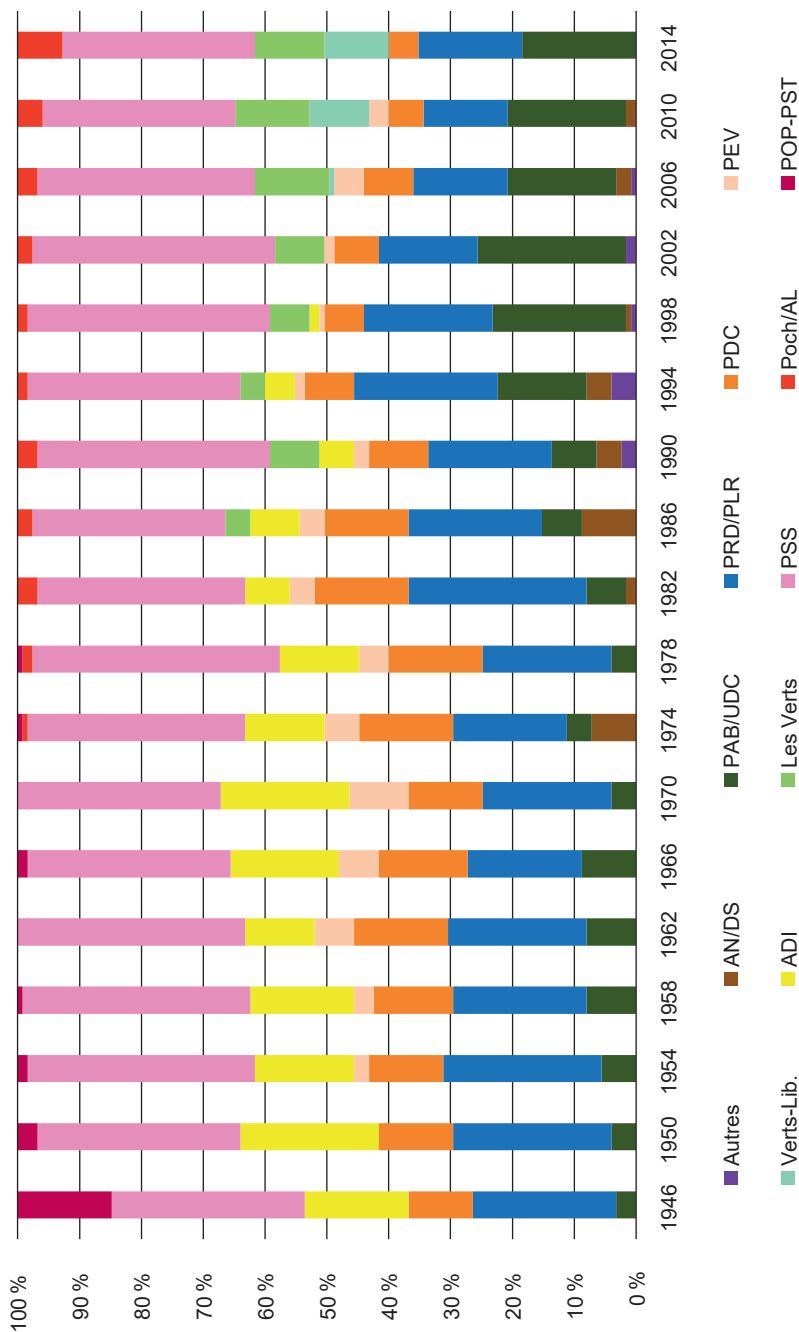
Comme nous l'avons vu, Zurich connaît d'importantes évolutions sur le plan démographique, encouragées par la concentration et le développement du secteur des services et des emplois publics. Or, ces changements ont des effets sérieux sur l'évolution partisane. C'est la croissance d'un électorat urbain des services, diplômé, plus enclin à voter et à rejoindre le PS et les Verts, qui va se révéler déterminante dans le changement de structure partisane en ville et permettre au centre gauche de reprendre une majorité tant sur le plan législatif qu'exécutif (Graphiques 6 et 7).

La droite se renforce ainsi jusque dans les années 1990, avant le retour du PS qui obtient la majorité absolue en 1990. Ce renversement en faveur d'un exécutif de gauche est le reflet à la fois de la croissance du parti des Verts et du POCH/AL au législatif communal et d'un déclin de l'AdI. Le PS avait gardé une place importante au sein de l'exécutif sans disposer de la majorité de 1950 à 1990. Il gouverne à nouveau la ville au sein d'une alliance qui comprend le parti des Verts. Toutefois, cette gauche des années 1990 qui reprend le pouvoir exécutif s'inscrit dans le nouveau clivage GAL/TAN¹⁹ (Hooghe et al., 2002), l'opposition capital/travail ayant été en bonne partie abandonnée en faveur de clivages sociétaux axés sur les « styles de vie ». Les partis de droite dominants au niveau cantonal peinent quant à eux à redevenir majoritaires dans la capitale financière helvétique.

Ainsi que le montre le graphique 7, l'évolution des partis présents à l'exécutif reflète assez bien la force électorale des partis au législatif zurichois (*Gemeinderat*), à l'exception de quelques petites forces politiques surreprésentées telles les évangélistes, et d'autres comme l'UDC qui, malgré sa montée en puissance, est clairement sous-représentée à l'exécutif de la ville à partir des années 1990. En comparaison, l'Alternative linke, plus faible proportionnellement au législatif (Graphique 7) maintient un siège à l'exécutif depuis 2014 (Graphique 6). Par ailleurs, l'extrême droite AN/DS a remporté un gros succès en 1974 et en 1986, représentant jusqu'à 8,8 % du législatif zurichois.

¹⁹ Il s'agit de l'opposition: *Green alternative libertarian versus Traditional authoritarian nationalist*. [Redite du paragraphe 2.4.1.4]

Graphique 7. Évolution des rapports de force partisans au législatif de la ville de Zurich (1945-2014)



En résumé, l'essentiel des transformations institutionnelles de la vie politique zurichoise sont survenues au XIX^e siècle. On notera, d'une part, l'adoption d'une constitution cantonale relativement progressiste pour l'époque et l'émergence du mouvement ouvrier qui ont joué un rôle important dans l'évolution de la « ville rouge ». D'autre part, Zurich a connu deux grandes périodes d'agrandissement grâce à une série de fusions communales en 1893 et en 1934. Les années post 1945 sont marquées par une majorité de centre-droit qui gouverne durablement l'exécutif collégial élu au suffrage universel direct avec un parti socialiste qui reste le plus fort en valeur absolue (quatre membres sur neuf) jusqu'en 1974. Les années 1990 voient, comme c'est le cas à Lausanne, le retour d'une nouvelle majorité de gauche composée principalement du PS et des Verts. Le cas zurichois frappe par sa relative stabilité institutionnelle.

3.4.2 Évolutions institutionnelles et partisanes de Lausanne (1945-2016)

L'histoire politique de la ville de Lausanne durant l'après-Seconde Guerre mondiale peut se résumer en deux périodes : 1945 à 1989 et 1989 à nos jours. Auparavant, l'histoire politique de Lausanne se rapproche de celle de Zurich avec un parti radical fort qui a mené une lutte acharnée contre les libéraux conservateurs durant la seconde moitié du XIX^e siècle. Le parti a réussi à façonner une constitution cantonale comportant des éléments progressistes pour l'époque, ainsi l'impôt sur la fortune mobilière en 1885 (Meuwly, 2017). Les tensions qui faisaient s'opposer radicaux et libéraux font rapidement place à une alliance pour contrer la montée d'un mouvement ouvrier puissant à Lausanne. C'est sur la « peur du rouge » que les radicaux se réconcilient avec leur frère ennemi historique libéral en lui permettant de participer au Conseil d'État dès 1892. Ainsi, l'opposition au mouvement socialiste structure politiquement et institutionnellement cette première moitié du XX^e siècle qui voit la lutte pour des réformes institutionnelles telles que la représentation proportionnelle dans les législatifs, échouer au sortir de la Première Guerre mondiale, alors qu'elle passe au niveau fédéral et dans d'autres cantons. La règle de répartition des voix en sièges est déterminante pour la répartition des sièges de l'exécutif lausannois qui est alors élu au suffrage universel indirect. Penchons-nous à présent sur les grandes lignes de son fonctionnement.

Sur le plan institutionnel, la municipalité de Lausanne compte aujourd'hui sept élus (ils étaient cinq avant 1946) pour un mandat de quatre ans. Le législatif communal compte cent conseillers communaux, élus au mode de scrutin majoritaire jusqu'en 1949 (Meylan, 1984). Alors que la proportionnelle a été introduite en 1919 sur le plan fédéral, elle n'est intervenue que très tardivement dans le canton de Vaud (1948), notamment à cause de la majorité du PRD qui y était opposé (Antoniazza, 2019, p. 11).

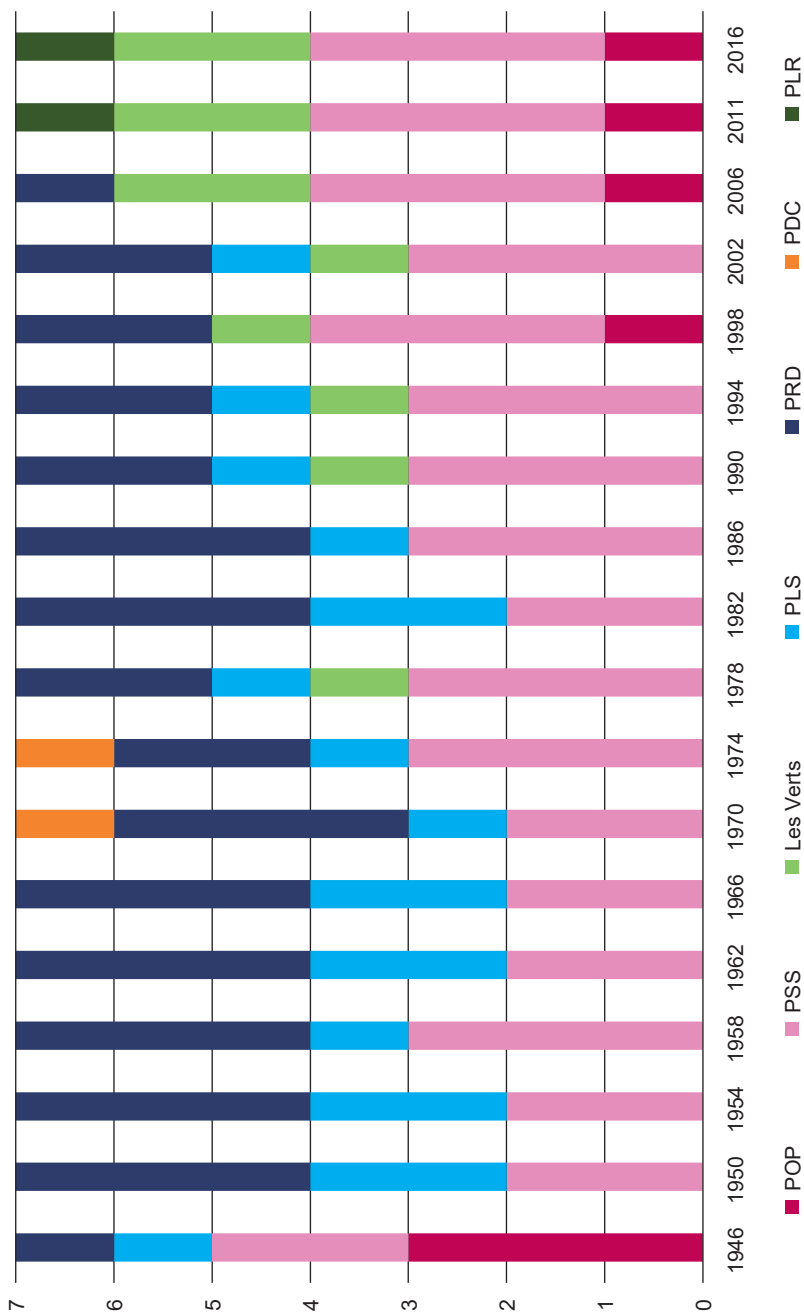
L'exécutif communal est élu au suffrage universel direct depuis 1981 (Meylan, 1984, p. 21). Ce changement est le fruit d'une initiative populaire PDC/PAI-UDC acceptée par le corps électoral lausannois le 2 mars 1980 (Meylan, 1984, p. 307; McDonnell et Mazzoleni, 2014). Le nombre des municipaux a quant à lui fait l'objet de débats au conseil communal où le législatif a refusé une première fois en 1932 de passer de cinq à sept membres, avant de l'accepter finalement en 1945. À cette date, les municipaux sont élus par les membres du législatif communal au mode de scrutin majoritaire individuel. Ce qui nécessite que le parti négocie un accord pour désigner des candidats potentiels, avec pour conséquence le recrutement d'élus au profil modéré pour obtenir une majorité absolue :

«La désignation des municipaux fait l'objet de négociation entre les partis représentés au Conseil (qui ont en outre la possibilité de prendre une personne extérieure à l'organe délibérant). Un "ticket" est établi dans lequel on trouve des personnes plutôt modérées qui n'auront pas des positions tranchées risquant de mettre à mal la collégialité de l'exécutif.» (Borraz, 1992, p. 28)

Sur le plan partisan, Lausanne a connu au XIX^e siècle une lutte qui opposait essentiellement les libéraux conservateurs aux radicaux. Hormis durant une brève majorité socialiste de 1934 à 1937, de 1882 à 1946 les libéraux et les radicaux détiennent une majorité au législatif et à l'exécutif grâce au mode de scrutin majoritaire. La montée de la «vague rouge» qui connaît des succès en 1893/1897 suscite une entente bourgeoise entre les deux partis. Comme dans d'autres cantons suisses romands (Genève et Neuchâtel), les communistes sont interdits en janvier 1938. Lausanne retrouve provisoirement un exécutif à gauche de 1946 à 1949 avant de céder durablement la place à une majorité bourgeoise qui comprend des radicaux et des libéraux avec la participation des socialistes de 1949 à 1989. Cette période de cinquante ans connaît peu de changements sur le plan institutionnel et politique. Il convient néanmoins de souligner une évolution institutionnelle importante : la mise en place du droit de vote et d'éligibilité des femmes en 1959 dans l'ensemble du canton de Vaud. Ce n'est qu'à partir de 1989 qu'une alliance de gauche, qui comprend le PS, les Verts et le Parti ouvrier et populaire, devient majoritaire à Lausanne et s'installe durablement à l'exécutif, comme en ville de Zurich.

Le graphique 8 retrace l'évolution partisane de l'exécutif lausannois. En 1946, la municipalité lausannoise retrouve, pour une législature, une majorité de gauche (POP-PSS) (Graphique 9), portée notamment par l'image positive à la fois de l'Armée rouge au sortir de la Seconde Guerre mondiale et des résistants communistes durant l'occupation allemande en France. Le maire d'alors et futur conseiller fédéral, Pierre Graber (PS), se trouve à la tête d'un

Graphique 8. Rapports de force partisans à l'exécutif de la ville de Lausanne (1945-2018)

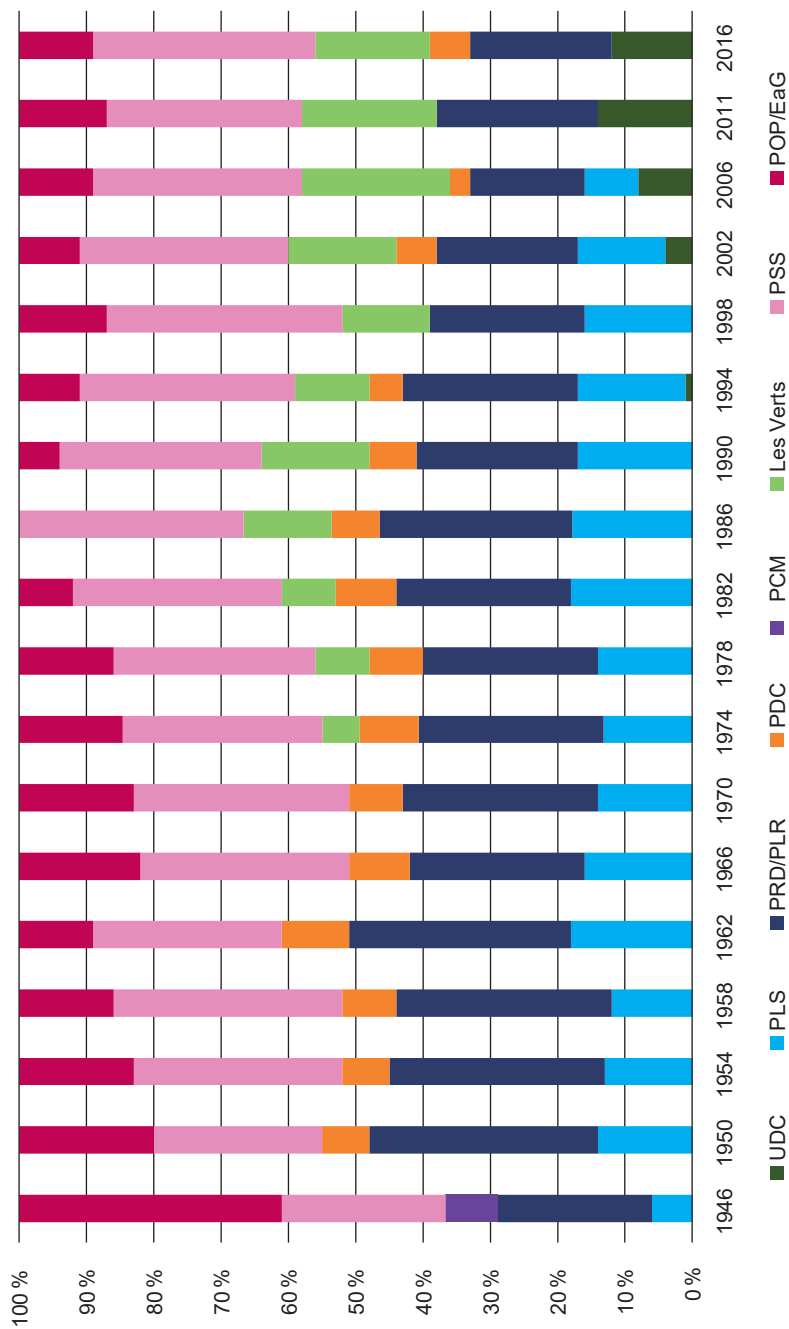


exécutif majoritairement à gauche. Cette victoire est de courte durée puisque l'on passe au mode de scrutin proportionnel pour l'élection du parlement communal. Dès 1949, le PRD et le PL reprennent la majorité et gouvernent sans relâche durant cette seconde moitié du xx^e siècle. La période 1949-1989 est relativement stable avec toutefois, comme c'est le cas à Zurich, la poussée de mouvements xénophobes et environnementaux. Il faut attendre les années 1970 pour voir apparaître de nouveaux partis à l'exécutif. En 1969, un candidat PDC est élu à l'exécutif sur une terre protestante : il s'agit de Roger Mugny, avant tout une personnalité politique et syndicale importante à la Fédération chrétienne des ouvriers sur métaux. Un second signe de changement progressif intervient avec l'élection du premier écologiste (GPE) à l'exécutif en 1977. Les législatures qui suivent voient progresser la gauche, le PSS, le POP et les Verts au détriment des libéraux et des radicaux à présent unis sous l'étiquette du PLR (depuis 2007). L'UDC, qui a connu elle aussi une forte progression au législatif communal (Graphique 9), ne parvient pas à se faire élire à la municipalité.

Au conseil communal, le rapport de force partisan est largement favorable à la gauche en 1946 avec une majorité absolue pour le POP et le PS qui se retrouve à l'exécutif. C'est ce que l'on observe à Zurich également. En 1949 se tient la première élection au mode de scrutin proportionnel qui impose un quorum de 5 % pour siéger (Meylan, 1984). La droite l'emporte au détriment de la gauche qui perd sa majorité absolue. Cette nouvelle majorité comprend les libéraux (PLS), les radicaux (PRD/PLR) et le PDC, légèrement majoritaires en % de sièges jusqu'à l'arrivée des Verts en 1974. Ces derniers ont toutefois préféré s'allier à la droite pour obtenir un siège à l'exécutif lausannois.

L'histoire politique de la ville peut se résumer en deux périodes. La première (1949-1989) est celle de « l'entente bourgeoise » durant laquelle les libéraux et les radicaux gouvernent la ville avec des socialistes minoritaires. La seconde période est marquée par le changement du mode de scrutin pour l'élection de l'exécutif au suffrage universel direct qui est opéré en 1981 et qui porte l'alliance de gauche composée du PS, des Verts et du POP à la tête de l'exécutif lausannois à partir des élections de 1989. Les années 1990 sont ainsi l'expression de la gouvernance d'une nouvelle gauche urbaine à Zurich et à Lausanne. L'UDC, comme à Zurich, se retrouve dans l'opposition, n'ayant pu gagner suffisamment de voix pour se faire élire à l'exécutif alors qu'elle progresse au conseil communal.

Graphique 9. Rapports de force partisans au législatif de la ville de Lausanne (1945-2016)



3.4.3 Évolutions institutionnelles et partisans de Lucerne (1945-2016)

L'histoire politique de l'exécutif lucernois dénote d'une forte stabilité institutionnelle et partisane durant la période 1945-2016, qui voit l'intégration des principales forces du législatif à l'exécutif. Comme dans les autres villes, l'UDC ne parvient pas à se faire élire.

Sur le plan institutionnel, l'exécutif de la ville s'appelle le Conseil de ville (*Stadtrat*) et compte depuis 1935 cinq membres élus pour quatre ans au mode de scrutin majoritaire. Le nombre d'élus à l'exécutif a constitué un point de friction très important de la politique lucernoise tout comme le mode de scrutin de l'exécutif qui voit s'affronter les libéraux-radicaux quasi hégémoniques, d'un côté, favorables au scrutin majoritaire, et les catholiques-conservateurs et socialistes, de l'autre, qui défendent un exécutif plus nombreux et élu au mode de scrutin proportionnel (Bussmann, 1992, p. 16).

La composition de l'exécutif a connu plusieurs mouvements durant le XIX^e et le XX^e siècles. Les membres étaient neuf en 1831, sept en 1879, cinq en 1899, six en 1915, sept en 1932 avant de repasser à cinq dès 1935. En 1946, l'Alliance des indépendants (AdI) remet cette question sur la table en lançant une initiative demandant un exécutif à sept élus, initiative à laquelle s'opposent à nouveau les libéraux-radicaux qui remportent la victoire dans les urnes le 12 juin 1947, avec une majorité de 5713 voix contre 3903 (Bussmann, 1992, p. 18). La question est reposée une seconde fois au pouvoir législatif lucernois par le socialiste Alfred Wolf et des élus d'autres fractions. Elle sera toutefois définitivement abandonnée et ne sera plus posée durant le quart de siècle suivant (Bussmann, 1992, p. 18).

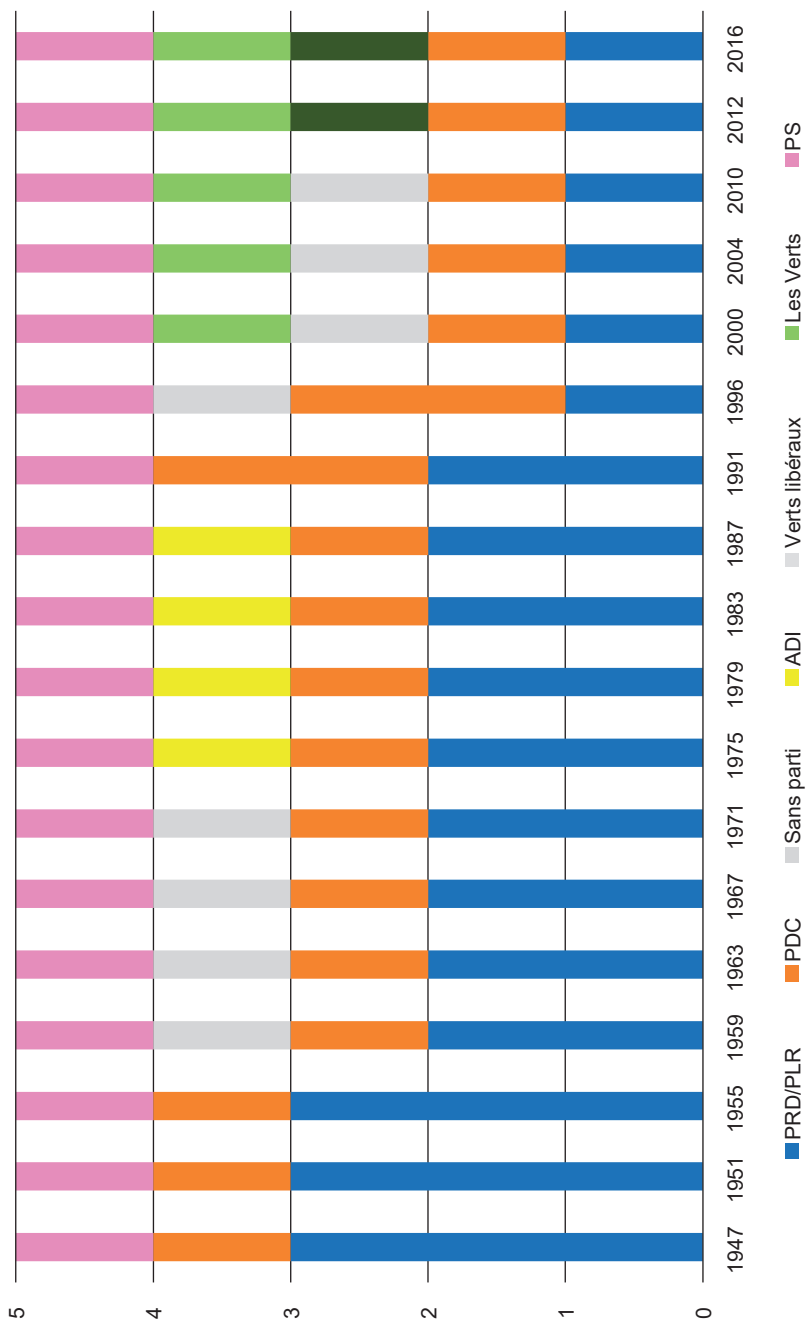
Le Grand Conseil de ville (législatif communal) se compose pour sa part de quarante membres²⁰, élus au scrutin proportionnel depuis 1919 (Bussmann, 1992, p. 40). Le changement de mode de scrutin a fait perdre la majorité absolue au PLR principalement au bénéfice des catholiques conservateurs et des socialistes²¹. Le nombre des élus est resté inchangé jusqu'aux années 2000, passant alors à quarante-huit à la suite de l'élargissement de la commune.

Sur le plan partisan, la ville de Lucerne compte une majorité absolue libérale-radical (PRD) qui va régner sur l'exécutif durant le XIX^e siècle et la première moitié du XX^e siècle (Trüeb, 2016), dans un canton gouverné historiquement par les conservateurs catholiques (PDC) et où demeure un important clivage basé sur le Kulturkampf, qui s'atténuera au début du XX^e siècle avec la montée du mouvement ouvrier et du Parti socialiste.

²⁰ Le législatif lucernois est composé de trente-six élus de 1832 à 1879. Il passe à quarante-cinq de 1879 à 1895, à soixante membres de 1895 à 1923, avant d'être durablement fixé à quarante élus de 1923 à 2000.

²¹ Le nouveau mode de scrutin voit plus généralement la montée de la gauche avec les grütliens qui obtiennent cinq élus en 1919 et l'élection d'un communiste en 1923.

Graphique 10. Évolution des rapports partisans à l'exécutif (Stadtrat) de la ville de Lucerne (1945-2016)



La composition multipartisane du Conseil de ville reste à majorité de droite durant tout le ^{xx}^e siècle. Après un ^{xix}^e siècle et une première moitié du ^{xx}^e (jusqu'en 1958) pendant lesquels ils gouvernent avec une majorité absolue, les libéraux-radicaux intègrent progressivement les partis d'opposition à l'exécutif (Graphique 10). Celui-ci se constitue ainsi sur le modèle de la démocratie de concordance fédérale, une «*Luzerner Zauberformel*»²² (Bussmann, 1992, p. 108) qui comprend deux libéraux, un catholique-conservateur, un socialiste et un indépendant (sans parti). Notons que des élus sans parti siègent à l'exécutif avec notamment l'élection de Robert Hodel²³, puis avec Bruno Heutschy, sans parti mais soutenu par l'AdI et, plus tardivement, l'ancien élu libéral-radical Urs. W. Studer, qui préside l'exécutif de la ville sans étiquette de 1996 à 2010. L'élection d'un élu sans étiquette partisane souligne l'importance de sa personnalité dans une élection au scrutin majoritaire à Lucerne.

À partir de 2000, le parti écologiste accède à l'exécutif dont, pour 2016, la composition est un PS, un Vert, un Vert-libéral, un PDC et un PLR. Les milieux agrariens et leurs représentants politiques tels le PAI/PAB et plus tard l'UDC sont les grands absents de l'exécutif et ce, malgré leur forte progression dans le législatif communal depuis les années 1990 (Graphique 11).

Au législatif lucernois (*Grosse Stadtrat* ou Grand Conseil de ville), le PS compte le plus grand nombre de sièges et les Verts se renforcent, mais les partis de droite demeurent majoritaires malgré la nouvelle force politique que constituent les Verts libéraux.

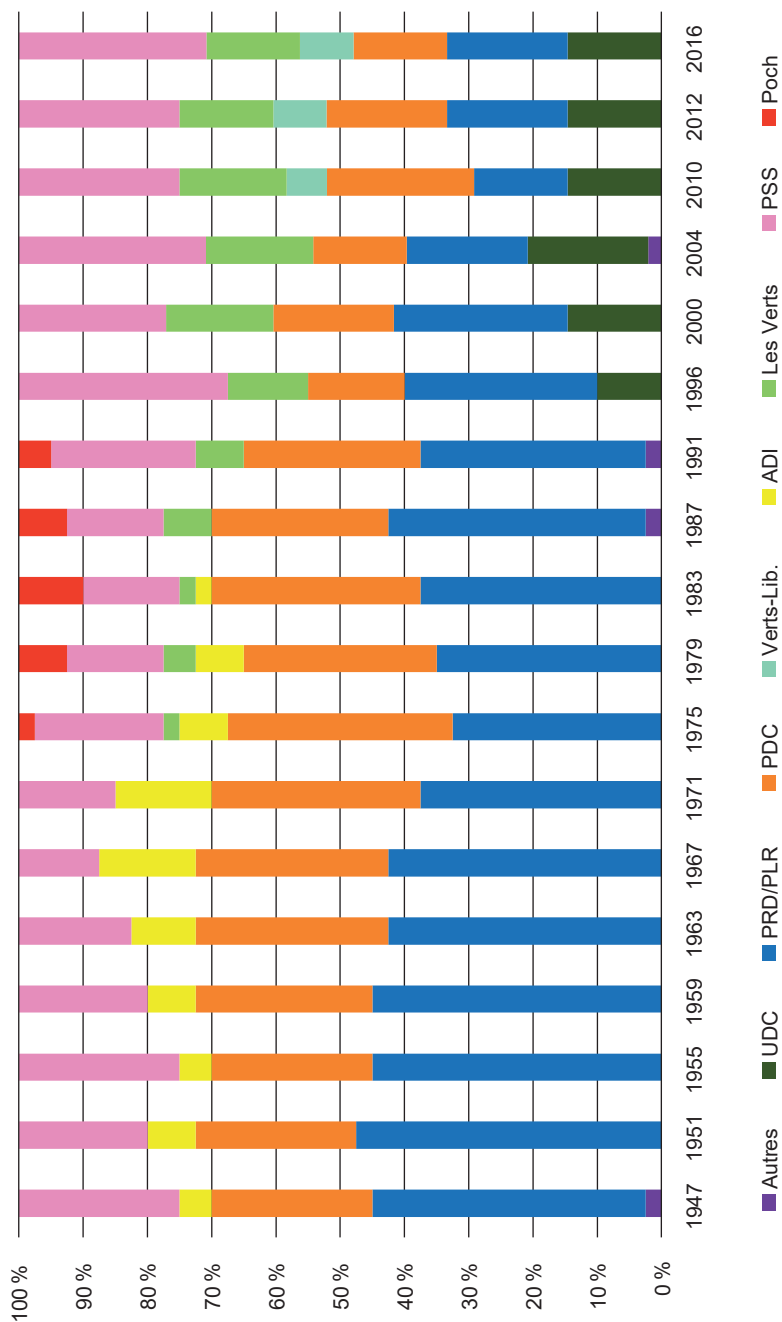
Le législatif communal (Graphique 11) exerce une claire hégémonie des partis de droite pendant toute la période 1947-2016. Le PRD/PLR et le PDC sont les deux principaux partis qui dominent le Grand Conseil de ville et qui se sont opposés durement jusqu'à la moitié du ^{xx}^e siècle. La gauche, représentée par le PS, le Poch et les Verts, demeure minoritaire bien que son poids progresse avec l'émergence et le renforcement des écologistes au début des années 1990. Le parti de l'UDC connaît un mouvement paradoxal que l'on retrouve dans les quatre villes. Alors qu'il progresse dans l'organe législatif, il ne parvient pas à envoyer un représentant à l'exécutif. Ce qui lui permet de jouer la carte de l'opposition.

Lucerne présente ainsi les caractéristiques d'une ville gouvernée par une majorité absolue de droite avec un parti socialiste présent, mais minoritaire dans un gouvernement collégial qui semble avoir trouvé sa propre «*formule magique*», le PLR étant la force principale de l'exécutif, suivie par le PDC. Des élus hors partis et sans attache partisane au législatif ont en revanche réussi à se faire élire à l'exécutif, ce qui est plutôt rare, voire inexistant à Zurich, Lausanne et Lugano. Cet aspect fait de l'exécutif lucernois un cas relativement unique.

²² Que l'on peut traduire par «*formule magique lucernoise*», en référence à la formule magique du Conseil fédéral.

²³ Dont la sœur est Johanna Hodel, travailleuse sociale et première femme élue au parlement lucernois sous l'étiquette libérale-radical (Base de données des élites suisses OBELIS)

Graphique 11. Évolution des rapports partisans au législatif (Grosse Stadtrat) de la ville de Lucerne (1945-2016)



3.4.4 Évolutions institutionnelles et partisanes de Lugano (1945-2016)

Le paysage politique luganais se caractérise par sa forte stabilité au cours du xx^e siècle : une écrasante majorité de droite (PLR/PDC) règne sans partage sur l'exécutif de la ville. L'exécutif luganais et, plus généralement, le canton du Tessin font figure d'exception en matière de désignation des représentants. Celle-ci se fait au suffrage universel direct et au mode de scrutin proportionnel intégral tout comme le législatif qui est composé de cinquante élus jusqu'en 2004, puis passe à soixante élus à la suite d'importantes fusions communales. Ce n'est qu'à partir des années 1990-2000 et à la suite de ces fusions que les institutions communales vont être réformées, notamment par le passage de cinq à sept membres de l'exécutif. Ce contexte est également caractérisé par l'émergence de la droite radicale qui ébranle l'hégémonie de la droite traditionnelle (Mazzoleni, 2003, p. 26-27).

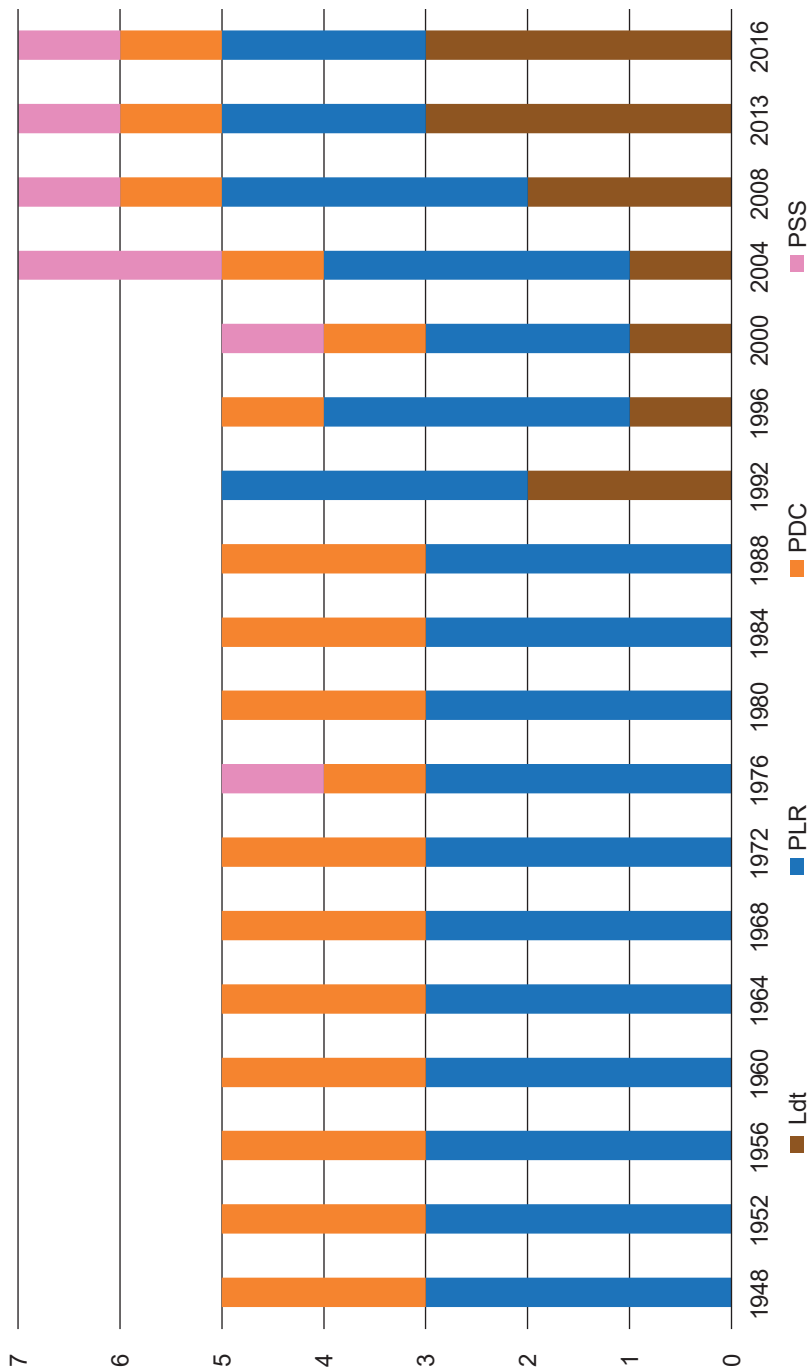
Le PLR et le PDC contrôlent l'exécutif sans partage durant toute la seconde moitié du xx^e siècle (Graphique 12). Le PLR détient à lui seul une majorité absolue qu'il ne perdra qu'à partir des années 2000, notamment à cause de la croissance de la Ligue des Tessinois (Ldt). Le PLR et le PDC sont par ailleurs désavantagés par les fusions de communes de 2004 qui entraînent une révision de la composition de l'exécutif et du législatif communal, où l'on passe alors à un exécutif de sept personnes. Le PDC se trouve être finalement le grand perdant de cette opération puisqu'il ne conserve qu'un seul siège sur sept.

Ce changement qui voit l'augmentation du nombre des élus renforce la représentation politique de la gauche dont le PS avait été jusque-là le grand absent alors qu'il occupait entre 10% et 14% des sièges au législatif communal (Graphique 13). Alors que dans les exécutifs des grandes villes et au Conseil fédéral on compte alors au moins un socialiste au gouvernement, Lugano n'en compte aucun.

La faiblesse du PS dans cette ville est imputable au fait que Lugano connaît un processus d'urbanisation plus récent que celui des autres villes, car elle ne compte ni hautes écoles ni secteur public conséquent. Comparée aux autres villes, la croissance démographique est assez faible durant la seconde moitié du xx^e siècle, car le centre-ville a été réservé aux activités commerciales et financières, ce qui a poussé les habitants à s'installer en banlieue (Negro, 2017). Par ailleurs, au début des années 2000, un nombre important de travailleurs frontaliers vivant en Italie occupent trois quarts des emplois du tertiaire (Negro, 2017). Ce n'est qu'avec les fusions communales de 2004, qui rattachent sept communes à Lugano, que la population augmente et renforce ainsi le PS.

L'importance du nombre des travailleurs frontaliers va constituer un point central des vies politiques luganaise et tessinoise qui voient alors émerger

Graphique 12. Évolution partisane à l'exécutif de Lugano 1948-2016



un nouveau parti prêt à capitaliser sur le sujet. Le grand gagnant électoral des années 1990-2000 est le jeune parti de la LdT, fondé en 1991 et qui peut se prévaloir depuis 2013 d'une majorité relative de trois élus sur sept. Le parti a su séduire en cultivant une culture contestataire et hostile aux partis traditionnels et qui, sans références idéologiques précises, défend un programme «*régionaliste anti-européen, anti-écologiste, antiétatique et milite pour une diminution de la fiscalité, soutient les couches défavorisées de la population (en particulier les personnes âgées) et s'oppose à l'accroissement de la présence étrangère*» (Ghiringhelli, 2017). Les partis libéraux-conservateurs et régionalistes (LdT et UDC) sont dorénavant les plus nombreux du législatif communal et de l'exécutif (pour LdT) alors qu'ailleurs, on l'a vu, ils ne parviennent pas à se faire élire à un exécutif. L'échec du maire PLR Giorgio Giudicci à se faire réélire après avoir été maire pendant vingt-neuf ans (1984-2013), face au conseiller d'État de la LdT Mario Borradori, signe la fin d'une ère et confirme l'apogée d'une droite régionaliste tessinoise.

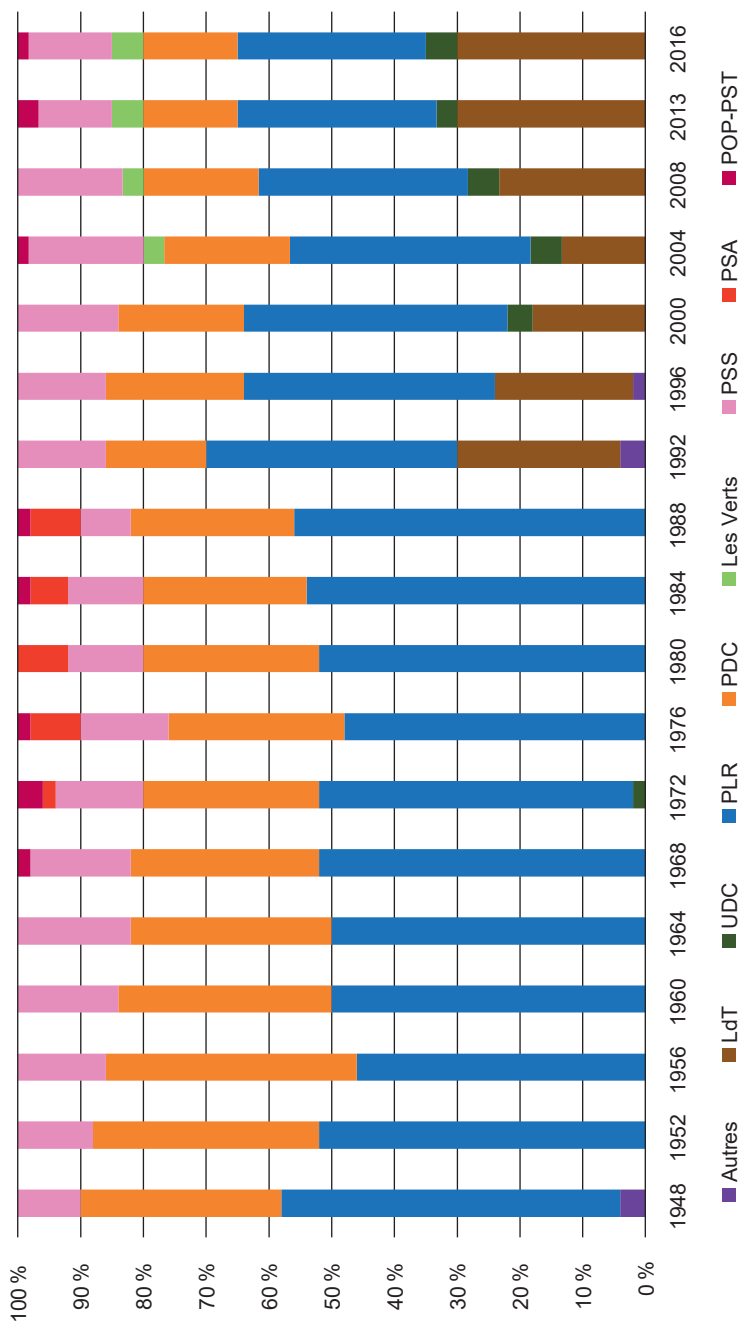
Si l'on se penche sur l'évolution du législatif communal, on peut dans un premier temps y voir une forte domination libérale-radical et du PDC de 1948 à 1992 (Graphique 13). Sur les 50 sièges que compte le législatif jusqu'en 2004, le PLR en détient presque plus de la moitié. Le PDC lui est une force déclinante dans le courant du xx^e siècle : le parti comptait 30 % des sièges en 1948 et n'en obtient plus que 16 % à 20 % dès l'année 1992.

Le PLR, premier parti de la ville, est historiquement suivi par le PDC. La LdT, forte de son succès sur le plan cantonal et profitant de l'exposition très médiatique de l'entrepreneur Giuliano Bignasca, emporte une grande victoire en 1992, devenant le second parti le plus nombreux du législatif communal avec 26 % des sièges contre 40 % au PLR. Sa force décroît cependant jusqu'en 2004 avant de se renforcer et de progresser à nouveau vers 30 % des sièges. Le parti fait d'ailleurs de l'ombre à l'UDC qui peine à dépasser la barre des 5 % à un moment où il représente le premier parti du pays à l'échelle nationale.

Dans la troisième capitale financière de Suisse, la gauche est faible (Graphique 13). Le Parti socialiste ne représente en ville de Lugano qu'une force d'opposition d'abord mineure au législatif et exclue de l'exécutif malgré le mode de scrutin proportionnel. Cependant, celui-ci se retournera en sa faveur dès l'augmentation du nombre de sièges à l'exécutif. Les Verts ne font leur apparition qu'à partir de l'année 2004 dans un bloc de gauche qui rassemble au total moins de 20 % des sièges. Le POP-PST, bien que présent durant les années 1968 à 1988, disparaît avant de revenir de manière sporadique entre 2004 et 2016.

Lugano présente les traits d'une ville qui n'a cessé d'être gouvernée, sans aucune alternance, par une majorité de droite durant le xx^e siècle et le début du XXI^e. Les institutions politiques libanaises sont restées très stables, ne changeant qu'au début des années 2000 avec l'augmentation du nombre d'élus au législatif

Graphique 13. Évolution partisane du législatif luganais (1945-2016)



et à l'exécutif. Les années 1990-2000, on l'a vu, sont des années charnières qui marquent l'ébranlement de la droite traditionnelle et qui voient la droite xénophobe faire son nid sur un fond de régionalisme et de contestation des élites. Ces bouleversements politiques soulignent le caractère exceptionnel que revêt Lugano par rapport aux trois autres villes étudiées: on y voit plutôt la gauche faiblir et la droite radicale croître tout en incarnant une posture d'opposition.

3.5 Conclusion du chapitre 3

Le chapitre 3 nous a permis de présenter les principales caractéristiques de l'exécutif d'une ville suisse et, notamment, la particularité d'un système où plusieurs partis opposés doivent s'entendre pour gouverner. Le principe de la collégialité encourage les partis à proposer un programme politique modéré et des candidats présentant un profil politique consensuel, c'est-à-dire des individus capables de siéger à l'exécutif et d'éviter le blocage des projets.

Nous avons vu que ce sont principalement les évolutions socio-économiques et démographiques intervenues dans les villes qui se sont montrées déterminantes pour la progression des partis de centre gauche à l'exécutif de Lausanne et de Zurich (voir Tableau 10 ci-dessous). À Lugano, le développement du secteur tertiaire, qui emploie un nombre important de travailleurs frontaliers, a joué un rôle central dans sa transformation. Nous avons par ailleurs pu découvrir que les institutions politiques des villes, comme le mode de scrutin et le nombre de représentants, ont finalement très peu changé durant la seconde moitié du xx^e siècle (Tableau 10).

C'est sur le plan socio-économique et partisan que les principales transformations sont survenues, avec les années 1990 qui ont marqué pour nos quatre villes un bouleversement de l'hégémonie des partis de la droite traditionnelle (PLR-PDC) au bénéfice d'une nouvelle gauche majoritaire composée du PS, des Verts et du PST-POP/AL dans les villes de Zurich et de Lausanne. À Lucerne, la «formule magique» lucernoise a assuré une représentation assez fidèle et stable des principales forces du législatif communal à l'exécutif. Nous avons également souligné que l'UDC, qui est le premier parti du pays dans le législatif national, connaît une progression dans les législatifs cantonaux et communaux depuis les années 1990. Il peine en revanche à se faire élire dans les exécutifs urbains, y compris à Lugano où la dimension régionaliste de la LdT a joué en sa défaveur.

Retenons de cette partie institutionnelle qu'il existe une pression à la collaboration entre les élus, encouragée par le principe de la collégialité, et que les évolutions socio-économiques et démographiques des villes poussent à l'élection de partis de centre gauche. Une tension apparaît de ce fait entre la *convergence* du profil sociologique attendu d'un élu poussé par le principe de la collégialité,

et une *diversification partisane* qui permet l'élection de profils différents. C'est pourquoi, avant d'évaluer comment le profil change, nous devons nous intéresser à la professionnalisation du mandat qui détermine comment les élus vivent de leur mandat et par conséquent, qui peut en vivre.

Tableau 10. Synthèse des règles institutionnelles et des rapports partisans à l'exécutif (1945-2018)

Villes	Nombre d'élus	Mode de scrutin	Majorité partisane gauche/droite	Suffrage féminin
Zurich	9	Majoritaire direct	Gauche>Droite-> Gauche	1970
Lausanne	7	Majoritaire individuel indirect puis majoritaire direct dès 1981	Gauche->Droite-> Gauche	1959
Lucerne	7	Majoritaire direct	Droite	1970
Lugano	5 puis 7 (dès 2004)	Proportionnel direct	Droite->Droite-régionaliste	1969

Chapitre 4

La professionnalisation des exécutifs politiques urbains du XIX^e siècle à aujourd'hui : qui doit pouvoir vivre de son mandat ?

La revue de littérature présentée au chapitre 2 concernant les études sur la rémunération politique a permis de constater qu'il n'existe, à notre connaissance, aucune étude permettant de savoir depuis quand il est possible de vivre de son mandat électif à l'exécutif sans une source de revenu extérieure, si ce processus est récent ou ancien dans les grandes villes, ni comment un élu doit vivre de son mandat. Une analyse de la professionnalisation de l'organe exécutif des communes urbaines en Europe sur le temps long reste donc à établir. Pour ce qui est du cas suisse dans le cadre de ce travail, plusieurs questions restent en suspens. Depuis quand le rôle de membre de l'exécutif des grandes villes suisses est-il à temps plein ? Quand et pourquoi ces rémunérations ont-elles augmenté ? Pourquoi le choix de la rémunération des municipaux ne s'arrête-t-il pas au salaire d'un ouvrier ? Quelles compétences et caractéristiques sociales doit posséder l'élu à un mandat politique professionnalisé ? Veut-on des citoyens qui conservent un pied dans l'économie privée et qui orientent la ville ou des professionnels de la politique qui se distinguent par leurs compétences de gestion ? Les réponses à ces questions vont nous permettre de montrer que l'idéal de la fonction de milice comme une activité bénévole n'existe plus depuis la seconde moitié du XIX^e siècle déjà : une fonction dans un exécutif politique urbain se conçoit comme une fonction professionnalisée et gestionnaire qu'il s'agit de réserver aux cadres, et d'en exclure les employés et ouvriers.

4.1 Objectif du chapitre 4

Nous abordons ici la première étape empirique de cette recherche, qui a pour but, avec le chapitre 5, d'étudier la relation entre la rémunération de l'élite politique et son profil social. Dans le cadre du présent chapitre, puis du suivant, nous essaierons de répondre aux questions susmentionnées afin d'évaluer dans quelle mesure il existe une tendance à trouver davantage de professionnels de la politique là où le mandat est professionnalisé. Pour ce faire, nous conduirons une étude historique de l'évolution du système de rémunération des membres des municipalités de Lausanne, Zurich, Lucerne et Lugano de la fin du XIX^e siècle à nos jours.

Au-delà des différentes dimensions²⁴ de la professionnalisation politique identifiées par Borchert (2003, p. 8-10) et déjà évoquées dans notre cadre théorique, nous nous pencherons plus spécifiquement sur la deuxième dimension de la professionnalisation qui porte sur le mandat lui-même. C'est-à-dire des fonctions politiques permettant à l'élu de disposer de certaines ressources telles un salaire, du personnel administratif et des indemnités diverses qu'accorde la fonction. Nous considérons le mandat politique dit professionnalisé dès le moment où il assure un salaire suffisant pour vivre et qu'il ne permet pas l'exercice d'une autre activité salariée en parallèle. À travers l'étude des débats survenus dans les législatifs communaux des villes que nous étudions, nous proposons une nouvelle lecture de la professionnalisation politique en tant que processus sociohistorique plus large de division sociale du travail qui, du fait du temps plein de la charge et du niveau de la rémunération afférente, adapte les conditions d'exercice de cette fonction aux couches moyennes diplômées, qualifiées aussi de «*nouvelle petite bourgeoisie intellectuelle*» (Lechien, 2013; Garnier, 2010; Bosc, 2008, p. 29-30; Poulantzas, 1974, p. 287; Mills, 1966, p. 84).

Précisons à ce stade que l'intensité des débats analysés et la disponibilité des informations historiques sur le système de rémunération varient fortement d'une ville à l'autre, engendrant inévitablement un certain déséquilibre dans les éléments d'informations tirés de chacun de nos cas.

Nous présenterons dans un premier temps un panorama général de la rémunération des fonctions électives aux trois niveaux de l'État fédéral, ce qui nous donnera un aperçu du niveau de professionnalisation du cadre politique suisse caractérisé par le système dit de milice. Ce faisant, nous affinerons notre regard sur la professionnalisation de la fonction exécutive dans chacune de nos villes, avant

²⁴ Selon le politologue Jens Borchert (2003, p. 8-10), la professionnalisation d'un système politique s'évalue à quatre niveaux. Le premier niveau est individuel, il est le processus par lequel un élu peut cumuler plusieurs expériences et activités politiques en se détachant de sa profession. Le second niveau porte sur les fonctions politiques, c'est-à-dire les ressources que le mandat offre, par exemple une rémunération, un système de prévoyance ou des assistants personnels. Le troisième niveau est celui des institutions politiques avec des procédures propres et un budget de fonctionnement. Le quatrième et dernier niveau s'attache à l'institutionnalisation des parcours de carrière et à un financement des partis politiques relativement développé.

d'étudier de manière diachronique l'évolution des traitements²⁵ dans ces villes et le contenu des discussions qui, au sein des conseils communaux, ont légitimé ou refusé l'augmentation des rémunérations. Dans un troisième temps, nous reviendrons, pour le discuter, sur un argument fondamental et saillant retrouvé dans l'analyse des débats de ces villes, à savoir le rapport entre le niveau de rémunération de la fonction et le profil social des élus possédant des compétences gestionnaires. C'est la raison pour laquelle nous établirons une comparaison historique entre les traitements de l'exécutif et le salaire moyen d'un ouvrier qualifié. Nous affinerons ainsi notre compréhension de la position occupée par l'élu à l'exécutif de la ville dans la hiérarchie salariale et de son évolution dans le temps.

4.2 Vivre de la politique en Suisse : bref état des lieux de la rémunération des fonctions politiques suisses

Historiquement, le fédéralisme et le principe de milice ont constitué deux des éléments incontournables de l'architecture politico-institutionnelle helvétique (le troisième étant la démocratie directe). Ces deux éléments affectent directement et l'organisation des fonctions politiques et leur indemnisation. Nous présentons ici les fonctions électives existant aujourd'hui.

Depuis sa création en 1848, la Suisse moderne est caractérisée par trois niveaux institutionnels, à savoir la Confédération (l'État fédéral), les vingt-six cantons (les États fédérés) et plus de deux mille communes. C'est à ces trois niveaux que se répartissent en Suisse les fonctions politiques sachant que le système de rémunération relève de prérogatives tant fédérales que cantonales, voire communales. En raison du système fédéraliste, on observe une grande diversité parmi les normes légales qui fondent les rémunérations. Selon le principe de subsidiarité, les cantons et les communes disposent de compétences et d'une autonomie relativement fortes (fiscale, par exemple) en comparaison avec d'autres États fédéraux (Müller et Giudicci, 2017). Chaque canton dispose de sa propre constitution et chaque commune émet son propre règlement. Ce qui peut se traduire par une certaine diversité à la fois dans le nombre des fonctions électives et dans les montants versés aux élus pour accomplir les missions qui leur sont attribuées.

²⁵ Les traitements sont ici un synonyme de salaire ou de rémunération de l'exécutif. À Lausanne, la rémunération des élus est un «traitement», à Lucerne et Zurich, ce sont des *Besoldung*, *Löhn*, *Gehalt* (salaires, rémunérations), et à Lugano des *Onorario* (honoraires). Ces différences ne sont pas uniquement syntaxiques, elles établissent une hiérarchie différente vis-à-vis du travail fourni par les élus et de leur relation contractuelle à leur mandat. Lorsque l'on parle de salaire, on indique que l'élu reçoit une somme fixe correspondant à une productivité qui peut varier sans que le salaire ne change. C'est aussi un rapport de subordination. Lorsqu'il s'agit d'honoraires, le travail fourni est celui d'une profession libérale où l'élu, tel un médecin ou un avocat, vend ses connaissances tout en voyant son indépendance garantie: le rapport de subordination n'est pas celui d'un salarié. C'est en quelque sorte la collectivité qui a besoin de lui.

4.2.1 Un principe : le système de milice

L'exercice du travail politique dans la Confédération helvétique repose sur le système de milice qui renvoie notamment à « *l'idée républicaine selon laquelle le citoyen qui en a les capacités doit assumer des charges et des tâches publiques à titre extraprofessionnel et bénévole* » (Kley, 2009). Historiquement, le principe de milice a été adopté dans le domaine militaire et constitue encore aujourd'hui un élément incontournable du fonctionnement de l'armée : tout homme suisse âgé de 18 à 35 ans, s'il est jugé apte, a l'obligation d'accomplir un service militaire d'au moins deux cent quarante-cinq jours. Du domaine militaire, le principe de milice s'est étendu, depuis l'Ancien Régime, à la sphère politique, d'abord pour les mandats dans les exécutifs communaux, puis pour les fonctions politiques dans les cantons, ainsi qu'aux domaines de la justice et de l'administration publique. Le principe de milice régit aussi le mandat de parlementaire national à l'Assemblée fédérale à la Chambre haute (Conseil des États) et à la Chambre basse (Conseil national), ce qui signifie dans l'idéal de milice que chaque élu fédéral n'exerce sa fonction qu'à titre honorifique et annexe à d'autres activités professionnelles. Le principe de milice favorise aussi historiquement le cumul des mandats politiques et économiques, une pratique très fréquente parmi les élus politiques des différents niveaux. Cela est d'autant plus vrai à l'échelon fédéral où l'on compte de nombreux parlementaires qui, outre leur fonction de conseiller national ou conseiller aux États, cumulent d'autres mandats électifs au niveau cantonal et communal, ainsi qu'en qualité d'administrateur de diverses entreprises d'importance régionale ou nationale (Gruner, 1970, p. 187 et suivantes ; Pilotti, 2017, p. 262 et suivantes).

Au fil du temps, le principe de milice est resté fortement ancré dans les pratiques politiques suisses, bien qu'au début du xx^e siècle les fonctions dans les exécutifs se soient déjà professionnalisées, ainsi dans le gouvernement fédéral (Conseil fédéral, dès le xix^e siècle), dans les gouvernements cantonaux (Conseil d'État) et dans les municipalités des grandes villes (par exemple, Zurich, Genève, Berne et Lausanne). En revanche, le caractère peu professionnalisé de l'activité politique, peu ou pas du tout rémunérée, reste fortement ancré pour les fonctions électives dans les organes législatifs du niveau fédéral (Assemblée fédérale), cantonal (les Grands Conseils) et communal (Conseils communaux) où des élus siègent à titre accessoire, c'est-à-dire à temps partiel et en dehors de leurs activités professionnelles principales. Le Parlement fédéral connaît cependant depuis les années 1990 un processus de professionnalisation qui en fait désormais un législatif semi-professionnel (Bütikofer, 2014 ; Sciarini et al., 2017 ; Pilotti et al., 2019). Plus récemment, nous observons une évolution quelque peu ambivalente au sujet du système de milice. D'un côté, ce système soulève quelques problèmes en raison de la difficulté grandissante de concilier une profession avec un mandat politique honorifique dont les charges deviennent plus contraignantes à assumer. Cela est d'autant plus vrai au niveau du Parlement suisse (Pilotti, 2017), mais aussi dans les petites communes qui doivent de plus en plus faire face au manque

de volontaires bénévoles pouvant siéger dans les exécutifs ou dans les législatifs locaux (Ladner, 2015, p. 54-58). D'un autre côté, le système de milice est, depuis quelques années, au centre de campagnes médiatiques visant son maintien, voire son renforcement, à l'instar de celles promues par Economiesuisse et le think tank libéral Avenir Suisse (Müller, 2015; Müller et Adler, 2015).

4.3 Les traitements des élus aux exécutifs en Suisse

Effectuer une recherche sur le système de rémunération des élus dans un contexte politique de type fédéraliste comme la Suisse se révèle laborieux, car chaque échelon décide de son système de rémunération. Pour dresser un état des lieux actuel du niveau de rémunération des exécutifs à l'échelon fédéral et cantonal, nous avons concentré notre attention sur les textes de lois et règlements qui régissent ces questions. Les rémunérations sont en principe toutes votées par les parlements et font même parfois l'objet de votations populaires lors de référendum et d'initiatives populaires. Nous avons plus précisément cherché quelles sont les lois qui régissent le système de rémunération du Conseil fédéral et des gouvernements cantonaux. Présenter le niveau de rémunération à d'autres échelons politiques doit permettre de montrer que malgré l'autonomie laissée dans ce domaine, le niveau et les conditions de rémunération des élus tendent à converger du fait de la professionnalisation.

4.3.1 Les rémunérations du gouvernement fédéral

Le montant des rémunérations versées aux membres du Conseil fédéral est fixé par l'Assemblée fédérale comme le prévoit la Loi fédérale concernant les traitements et la prévoyance professionnelle des magistrats du 6 octobre 1989. Une indemnité présidentielle est également prévue par la même loi pour le président de la Confédération. En 2019, le revenu annuel brut d'un membre de l'exécutif fédéral s'élève à 451 417 CHF bruts (adapté au renchérissement) auquel viennent s'ajouter un montant forfaitaire non indexé de 30 000 CHF pour la couverture des frais et une indemnité pour le président du gouvernement de 12 000 CHF. Une retraite est prévue pour les anciens conseillers fédéraux, égale à 50% du revenu d'un conseiller fédéral en fonction. Pour en bénéficier, il faut cependant avoir siégé au gouvernement fédéral pendant au moins quatre ans²⁶.

²⁶ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/conseil-federal/attributions-conseil-federal/de-l-election-a-la-demission.html>, consulté le 12 mars 2019.

Dès 1848, la charge de conseiller fédéral est entendue comme un poste à plein temps (art. 85)²⁷. Le magistrat n'est pas autorisé à conserver une autre activité lucrative, mais « *la participation financière à une entreprise n'est pas interdite à condition qu'ils n'assument pas la responsabilité des affaires* » (Portmann, 2008, p. 124). La rémunération de cette charge a connu plusieurs augmentations nominales dans le temps (Tableau 11); ces ajustements dans le temps ne constituent qu'une adaptation au renchérissement du coût de la vie. Le salaire n'a pas augmenté en valeur réelle depuis 2001 (Portmann, 2008, p. 126). La fixation des traitements des membres du gouvernement fédéral était régie jusqu'en 1963 par des arrêtés fédéraux de portée générale qui pouvaient faire l'objet d'un référendum²⁸. Depuis cette date, l'adoption des traitements des conseillers fédéraux a changé de forme juridique, passant d'un arrêté fédéral de portée générale à un arrêté fédéral simple. Or, ce dernier ne peut être sujet à référendum²⁹.

La seconde amélioration liée au mandat de conseiller fédéral est l'instauration d'un système de retraite par un arrêté fédéral du 12 juin 1919³⁰ qui stipule que le magistrat en question doit avoir dépassé l'âge de 60 ans et cumuler quinze années au moins de fonctions pour bénéficier de 60% de son traitement. Les conditions d'obtention et de calcul ont été régulièrement modifiées. Ainsi, en 1959, l'arrêté fédéral établit que seuls les membres du Conseil fédéral ayant achevé un mandat de cinq années au minimum auront droit à une pension de retraite de « *325 CHF annuels multipliés par la somme qu'on obtient en additionnant les années d'âge lors de la sortie de charge et le double des années de fonction. Elle ne peut excéder toutefois 29 500 francs par an* »³¹. Entre 1963 et 1971, cette pension de retraite équivaut à la moitié du traitement d'un magistrat en fonction³². À partir de 1971, la pension de retraite est calculée en pourcentage de la rémunération maximale des fonctionnaires fédéraux³³. C'est en 1989 que le régime, encore en vigueur aujourd'hui, est mis en place avec l'instauration d'une retraite représentant un pourcentage du traitement³⁴.

²⁷ Plus précisément, l'article 85 de la toute première Constitution fédérale énonçait que « *les membres du Conseil fédéral ne peuvent, pendant la durée de leurs fonctions, revêtir aucun autre emploi, soit au service de la Confédération, soit dans un Canton, ni suivre d'autre carrière ou exercer de profession* ». Dans la nouvelle constitution de 1999, l'alinéa 2 de l'article 144 énonce que « *les membres du Conseil fédéral, de même que les juges au Tribunal fédéral assumant une charge complète, ne peuvent revêtir aucune autre fonction au service de la Confédération ou d'un canton ni exercer d'autre activité lucrative* ».

²⁸ Message à l'appui d'un projet de loi et d'un projet d'arrêté fédéral relatifs à la rétribution et à la prévoyance professionnelle des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral ainsi que du chancelier de la Confédération du 14 septembre 1988.

²⁹ Message à l'appui d'un projet de loi...

³⁰ Arrêté fédéral assurant des pensions aux membres du Conseil fédéral du 12 juin 1919.

³¹ Arrêté fédéral concernant les traitements et les pensions de retraite des membres du Conseil fédéral 20 mars 1959.

³² Message à l'appui d'un projet de loi et d'un projet d'arrêté fédéral relatifs à la rétribution et à la prévoyance professionnelle des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral ainsi que du chancelier de la Confédération du 14 septembre 1988.

³³ Message à l'appui d'un projet de loi...

³⁴ Message à l'appui d'un projet de loi...

Tableau 11. Rémunération de l'exécutif fédéral (1849-2019), en francs suisses

Année	Montant	Montant indexé (2018)
1849	5 000	-
1899 ³⁵	15 000	-
1928 ³⁶	32 000	206 311
1939	28 074	211 165
1941	29 584	176 524
1943	40 000	204 348
1947	48 000	229 563
1955	55 000	241 095
1959 ³⁷	65 000	272 158
1963	80 000	300 387
1969	110 000	338 594
1972	144 875	378 756
1973	169 814	408 261
1974	187 458	410 593
1978	207 800	409 622
1983	259 268	409 330
1989	306 633	423 281
1994	384 791	439 379
2001	405 000	433 786
2019	451 417	-

Source : Portmann, 2008, p. 126 (pour 1849); Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, plusieurs années; Hasler, 1998, p. 321.

4.3.2 Les rémunérations des gouvernements cantonaux

Nous avons pu établir une comparaison quantitative des rémunérations pour 2018 dans les exécutifs cantonaux en nous appuyant sur la législation en vigueur. Nous avons comparé ce que l'on qualifie de « traitements », c'est-à-dire ce qui constitue le véritable salaire, ainsi que, d'une part, des indemnités forfaitaires

³⁵ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, année 1927, vol. IV, Session d'hiver, Conseil national, séance 15, numéro d'objet 2273, 19 décembre 1927, p. 943.

³⁶ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, année 1927, vol. IV, Session d'hiver, Conseil des États, séance 07, numéro d'objet 2273, 16 décembre 1927, p. 284-285.

³⁷ Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, année 1959, vol. I, session de printemps, Conseil des États, séance 02, numéro d'objet 7795, 3 mars 1959, p. 6.

en lien avec la charge de conseiller d'État et, d'autre part, le versement d'une rente ou d'une retraite à la fin du mandat. Les lois cantonales déterminent le montant des traitements salariaux que nous avons cependant ajustés sur la base de l'indice suisse des prix à la consommation. Par exemple, la loi vaudoise établit ainsi la rémunération des membres de l'exécutif cantonal :

«Les membres du Conseil d'État reçoivent un salaire fixé à 199 324 francs, au niveau de 116,2 points de l'indice suisse des prix à la consommation (décembre 1982 = 100); ce salaire est adapté au renchérissement selon l'article 25, alinéas 1 et 2 de la loi sur le personnel de l'État de Vaud» (Art. 1. Loi sur la rémunération et les pensions des membres du Conseil d'État, 1967).

Dans la plupart des cas, le montant de la rémunération est explicitement mentionné; dans d'autres cas, la loi renvoie à un niveau salarial et à une majoration exprimée en pourcentage qui figure dans l'échelle salariale des fonctionnaires cantonaux; celle-ci est alors présentée dans une autre loi. Un exemple de ce cas de figure nous est donné par le canton de Lucerne :

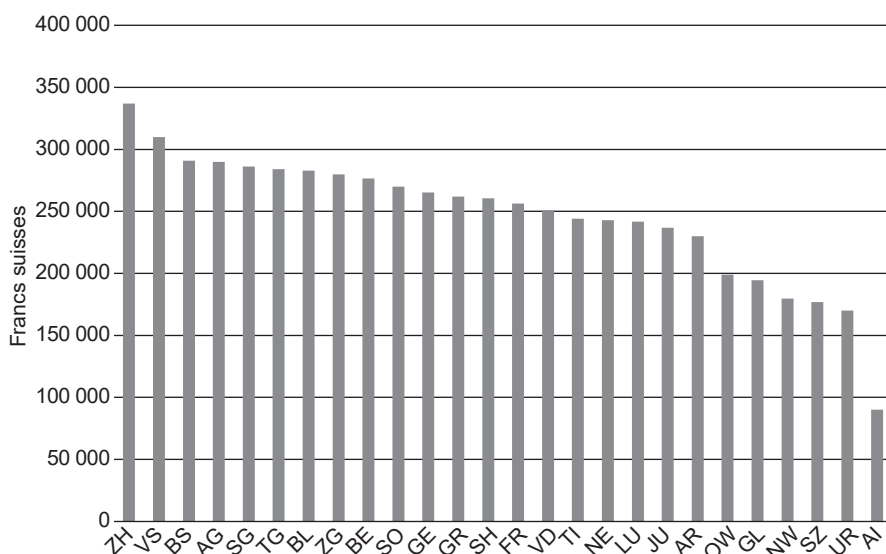
«Chaque membre du Conseil d'État reçoit un traitement annuel compris entre 112 et 120% du maximum de la classe salariale la plus élevée du règlement applicable à la rémunération du personnel de l'État.» (Art. 1., Nr 72 Besoldungsordnung für die Mitglieder der obersten Verwaltungs- und Gerichtsbehörden und für den Staatsschreiber, 1989)³⁸

Comme l'illustre le graphique 14, le traitement – sans prise en compte des éventuelles indemnités – est le plus élevé dans le canton de Zurich (336 828 CHF) et le plus faible à Appenzell Rhodes-Intérieures (90 000 CHF) où le mandat est à temps partiel. De manière générale nous ne constatons pas forcément un lien entre la taille de la population cantonale et le niveau de rémunération ni de différences substantielles entre cantons romands et cantons alémaniques. Le salaire moyen annuel d'un conseiller d'État en Suisse est de 246 436 CHF en 2018. Dans la grande majorité des cas, les présidents et vice-présidents des exécutifs reçoivent un traitement supérieur à celui des autres membres du gouvernement, souvent sous forme d'une indemnité forfaitaire supplémentaire. Le tableau 12 présente la rémunération de base octroyée aux conseillers d'État dans les différents cantons, ainsi que les indemnités forfaitaires.

Cette courte présentation des fonctions politiques électives en Suisse aux différents échelons (cantonal et fédéral) et notamment des rémunérations, illustre

³⁸ Traduit par nous depuis l'extrait original : *«Jedes Mitglied des Regierungsrates bezieht eine jährliche Besoldung von 112 bis 120 Prozent des Maximums der obersten Besoldungsklasse der jeweils geltenden Besoldungsordnung für das Staatspersonal.»*

Graphique 14. Traitements annuels bruts des conseillers d'État, par canton, en 2018, en francs suisses



Source : Élaboration à partir des lois cantonales.

comment en Suisse aussi, malgré l'importance historiquement accordée au principe de milice, on observe désormais une coexistence de mandats politiques pleinement professionnalisés (Conseil fédéral, gouvernements cantonaux) et de mandats accomplis à titre accessoire (législatifs cantonaux et en partie encore pour le législatif fédéral). Ce qui montre selon nous que les principaux mandats exécutifs helvétiques dérogent au principe du système politique de milice. Revenant aux trois dimensions de la professionnalisation identifiées par Borchert (2003, p. 8-10), on constate qu'il existe en Suisse une professionnalisation à la fois individuelle, du mandat politique et institutionnelle que nous retrouvons notamment pour les charges de conseiller fédéral, de conseiller d'État et, comme nous le verrons plus loin, de syndic et de municipal de ville. Ces trois mêmes dimensions sont en revanche absentes s'agissant des charges de député cantonal ou de membre d'un législatif communal, c'est-à-dire des fonctions politiques de milice et par conséquent, peu ou pas du tout professionnalisées.

Dans les développements qui suivent, nous allons nous concentrer sur la dimension historique de la professionnalisation de la fonction exécutive dans

Tableau 12. Traitement et indemnités des conseillers d'État par canton en 2018

Canton	Nombre d'élus aux gouvernements cantonaux	Durée du mandat au gouvernement cantonal	Activité à temps plein	Traitements annuels bruts des conseillers d'État
Argovie	5	4	Oui	290 000 CHF
Appenzell Rhodes-Extérieures	5	4	Oui	230 000 CHF
Appenzell Rhodes-Intérieures	7	1	Non	90 000 CHF
Berne	7	4	Oui	276 484 CHF
Bâle-Campagne	5	4	Oui	282 876 CHF
Bâle-Ville	7	4	Oui	290 895 CHF
Fribourg	7	5	Oui	256 367 CHF
Genève	7	4	Oui	265 273 CHF
Glaris	5	4	Oui	194 436 CHF
Grisons	5	4	Oui	261 981 CHF
Jura	5	4	Oui	236 893 CHF
Lucerne	5	4	Oui	241 795 CHF
Neuchâtel	5	4	Oui	242 781 CHF
Nidwald	7	4	Oui	179 596 CHF
Obwald	5	4	Oui	198 827 CHF
Saint-Gall	7	4	Oui	286 045 CHF
Schaffhouse	5	4	Oui	260 598 CHF
Soleure	5	4	Oui	270 000 CHF
Schwytz	7	4	Oui	176 857 CHF
Thurgovie	5	4	Oui	284 000 CHF
Tessin	5	4	Oui	244 062 CHF
Uri	7	4	Oui	170 000 CHF
Vaud	7	5	Oui	251 000 CHF
Valais	5	4	Oui	310 000 CHF
Zoug	7	4	Mixte	279 744 CHF
Zurich	7	4	Oui	336 260 CHF

Source : Élaboration à partir des lois cantonales pour les traitements ; pour le nombre d'élus, la durée du mandat et le taux d'activité, Vatter (2018, p. 227).

chacune de nos villes. Pour ce faire, nous étudierons pour chacune d'entre elles, d'une part, l'évolution des traitements de leur Municipalité et, d'autre part, les discussions qui, au sein des conseils communaux de ces villes, ont mis en avant des arguments légitimes pour défendre ou pour s'opposer à des augmentations de rémunérations de leur exécutif afin de recruter des élus ayant des compétences spécifiques. Nous essaierons ainsi de faire ressortir les principaux traits de la professionnalisation de la fonction exécutive communale dans chacune de ces villes ainsi que les arguments mobilisés par les auteurs de ce processus.

4.4 Lausanne

Lausanne est la ville où les élus peuvent entièrement vivre de leur mandat depuis le début du xx^e siècle. Les augmentations de la rémunération ont été faites progressivement, sans soulever de grandes oppositions, à l'exception de débats portant sur le salaire à même d'attirer des élus « compétents » et bons gestionnaires. Comme nous le verrons, ces augmentations sont survenues principalement durant la période post 1945 à un moment historique où la droite détenait une majorité absolue à la fois à l'exécutif et au législatif de la ville.

4.4.1 Évolution des traitements

Comment la rémunération des élus a-t-elle évolué ? Examinons les rémunérations des membres de la Municipalité lausannoise de la fin du xix^e siècle à nos jours³⁹ pour comprendre quel niveau salarial a été considéré légitime pour une telle charge exclusive. L'analyse porte tout d'abord sur l'évolution en valeur nominale (Tableau 13). À partir de cette dernière, nous constatons une augmentation des rémunérations. Dans le cadre d'une recherche de la presse, on remarque qu'en 1862 déjà, le traitement annuel des municipaux est de 1 000 CHF et de 2 400 CHF pour le maire (syndic) (*Feuille d'avis de Lausanne*, 12 décembre 1862). La recherche dans les Bulletins du conseil communal de la ville montre que vingt ans plus tard, en 1882, le traitement d'un municipal était de 6 000 CHF par année pour le maire

³⁹ Cette rémunération des élus ne tient pas compte des tantièmes perçus dans les conseils d'administration et les autres rémunérations et indemnités reçues en qualité de représentant de la ville, sommes qui doivent être reversées à la caisse (bourse) communale (Rapport-préavis municipal, 2010, p. 7-8). Cette question a donné lieu à deux affaires dans lesquelles des élus libéraux-radicaux étaient accusés, puis poursuivis par la justice pour ne pas avoir reversé les tantièmes touchés à la caisse communale, notamment le radical Michel Pittet, alors directeur des services industriels et, plus tard, une somme de 80 000 CHF touchés par le municipal libéral-radical Olivier Français qui aurait dû reverser les tantièmes perçus dans le cadre de son mandat de municipal au conseil d'administration de l'usine de gestion des déchets TRIDEL.

(syndic) et de 4 000 CHF pour les municipaux⁴⁰. En outre, le maire pouvait loger dans l'appartement de l'hôtel de ville s'il le souhaitait, mais son salaire était alors ramené à 5 000 CHF. Le salaire annuel est aujourd'hui de 265 976 CHF pour le maire et de 247 947 CHF pour les autres membres de la Municipalité.

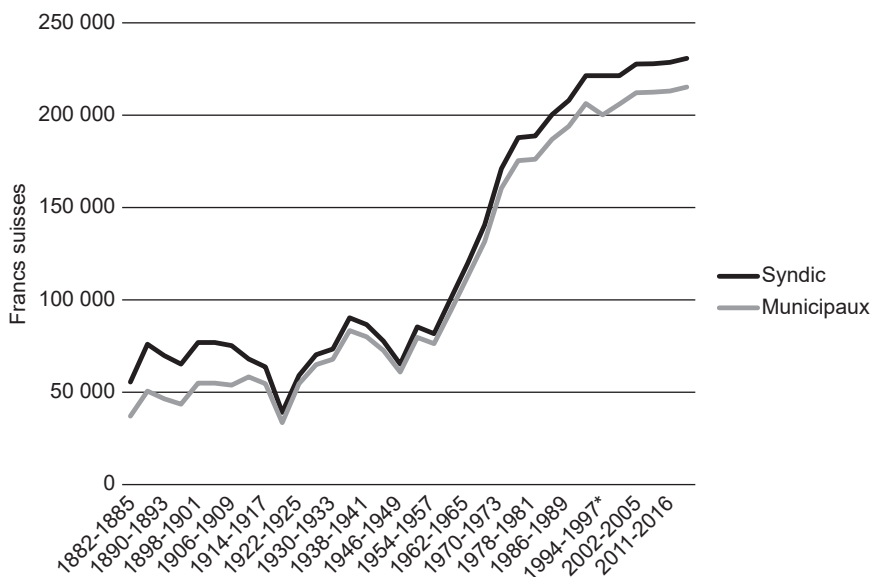
Tableau 13. Évolution des traitements des membres de l'exécutif de la ville de Lausanne de 1882 à 2018

Législature	Année	Municipal	Syndic
1882-1885	1882	4 000	6 000
1886-1889*	1886	4 000	6 000
1890-1893	1889	4 000	6 000
1894-1897	1893	4 000	6 000
1898-1901	1897	5 000	7 000
1902-1905	1901	5 000	7 000
1906-1909	1905	5 000	7 000
1910-1913	1909	6 000	7 000
1914-1917	1913	6 000	7 000
1918-1921	1917	6 000	7 000
1922-1925	1921	12 000	13 000
1926-1929	1925	12 000	13 000
1930-1933	1929	12 000	13 000
1934-1937	1933	12 000	13 000
1938-1941	1937	12 000	13 000
1942-1945	1941	14 000	15 000
1946-1949	1945	14 000	15 000
1950-1953	1949	19 600	21 000
1954-1957	1953	19 600	21 000
1958-1961	1957	25 500	27 300
1962-1965	1961	32 000	34 000
1966-1969	1965	43 000	46 000
1970-1973	1969	60 000	64 000
1974-1977	1973	84 000	90 000
1978-1981	1977	101 840	109 110

⁴⁰ Tous les salaires en francs indiqués dans le chapitre sont exprimés en valeur brute. Ils représentent les traitements de base qui ne tiennent pas compte du remboursement des frais liés à la fonction ni à d'autres avantages matériels.

Législature	Année	Municipal	Syndic
1882-1885	1881	125 470	134 430
1886-1889	1885	150 508	161 455
1890-1893	1889	172 114	184 632
1894-1897*	1893	200 234	214 796
1898-2001*	1897	214 294	229 878
2002-2005	2001	228 354	244 960
2006-2010	2005	235 883	253 034
2011-2015	2010	247 205	265 180
2016-2020	2014	247 947	265 976 ⁴¹

Graphique 15. Évolution des traitements annuels en valeur nominale du syndic et des municipaux de Lausanne entre 1882 et 2019, par législature (en francs suisses)



*En l'absence de montants précis pour ces périodes, nous avons recouru à des estimations.

⁴¹ Le montant de la rémunération n'a pu être trouvé. Nous avons estimé la rémunération à une moyenne calculée sur la base de la législature qui précède et celle qui suit.

L'étude de l'évolution des traitements en valeur nominale ne nous dit pas ce que représentent concrètement ce salaire perçu et son augmentation. S'agit-il réellement d'une augmentation du niveau de vie d'un exécutif urbain? Nous procédons plus loin à une évaluation historique du ratio salarial entre des exécutifs communaux de nos villes et un ouvrier (voir chap. 4.9.1). Ceci nous permettra d'évaluer de l'effet de ces variations nominales sur la position d'une charge exécutive urbaine professionnelle au sein de la hiérarchie salariale.

4.4.2 Les arguments de légitimation pour la professionnalisation

La question de la professionnalisation politique de la fonction municipale, entendue comme l'occupation d'un poste à plein temps qui permet financièrement d'en vivre, n'a suscité que très peu de débats à Lausanne depuis plus d'un siècle. Il apparaît à la lecture des procès-verbaux du Conseil communal qu'elle s'impose de fait par l'augmentation de la charge de travail. C'est en 1914 qu'est officialisé le passage à plein temps des municipaux employés jusque-là à temps partiel. La fonction de syndic est déjà devenue une activité à temps plein bien avant cette date.

Bien que la question de la professionnalisation sous l'angle de l'occupation à plein temps de la fonction de municipal ait connu deux grands moments de discussion, en 1906 et en 1914, c'est la question du montant légitime des traitements des municipaux et du syndic qui a retenu l'attention du Conseil communal lausannois durant la période étudiée (1882-2019). Certes, durant cette période, la votation sur les rémunérations de la Municipalité n'a que très rarement été refusée⁴²; il n'en reste pas moins que ces débats se révèlent fort intéressants pour identifier les principaux enjeux pour ou contre une meilleure rémunération des membres de la Municipalité lausannoise.

4.4.2.1 Les raisons justifiant le passage des municipaux à une activité rémunérée exclusive

En juillet 1914, le Conseil communal discute la motion des socialistes Fritz Ribbi, ébéniste de profession, et Paul Golay, instituteur et conseiller juridique,

⁴² La proposition du relèvement des traitements est faite en général au nom des présidents de groupe qui se réunissent avant la séance en question afin de se mettre d'accord. Ce qui explique que les moments où l'augmentation proprement dite a été refusée sont très peu nombreux.

visant l'incompatibilité de la fonction de municipal avec l'exercice d'une autre profession. La réforme du règlement est ainsi justifiée :

« Dans le but d'obtenir une meilleure utilisation des forces, des intelligences municipales. Nous pensions qu'il était bon, en effet, que dans une commune comme Lausanne, les municipaux consacrent tout leur temps aux fonctions municipales en raison de l'importance de la ville et des affaires publiques. Et c'est dans ce sens seul que cette motion a été développée; c'est dans ce sens aussi qu'elle a été prise en considération par le Conseil communal. »
Paul Golay (Parti ouvrier socialiste) (Bulletin du Conseil communal, 1914, tome II, p. 42)

Une partie de la droite, à l'instar du conseiller communal libéral Paul Mercanton, s'oppose, sans succès toutefois, à cette motion en affirmant que l'impossibilité d'exercer une autre profession priverait la ville de personnes compétentes pour le poste et réduirait la qualité des personnes recrutées (Bulletin du Conseil communal, 1914, tome II, p. 56-57).

À la lecture des maigres échanges relevés dans les débats, on constate qu'il n'y a pas de véritable contestation quant au fait d'avoir des élus s'investissant dans la pratique entièrement à leur charge avec un salaire de 6 000 CHF. Il s'agit davantage, dans ce cas de figure, d'intégrer dans le règlement la reconnaissance de municipaux déjà professionnels dans la pratique. On peut suggérer qu'il s'agissait pour les motionnaires à l'origine du changement de règlement d'empêcher certaines collusions d'intérêts des élus de droite entre leur fonction politique et leur profession d'origine.

4.4.2.2 Les arguments pour une augmentation des rémunérations

Comme expliqué précédemment, la question centrale est celle du montant de la rémunération, certains la trouvant trop basse, d'autres trop haute.

Voyons de plus près les trois arguments de légitimation de l'augmentation des traitements.

4.4.2.2.1 L'argument de la charge de travail croissante

En 1901, le conseiller communal Ott-Hüni (Parti radical-démocratique) propose une augmentation des rémunérations au motif qu'elle est une « dette productive » et qu'elle est dans l'intérêt d'une bonne marche de l'administration communale.

Son argument est que les tâches des municipaux se sont alourdies et que la rémunération a stagné depuis vingt ans (Bulletin du Conseil communal, 1901, p. 9). À cet argument le conseiller Panchaud (Parti ouvrier) s'oppose en estimant qu'ils bénéficient d'autres avantages tels que des accès privilégiés au théâtre ou dans les transports publics. Cette proposition d'augmentation sera refusée par la majorité du Conseil communal.

En 1941, le libéral Paul Humbert appuie une proposition du groupe radical visant le relèvement des traitements de la Municipalité au motif que le salaire a stagné depuis une vingtaine d'années et que les tâches de l'exécutif se sont multipliées tout en assumant une plus grande responsabilité (Bulletin du Conseil communal, 1941, p. 15). Cette proposition est acceptée à une large majorité. En décembre 1961, le libéral Jean Zwahlen propose avec le groupe chrétien-social, le groupe jeune radical et le Parti libéral d'augmenter les traitements, car les membres de la Municipalité sont aux «responsabilités suprêmes» et qu'ils sont soumis à l'épreuve des élections tous les quatre ans contrairement aux employés communaux qui ne rejouent pas leur place à la fin de chaque législature (Bulletin du Conseil communal, 1961, p. 16). Cette proposition d'augmentation sera acceptée à une large majorité.

4.4.2.2 *Le renchérissement du coût de la vie*

Un deuxième argument parmi les principaux avancés pour justifier l'augmentation des traitements de la Municipalité est lié au renchérissement du coût de la vie à une époque où les rémunérations de l'exécutif de la ville ne sont pas encore indexées sur le coût de la vie. Ce qui pour un même salaire nominal fait perdre une partie du pouvoir d'achat. C'est en ce sens qu'une motion d'urgence, qui sera finalement repoussée au vote, est proposée en juillet 1918, durant la Première Guerre mondiale, par l'élu radical Deluz au motif que les municipaux seraient confrontés à un surcroît de travail considérable depuis la guerre et que «*les conditions de vie se sont détériorées*» (Bulletin du Conseil communal, 1918, p. 80). En 1955, l'augmentation de la rémunération de la Municipalité est votée avec une revalorisation du salaire du personnel communal. Elle vise en particulier à compenser l'augmentation de l'indice fédéral du coût de la vie.

4.4.2.3 *Attirer des cadres compétents pour occuper la fonction*

Le troisième argument – le plus récurrent dans les débats pour légitimer l'augmentation des traitements des élus à la Municipalité – invoque la volonté d'assurer au gouvernement de la ville des cadres jugés compétents. C'est justement en mobilisant cet argument en 1969 que les principaux partis du

Conseil communal, à l'exception du Parti ouvrier populaire (POP), proposent une « certaine revalorisation de la fonction par l'augmentation des traitements de la municipalité. » (Bulletin du Conseil communal, 1969, p. 18). Vingt ans plus tard, en octobre 1988, c'est avec le même argument, celui d'une certaine revalorisation de la fonction pour attirer des cadres dans l'administration municipale, que le Conseil communal redéfinit entièrement l'échelle salariale du personnel communal et de la Municipalité. Il est proposé dans le préavis une forme de mécanisme financier qui revalorise de manière automatique et annuelle la rémunération des cadres et des membres de l'exécutif communal. Le motif invoqué pour justifier une augmentation automatique des traitements de la Municipalité et des cadres de l'administration communale est le souci d'attirer des fonctionnaires et des élus de qualité. Il serait nécessaire pour y arriver, selon les défenseurs du préavis, de pouvoir engager des « cadres compétents » (Bulletin du Conseil communal, 1988, p. 311-320), car la ville serait en concurrence directe avec le secteur privé pour attirer le personnel adéquat aux charges de la commune. Daniel Dubath, ingénieur et élu radical, défend des hauts salaires pour les cadres aux motifs suivants :

« Nous sommes maintenant placés devant la nécessité de revaloriser davantage les classes supérieures qui ont été, il faut bien le reconnaître, un peu oubliées jusqu'ici. Par ailleurs, il était possible de se poser beaucoup de questions lors des séances de la commission dont je faisais partie, et je les ai posées. – En particulier, j'ai demandé s'il n'y avait pas d'autres systèmes pour permettre d'améliorer le recrutement des spécialistes de haut niveau. Ce recrutement, Mesdames et Messieurs, existe; il doit être attractif. Il l'est parce que la Commune peut ouvrir ses portes à des activités intéressantes. Mon seul souci est qu'elle y pense, et que MM. les directeurs y pensent aussi, afin que cette revalorisation facilite le recrutement et soit, en même temps, une dynamisation de notre administration. » Daniel Dubath (PRD) (Bulletin du Conseil communal, 1988, p. 312)

Le socialiste et secrétaire syndical Jean Queloz va dans le même sens, soutenant le préavis qui justifie la valorisation du salaire des cadres par l'idée d'attirer des cadres compétents :

« Bien sûr que, dans une politique sociale, on devrait dire: "il faut monter les bas, tant pis pour les hauts!". Mais, pour le bon fonctionnement de notre administration, il est nécessaire de trouver des cadres compétents. Si on veut que les personnes placées au bas de l'échelle des salaires, celles qui ont le moins de droits dans notre administration, celles qui n'osent pas s'exprimer, souvent par crainte, à tort peut-être, de perdre leur place de travail, si on veut que ces personnes soient dirigées par des cadres et si on ne paie pas correctement ces cadres dans les administrations publiques, on se trouvera confronté à des cadres incompetents, non seulement au niveau technique, mais

également à celui de la gestion du personnel, obligé qu'on sera de prendre ceux qui se présentent pour les salaires que l'on offre. – Par ma fonction syndicale, je sais que, malheureusement, dans beaucoup d'administrations publiques, nous sommes confrontés à des cadres incompetents. Je ne dis pas par-là que le problème des salaires est le seul, il y en a beaucoup d'autres dans les administrations publiques ; mais c'en est un, et la Ville de Lausanne, pour essayer de le résoudre un tout petit peu, notamment au niveau de l'engagement, nous propose ce préavis qui, effectivement, ne me satisfait pas non plus à cent pour cent.» Jean Queloz (PS) (Bulletin du Conseil communal, 1988, p. 315)

C'est ce même argument que l'on retrouve en 2003, mobilisé par le radical Serge Segura pour s'opposer à la motion déposée en 2002 par Pierre Payot (POP) qui entend modérer les traitements des municipaux. D'après Segura, «*il faut toutefois constater que la ville a besoin de cadres supérieurs [et] mérite d'avoir de bons cadres et bons chefs de service. Ce n'est pas en rendant leur traitement moins attractif qu'un renouvellement idoine pourra se réaliser.*» Serge Segura (PRD) (Bulletin du Conseil communal, 2003, p. 590)

Tableau 14. Récapitulatif des arguments pour une augmentation des rémunérations

Arguments	Années
Charge de travail croissante	1901, 1941, 1961
Renchérissement du coût de la vie	1918, 1955
Attirer des cadres compétents	1969, 1988, 2003

4.4.2.3 Les arguments contre une augmentation des rémunérations

Après avoir exposé les principaux arguments mobilisés en faveur d'une amélioration sensible des traitements des membres de la Municipalité de Lausanne, penchons-nous sur les raisons principales avancées au fil du temps pour s'opposer à cette même amélioration. À ce propos, on peut distinguer deux grands types d'arguments, à savoir l'honneur de siéger dans l'exécutif d'une ville, souvent avancé par des élus de gauche, et un climat financier incertain, une motivation avancée notamment par des élus de droite. Cependant, de manière générale, les deux arguments restent minoritaires et ne connaissent que peu de suite.

4.4.2.3.1 La fonction comme charge honorifique et d'exemplarité

Un des arguments principaux invoqués pour s'opposer à une augmentation de la rémunération touche au caractère honorifique de la rémunération des élus, argument que l'on a rencontré une première fois en 1914, puis soixante-trois ans plus tard en 1977 et enfin, en 1988. En 1914, le conseiller communal socialiste Paul Golay soutient le passage à une Municipalité à 100%, mais s'oppose en revanche à une augmentation des traitements. Il défend l'idée que la mission de la Municipalité est un «*sacerdoce*» (Bulletin du Conseil communal, 1914, tome II, p. 44), autrement dit une fonction éminemment respectable par le dévouement qu'elle exige.

Lors de la séance du Conseil communal du 2 décembre 1977, Michel Bory, cinéaste et écrivain membre du Groupement vaudois pour l'écologie (GPE), propose au nom de l'exemplarité et à titre individuel de baisser les rémunérations mensuelles de la Municipalité, qui passeraient de 9 092,50 CHF (syndic) et de 8 486 CHF (municipaux) à un salaire de 5 000 CHF par mois. Cette proposition est rejetée sous les rires du Conseil communal :

«Nous pourrions donner aux futurs municipaux et municipales la possibilité de dépasser leur condition actuelle de chefs d'entreprise publique et d'administrateurs, parce que la Ville, parce que la société va connaître probablement de très grandes transformations sociales. C'est d'ailleurs ce qui rend notre époque si captivante. On peut pressentir qu'une manière de vivre intéressante va se développer de plus en plus avec la fin proche de la société de consommation. La force ne sera plus celle de l'argent, qui est dangereuse, mais celle de la sagesse, et nos édiles seront des hommes et des femmes exemplaires qui ne se laisseront plus tenter, je l'espère, par les escalades de la politique gauche-droite. Cette société nouvelle n'est pas encore prête, bien sûr, mais les meilleurs de la Cité devraient déjà la vivre en avant-garde, en quelque sorte, et renoncer à croire que leur puissance dépend d'un salaire de prestige. C'est pourquoi, pour aider les patrons à devenir sages, je propose 5 000 francs par mois pour les municipaux. (Rires et brouhaha)»
Michel Bory (GPE) (Bulletin du Conseil communal, 1977, p. 19)

En 1988, le socialiste et employé CFF Alexandre Bidaud s'oppose lui aussi à une augmentation, car il espère que les élus à la Municipalité s'engagent en politique «*pour un certain idéalisme*» (Bulletin du Conseil communal, 1988, p. 312) et non pas exclusivement pour une raison financière.

4.4.2.3.2 Mauvaise conjoncture et finances pour la ville

Le second argument contre l'augmentation des rémunérations, mais non des moindres, trouve sa justification dans la santé financière de la ville et dans la conjoncture économique. C'est ainsi qu'en décembre 1973, Jean-Gabriel Mayenfisch,

ingénieur EPFZ et élu de l'Action nationale-MNA, s'oppose à une augmentation des traitements pour des raisons de finances publiques :

«Nous sommes dans une période très difficile. Nous voyons dans quelle situation certains pays voisins commencent à se trouver. Dans ces conditions-là, je crois qu'il est nécessaire de commencer à faire des économies et d'empêcher le coût de la vie de continuer à augmenter (surtout pour les personnes âgées). Quand on voit, par exemple dans le budget qui vient d'être voté, que l'on diminue l'Aide complémentaire à l'AVS aux personnes âgées – de CHF 320 000.- à CHF 260 000.- – et qu'on diminue de 600 000 CHF.- cette aide aux personnes âgées. Je crois que pour le moment, nous devrions être plus sages et plus prudents et ne pas monter, au début de cette année, les dépenses, quand nous ne savons pas quelle sera la situation économique de la Suisse, l'année prochaine. Vous savez déjà que le chômage commence à se produire chez nous; nous n'en sommes pas encore aux 400 000 chômeurs, qui se trouvent, par exemple, en Allemagne fédérale, ou même en France; mais nous aurons certainement une chute assez sérieuse de la situation financière.» Jean-Gabriel Mayenfisch (AN-MNA) (Bulletin du Conseil communal, 1973, p. 17)

Le 22 avril 1986 est déposée au Conseil communal une pétition de l'Action Nationale-Vigilance, munie de cent quatre-vingt-huit signatures, demandant l'abaissement d'environ un tiers des traitements du syndic et la diminution d'un cinquième de ceux des municipaux. Le traitement est alors de 161 455 CHF annuels pour le premier et de 150 508 CHF par année pour le reste de la municipalité, pour laquelle les pétitionnaires demandent un abaissement à 120 000 CHF annuels pour tous les municipaux y compris le syndic, au motif d'une conjoncture économique qui s'est détériorée :

«Devant un chômage grave, les impôts qui augmentent, les difficultés des personnes âgées et à l'Assurance-Invalidité, le salaire moyen suisse de moins de 2 500 francs par mois, ces traitements sont une insulte aux contribuables.» (Bulletin du Conseil communal, 1986, p. 553)

La pétition est ensuite discutée au Conseil communal où la commission des pétitions rend son rapport en juillet 1986. Le médecin Marc Burgener de l'Action Nationale-Vigilance la défend en y ajoutant un point de vue teinté d'antiétatisme :

«À l'heure où la rationalisation, les restructurations, les restrictions sont à l'ordre du jour et rendues nécessaires par la concurrence effrénée à laquelle se livrent les entreprises, à titre de comparaison, et si l'on se base sur le rendement de l'entreprise Lausanne, revue et corrigée par l'étude de M. Hayek, on pourrait admettre, en première hypothèse, que nos édiles seraient peut-être licenciés pour dépôt de bilan. Il serait facile de mettre en parallèle les strictes

dépenses de fonctionnement de l'État avec celles d'une entreprise analogue et d'en déduire un indice de productivité. [...] De l'autre côté de la barrière, on constate les efforts de productivité de l'économie. Le consommateur est toujours mieux servi à des prix compétitifs, sauf dans les domaines où l'État s'immisce (exemple: le logement). Alors que les mécanismes naturels de l'économie tendent toujours vers la surproduction, on assiste à la pénurie.»
 Marc Burgener (AN-MNA) (Bulletin du Conseil communal, 1986, p. 39-40)

L'argument de la mauvaise conjoncture est encore utilisé à l'occasion d'une nouvelle motion, déposée le 19 août 2016 par Fabrice Moscheni, patron d'une entreprise informatique et élu UDC, qui vise à réduire le traitement de la Municipalité. Selon le motionnaire, une baisse de la rémunération de 10% serait souhaitable durant une période «de vaches maigres», car elle prendrait un caractère symbolique d'exemplarité et de responsabilité.

Tableau 15. Récapitulatif des arguments contre une augmentation des rémunérations

Arguments	Années
La fonction comme charge honorifique	1914, 1977, 1988
Mauvaise conjoncture économique et mauvaises finances de la ville	1973, 1986, 2016

4.4.3 Un salaire adéquat pour attirer des élus compétents

Au-delà des principaux éléments de légitimation d'une baisse ou d'une hausse des rémunérations, un débat demeure constant durant tout le xx^e siècle. Ce débat ne vise pas directement à remettre en question la justification d'une hausse ou d'une baisse, mais s'interroge sur l'impact que le niveau de la rémunération peut avoir sur le profil des personnes appelées à remplir la fonction de municipal. Autrement dit, le débat consiste à se demander quel niveau de salaire est légitime pour la catégorie d'hommes (et ensuite de femmes) qui vont siéger à la Municipalité. La discussion porte également sur la place que doit occuper la tête de l'exécutif lausannois dans la hiérarchie salariale et sociale. Elle relève par ailleurs d'une comparaison permanente avec les plus bas salaires de la hiérarchie dans le but d'évaluer quantitativement et qualitativement le salaire à verser aux membres de la Municipalité. Au cœur du débat sur la légitimité des rémunérations accordées aux municipaux on retrouve la question de la classe sociale d'appartenance. C'est

ce qui ressort des Bulletins du Conseil communal de Lausanne comme le montrent les extraits ci-dessous que nous avons choisi d'analyser.

4.4.3.1 Les débats des années 1910

En 1914, lors de la discussion portant sur le montant adéquat pour les membres de l'exécutif de la ville, le socialiste Paul Golay relève que la situation des rémunérations n'est pas extraordinaire si on la compare au privé, mais qu'elle permet déjà d'en vivre largement à l'époque. Tout en admettant la difficulté de fixer un salaire à un niveau convenable, Golay estime néanmoins important de ne pas réduire la fonction de municipal à une « simple » activité lucrative. Il estime au contraire important que cette fonction repose d'abord sur la volonté des élus de rendre un service à la communauté :

« Messieurs, il est assez difficile de discuter la question du traitement de MM. les municipaux. Si l'on compare leur situation à celle des citoyens qui dans la vie civile gagnent 10 000 fr., 20 000 fr., 30 000 fr. par an, évidemment elle n'est pas avantageuse, elle n'est pas brillante. D'ailleurs, nous n'avons pas de norme pour savoir ce qu'il convient ou ce qu'il ne convient pas de leur accorder [...]. Dans le domaine des salaires et des traitements, on doit éviter de descendre, pour ceux attribués aux ouvriers des services publics, au-dessous de ce qui est accordé dans l'industrie privée, tandis qu'on ne doit pas monter trop haut pour les traitements des magistrats [...]. Le traitement de 6 000 fr. accordé aux municipaux permet de vivre, sans vouloir dire par là qu'il procure de grands avantages. Mais il est bon que ceux qui sont à la tête des affaires publiques ne recherchent pas leur situation pour des raisons d'argent, mais parce qu'ils ont une mission à remplir et qu'ils la considèrent comme un sacerdoce. Pour que leur autorité soit sauvegardée il ne faut pas que les municipaux considèrent leurs fonctions au simple point de vue lucratif. » Paul Golay (Parti ouvrier socialiste) (Bulletin du Conseil communal, 1914, tome II, p. 43-44)

L'exposé de Paul Golay est intéressant à plus d'un titre, car il met en relation, pour la première fois, la question de la rémunération des municipaux avec celle des ouvriers communaux. Pour l'élu socialiste, le salaire des membres de l'exécutif communal doit donc être établi en tenant compte de la situation des travailleurs se situant en bas de l'échelle salariale :

« Il y a quelques mois, sauf erreur, vous avez été appelés à discuter de la situation des ouvriers des services industriels. Notre groupe vous demandait d'accorder à ces salariés un repos minimum. Vous nous avez répondu que c'était faire de la philanthropie, du sentimentalisme que de vouloir pour les ouvriers de l'usine à gaz 52 jours de repos par an [...] Sans comparer le

salaires des ouvriers de commune avec le salaire des municipaux et tout en tenant compte des différences à établir, nous estimons cependant que si ces ouvriers qui travaillent 300 jours par années, doivent se contenter d'un salaire de 1 800 fr., 2 000 fr., un traitement de 6 000 fr. doit suffire pour un municipal. » Paul Golay (Parti ouvrier socialiste) (Bulletin du Conseil communal, 1914, tome II, p. 44-45)

Plus loin dans les débats sur les rémunérations, le socialiste et avocat de formation Charles Naine reprend cette comparaison avec les ouvriers communaux. Il ajoute néanmoins un élément nouveau qui traite explicitement de la question de la classe sociale d'appartenance en dénonçant ainsi l'existence d'un traitement inégal lorsqu'il s'agit de débattre du salaire des employés et de celui des municipaux :

« Messieurs, pour le fond de l'affaire, je ne suis pas partisan de l'augmentation des traitements, je l'ai dit la dernière fois. Il est évident que 6 000 francs pour les municipaux sortis de la bourgeoisie, c'est peu ; je reconnais que pour des milieux où l'on est habitué à gagner 6 000 francs, 8 000 francs et 15 000 francs et plus encore, 6 000 francs c'est très peu. Je comprends que comme représentant des partis bourgeois vous trouviez la somme minimale et que vous cherchiez par conséquent à l'augmenter, mais si vous vous placez au point de vue de la classe ouvrière, ces 6 000 francs, c'est énorme, c'est une petite fortune ; beaucoup d'ouvriers doivent travailler trois ans pour obtenir un gain pareil, et comme représentant de cette classe qui a peut-être en moyenne un traitement de 1 800 à 1 500 fr. [...] nous sommes obligés de refuser l'augmentation proposée. Ceci nous montre qu'il y a bien deux classes d'hommes dans la société ; je le dis sans aigreur ; vous le constatez vous-mêmes, vous reconnaissez qu'une classe de citoyens, avec 6 000 fr. de traitement, est très peu payée, ces citoyens ne sont pas dans la misère, mais ils ont de la peine à vivre avec un tel traitement. Et quand, d'autre part, nous considérons le traitement des ouvriers, des employés inférieurs si vous voulez, vous êtes les premiers à reconnaître que l'échelle de 1 500 fr., 2 000 fr., 2 500 fr. est très suffisante. Il faut bien que ce soient deux classes très différentes d'hommes pour que les uns vivent très difficilement avec 6 000 fr. et les autres largement avec 2 000 ou 2 400 fr. » (Bulletin du Conseil communal, 1914, tome II, p. 48)

En réponse à l'intervention de Paul Golay, le conseiller communal du PRD Alexandre Scheerer trouve déplacé de comparer le travail d'un municipal avec celui d'un ouvrier, car ils auraient des responsabilités et une occupation complètement différentes (Bulletin du Conseil communal, 1914, tome II, p. 50-51). L'avocat radical Jean Spiro soutient également cette augmentation des traitements de l'exécutif, car il faut pouvoir donner un salaire attractif afin d'attirer des hommes appartenant à des catégories supérieures de la population. Dans son plaidoyer, l' élu radical avance des argumentations que l'on peut qualifier de

«classe sociale» pour justifier l'augmentation des rémunérations des municipaux lausannois. En bref, d'après Spiro l'amélioration des traitements des municipaux est incontournable pour que la Municipalité puisse compter sur les meilleures personnalités de la ville en termes de compétences, capacité de travail et énergie qui, sous-entendu, proviennent des couches sociales supérieures de la population :

«Je veux bien que ce soit un honneur d'être à la tête de la ville de Lausanne, mais enfin il n'est à mon avis pas décent de la part de la ville de Lausanne et du Conseil communal tout particulièrement, de faire payer cet honneur sous forme de quelques billets de mille retranchés à ceux qui en sont investis. Si nous avons besoin d'un directeur des Services industriels, irons-nous le prendre dans la partie de la population qui gagne 2 000 à 3 000 francs ? Ce n'est pas là que nous le trouverons, mais dans une classe de citoyens gagnant une somme supérieure. Vu l'extension continuelle de nos affaires municipales et la nécessité absolue d'avoir à la tête des dicastères des hommes compétents, travailleurs, énergiques ; il ne faut pas lésiner sur la question des traitements. Je vous en parle en connaissance de cause. Voilà tantôt quatorze ans que je suis membre du Conseil communal et que je prends part aux travaux des commissions. J'ai pu me rendre compte de ce qu'un municipal travailleur, ayant l'œil ouvert et de l'expérience, gagne à la Commune de Lausanne deux, trois, quatre et cinq fois son traitement annuel et qu'il ne faut pas une grosse erreur pour faire perdre à la Commune 5 000, 100 000 fr.» Jean Spiro (PRD) (Bulletin du Conseil communal, 1914, tome II, p. 53)

Suivant cette même idée du profil-idéal d'un élu à la Municipalité, le conseiller communal Louis Bourgeois (PRD), lors d'une séance en mai 1919 au cours de laquelle l'un des points concerne la création d'une caisse de retraite pour les membres de la Municipalité, relève l'importance d'avoir «à la tête de notre administration des personnes dévouées, capables et, pour cela, leur permettre de renoncer à une situation brillante qu'elles occupent peut-être dans le commerce ou l'industrie» (Bulletin du Conseil communal, 1919, p. 424). Ce qui semble sous-entendre, dans le droit fil des affirmations du radical Spiro cinq ans auparavant, que le profil de ces élus devrait être celui de personnes occupant déjà une position de cadre dans l'économie privée. En même temps, Bourgeois nuance quelque peu ses propos élitistes en reconnaissant que: «il ne serait pas démocratique pour ne pas dire plus, de compter que les municipaux ont une fortune personnelle leur permettant de vivre.» (Bulletin du Conseil communal, 1919, p. 424-425) En bref, le profil de l'élu idéal pour le conseiller communal Bourgeois correspond bien aux couches moyennes qui ont la caractéristique d'avoir une formation et des responsabilités leur permettant d'occuper une fonction de cadre dans le privé, mais qui en même temps ne disposent pas d'un trop gros capital économique.

4.4.3.2 Les débats au cours des années 1960 et 1970 : Augmenter les bas salaires avant les hauts

Après ces premiers débats en 1914 et 1919 sur le salaire des municipaux et leur profil, il faudra attendre plusieurs décennies avant que la question fasse à nouveau l'objet d'une véritable discussion. Celle-ci aura finalement lieu en décembre 1965 lorsque Armand Barman (Parti chrétien-social) propose au nom des présidents de groupe du Conseil communal d'augmenter le traitement de l'ensemble de l'exécutif et de leurs frais de représentation. La proposition n'est pas contestée. L'élu du POP André Muret pose néanmoins la condition que la future Municipalité pense elle aussi à augmenter les revenus des couches sociales les plus fragiles de la commune (Bulletin du Conseil communal, 1965, p. 18-19). Cette requête du relèvement des revenus les plus bas de la commune comme condition d'une augmentation des traitements des municipaux revient lors d'une séance en novembre 1969. Le conseiller communal Muret rappelle le vœu qu'il a formulé quatre ans auparavant et, cette fois-ci, le groupe POP qu'il préside s'oppose à l'augmentation des rémunérations, car la Municipalité n'a pas relevé les aides aux personnes à l'assistance publique alors qu'elle s'octroie des augmentations (Bulletin du Conseil communal, 1969, p. 19).

En 1973, pour la première fois, les critiques de l'augmentation des salaires des municipaux proviennent aussi du centre-droit et de la droite nationale. Un élu de l'Action nationale, le mécanicien Werner Kneubühler, reprend même les arguments historiquement avancés par l'extrême-gauche, en affirmant qu'au lieu d'une nouvelle augmentation il serait plutôt préférable « *de soutenir aussi les économiquement faibles* » (Bulletin du Conseil communal, 1973, p. 18). L'élu poursuit sur la question du salaire légitime pour la fonction de l'exécutif et établit une comparaison avec les travailleurs :

«Je m'excuse du terme. Je n'ai pas le format d'un conférencier, mais parmi les travailleurs, les salariés, on peut faire une constatation: il y en a qui doivent travailler avec un minimum vital de combien? Cette limite se situe où et à combien? C'est très difficile de le dire. Alors j'estime que si on peut avoir Fr. 5000.- de traitement mensuel (ou même plus), on pourrait se contenter de ce qu'on a; parce que l'indexation, dans l'économie privée, ne marche pas comme dans l'administration!»
Werner Kneubühler (AN-MNA) (Bulletin du Conseil communal, 1973, p. 19)

4.4.3.3 1988-2003 et la question des écarts salariaux municipaux-fonctionnaires communaux

Quinze ans plus tard, en octobre 1988, la question de la rémunération légitime se repose lors de la refonte du règlement municipal sur l'échelle salariale des employés de la commune qui comprend le traitement des membres de l'exécutif. Cette réforme des classes salariales communales est encore en vigueur aujourd'hui. 1988 est avec 1914

l'une des deux périodes clés de l'évolution des traitements par les débats qu'elles ont occasionnés. Cette réforme de 1988 va participer de l'intégration des rémunérations de la Municipalité à celle des fonctionnaires en haut de l'échelle salariale de la commune.

Le rapport de la commission portant sur la refonte de la politique salariale relève que le ratio entre le salaire le plus bas et le salaire le plus élevé des fonctionnaires communaux a baissé et n'est plus que de 3,5 à Lausanne alors qu'il est plus élevé dans d'autres villes et cantons (Bulletin du Conseil communal, 1988, p. 303-304). Le socialiste Pierre Tillmanns accepte le préavis, mais demeure relativement critique de ce qui est proposé, car cela impliquerait une trop forte évolution automatique des hauts salaires communaux et une stagnation des plus bas (Bulletin du Conseil communal, 1988, p. 308).

L'évolution automatique des hauts salaires est à nouveau au centre des débats en 2003 lorsque le conseiller communal du POP, Pierre Payot, à l'aide d'une motion, propose une modération du traitement de la Municipalité en limitant son augmentation automatique telle que prévue dans la révision de 1988. D'après Payot, il faut arrêter d'évaluer le prestige d'une fonction ou d'un revenu à la hauteur de son salaire comme cela se fait dans le secteur privé. Il invite «*la Commune à ne pas suivre le courant dominant et à donner l'exemple d'une politique plus équitable, visant à ne pas aggraver outre mesure la disparité des revenus.*» (Bulletin du Conseil communal, 2003, p. 591)

Lors des débats sur les traitements, les discussions au sein du Conseil communal de Lausanne reviennent régulièrement sur la question de savoir ce que serait un salaire juste et quels sont les profils d'élus dont la Municipalité aurait besoin. Des débats au législatif lausannois, il ressort que le prestige et l'importance accordés aux membres de l'exécutif communal sont mis en relation avec l'écart salarial entre les municipaux et les salaires moyens pratiqués dans le secteur privé.

4.4.4 Exclusivité de la charge

Lausanne connaît la professionnalisation la plus précoce parmi nos quatre villes. Le mandat à temps plein pour l'ensemble de l'exécutif intervient très tôt en comparaison des trois autres villes étudiées. La charge à temps plein a d'abord concerné le maire, seul membre permanent jusqu'en 1914 (Rapport-préavis municipal, 2010, p. 3).

L'incompatibilité de la fonction avec une autre activité professionnelle rémunérée a été débattue et acceptée au conseil communal à la suite d'une réponse de la municipalité face à une motion discutée en 1914. Cette réforme implique que les cinq municipaux (dont le nombre passera à sept en 1945) doivent l'entier de leur temps à leur mandat, mais conservent la possibilité de cumuler leur fonction avec

celle de député au législatif cantonal et fédéral (Rapport-préavis municipal, 2010, p. 5). On trouve dans le règlement municipal de 2016 l'obligation de restituer les indemnités perçues au parlement vaudois (Directive d'application de l'article 32 du règlement pour la Municipalité concernant la restitution d'indemnités des membres de la Municipalité siégeant au Grand Conseil, état au 1^{er} juillet 2016) et seuls deux membres de la municipalité au plus peuvent siéger au parlement fédéral.

Durant l'ensemble de la période étudiée 1945-2020 et à notre connaissance, le plein-temps des élus n'a pas été remis en question à Lausanne. Ce qui signifie que la professionnalisation du mandat semble aller de soi malgré le principe de la politique de milice qui considère qu'elle est une activité à temps partiel et bénévole. Examinons à présent le cas zurichois.

4.5 Zurich

La Municipalité se professionnalise plus tardivement à Zurich qu'à Lausanne et à Lucerne. La question du niveau des rémunérations des élus et celle de leur statut ont fait l'objet de controverses qui ont donné lieu à une acceptation en votations populaires en vue de leur limitation, à l'initiative de l'Association des contribuables et avec le soutien de l'UDC. Rappelons que cette dernière n'est plus représentée à l'exécutif de la ville depuis ces années malgré son succès grandissant au niveau fédéral. La question se pose alors au corps électoral de se prononcer sur une limitation du salaire des élus.

4.5.1 Évolution des traitements de l'exécutif de la ville de Zurich⁴³

Chronologiquement, la rémunération des municipaux figure en 1887 à l'article 42, al. 3 du Gemeindeordnung du 29 avril 1877 qui stipule que les municipaux ont le droit à une rémunération de 5 500 CHF pour le maire et de 5 000 CHF annuels pour le reste de la municipalité. À la suite de la fusion des communes intervenue en 1893, qui donne naissance à un nouveau Gemeindeordnung du 24 juillet 1892 est adopté qui précise à l'article 147, paragraphe 1, que les membres de la municipalité reçoivent un salaire annuel de

⁴³ Il n'a pas été aisé de trouver la rémunération des élus zurichois de 1945 à 2018. Pour la période antérieure à 1945, nous nous sommes reportés aux échanges de messages électroniques avec l'archiviste zurichois Dr. Nicola Behrens dont l'aide nous a été précieuse. Bien que la rémunération soit votée par les membres du législatif communal dès 1933, il n'a pas été possible de trouver les rémunérations pour chaque législature dans les procès-verbaux du conseil communal. On peut penser qu'avec plus de temps à disposition, cela devrait être possible. À partir de 1971, ne trouvant plus la rémunération votée dans les Protokoll des Gemeinderates, nous sommes référés aux Amtliche Sammlung der Beschlüsse. Pour la période post 2000, nous avons consulté les articles de presse.

7 000 CHF pour les municipaux et une indemnité supplémentaire de 500 CHF pour le maire. Sur le plan sémantique, les municipaux touchent « *eine Jahresbesoldung* » que l'on traduit littéralement de l'allemand comme un *salaire*.

Le Gemeindeordnung du 15 janvier 1933 prévoit expressément à l'article 32, point d), qu'il est du ressort du conseil communal (le pouvoir législatif) de fixer la rémunération du maire et des autres membres de la municipalité. Ce qui implique que la rémunération ne figure plus dans le Gemeindeordnung, mais dans les procès-verbaux du conseil communal zurichois dont le législatif communal est compétent pour proposer des modifications.

Le tableau 16 montre que la rémunération de l'exécutif de la ville de Zurich a augmenté en valeur nominale de 1892 à 2018, passant de 7 000 CHF annuels pour un municipal et 7 500 CHF pour le maire en 1892, à 245 000 CHF en 2018 pour le maire et pour les municipaux. Ces montants ne comprennent pas les frais de représentations. Ainsi, bien que le mandat ne devienne formellement à plein temps qu'à partir de 1994, les élus peuvent déjà vivre de la fonction en s'assurant un minimum vital depuis la fin du XIX^e siècle.

Tableau 16. *Évolution des traitements des membres de l'exécutif de la ville de Zurich de 1892 à 2018*

Législatures	Maire	Municipal
1892-1895	7 500	7 000
1907-1910	9 000	9 000
1916-1919	14 000	12 000
1919-1922	16 000	14 000
1946-1950	23 400	21 600
1954-1958	29 640	27 360
1958-1962	37 320	34 560
1962-1966	41 940	38 820
1966-1970	61 440	55 980
1970-1974	72 960	66 480
1990-1994	256 993	235 999
1994-1998	284 085	260 878
1998-2002 ⁴⁴	220 000	220 000
2018-2022 ⁴⁵ -	245 000	245 000

Note: Les législatures du tableau correspondent aux législatures pour lesquelles nous avons trouvé l'information

⁴⁴ Acceptation en votation populaire de l'initiative populaire communale « 220 000 Franken Jahresgehalt sind genug ».

⁴⁵ Source : *Der Bund*, 23 février 2016.

Ces rémunérations peuvent augmenter de deux manières : par un vote du conseil communal et/ou une indexation automatique de leur salaire sur le coût de la vie. À partir de 1971, les élus ont droit en plus de leur salaire à une allocation complémentaire annuelle de 8,5 %.

Cette progression du montant versé aux élus connaît une interruption durant la législature 1998-2002 avec une initiative populaire lancée par l'association des contribuables et votée par le peuple. Nous reviendrons plus en détail sur cette affaire lorsque nous aborderons les débats et les controverses suscités par les salaires des municipaux zurichois.

4.5.1.1 Régime de retraites pour municipaux

Aux traitements perçus par les municipaux s'ajoute un régime de retraite permettant aux élus de recevoir une rente à l'issue de leur mandat politique. Ce qui permet de sécuriser le parcours des élus en cas de non-réélection ou de retrait de leurs fonctions après plusieurs législatures.

On remarque des tentatives de limiter l'âge des municipaux, dont l'une par le biais d'une initiative individuelle de Thomas Flach-Strehlau qui demande que les membres de l'exécutif ne puissent plus être éligibles à partir de leur soixante-cinquième année. Cette proposition est justifiée au motif que la fonction est exigeante et qu'il faudrait se calquer sur le secteur privé (*Neue Zürcher Zeitung*, 11 juin 1993). Selon la NZZ, la mesure touche à cette époque l'élue Emilie Liberherr alors âgée de 69 ans. Le journal déplore ce type d'initiative, qu'il s'agisse de la limite du cumul des mandats ou de la limite d'âge, qui restreint l'accès à cette fonction et rend plus difficile la recherche de bons candidats :

*«À long terme, cependant, elle a non seulement porté préjudice à Thomas Wagner, qui était directement visé, mais elle a également rendu plus difficile pour de nombreux partis la recherche de bons candidats – qui ne considèrent pas nécessairement le conseil municipal comme le dernier et le plus haut objectif de leur carrière politique – et elle a privé la plus grande ville de Suisse des liens personnels directs avec le gouvernement fédéral qui étaient autrefois importants pour elle. Une limite d'âge pour les membres du conseil municipal serait une restriction inutile et fausse.»⁴⁶ (*Neue Zürcher Zeitung*, 11 juin 1993)*

⁴⁶ Traduit de l'allemand : «*Sie schadete indessen letztlich nicht nur dem direkt anvisierten Thomas Wagner, sie macht auf die Dauer die Suche nach guten Kandidaten – die im Stadtrat nicht unbedingt das letzte und höchste Ziel ihrer politischen Karriere sehen – für viele Parteien schwieriger, und sie hat die grösste Stadt der Schweiz der für sie einst bedeutenden direkten personellen Verbindungen mit dem Bund beraubt. Eine Altersgrenze für Stadträte wäre eine ebenso unnötige wie falsche Einschränkung.*»

Cette réglementation qui découle du processus de professionnalisation de l'exécutif ferait donc perdre de l'intérêt à cette fonction pour les candidats potentiels. Ce qui laisse sous-entendre que ceux-ci sont issus d'une classe sociale suffisamment supérieure pour considérer qu'entrer au gouvernement de la plus grande ville de Suisse ne serait pas l'accomplissement d'une carrière politique réussie. L'initiative sera finalement rejetée par le Conseil communal le 16 juin 1993.

4.5.2 Débats et controverses sur la rémunération des élus et leur professionnalisation

La rémunération des élus zurichois a suscité deux grands débats, dont les archives gardent la trace, qui se sont terminés par des votations populaires au début des années 1990⁴⁷. Ils constituent le cœur des discussions à Zurich pour la période post 1945. Ces deux initiatives dénoncent, d'une part, les montants touchés par les élus et, d'autre part, le coût d'un exécutif à neuf membres pour les finances publiques communales. Nous n'avons pas trouvé dans les procès-verbaux du législatif de la ville de Zurich de remises en question du principe de l'exclusivité qui veut que les élus se dédient entièrement à leur fonction. À une exception près : une motion visant à instaurer le principe du «*job-sharing*»⁴⁸ pour toute l'administration communale zurichoise ainsi que pour les élus à l'exécutif de la ville, mais une exception qui ne remet pas en cause le fait que des élus délaissent leur emploi salarié pour se consacrer à leur fonction politique.

En revanche, le niveau de rémunération s'est retrouvé sous les feux de la critique quand il s'est agi de plafonner les rémunérations de l'exécutif de la ville et de son administration en utilisant comme argument de campagne le montant du salaire d'un élu zurichois et sa légitimité à gagner plus qu'une infirmière. La question n'est alors plus de savoir si les élus peuvent vivre de leur mandat, mais plutôt *comment* ils vivent avec un tel mandat rémunéré.

Une initiative populaire⁴⁹, relevant de l'anecdote et comptant 7 730 signatures, est déposée le 16 juin 1992 par le Graue Panther Zürich, un parti politique de défense des seniors qui entend modifier le règlement communal en proposant une baisse radicale du nombre des élus au législatif et à l'exécutif, ainsi qu'une coupe de 66,6% de leurs frais de fonctionnement. L'initiative se veut un moyen

⁴⁷ Il n'a malheureusement pas été possible de remonter à la période antérieure à 1945 pour des raisons de temps et de délimitation temporelle de cette thèse qui commence en 1945. Nous aurions pu voir si des débats ont eu lieu en 1893 et en 1933, deux étapes importantes dans l'évolution de la rémunération zurichoise.

⁴⁸ La motion propose qu'un mandat à l'exécutif puisse être occupé par plusieurs personnes à la fois.

⁴⁹ Traduit de l'allemand «*Volksinitiative*».

de pression sur la municipalité afin que celle-ci revienne sur une décision antérieure d'augmenter le prix de l'abonnement des transports publics zurichoïses pour les personnes bénéficiaires de l'assurance vieillesse (AVS) (Protokoll des Gemeinderates 1992).

Mais la plus grande offensive contre les rémunérations qu'il nous a été donné d'observer provient de l'Association des contribuables (Bund der Steuerzahler), une organisation créée à Zurich en 1995 et dont la présidence est assurée par l'entrepreneur zurichoïse Alfred Heer, membre de l'Union démocratique du centre (UDC)⁵⁰. Cette association veut surveiller les dépenses de l'État et son développement en dénonçant les cas de « gaspillage » de l'argent des contribuables, dans le but de diminuer la fiscalité par le biais à la fois d'une réduction des dépenses publiques et d'éventuelles privatisations. L'association soutient le « moins d'État »⁵¹ et peut être qualifiée de (néo)libérale quant à ses buts. Elle est à l'origine de plusieurs initiatives populaires communales acceptées à la fin des années 1990 en Suisse alémanique d'abord, puis en Suisse romande, qui visent à réduire et à limiter le niveau de rémunération des élus et des fonctionnaires durant une période pendant laquelle la gauche est redevenue majoritaire à l'exécutif de Zurich et l'UDC a perdu l'unique siège que le parti avait obtenu. Les membres du parti sont alors fortement présents au sein de l'Association des contribuables.

Le 3 février 1998, l'Association des contribuables dépose une initiative populaire communale intitulée « 220 000 Franken Jahresgehalt sind genug » (« 220 000 CHF annuels suffisent »), dont l'objectif est de limiter la rémunération des municipaux et des chefs de service de l'administration communale zurichoïse. L'association justifie son initiative par plusieurs arguments. Tout d'abord, les initiateurs avancent un premier argument de type normatif pour qualifier la rémunération des élus d'excessive en la comparant à ce que gagnent des chefs d'État de grande puissance comme le Président des États-Unis. Ils mentionnent en outre que les 220 000 CHF proposés pour un chef de service suffisent à cette fonction et demeurent attractifs.

Un second argument concerne le mauvais état des finances publiques zurichoïses qui nécessite que l'on fasse des économies. Il s'agit pour les municipaux et les chefs de service de montrer l'exemple en diminuant leur salaire. Un dernier argument avancé est celui de la comparaison avec le secteur privé. Les salaires du privé seraient, selon les défenseurs de l'initiative, inférieurs à ceux du public. Il s'agirait donc d'ajuster ce salaire à la baisse en cette période économique qu'ils jugent difficile.

⁵⁰ https://fr.wikipedia.org/wiki/Bund_der_Steuerzahler, consulté le 10 avril 2020.

⁵¹ <https://www.bds-schweiz.ch/>, consulté le 10 avril 2020.

4.5.2.1 Comparaison salaire municipal/salaire infirmière

Lors de la campagne pour la votation qui a lieu le 21 mai 2000, les initiants comparent le salaire d'un municipal à celui d'une infirmière. Un membre de l'exécutif reçoit alors un salaire mensuel de 21 239 CHF pour les municipaux et 23 129 CHF pour le maire, salaire qui est comparé à celui d'une infirmière zurichoise dont la rémunération mensuelle est de 4 700 CHF. Un municipal zurichois reçoit une rémunération qui représente 4,51 fois le salaire d'une infirmière, et le maire 4,9 fois. La proposition consiste à ramener le montant à un maximum de 220 000 CHF annuel à la fois pour les élus et pour les chefs de service de l'administration municipale.

C'est ce qui ressort du fascicule que l'Association des contribuables distribue à la population zurichoise et qui remet en question la légitimité de gagner plus :

*« Pour ce travail difficile aux horaires souvent irréguliers, une infirmière de la ville de Zurich gagne 4 700 CHF par mois. C'est quatre fois moins qu'un conseiller municipal. Nous nous posons la question suivante: le service sacrificiel qu'une infirmière rend à la communauté vaut-il vraiment plus de quatre fois moins que le travail d'un conseiller municipal ? »*⁵² (Archives ville de Zurich, V. L. 1001.)

La limitation des rémunérations des municipaux de Zurich retient l'attention de la presse locale, qui fait paraître plusieurs articles. On retiendra ici particulièrement le journaliste du *Tages Anzeiger*, Paul Bösch, qui prend position en défaveur de l'initiative avec comme argument, entre autres, la difficulté future de recruter des membres de la classe moyenne «compétents» et le risque de voir des élus «médiocres» à ces fonctions qui, par une mauvaise gestion de la ville, pourraient conduire à des résultats contraires aux buts de l'initiative: faire des économies en baissant les coûts salariaux.

*« Cette initiative permettrait de réduire le coût des municipaux dans ce sens. La motivation diminuerait, les difficultés de recrutement, surtout dans les camps de la classe moyenne, augmenteraient. Des conseillers médiocres, cependant, coûteraient cher aux contribuables à long terme, au moins plus que les économies exigées par l'initiative. Car ils auraient moins de contrôle sur les coûts que les bons politiciens exécutifs. »*⁵³ (Bösch, 13 mai 2000)

⁵² Traduit de l'allemand: «Für die schwierige Tätigkeit mit oft unregelmässigen Arbeitszeiten verdient eine Krankenschwester in der Stadt Zürich monatlich 4 700 Franken. Das ist viermal weniger als ein Stadtrat. Wir fragen: Ist der aufopfernde Dienst, den eine Krankenschwester für die Allgemeinheit leistet, wirklich über viermal weniger wert als die Arbeit eines Stadtrates ? »

⁵³ Traduit de l'allemand: «Die Initiative hätte billigere Stadträte in edem Sinne des Wortes zur Folge. Die Motivation würde abnehmen, die Rekrutierungsschwierigkeiten, namentlich imbürgerlichen Lager, nähmen zu. Mittelmässige Stadträte aber würden die Steuerzahler auf die Dauer teuer zu stehen kommen, teurer jedenfalls als die von der Initiative verlangte Einsparung. Denn sie hätten die Kosten weniger gut im Griff als gute Exekutivpolitiker. »

Le 21 mai 2000, le corps électoral zurichois se prononce contre les recommandations des principaux partis politiques du conseil communal (PLR, PS, PDC) et de l'exécutif en votant en faveur de l'initiative populaire soutenue par l'UDC avec 50529 oui contre 44757 non. Les citoyens zurichois acceptent ainsi de réduire la rémunération des élus de 20 % (*Neue Zürcher Zeitung*, 22 mai 2000).

On retrouve ainsi à Zurich comme à Lausanne l'idée que le niveau de rémunération induit un effet certain sur le profil social de l' élu recherché pour la municipalité. Et qu'il n'est pas tolérable de dépasser un ratio salarial de 1 à 4 avec le salaire d'un ouvrier qualifié qui correspond au salaire d'une infirmière zurichoise. C'est cet écart que le corps électoral de la plus grande ville de Suisse a accepté en se prononçant en faveur de l'initiative populaire du 21 mai 2000.

4.5.2.2 Faut-il réduire le nombre de municipaux de neuf à sept ?

Une remise en question du budget alloué à la rémunération des élus passe par la diminution du nombre de municipaux. Nous avons vu que le niveau de rémunération a été remis en question, en raison notamment de son impact sur les finances publiques. Réduire le nombre des membres de l'exécutif représente un autre moyen de s'attaquer à l'enveloppe financière générale et humaine allouée à l'exécutif pour accomplir son travail. Les arguments en faveur de la diminution proviennent essentiellement des partis politiques de droite.

Une tentative a été faite par le Dr. William Knecht, du parti de l'Alliance des Indépendants, qui a fait voter une motion soutenue par sept cosignataires le 28 mars 1984, qui demande entre autres à la municipalité de soumettre une proposition de modification du règlement qui comprenne la réduction du nombre des conseillers municipaux de neuf à sept, avec pour objectif une rationalisation de l'exécutif municipal (Protokoll des Gemeinderates, 28 mars 1984). Le refus et l'opposition de l'exécutif à une réduction du nombre des municipaux sont suivis par une initiative populaire, lancée en 1986 par le parti libéral-radical zurichois, qui échouera également devant le corps électoral. Le 3 mars 1994, Niklaus Scherr AL propose lui-aussi une motion pour diminuer le nombre des municipaux de neuf à sept (*Neue Zürcher Zeitung*, 4 mars 1994). Cette question sera à l'agenda une nouvelle fois devant le peuple, cette fois-ci sous forme d'une votation populaire «*Mehr Geld für Zürich: 7 statt 9 Stadträtinnen und -räte*»⁵⁴, qui se tient le 23 septembre 2018 et qui sera refusée par 71,8 % du corps électoral. Le oui était soutenu par les partis de droite (PLR, UDC, Verts-Libéraux, et BDP)⁵⁵ avec pour argument la rationalisation de l'administration par l'élimination de tout double

⁵⁴ Traduit de l'allemand : «*Plus d'argent pour Zurich: 7 au lieu de 9 conseillers municipaux*».

⁵⁵ Le PS, les Verts, AL et le PEV étaient officiellement opposés à l'initiative.

emploi, plus précisément des doublons qui existeraient entre les départements dirigés par les municipaux, ce qui aurait permis selon eux de gagner en « efficacité » et de faire des économies grâce à la suppression de deux postes de municipaux qui représentaient un demi-million de francs annuels (Fritzche, 30 août 2018).

4.5.3 Exclusivité de la charge et incompatibilités

La question de l'exclusivité de la charge, qui est une composante de la professionnalisation du mandat, a été soulevée tardivement à Zurich alors que, comme nous le verrons, il était possible de vivre de son mandat depuis le début du xx^e siècle. Cette question vise les élus du parti libéral-radical et une élue socialiste ; il leur est reproché de cumuler les mandats et de conserver une activité rétribuée en sus de la fonction de municipal, comme par exemple le maire Thomas Wagner, qui vise le parlement fédéral.

4.5.3.1 Cumul de mandats politiques

Sur le plan formel, le règlement de la ville de Zurich n'empêche pas, durant la totalité du xx^e siècle, d'exercer une fonction rémunérée à côté de son mandat de municipal, ou encore d'être élu simultanément à une autre fonction politique. Bien qu'il soit dans la pratique très difficile d'être à la fois à la tête de la plus grande ville de Suisse et, en outre, salarié, indépendant ou encore parlementaire fédéral, il est alors courant de siéger au parlement fédéral en tant que membre de l'exécutif zurichois, une situation admise jusqu'à la fin des années 1980, qui permet de cumuler ces fonctions professionnelles et publiques, avec cependant quelques restrictions. Le Gemeindeordnung du 26 avril 1970 précise alors, à l'article 48, al. 2 et 3, que seul un nombre limité d'élus à l'exécutif peuvent occuper un autre mandat politique en parallèle de leur fonction :

« Parmi les membres du conseil municipal, trois au plus peuvent être membres des conseils fédéraux et trois au plus du grand conseil cantonal »⁵⁶

« Un membre du conseil municipal ne peut être membre à la fois des chambres fédérales et du grand conseil cantonal »⁵⁷

⁵⁶ Traduit de l'allemand : « Von den Mitgliedern des Stadtrates dürfen nicht mehr als drei den eidgenössischen Räten und nicht mehr als drei dem Kantonsrat angehören »

⁵⁷ Traduit de l'allemand : « Ein Mitglied des Stadtrates darf nicht gleichzeitig den eidgenössischen Räten und dem Kantonsrat angehören ».

La question de l'exclusivité de la charge s'est posée en particulier avec ce qui sera appelé la «Lex Wagner» (Wedl, 2013) qui visait l'ancien maire de la ville, le radical Thomas Wagner qui souhaitait se présenter au Conseil national. Wagner a dû affronter une initiative communale (Einzelinitiative) lancée par un ancien député cantonal zurichois, l'UDC Max Gerber, avec le soutien du Parti socialiste de la ville. L'initiative, qui se veut plus restrictive s'agissant du cumul de mandat, est acceptée le 12 juin 1988 avec 54 224 oui contre 49 761 non et un taux de participation de 48,8 % (NZZ, 13 juin 1988). Cette votation permet ainsi de modifier l'article 48 al. 2 et 3 dans le règlement communal (Gemeindeordnung) de la ville de Zurich :

«Aucun des membres du Conseil municipal ne peut être membre des parlements fédéraux et pas plus de deux membres au parlement cantonal.»⁵⁸

Ce qui implique à la fois que l'élu doit accorder plus de temps à son mandat municipal et qu'un représentant des autorités de la plus grande ville du canton pourra continuer de siéger au parlement cantonal.

4.5.3.2 Plein-temps, conflits d'intérêts et incompatibilités

La question de l'exclusivité de la charge de membre de l'exécutif de la ville connaît d'autres interventions en vue de la renforcer, notamment en s'intéressant aux revenus tirés d'activités lucratives accessoires. Il en découle une seconde révision du règlement communal du 12 juin 1994 qui ajoute l'article 48 bis :

«La fonction de membre du conseil municipal est incompatible avec toute autre fonction rémunérée. Les membres du conseil municipal ne peuvent pas être membres des organes de contrôle ou de gestion de personnes morales qui cherchent à faire des bénéfices. Cela ne s'applique pas aux adhésions à ces organismes qui sont détenus d'office en tant que délégation des pouvoirs publics.»⁵⁹

L'ajout de cet article dans le règlement empêche de conserver une activité rémunérée à côté de son mandat politique. Il est toujours possible, cependant, de siéger dans les conseils d'administration de sociétés dont la ville de Zurich est actionnaire ou d'institutions dans lesquelles la ville est représentée par ses élus

⁵⁸ Traduit de l'allemand : « Von den Mitgliedern des Stadtrates dürfen keine den eidgenössischen Räten und nicht mehr als zwei dem Kantonsrat angehören ».

⁵⁹ Traduit de l'allemand : « Das Amteines Mitglieds des Stadtrates ist unvereinbar mit irgendeiner anderen besetzten Stelle. Die mitglieder des Stadtrates dürfen weder Aufsichts- noch Führungsgremien von juristischen Personen angehören, welche die Erzielung eines Gewinns anstrebe. Davon ausgenommen sind Mitgliedschaften in solchen Gremien, welche von Amtes wegen als Abordnung der öffentlichen Hand wahrgenommen werden ».

qui font l'objet d'un registre⁶⁰. Ces sociétés interviennent dans plusieurs domaines d'activité. Il peut s'agir de sociétés anonymes cotées en Bourse dans le domaine des transports, par exemple le conseil d'administration de l'aéroport de Zurich – dont les membres ont un rôle important à jouer dans la définition de la stratégie et dans la supervision de l'entreprise – ou encore de sociétés actives dans l'événementiel (MCH group), la gestion des déchets, l'énergie, la culture et le sport.

Cette interdiction intervient plus tardivement que dans nos autres villes, par exemple à Lausanne. Elle est le fruit de plusieurs propositions de révision de l'article 48 du règlement communal, poussées par des membres des partis de gauche du conseil communal et présentées de manière séparée le 13 janvier 1993. Une motion est proposée par le membre du Parti socialiste, Marc Ziegler, qui entend lutter contre les conflits d'intérêts qui peuvent subvenir entre sa fonction de municipal et sa participation à des conseils d'administration d'entreprises privées. Le motionnaire souligne qu'en principe la fonction de municipal est à plein temps et qu'elle n'est pas conciliable avec une autre activité rémunérée. Il en donne les raisons suivantes :

«Le passé récent a montré que la fonction de conseiller municipal n'est pas très compatible avec le fait de siéger dans de tels organes. Il y a toujours la menace de conflits d'intérêts, qui sont enregistrés avec une grande sensibilité en public et qui nuisent à la réputation du conseil municipal. En outre, la fonction de conseiller est un poste à temps plein qui, en raison de sa charge de travail, ne permet guère d'exercer un tel emploi secondaire.» (Protokoll des Gemeinderates, 13 janvier 1993)

Une seconde motion est proposée par Markus Bischoff de l'AL90, qui elle aussi vise à limiter les conflits d'intérêts dans les conseils d'administration en interdisant la possibilité d'y siéger à titre privé. Markus Bischoff justifie les raisons de son intervention en pointant du doigt les conflits d'intérêts du municipal libéral Hans Wehrli et ceux causés à l'échelon fédéral par l'affaire Kopp en 1988 :

*«Les rapports sur les mandats privés du conseiller municipal Hans Wehrli continuent de montrer un manque de respect pour l'indépendance et la dignité tant vantées de la fonction publique. Il devrait être évident aujourd'hui – surtout après l'affaire dite Kopp – que toute possibilité théorique d'abuser d'une fonction publique à des fins privées doit être évitée dès le départ.»*⁶¹ (Protokoll des Gemeinderates, 13 janvier 1993)

⁶⁰ Voir cotes : StRB Nr. 1438/2010 ; STRB Nr. 0703/2018.

⁶¹ Traduit de l'allemand : *«Die Berichte um die privaten Verwaltungsratsmandate von Stadtrat Hans Wehrli zeigen nach wie vor einen largen Umgang mit der viel gepriesenen Unabhängigkeit und Würde von öffentlichen Ämtern. Es sollte an und für sich heute – insbesondere nach der sogenannten Kopp-Affäre- selbstverständlich sein, dass jede theoretische Möglichkeit, ein öffentliches Amt für private Zwecke zu missbrauchen, von vorneherein vermieden werden muss».*

Une autre motion émane de l'élu Mathis Kläntschi (GP) visant elle aussi à restreindre le droit d'exercer une activité lucrative parallèle en invoquant la raison du conflit d'intérêts qui ne peut être résolu qu'en interdisant formellement cette pratique (Protokoll des Gemeinderates, 13 janvier 1993).

Le 9 janvier 2013, les UDC Roger Bartholdi (employé de banque) et Sven Oliver Dogwiler (avocat) déposent une motion qui demande à l'exécutif de soumettre une proposition réglementant les points suivants: la divulgation des intérêts particuliers; l'obligation de déclarer tous les emplois secondaires rémunérés et non rémunérés; la divulgation des participations financières dans des sociétés; une réglementation sur l'obligation de démissionner; et les formes d'admissibilité ou de restrictions des adhésions, mandats ou emplois secondaires. La justification de cette motion traduit une volonté d'éviter les conflits d'intérêts:

*«Les membres du Conseil municipal exercent un mandat complet pour la ville de Zurich. En tant qu'exécutif, les membres du conseil municipal ont des responsabilités accrues. Le public a un droit légitime à la transparence en ce qui concerne tant les mandats qui doivent être remplis d'office que les autres mandats (privés) et les emplois secondaires. Il y a toujours un risque de conflit d'intérêts dans le cas de différentes professions et/ou exploitations. Il est donc conseillé de révéler tout lien d'intérêt. Afin d'éviter les conflits d'intérêts, un règlement doit être soumis au conseil municipal, qui définit des lignes directrices claires pour les membres du conseil municipal concernant la divulgation des intérêts officiels et privés et réglemente à la fois les obligations d'abstention et l'autorisation et la portée des activités secondaires.»*⁶² (Protokoll des Stadtrats 2013)

La particularité de cette proposition – au-delà du fait qu'elle participe à la professionnalisation par l'exclusivité du mandat – est qu'elle entend afficher publiquement les participations financières des municipaux afin d'éviter les éventuels conflits d'intérêts. La problématique des participations financières nous amène à la question des limites des activités accessoires des élus. La municipalité rejette la proposition, car elle irait, selon elle, à l'encontre des droits fondamentaux qui garantissent la propriété et la liberté économique et qui doivent

⁶² Traduit de l'allemand: «Die Mitglieder des Stadtrates üben ein Vollamt für die Stadt Zürich aus. Als Exekutive haben die Mitglieder des Stadtrates eine erhöhte Verantwortung. Sowohl bei Mandaten, die von Amtes wegen wahrgenommen werden müssen, als auch bei weiteren (privaten) Mandaten und Nebenbeschäftigungen besteht ein berechtigter Anspruch der Öffentlichkeit auf Transparenz. Bei unterschiedlichen Beschäftigungen und/oder Beteiligungen besteht stets die Gefahr einer Interessenkollision. Eine Offenlegung von Interessenbindungen ist deshalb angezeigt. Zur Vermeidung von Interessenkonflikten ist dem Gemeinderat eine Verordnung vorzulegen, welche für Mitglieder des Stadtrates klare Richtlinien für die Offenlegung von amtlichen und privaten Interessenbindungen definiert und sowohl Ausstandspflichten als auch Zulässigkeit und Umfang von Nebentätigkeiten regeln.»

permettre aux individus d'user de leurs biens privés comme ils l'entendent, que ce soit par exemple des participations dans des sociétés par actions tant qu'elles ne constituent pas une activité continue assimilable à un emploi secondaire qui serait incompatible avec la fonction d'un municipal qui est à plein temps (Prokoll des Stadtrats 2013). En outre, demander l'affichage public des participations financières des municipaux serait excessif, selon la municipalité, au regard de la protection de la vie privée (Prokoll des Stadtrats 2013).

La motion suit l'avis de la municipalité et est largement balayée par les membres du législatif communal par 88 voix contre et 3 voix pour.

Pour la période post 1945, les débats portant sur les rémunérations à Zurich sont donc récents et relativement sommaires. Les raisons sont à chercher dans les sources que nous avons consultées : des synthèses de débats qui se sont déroulés au sein du conseil communal et qui ne permettent que rarement de rendre compte du niveau de conflictualité au sein dudit conseil communal ou en commissions. Ajoutons que le niveau de rémunération qui permet de vivre du mandat est antérieur à 1945 : il aurait fallu, comme dans le cas de Lausanne, repousser la borne chronologique de notre recherche et aller consulter les procès-verbaux plus anciens, notamment du début du xx^e siècle, pour évaluer si des tentatives de rendre la fonction à plein temps ont échoué, notamment durant la période du « Zurich rouge » (1928-1938). Ce que nous n'avons pas pu accomplir pour des raisons de faisabilité. Car, étonnamment, pour la période 1945-2019 ce n'est qu'à partir des années 1990, dans un climat de scandales politiques comme nous le verrons plus loin (chap. 4.8.2.3), que les questions d'incompatibilité et d'exclusivité de la charge trouvent une réponse dans le règlement communal, alors qu'à Lausanne ces questions ont été réglées dès 1914. Nous n'avons pas non plus assisté à des remises en question sur le principe d'avoir des élus rémunérés pour occuper la fonction de municipal, et ce malgré le principe de milice ancré dans la culture politique helvétique récente. En revanche, la question demeure quant à l'écart acceptable entre la rémunération d'un membre de l'exécutif et le salaire d'un ouvrier qualifié (une infirmière dans le cas zurichois) (voir chap. 4.5.2.1).

4.6 Lucerne

Depuis quand les membres de l'exécutif lucernois touchent-ils un salaire? Comment la rémunération a-t-elle évolué dans le temps? Depuis quand les élus se consacrent-ils entièrement à ces fonctions? Comme nous le verrons dans le cas lucernois, la professionnalisation du mandat de maire date du xix^e siècle, et l'entier de l'exécutif se consacre formellement à plein temps à ses fonctions depuis 1971. Il apparaît alors un consensus selon lequel un élu à l'exécutif doit consacrer l'entier de son temps à son mandat. C'est pourquoi nous nous demanderons quels sont les

arguments et les débats qui ont concerné la professionnalisation du mandat. Comme dans les deux autres cas zurichoïses et lausannoïses, la question se pose d'une bonne rémunération pour recruter de bons élus à la tête de l'administration communale. On ne distingue pas de ligne de fracture entre les partis représentés à l'exécutif sur cette question, à l'exception de l'UDC qui se positionne en faveur d'une baisse des rémunérations et de son plafonnement. Le parti agrarien réussit à convaincre la majorité du corps électoral qui s'est exprimé dans les urnes sur cette question.

4.6.1 Évolution de la rémunération

À Lucerne, c'est au législatif communal de proposer le montant de la rémunération des membres de l'exécutif, la proposition émanant de la commission des finances qui en discute. Comme dans les autres villes au mandat professionnalisé, ainsi Lausanne, nous verrons que le niveau de rémunération n'est pas uniquement destiné à permettre de vivre du mandat, il est également comparé à des fonctions considérées similaires de telle sorte que le niveau soit suffisant pour attirer des candidats jugés « compétents » pour ces charges.

Comme le montre le tableau 17, la rémunération des élus a augmenté de 1899 à 2018, passant de 6 000 CHF à 200 000 CHF brut annuels. Le maire de la ville touche un montant légèrement supérieur à celui des municipaux. Comme à Lausanne et à Zurich, ce montant offre donc la possibilité à l' élu de se consacrer entièrement à son mandat.

Ces montants incluent un salaire de base, une allocation familiale (*Familienzulagen*) ainsi qu'une indemnité contre l'inflation (*Teuerungszulagen*). Précisons qu'il s'agit ici uniquement du salaire de la fonction. Il ne tient pas compte des jetons de présence et tantièmes touchés par les élus qui siègent dans les conseils d'administration de sociétés dans lesquelles la ville est actionnaire et dont les montants et les conditions nous sont inconnus.

Si l'on prend chronologiquement l'évolution de la rémunération des municipaux, les élus touchent en 1943 une allocation familiale et une indemnité pour l'augmentation des prix. En 1955, il est voté une augmentation des traitements. La commission qui était chargée d'en discuter est unanime quant à la nécessité d'augmenter la rémunération qui reste, selon le rapport du président de la commission, inférieure à celle reçue par les directeurs des services industriels de la ville (*Werkdirektoren des EW*). Le 15 juillet 1959, la commission des finances propose de porter le salaire du maire à 30 000 CHF et celui des municipaux à 28 000 CHF (S'ajoute à ce montant 6% d'indemnité contre la vie chère ainsi que 5% de salaire réel et d'allocations familiales). En outre, les élus bénéficient d'une allocation pour dépenses annuelles fixe de 4 000 CHF pour le maire et de 3 000 CHF pour le reste des municipaux.

Tableau 17. Évolution des traitements de l'exécutif de la ville de Lucerne 1899-2018

Législatures	Année	Municipal	Maire
	1899	6 000	?
	1917	8 500	?
1943-1947	1943	14 000	15 000
1947-1951	1947	15 200	16 200
1951-1955	1951	23 951	25 525
1955-1959	1955	25 000	27 000
1959-1963	1959	28 000	30 000
1967-1971	1968	44 500	48 500
1971-1975	1971	66 621	72 202
1983-1987	1986	154 193	164 836
1987-1991	1990	176 000	180 500
	2014	247 345	263 835
	2015	200 000	220 000

Les principaux arguments avancés par le rapport de la commission qui propose l'augmentation des rémunérations découlent d'une comparaison avec les traitements versés aux directeurs des services communaux qui leur sont supérieurs alors qu'ils sont hiérarchiquement subordonnés au pouvoir exécutif. Il s'agit par ailleurs d'accorder un traitement suffisant pour attirer des personnes «*compétentes*» qui pourraient ne pas être intéressées par une fonction de municipal du fait d'un niveau de rémunération pas suffisamment attrayant :

*«Des comparaisons avec les salaires de postes similaires dans le secteur privé et ceux des fonctionnaires d'autres villes et, enfin, le fait que les directeurs des services industriels reçoivent des salaires plus élevés que leurs superviseurs au sein du conseil municipal ont montré que les salaires de nos magistrats sont insuffisants. Une meilleure position garantit également que des personnes compétentes sont disponibles pour cette fonction.»*⁶³ (Protokoll Luzern, 1959)

⁶³ Traduit de l'allemand : «Die Finanzkommission hat sich mit diesem Geschäft eingehend befasst. Vergleiche mit den Besoldungen für ähnliche Posten in der Privatwirtschaft und derjenigen von Behördemitgliedern in anderen Städten und schlussendlich die Tatsache, dass die Werkdirektoren des EW und des GW grössere Gehälter beziehen als der ihnen Vorgesetzte Stadtrat, haben ergeben, dass die Salärirung unserer Magistraten ungenügend ist. Durch eine Besserstellung ist auch Gewähr geboten, dass sich für dieses Amt tüchtige Leute zur Verfügung stellen.»

Pour les élus membres de la commission, il existe un rapport direct entre le niveau salarial et la compétence des candidats intéressés par le poste. Cela laisse supposer que plus la rémunération est élevée, plus le niveau social et professionnel des élus recrutés sera conséquent et se répercutera sur la bonne gestion de la ville. Nous reviendrons sur cet aspect lors de l'analyse des débats et des controverses sur la rémunération (voir chap. 4.6.2).

En 1969, les municipaux et le maire reçoivent en plus du traitement de 47 414 CHF et 51 724 CHF, 16 % d'indemnité pour compenser l'augmentation du coût de la vie et les dépenses personnelles liées au mandat.

Dès le début des années 1990, le mode de rémunération des élus change et se fait plus discret; il est directement associé à celui des fonctionnaires communaux, faisant ainsi passer la question de la rémunération des élus comme n'appartenant plus à la sphère politique mais à celle de la gestion du personnel communal. En 1989, il ne s'agit plus de mentionner un traitement fixe lors de l'adoption d'un nouveau règlement sur le traitement des municipaux. Le salaire est automatiquement indexé sur celui de la classe salariale la plus élevée de l'administration communale. Il correspond à 120 % pour les élus de la municipalité et à 128 % pour le maire. Les élus sont ainsi assimilés à des fonctionnaires communaux à part entière, ce qui permet au premier abord de faire évoluer la rémunération des élus en évitant les polémiques qui naissent facilement concernant la rémunération des représentants politiques au parlement communal, dans la presse ou chez les habitants (Garrigou, 1992). Ce changement s'effectue dans un contexte de récession économique, qui rend plus difficilement acceptable que les élus augmentent leur salaire alors que les habitants connaissent des difficultés financières importantes, et de transformation des administrations publiques suisses avec l'implémentation du *New Public Management*, fortement orienté vers les résultats qui polarisent les partis politiques (Hablutzel, 2013, p. 87-88).

Ce nouveau régime de rémunération des élus permet d'atteindre un niveau annuel de 247 345 CHF en 2014 pour les municipaux et de 263 835 CHF pour le maire, avant qu'il soit combattu et abaissé. Une baisse est effectivement proposée et acceptée en votation populaire le 8 mars 2015 à la suite d'une initiative populaire sur laquelle nous reviendrons. Les arguments qui ont servi à justifier ces augmentations durant la seconde moitié du xx^e siècle sont présentés dans le tableau 18.

À part l'UDC qui exprime une forte opposition à l'augmentation de la rémunération des élus et qui a même proposé une baisse au cours de la période très récente, il est difficile de discerner une ligne de fracture claire entre les partis. Tous les partis principaux, sans exception, soutiennent que les municipaux doivent pouvoir vivre de leur mandat et aucun clivage partisan net ne se dessine lors des débats qui traitent du niveau de rémunération qu'un élu doit recevoir en fonction de la charge de travail et du niveau de qualification attendus d'un municipal. Ce qui est probablement dû au fait que les principaux partis sont représentés à l'exécutif. Penchons-nous donc plutôt sur ce qui a suscité des débats au sein du pouvoir législatif lucernois.

Tableau 18. Récapitulatif des arguments en faveur de l'augmentation de la rémunération des élus

Années	Arguments pour augmenter la rémunération des élus
1947 et 1955	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grande responsabilité 2. Salaire plus faible que dans d'autres villes 3. Fonction de représentation 4. Charge de travail en constante augmentation causée par la croissance de la ville 5. Salaire trop bas comparé au secteur privé
1959, 1962, 1989, et 2014	Conserver une différence salariale entre un fonctionnaire et un conseiller municipal
1959 et 2014	Attirer des cadres « compétents »
1951, 1967, 1975 et 1978	Aligner le salaire sur des villes comparables et le gouvernement cantonal

Source : Protokoll über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern, plusieurs années

4.6.2 Débats et controverses sur la rémunération

4.6.2.1 1989, les élus doivent-ils être mieux payés que les fonctionnaires ?

On l'a vu, on discute d'un nouveau règlement fixant les règles de l'augmentation de la rémunération des membres de l'exécutif. Auparavant, la rémunération des élus était adaptée d'année en année, pour partie au vu de la rémunération du gouvernement cantonal lucernois. Ce règlement servait aussi à clarifier et à uniformiser la somme touchée par les élus car il existait des différences notables liées aux jetons de présence reçus dans les conseils d'administration où la ville est actionnaire. Il s'agit donc, plus généralement, de clarifier et de formaliser la règle qui fixe la rémunération des élus et son augmentation. La commission qui s'est penchée sur la question évoque la nécessité de déterminer ce que la relation entre le niveau salarial des élus et celui des membres de l'administration communale devrait être :

«Le président de la Commission Hunkeler remarque que le Grand Conseil a très peu de choses à légitimer dans ce cas, et pourtant, ou peut-être à cause de cela, il n'a pas réussi depuis des années à publier une grille de salaires pour le conseil municipal. Conformément à l'article 21, paragraphe 3, du règlement intérieur, le Grand Conseil publie le barème des rémunérations du président du Conseil municipal et des autres membres du Conseil municipal. Il est donc du devoir du Conseil d'élaborer ces règlements, et des efforts similaires sont actuellement en cours dans le canton. Jusqu'à présent, les salaires étaient fixés d'année en année, mais pas par un règlement. Habituellement, les salaires du conseil municipal et du conseil gouvernemental étaient fixés à peu près au

même niveau, ce qui signifiait que cette question devait être traitée en même temps. S'ils sont liés entre eux, les salaires des principaux fonctionnaires sont automatiquement ajustés en cas d'augmentation de salaire, la question étant de savoir de combien seraient les salaires supérieurs ou inférieurs à ces derniers. En outre, les revenus complémentaires du conseil municipal doivent être discutés, ce qui est un deuxième point essentiel. La fonction de conseiller municipal exige un engagement total, qui doit également être couvert par un salaire proportionnellement élevé, de sorte qu'un revenu supplémentaire n'est pas nécessaire. L'ancienne règle était que les conseillers municipaux qui étaient employés par des entreprises économiques, des associations municipales, etc. pouvaient conserver la rémunération versée pour ce travail, ce qui entraînait naturellement de grandes différences dans les revenus des conseillers municipaux. Les règlements, qui doivent rester aussi simples que possible, corrigent cette inégalité. La commission des finances a décidé tacitement d'intervenir.» (Protokoll Luzern, 1989)

Ainsi, le conseil communal doit débattre de la formalisation de la rémunération des élus en se fondant sur des principes qui figurent dans un règlement. Le niveau de rémunération pour cette fonction suscite alors des débats. Comme à Lausanne, se pose la question du niveau de rémunération adéquat avec pour objectif d'encourager le recrutement de cadres :

«La rémunération du conseil municipal ne doit pas être trop basse, afin que même les personnes compétentes qui gagnent bien leur vie dans le secteur privé puissent être encouragées à devenir conseillers municipaux. Mais les salaires ne doivent pas non plus être trop élevés, car ils doivent être basés sur les possibilités financières, et les super salaires ne seraient de toute façon pas compris par la population.» (Protokoll Luzern, 1989)

On voit bien ici, comme dans le cas de Lausanne, que la question se pose du rapport entre le niveau de la rémunération et le profil de l'élu tel qu'il est souhaité par l'exécutif de la ville de Lucerne. La volonté d'attirer des «personnes compétentes qui gagnent bien leur vie dans le privé» peut être interprétée comme la volonté de recruter des gestionnaires. Le critère de compétence est placé au centre de l'argumentation, sans toutefois qu'il soit précisé clairement ce à quoi il renvoie. Ce qui apparaît en revanche, c'est que cette compétence ne semble pas se trouver chez les personnes recevant un salaire d'employé ou d'ouvrier. Il ne s'agit pas d'assurer un minimum vital ou celui d'un ouvrier ou d'un employé qualifié, mais plutôt celui d'un cadre. Or, les principaux partis de gauche et de droite qui s'accordent sur cette idée vont connaître un échec dans les urnes.

4.6.2.2 « 200 000 Franken sind genug! »

Les années 2000 sont celles de la contestation des rémunérations des exécutifs urbains, et l'UDC zurichoise, nous l'avons vu, a ouvert le bal. À Lucerne aussi, les partis gouvernementaux de la municipalité de Lucerne subissent un revers en votation populaire le 8 mars 2015 face à l'UDC – sans élu à l'exécutif lucernois – qui a lancé une initiative populaire en vue d'abaisser et de limiter la rémunération des membres de l'exécutif de la ville.

Cette initiative, déposée le 20 octobre 2013 et qui s'intitule «200 000 francs suffisent», s'inscrit dans une série d'attaques initiée à Zurich par l'Association des contribuables. Cette dernière vise désormais plusieurs grandes villes suisses telles Berne en 2004, Zoug et Frauenfeld en 2013. L'objectif affirmé est le plafonnement du traitement des municipaux à 200 000 CHF et à 220 000 CHF pour le maire de la ville. L'initiative est finalement acceptée: l'augmentation du salaire ne pourra avoir pour objet que de compenser une éventuelle inflation et cela, à la condition que le législatif soit d'accord.

Durant la campagne, le salaire des municipaux à Lucerne, comme à Lausanne et à Zurich, a été comparé à celui d'un ouvrier moyen, avec la mention qu'*«un contribuable lucernois doit travailler entre trois et quatre ans pour gagner le salaire d'un conseiller municipal»* (Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern, 2014, p. 7). Sur la base du salaire des municipaux en vigueur avant l'acceptation du vote (247 345 CHF), le salaire comparé d'un contribuable lucernois se situerait donc à 61 836 CHF.

Le problème de fond souligné par l'initiative est essentiellement celui du rapport entre le salaire des élus et celui des fonctionnaires communaux. Or, la commission qui s'est penchée sur l'initiative populaire souligne qu'une baisse des traitements serait problématique, car les membres de l'exécutif toucheraient un salaire moins élevé que celui des cadres de l'administration dont ils sont responsables.

C'est ce qui préoccupe les élus qui, le 13 août 2014, débattent du texte de l'initiative au sein du conseil communal lucernois. À cette occasion, le Parti libéral radical (PLR), le Parti démocrate-chrétien (PDC), le Parti socialiste, les Verts et les Verts libéraux rejettent d'ailleurs l'initiative, lui préférant un contre-projet autorisant une augmentation plus modérée, mais tenant compte des années d'expérience dans la fonction.

Pour le conseiller communal de l'UDC et directeur d'entreprise, Peter With, les élus mériteraient un salaire inférieur à celui des hauts cadres de l'administration communale, car leur élection n'est pas basée sur leur compétence, mais en partie sur leur couleur politique (Protokoll über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern, Band VIII, 2014, p. 7-9). Pour l'élue PDC Monika Franziska Bitzi Staub, les élus méritent un salaire de cadre, car ils occupent une fonction de

direction et qu'ils ne peuvent pas toucher de primes comme dans le secteur privé (Protokoll über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern, Band VIII, Nr.31 2014, 10).

Le groupe du Parti socialiste et des jeunes socialistes, représentés par Simon Roth qui juge les traitements des municipaux «très élevés», demeure favorable au contre-projet qui modère le salaire des élus tout en le maintenant au-dessus de celui des cadres de l'administration communale, car il permet de ne pas bouleverser la structure salariale communale. L'initiative «*aurait pour conséquence qu'un conseiller municipal gagnerait moins que les cadres. Ce serait plutôt étrange, étant donné les charges et responsabilités supplémentaires par rapport à ces employés*» (Protokoll Grossen Stadtrates von Luzern, Band VIII, Nr.31, 2014, p. 9-10).

Pour les représentants socialistes, la fonction de municipal est assimilable à celle d'un chef de l'administration, car il est leur supérieur hiérarchique du fait de la responsabilité et des charges de travail qui sont les siennes. La fonction de municipal peut être assimilée à celle d'un cadre de l'administration publique. L'important est de se situer à un niveau supérieur à celui des fonctionnaires communaux.

4.6.3 Exclusivité de la charge et incompatibilités

En dépit d'une rémunération précoce des membres de l'exécutif lucernois, la formalisation de l'activité en tant qu'activité à temps plein est récente. Le règlement municipal de la ville de Lucerne dans sa version du 1^{er} août 2019 mentionne à l'article 33 que : «*Les membres du conseil municipal sont employés à plein temps. Ils ne peuvent être membres de la direction de sociétés par actions ou d'autres entreprises privées à but lucratif qu'avec l'approbation du Grand Conseil de ville*»⁶⁴ (GO Luzern, 1999).

Les élus lucernois ne peuvent conserver une activité lucrative parallèlement à leur fonction de membre de l'exécutif de la ville sans l'accord préalable du législatif communal. Ce qui en fait un mandat professionnalisé. Toutefois, il est précisé dans l'article concerné que les élus n'ont pas besoin de l'accord du législatif communal s'agissant des sociétés dans lesquelles ils représentent les intérêts de la ville, sous réserve que ces organisations ne poursuivent pas de but lucratif.

⁶⁴ Traduit de l'allemand : «*Die Mitglieder des Stadtrates sind vollamtlich für die Stadt tätig. Sie dürfen nur mit Zustimmung des Grossen Stadtrates Mitglied der Verwaltung von Aktiengesellschaften oder von anderen privaten gewinnorientierten Unternehmungen sein.*»

Ce mandat à plein temps n'est pas incompatible avec le cumul d'autres mandats politiques. Le règlement n'interdit pas à un membre de l'exécutif d'être élu à une autre fonction politique comme par exemple à un législatif cantonal ou fédéral.

Historiquement, le mandat en tant qu'activité principale a été institutionnalisé formellement à l'occasion de l'introduction du nouveau règlement communal (Gemeindeordnung) du 7 février 1971 qui précise que la fonction de municipal est une activité à temps plein (Bussmann, 1987, p. 21). Dans la pratique et à cette date, les élus occupaient déjà la fonction à 100 %.

Durant la période étudiée (1945-2018), nous n'avons pas trouvé trace de débats au cours desquels une opposition se serait exprimée à ce que la charge d'exécutif devienne une activité à 100 %.

En réalité, l'année 1971 ne doit pas être considérée comme celle du passage officiel à un exécutif à plein temps professionnalisé. La professionnalisation de la fonction s'est faite de manière progressive à partir de la moitié du XIX^e siècle. En 1855 déjà, le maire exerçait son mandat à temps plein. Puis la rémunération s'est élargie au reste des municipaux avec en 1899 l'entier de la municipalité recevant une rémunération pour un équivalent temps complet (Bussmann, 1987, p. 18). Le maire Paul Kopp (PRD) confirme que les élus à l'exécutif sont déjà tous à plein temps, le 9 décembre 1958 lors d'une séance du conseil communal qui porte sur l'augmentation du nombre de municipaux : «*Même si l'on ne peut pas nier que les membres du conseil municipal sont en fait employés à plein temps, ce ne serait pas une raison pour imposer à la ville une charge financière supplémentaire considérable.*»⁶⁵ (Protokoll Luzern, 1958)

Si les élus occupent désormais leur fonction à temps plein, il reste à déterminer si leur rémunération est suffisante pour en vivre ou si les élus doivent puiser dans une source de revenu privé ? C'est ce que nous essaierons d'évaluer (4.10.) lorsque nous comparerons le salaire ouvrier et celui des exécutifs professionnalisés.

Soulignons pour conclure que le fait de pouvoir vivre de son mandat ne semble pas avoir été remis en question. Un résultat plutôt étonnant si l'on se réfère à l'ancienne tradition politique de milice. En revanche, le souci de la bonne rémunération pour attirer des profils de cadre est bien discuté. Il est clair qu'à Lucerne, la question du rapport entre niveau de la rémunération et profil de l'élu voulu à l'exécutif de la ville est importante. Les groupes politiques gouvernementaux tendent à soutenir une rémunération au moins égale aux plus hauts salaires de l'administration communale et du gouvernement cantonal. Sur

⁶⁵ Traduit de l'allemand : «*Wenn auch nicht bestritten werden kann, dass die Mitglieder des Stadtrates tatsächlich vollbeschäftigt sind, so wäre das noch kein Grund, die Stadt im finanziellen Sektor mit einem erheblichen Mehraufwand zu belasten. Die Stadtratsminderheit macht ferner geltend, dass die angedeuteten Verwaltungsreorganisationen nach ihrer Auffassung eher zu einer Vergrößerung statt zu einer Vereinfachung der Verwaltung führen könnten.*»

le plan politique, l'UDC a contesté les augmentations proposées et a remporté une victoire dans les urnes. Nous allons voir maintenant qu'à Lugano, l'UDC n'a pas besoin de recourir aux urnes car la professionnalisation du mandat est moins populaire au sein des partis gouvernementaux de la capitale financière tessinoise.

4.7 Lugano

À Lausanne, Lucerne et Zurich, la lecture des procès-verbaux n'a pas fait apparaître de débats récurrents ni de remises en question du plein-temps de 1945 à 2018. Dans ces villes, le mandat s'est professionnalisé et a été accepté de manière formelle à divers moments (1914 à Lausanne, 1971 à Lucerne, 1994 à Zurich). Alors que ces élus demeurent relativement libres jusqu'au début du xx^e siècle de cumuler les fonctions politiques sous certaines conditions, Lugano reste la seule de nos quatre villes à accepter encore aujourd'hui le temps partiel. Qui plus est, les membres de l'exécutif eux-mêmes refusent de faire de leur mandat une activité principale et exclusive. Les partis de droite traditionnels s'accrochent à ce principe face à une gauche minoritaire qui souhaite éviter ainsi les conflits d'intérêts qui touchent les autorités de la ville et du canton. Pour bien saisir le cas luganais, nous examinerons dans un premier temps l'évolution de la rémunération, puis dans un second temps, les positions défendues par le conseil communal et par l'exécutif pour s'opposer à la professionnalisation du mandat et à son exclusivité. Nous découvrirons que la gauche luganaise soutient une vision «*professionnaliste*» du mandat (Garrigou, 1992, p. 26), tentant d'inscrire l'obligation pour les municipaux de se consacrer pleinement à leurs devoirs d' élu. Les travaux d'Alain Garrigou (1992) sur la professionnalisation seront une aide précieuse pour comprendre à la fois les moyens invoqués pour justifier l'augmentation des traitements et les raisons pour lesquelles une poignée d'élus majoritaires à Lugano s'opposent à l'officialisation de leur propre professionnalisation.

4.7.1 L'évolution de la rémunération de l'exécutif luganais

Pour rendre compte du niveau des rémunérations, nous les présentons par législature et par année lorsqu'il nous a été possible de trouver le montant versé. Le niveau de rémunération pour les législatures 1988 à 2000 n'a pas été découvert. Il paraît toutefois assez clair que la tendance est à l'augmentation des traitements en valeurs nominales.

Le tableau 19 montre que la rémunération des élus a augmenté en valeur nominale depuis la législature 1944-1948. Durant la législature 2016-2020, elle se rapproche de ce que perçoivent les élus des autres villes au mandat professionnalisé pour un taux d'engagement de 50 % à 60 %. Elle augmente par ailleurs dans le

Tableau 19. Rémunération des municipaux et du maire de Lugano à temps partiel 1944-2018 en francs suisses

Législatures	Municipaux	Maire
1944-1948	6 000	9 000
1948-1952	6 000	9 000
1952-1956	6 000	9 000
1956-1960	6 000	9 000
1960-1964	10 000	12 500
1964-1968	10 000	12 500
1968-1972	10 000	12 500
1972-1976	15 000	18 000
1976-1980	15 000	18 000
1980-1984	23 000	27 000
1984-1988	23 000	27 000
2000-2004	60 000	50 000
2004-2008	97 939	117 526
2016-2020	105 847	127 016

Note : Les législatures du tableau correspondent aux législatures pour lesquelles nous disposons de l'information.

temps et a fait plus que doubler au cours de la législature 2000-2004 qui a vu des fusions communales avec la ville de Lugano. Il reste que, selon le règlement municipal, ce niveau de rémunération pour un temps partiel est tout à fait compatible avec une activité principale privée et/ou publique. Cette rémunération est égale à la moitié de ce que perçoivent aujourd'hui les élus des autres villes au mandat à temps plein, ce qui ramené à 100 % représente un salaire de 211 694 CHF pour les municipaux.

4.7.2 Les débats sur l'exclusivité du mandat : les élus doivent-ils tout leur temps à leur fonction ?

Parmi les quatre villes étudiées, Lugano est la seule à n'avoir pas encore professionnalisé les mandats de municipal et de maire, qui sont toujours à temps partiel. Le «*Reglamento comunale Della Citta Di Lugano*» du 14 mars 1989 est toujours en vigueur en 2018, après avoir ajouté en 2004 à l'article 86 paragraphe 1 : «*Le niveau d'occupation est de 60% pour le maire et de 50%*

pour les municipaux.»⁶⁶ Et ce, malgré plusieurs tentatives avortées d'imposer l'exclusivité de la fonction.

À Lugano, l'ajout du taux d'activité est intervenu tardivement dans le règlement communal: c'est à la suite des fusions communales de 2004 qu'une réforme du statut des municipaux a vu entre autres le passage de cinq à sept membres et l'inscription du taux d'activité de 50% pour les municipaux et de 60% pour le maire. Des tentatives de la part d'élus du Parti socialiste tessinois et du Parti socialiste autonome, puis plus récemment en 2015 d'une coalition d'élus de gauche et de droite, ne sont pas parvenues à rendre le mandat à plein temps.

Pour les partis de gauche, notamment le parti socialiste, le niveau de rémunération versé à Lugano est sans aucun doute suffisant pour vivre aisément à plein temps (Garrigou, 1992, p. 25). La lutte pour imposer l'exclusivité se rattache plutôt à une forme de souci démocratique de resserrement des liens entre les citoyens et leurs représentants à travers la rationalisation du travail politique. Sous cet angle, le travail devrait être accompli sur la base de valeurs «*professionnalistes*» (Garrigou, 1992, p. 26) qui impliquent que l' élu se dédie entièrement au travail dont il a la responsabilité.

Les partis de la gauche luganaise ont avancé des propositions de professionnalisation de l'exécutif en le qualifiant de charge à temps plein, une première fois en 1977, puis en 2004 et enfin en 2015 par la voie d'une motion. Ils se sont heurtés à la majorité de droite de l'exécutif qui souhaite maintenir le principe d'un citoyen-municipal engagé à titre accessoire pour exercer sa fonction, le tout en respectant le principe du système politique de milice. Penchons-nous chronologiquement sur ces tentatives.

Le 23 décembre 1977, le Parti socialiste tessinois, le Parti socialiste-autonome et le Parti du travail (formations politiques les plus à gauche de l'échiquier politique luganais) ont déposé une motion dans le but de rendre la fonction de municipal à temps plein, ce qui assurerait selon les motionnaires, une meilleure *gestion* et un meilleur contrôle démocratique de l'administration municipale puisque les élus auraient plus de temps à consacrer à leur fonction (Raccolta degli atti del consiglio comunale, 1977).

L'exécutif de la ville, à large majorité de droite⁶⁷, a répondu à cette motion le 10 juillet 1978 en s'opposant à ce que l'exécutif passe au plein-temps pour plusieurs raisons.

⁶⁶ Toutes les citations du texte pour les villes de Zurich, Lucerne et Lugano ont été traduites de l'allemand et de l'italien vers le français.

⁶⁷ En 1978, l'exécutif était composé de trois membres du Parti libéral radical, un membre du parti démocrate-chrétien, et un élu du parti socialiste.

D'une part, une municipalité de professionnels romprait avec la *tradition tessinoise* basée sur le principe qu'une fonction politique est une activité auxiliaire qui se pratique en marge d'une activité professionnelle. Conserver ce type de modèle serait par ailleurs plus facile dans les grandes communes que dans les petites où les élus n'ont pas besoin d'être au fait de tout ce qui se passe dans l'administration communale car ils sont épaulés par des fonctionnaires communaux à plein temps.

D'autre part, le maintien d'une municipalité à temps partiel garantirait un meilleur équilibre dans la représentation des intérêts économiques publics et privés. Il permettrait de préserver les citoyens de l'extension du pouvoir étatique et bureaucratique qu'une professionnalisation impliquerait :

*«Aujourd'hui le municipal est simultanément un homme public et un homme privé: il est responsable d'une activité administrative publique et, simultanément, il est un élément de l'économie privée. Cette double activité lui permet non seulement de connaître les problèmes de l'administration communale publique, mais également ceux du domaine privé, il peut ainsi mieux juger non seulement de la primauté de l'intérêt public sur celui privé, mais surtout juger des limites dans lesquelles la sphère publique peut s'exprimer sans envahir la sphère privée. Le municipal à temps plein court le risque de ne voir qu'un seul côté de la médaille, de soutenir avec trop d'énergie l'intérêt de l'entité publique en négligeant les sacro-saints droits des citoyens; après quelques années d'activité publique, il finit par croire uniquement à l'institution et plus aux citoyens, qui ne sont pas toujours capables de mobiliser la loi pour se défendre des ingérences publiques excessives au sein de leur vie privée. Ceci serait un dégât important pour les citoyens et serait une victoire pour la bureaucratie! et non pour l'intérêt des institutions démocratiques. Ceci à nos avis ne doit pas advenir.»*⁶⁸ Ferruccio Pelli (PLR) au nom de l'exécutif (Raccolta degli atti del consiglio comunale, 1978)

⁶⁸ Traduit de l'italien: «Oggi il municipale è contemporaneamente uomo pubblico e uomo privato: è responsabile di un'attività amministrativa pubblica e nel contempo, è un elemento dell'economia privata. In quest'ambito dell'amministrazione comunale pubblica, bensì anche i dicare non tanto sulla prevalenza dell'interesse pubblico su quello privato, che è indiscutibile, bensì anche sui limiti in cui l'azione pubblica può esprimersi senza intervenire eccessivamente nella sfera privata. Il municipale a tempo pieno corre il rischio di vedere solo un lato della medaglia, di sostenere troppo energicamente l'interesse dell'Ente pubblico a scapito di sacrosanti diritti del cittadino; dopo qualche anno di attività, per forza di cose, chi è legato unicamente all'amministrazione pubblica, finisce col credere solo in quella e a non avere più comprensione degli interessi legittimi dei singoli che la legge consente, contro eccessive ingerenze pubbliche nella loro vita privata. Questo sarebbe un notevole danno per i cittadini, sarebbe la vittoria della burocrazia! non certo nell'interesse delle istituzioni democratiche. E questo, a nostro giudizio, non deve avvenire.»

La municipalité répond à l'argument du contrôle démocratique que permettrait une municipalité à plein temps en affirmant que ce serait tout l'inverse qui se produirait. Car ce serait augmenter le pouvoir de l'État vis-à-vis de celui des citoyens. Les municipaux soutiennent ainsi que la non-exclusivité de la charge est la garante des libertés bourgeoises face au risque de la bureaucratisation et d'une expansion du pouvoir de l'État.

À Lugano, un élu à l'exécutif n'est donc pas considéré par la droite comme un gestionnaire et un directeur de l'administration publique communale, comme cela semble être le cas dans les villes au mandat professionnalisé, Lausanne, Zurich et Lucerne. Il exerce une fonction *politique* qui consiste à sauvegarder les *libertés bourgeoises* dont les élus de droite à l'exécutif seraient les garants.

Ce n'est que trente-six ans plus tard que la question du temps plein a été posée à nouveau. Le 5 juillet 2004, dans le cadre d'un processus de fusions communales, la municipalité a proposé une révision partielle du Règlement communal aux motifs, entre autres, du passage d'une municipalité de cinq membres à une municipalité de sept membres ainsi que de la nécessité de tenir compte de l'augmentation de la charge de travail qui incomberait aux municipaux (Raccolta degli atti del consiglio comunale, 2004, p. 2). À l'occasion de cette révision du règlement, la municipalité de Lugano s'est renseignée auprès d'autres grandes villes suisses (Bienne, Fribourg, Lausanne, Lucerne, Neuchâtel, Saint-Gall, Winterthur) afin de comparer le système de rémunération des municipaux, notamment leur taux d'activité. Elle souligne que Lugano est une commune encore trop petite pour s'offrir un exécutif professionnalisé :

*« Dans ces communes, les municipaux sont employés à 100% et ont l'interdiction d'exercer une autre activité lucrative. En ce qui nous concerne, nous soutenons que nous ne sommes pas encore en situation pour avoir une municipalité avec des vrais "professionnels", mais qu'en même temps on ne peut pas nier la charge de travail notable à laquelle sont confrontés les nouveaux municipaux. C'est pourquoi nous proposons l'introduction d'un taux d'occupation minimum de 60% pour le syndic et de 50% pour les autres municipaux (art. 86 cpv. 1 RCom). »*⁶⁹ Exécutif de Lugano (Raccolta degli atti del consiglio comunale, 2004, p. 3)

⁶⁹ Traduit de l'italien: « Si permette che in questi Comuni i municipali sono impiegati al 100% con il divieto di esercitare altre attività lucrative. Per quanto ci concerne, riteniamo che i tempi non sono ancora maturi per avere in seno al Municipio dei veri e propri "professionisti", ma che al contempo non si può non tener conto della notevole mole di lavoro con cui sono confrontati i nuovi municipali. Proponiamo pertanto l'introduzione di un gradi di occupazione minimo del 60% per il Sindaco e del 50% per gli altri municipali. »

Le 15 septembre 2004, la Commission spéciale pour les agrégations délivre un rapport concernant le message municipal du 5 juillet 2004 et considère que l'introduction de la figure du municipal professionnel ne répond pas au profil de cette fonction.

Les lundi et mardi 11-12 octobre 2004, le Conseil communal doit se prononcer sur la révision partielle du règlement communal découlant du message municipal du 5 juillet et du rapport de la commission délivré le 15 septembre 2004. La conseillère communale et chercheuse (?) Daniela Baroni du Parti socialiste prend la parole pour exprimer l'opinion de son groupe sur le message. Elle émet une réserve concernant le taux d'activité des municipaux :

«Pour pouvoir doter la nouvelle ville d'un exécutif de qualité supérieure, il aurait été souhaitable d'adopter une forme de gestion moins hybride et de promouvoir un certain professionnalisme, qui même s'il peut avoir des effets non désirés, peut se justifier pour trois raisons illustrées ici brièvement. [...] le premier groupe de raisons est lié au fait que toutes les autres villes suisses de dimension analogue à Lugano, comme Bienne, Fribourg, Lausanne, Neuchâtel Saint-Gall et Winterthur, adoptent la formule d'une Municipalité à temps plein avec l'interdiction d'exercer une autre activité lucrative. Si ces villes s'organisent ainsi, il y aura sûrement un motif valable, une ville comme Lugano qui se trouve dans une phase de construction aurait besoin d'une organisation de ce type. Deuxièmement, il est à noter que la charge de municipal occupe plus de la moitié du temps, de ce fait même s'il est louable qu'un municipal soit sous-payé, il y a de plus en plus d'occasions dans lesquelles les municipaux travaillent pour la ville en la représentant et en étant rémunérés par des "à côté". Nous faisons référence à l'augmentation des Conseil d'administration des AIL, la Kursaal SA, la Caisse de pension, etc., où les municipaux ont la tâche de représenter la ville et les intérêts de la ville. Le groupe PS trouve plus correct que les municipaux avec une fonction de représentant soient salariés pour ce service et que les rémunérations obtenues par ce service soient utilisées pour cofinancer l'augmentation de leur taux d'activité. Troisièmement, même si cela ne fournit pas une garantie absolue, une organisation professionnelle permet de diminuer la possibilité de conflit d'intérêts entre les activités politiques et les activités privées, cela constitue une bonne raison pour s'orienter vers cette solution exposée.»⁷⁰ Daniela Baroni (PS) (Raccolta degli atti del consiglio comunale, 2004, p. 71)

⁷⁰ Traduit de l'italien : « Commenta dunque che il gruppo PS auspicava che per dotare la nuova Città di un Esecutivo di qualità superiore, sarebbe stato auspicabile adottare una forma di gestione meno ibrida e promuovere un certo professionismo, che sebbene possa avere qualche controindicazione, a suo avviso si giustifica per tre motivi che illustra brevemente. Dichiarò dunque che il primo ordine di ragioni si lega al fatto che tutte le altre città svizzere di dimensioni analoghe a Lugano, come ad esempio Bienne, Friburgo, Losanna, Neuchâtel, San Gallo e Winterthur, adottano la formula del Municipio a temp pieno

Le Conseiller communal libéral radical et assureur de profession Aldo Pessina répond à l'intervention du groupe PS :

«[...] rien n'empêche aux membres du groupe PS d'exercer leur charge à temps plein, comment ils semblent d'ailleurs déjà faire de manière louable. Mais la Ville de Lugano a été jusqu'à maintenant régie par une municipalité de milice à temps partiel et leur devoir a été rempli très bien et nous en sommes tous satisfaits. La municipalité a été élargie à sept membres ce qui conduit à une nouvelle division des devoirs et ces municipaux employés à temps partiel pourront très bien réaliser leur activité tout en maintenant la prérogative d'une municipalité de milice et non-professionnelle. Nous avons également discuté d'une solution mixte avec le syndic à temps plein et certains municipaux également, mais cela aurait conduit à des déséquilibres et à des municipaux de Série A et des municipaux de Série B, des professionnels et des "amateurs".»⁷¹ Aldo Pessina (PLR) (Raccolta degli atti del consiglio comunale, 2004, p. 72)

Le conseiller communal et avocat du Parti libéral radical Rocco Olgiati répond à l'intervention du groupe PS :

«Il n'est pas suffisant d'affirmer que toutes les villes suisses d'une dimension similaire à Lugano adoptent la pratique du temps plein, il faut surtout évaluer la qualité du travail des exécutifs. À ce sujet, plusieurs exécutifs à temps plein ne constituent pas de bons exemples dans le panorama suisse. Il faut se poser la question de savoir si une Municipalité à temps partiel est capable de gérer les affaires publiques et surtout si elle est capable de gouverner l'administration correctement. Jusqu'à maintenant, il n'y a aucune preuve que l'exécutif de Lugano ne soit pas capable de diriger l'administration efficacement, le premier argument de Baroni semble donc peu consistant. Il est probable que l'emploi

con divieto di esercitare attività lucrativa. Da dunque notare che se queste città operano in questo modo sicuramente ci sarà un motivo valido e osserva che sprattutto una città come Lugano, che si trova ora in fase di costruzione, necessiterebbe di un'organizzazione di questo tipo. Da ultimo osserva che sebbene non si fornisca una garanzia assoluta, un'organizzazione professionale permette di diminuire la possibilità di conflitti d'interesse tra attività pubblica e privata e ritiene che sia Rileva dunque che il gruppo PS avrebbe preferito che il tema in oggetto fosse stato affrontato e risolto in maniera diversa nell'ambito dell'esame in questione. »

⁷¹ Traduit de l'italien : «[...] sebbene precisi che nulla impedisce ai membri del gruppo PS di svolgere il proprio incarico a tempo pieno, come d'altronde sembrano già fare e in modo lodevole. Ribadisce però che la Città di Lugano è stata finora retta da un Municipio di milizia a tempo parziale e ritiene che il compito sia stato svolto molto bene e tutti ne siano soddisfatti. Prosegue notando che l'allargamento a sette Municipali conduce ad un'ulteriore separazione dei compiti e crede che questi Municipali impiegati a tempo parziale possano benissimo svolgere la loro attività, pur mantenendo la prerogativa particolare di Municipio di milizia e non professionista. Comunica che era stata presa in esame anche la possibilità di avere un Sindaco ed alcuni Municipali a tempo pieno, mantenendo gli altri a tempo parziale, ma si sarebbero creati degli squilibri, in quanto si sarebbero creati municipali di serie A e di serie B, professionisti o "dilettanti". »

actuel des municipaux dépasse le mi-temps, mais si une partie de ce temps n'est pas utilisée par la chose publique, mais pour garder un pied dans l'économie privée et en sentir le pouls, cela pourrait n'être pas si négatif pour l'activité de l'État. Concernant le fait de réduire les conflits d'intérêts, je rappelle que quelques kilomètres plus au Sud, il y a des gouvernements à temps plein où, en revanche, on assiste à toute sorte de conflits d'intérêts. Il s'agit donc d'une question d'éthique et de capacité à assumer ses propres responsabilités, cela dépend de comportement singulier et non de changements du temps de travail.»⁷² Rocco Olgiati (PLR) (Raccolta degli atti del consiglio comunale, 2004, p. 73)

Une dernière motion pour professionnaliser l'exécutif a été déposée le 10 février 2015. La commission chargée de l'étudier, estimant qu'il importe de conserver un pourcentage qui permette de maintenir une activité à côté du mandat d'élu, soutient qu'un bon compromis serait d'augmenter la fonction de maire et de municipal de 20 %, ce qui ramènerait la fonction à 70 et 80 % :

«Toutefois, la commission estime que le passage de la Municipalité à temps plein envisagé par la motion ne bénéficie pas d'un soutien politique suffisant. L'opposition au temps plein pour les Municipaux provient du fait qu'il existe encore un grand soutien et un grand attachement au système de milice d'une part. D'autre part, l'opposition au temps plein pour les Municipaux vient du fait qu'elle veut maintenir la possibilité pour les Municipaux à temps partiel de continuer leur activité indépendante ou dépendante et donc d'avoir un parachute professionnel, à activer une fois l'expérience de Municipalité terminée.»⁷³ (Raccolta degli atti del consiglio comunale, 2017, p. 2)

⁷² Traduit de l'italien : « Sottolinea dunque che non gli pare sufficiente affermare che tutte le città svizzere di dimensioni simili a Lugano adottano la pratica del tempo pieno, in quanto ciò che conta è valutare la qualità del lavoro dei vari Esecutivi. A questo proposito rileva che volgendosi al panorama svizzero attuale, gli esempi forniti dai vari Esecutivi non sono entusiasmanti e segnala che spesso si tratta di Municipi che hanno adottato il tempo pieno. Ritiene che la questione fondamentale sia di verificare se il Municipio a tempo parziale è in grado o meno di gestire la cosa pubblica ed in particolare se è in grado di governare l'Amministrazione correttamente. Constata dunque che finora non sussistono prove che l'Esecutivo di Lugano non sia in gradi di dirigere l'Amministrazione efficacemente e ribadisce dunque che il primo argomento sollevato dall'On. Baroni gli pare poco consistente. Ricorda inoltre che l'On Baroni ha fatto riferimento alla possibilità di ridurre i conflitti d'interesse e a questo riguardo replica che è un argomento che non lo convince affatto. Richiama infatti l'attenzione sul fatto che "qualche chilometro più a sud" ci sono dei Governi a tempo pieno, dove però si assiste ad ogni sorta di conflitto d'interesse. Dichiara quindi che si tratta di una questione di etica e di capacità di assumersi le proprie responsabilità piuttosto che di comportamento dei singoli e sottolinea che ciò non dipende da cambiamenti nel tempo lavorativo. »

⁷³ Traduit de l'italien : « La Commissione delle Petizioni ritiene tuttavia che il passaggio al tempo pieno dei Municipali prospettato dalla mozione non goda di sufficiente appoggio politico. L'opposizione al tempo pieno per i Municipali deriva da un lato dal fatto che vi è ancora un grosso appoggio e attaccamento al sistema di milizia da un lato, per cui non si vuole la professionalizzazione del Municipale. Dall'altro lato l'opposizione al tempo pieno per i Municipali viene dal fatto che si vuole mantenere la possibilità

On le voit, la majorité de droite luganaise est déterminée dans son refus de professionnaliser l'exécutif face à une gauche qui tente de le faire accepter, et ce, malgré une augmentation effective de la charge de travail. On peut comprendre cette opposition comme la volonté des élus PLR au pouvoir de conserver le monopole du pouvoir politique municipal tout en exerçant leurs activités professionnelles d'avocat, de notaire, d'architecte ou de chef d'entreprise, le tout impliquant par ailleurs un risque de conflits d'intérêts. On pense par exemple au cas d'un municipal en charge des constructions qui délivrerait les permis de construire alors qu'il est notaire ou architecte en sus de son mandat.

À Lugano, la non-obligation de dédier 100 % du temps de travail à son mandat n'est pas considérée comme un problème. Elle est au contraire revendiquée par les élus du PLR comme une ressource, car elle permettrait un meilleur contrôle de la société civile sur les affaires étatiques dont la professionnalisation déposséderait les régimes démocratiques. Le rôle d'un exécutif étant, pour le camp bourgeois, de défendre une vision libérale du rapport entre l'État et les citoyens, et non pas d'assurer une meilleure gestion des affaires courantes de la ville laissée à des fonctionnaires communaux dont c'est l'attribution. Le caractère politique, non gestionnaire et professionnaliste de la charge demeure donc primordial dans le contexte luganais. L' élu luganais au gouvernement de la ville exerce une fonction de gouvernement urbain où il partage une vision politique, alors que dans les villes professionnalisées, c'est le souci de la bonne gouvernance des affaires qui l'emporte et qui justifie que les élus s'y dédient à plein temps, c'est-à-dire comme pour une profession.

Les principaux arguments invoqués pour s'opposer à la professionnalisation de la part du PLR peuvent être résumés en quatre points. Le premier consiste à ne pas rompre avec la *tradition de milice* qui serait si particulière au canton du Tessin. Le deuxième entend protéger les citoyens contre une professionnalisation présentée comme un facteur de risques envers les libertés bourgeoises. Pour les opposants, avoir cinq élus qui se consacrent entièrement à leur mandat signifie une *extension du pouvoir étatique communal* avec le risque d'une autonomisation du politique qui verrait le pouvoir glisser vers les mains d'une technocratie étatique (Bleitrach et Chenu, 1974, p. 159). Le troisième argument concerne la taille de la ville qui ne semble pas avoir atteint un seuil critique qui justifierait que l'on se dote d'un exécutif entièrement professionnalisé. Le dernier argument concerne les conditions de sortie du mandat et défend l'idée que les élus puissent conserver une activité lucrative à côté de leur fonction pour s'assurer une réinsertion professionnelle à la fin du mandat dans le cas où ils échoueraient à se faire réélire ou décideraient de mettre un terme à leur carrière politique.

per il Municipale a tempo parziale di continuare la propria attività indipendente o dipendente e pertanto di disporre di un paracadute professionale, da attivare una volta terminata l'esperienza di municipale.»

La professionnalisation a donc progressé à Lugano, permettant aux élus qui le souhaitent de se consacrer pleinement à leur mandat sans dépendre d'un emploi ou d'avoir à disposer d'une fortune personnelle (Garrigou, 1992, p. 25). Nous avons pu voir que le PLR s'est opposé à la professionnalisation de la fonction sur la base d'une lecture libérale du rapport entre gouvernant et gouverné qui doit empêcher la constitution d'une technocratie politique qui confisquerait le pouvoir politique.

4.8 Synthèse et comparaison entre les villes

Que retenir de l'évolution de la rémunération des élus et des débats qui ont traversé les conseils communaux sur le niveau souhaitable de professionnalisation ?

4.8.1 Arguments pour et contre l'augmentation de la rémunération commune entre les villes et la position des partis

À l'exception des quelques riches débats que nous avons pu partager, la rémunération des élus a constitué un sujet tabou pour les élus des conseils communaux si l'on se réfère aux rares procès-verbaux où la question est abordée durant la seconde moitié du xx^e siècle. Il y a pour les élus de droite, notamment libéraux, qui appartiennent souvent aux catégories sociales les plus élevées et pour qui le fait de devoir payer pour faire de la politique n'est pas un problème, une forme de mépris à parler d'argent lorsque l'on exerce une charge publique volontaire (Garrigou, 1992). Comme le relève Garrigou pour la professionnalisation des députés français, ce sont les élus radicaux et socialistes qui vont principalement thématiser cet objet et chercher à justifier le niveau de rémunération adéquat : «*Il faut donc chercher dans la transformation de la composition sociale du personnel politique les raisons du relèvement de l'indemnité parlementaire*» (Garrigou, 1992, p. 21-22).

Si l'on tente à présent de synthétiser les arguments qui ont promu l'augmentation de la rémunération des élus et l'exclusivité du mandat, plusieurs résultats intéressants peuvent être relevés. Il y a comme nous l'avons vu pour chacune des villes un mandat rémunéré dès le xix^e siècle et ce, pour l'ensemble des membres de l'exécutif. Cette rémunération a par ailleurs évolué dans le temps en valeur nominale. Ce qui implique que malgré le principe du système politique de milice, un mandat à l'exécutif se doit d'être rémunéré. Dans les cas de Lausanne et de Lucerne, par exemple, le maire est même rémunéré et à plein temps depuis le milieu du xix^e siècle.

Pour fixer le niveau de rémunération adéquat, il s'est agi dans les cas lausannois, lucernois et zurichoïses, non seulement de permettre aux personnes

sans fortune de faire de la politique mais aussi d'empêcher que des ouvriers ou des employés y accèdent. C'est pourquoi les élus ont tenté de définir le profil type attendu à cette fonction pour ce niveau de rémunération. Autrement dit, ce niveau de rémunération adéquat devait appeler un profil d'élu ayant des compétences de gestion :

«La justification antiploutocratique de l'indemnité en était paradoxalement inversée: il ne s'agissait plus seulement d'ouvrir la carrière politique aux catégories sociales modestes, mais encore de ne pas dissuader des personnes aisées d'entrer. Le renversement n'était pas sans conséquence sur la définition du métier politique et sur les qualités associées à son exercice.» (Garrigou, 1992, p. 27)

Garrigou souligne bien dans le cas français que la question de la rémunération des élus ne se cantonne pas à l'assurance d'un niveau de vie, mais qu'elle façonne aussi les contours du statut d'élu sur la base d'un niveau de salaire: *«Au nom de la "misère du député", ce sont surtout les élus de la petite et moyenne bourgeoisie provinciale, qui furent les agents de la définition d'un statut économique de la profession politique.»* (Garrigou, 1992, p. 24)

Dans le cas de Lausanne, Lucerne et Zurich, nous avons vu que c'est surtout le parti radical et le parti socialiste qui ont participé à l'augmentation de la rémunération des élus. C'est pourquoi le niveau de rémunération que les conseillers communaux estiment correct pour un élu renvoie à leur propre couche sociale d'appartenance qui n'est ni celle des ouvriers, ni celles de la grande bourgeoisie. Le niveau de rémunération doit non seulement faire vivre, mais il doit aussi attirer des cadres compétents avec des capacités gestionnaires. Le salaire adéquat de l'élu, selon les arguments soutenus pour augmenter la rémunération des élus, doit assurer sa compétence (Garrigou, 1992). La rémunération doit permettre aux élus sans fortune – mais avec des compétences gestionnaires – de faire de la politique, sans pour autant dissuader les plus riches de briguer le mandat. C'est ce qui semble avoir préoccupé le législatif communal de 1945 à 2019. Voyons à présent comment les débats sur la rémunération des élus ont évolué dans le temps et sont devenus de plus en plus importants.

4.8.2 Chronologie de l'évolution du rapport à la rémunération des élus

La chronologie proposée ici doit nous permettre d'interpréter la question de la rémunération des élus et de fournir une grille de lecture contextuelle des raisons ayant alimenté les débats.

4.8.2.1 Fin XIX^e-1945

Lausanne connaît des débats au début du XX^e siècle, suivis de l'augmentation de la rémunération à l'occasion des deux conflits mondiaux, une revalorisation justifiée par l'idée de compenser l'inflation. Les débats liés aux rémunérations et à la professionnalisation de la fin du XIX^e siècle à 1945 ont été peu étudiés dans cette recherche, à l'exception de Lausanne qui mériterait que l'on s'y penche encore davantage afin de compléter notre étude sur la professionnalisation qui s'y est révélée plus ancienne qu'attendu. Toutefois, le cas de Lausanne et le niveau de la rémunération font apparaître que les élus touchaient des traitements depuis au moins le XIX^e siècle. Les fonctions de maire apparaissent déjà professionnalisées dans les cas lausannois et lucernois. La professionnalisation de l'entier de l'exécutif et le niveau de rémunération des élus s'inscrivent donc dans le prolongement d'une professionnalisation déjà amorcée durant la seconde moitié du XIX^e siècle.

4.8.2.2 1945-1980

Les années 1945 à 1980 connaissent une augmentation des rémunérations, sous des exécutifs de centre droit, qui permet partout de vivre de son mandat à plein temps. Comme nous l'avons vu, la rémunération en valeur nominale a principalement augmenté sous une majorité politique PLR. Cette hausse peut s'expliquer, d'une part, par le radicalisme – une forme d'étatisme – qui, à l'occasion des transformations de l'État survenues sous sa domination politique, a vu se développer un courant favorable à une démocratisation qui passerait par la possibilité offerte aux élus sans fortune d'occuper des charges publiques. D'autre part, ce radicalisme s'est prolongé durant la période post 1945 à travers les politiques keynésiennes menées en Europe, qui ne concernent certes pas la Suisse, demeurée libérale, mais où l'« étatisme » radical (influencé par le mouvement démocratique) (Degen, 2015) n'apparaît pas problématique jusqu'aux années 1970 et la reprise d'une rhétorique néolibérale qui renforce les critiques envers l'efficacité et l'efficience des services publics. La mise en œuvre de la Nouvelle Gestion Publique dans les administrations publiques suisses, qui intervient pendant les années 1990, est fondée sur les principes et les outils de la philosophie néolibérale (Giauque, 2003, p. 574) avec pour objectif de « *repenser l'articulation entre le politique et l'administration, pour éviter une politisation de l'administration et une managérialisation du politique* » (Emery, 2010, p. 25).

C'est surtout le PLR, notamment sa branche radicale qui impulse et accepte l'augmentation des rémunérations avec l'aide du PS à Lausanne, à Zurich et à Lucerne. La gauche du début du XX^e siècle n'y est pas opposée en soi sous réserve

que l'on augmente les bas revenus. Elle souligne l'inégalité des conditions de vie en pointant le système à deux vitesses en vigueur lorsqu'il s'agit d'évaluer quel est le minimum vital convenable selon la classe sociale concernée. La gauche radicale des années plus récentes (POP-PST) est plus généralement opposée à des salaires élevés pour les élus, car ils entretiendraient les inégalités sociales. La droite conservatrice telle l'UDC s'oppose par tradition idéologique à ce qui peut être perçu comme une plus forte extension de l'État. Sa critique des rémunérations des élus s'inscrit aussi dans une contestation des élites politiques et de leur déconnexion. En s'attaquant à la rémunération des élus, l'UDC veut apparaître comme un défenseur des petits revenus, les personnes retraitées par exemple, dont il peut espérer le vote. Les libéraux sont en revanche opposés à une fonction à plein temps. À Lugano, la rémunération des élus a augmenté sous le PLR, mais la gauche fait pression pour encourager le plein-temps de la fonction que la droite refuse.

4.8.2.3 1980-2019

La période 1980-2019 place l'argent public et les élites politiques sous le feu des critiques durant une récession qui a commencé à la fin des années 1970. Elle se caractérise notamment par des politiques d'austérité dans les villes et de précarisation du travail salarié. Les traitements sont de plus en plus thématiques et débattus et les élus les associent progressivement à l'augmentation plus générale de la rémunération des fonctionnaires communaux.

Les années 1980-2019 voient des remises en question plus importantes de la rémunération des élus, encouragées notamment par des scandales politiques et financiers qui impliquent des élus bien établis du PLR. Les critiques sont plus vives et s'intensifient avec des propositions de mesures d'économie dans l'administration zurichoise (rapport Hayek à Zurich)⁷⁴ où l'on supprime par exemple cinquante-deux postes d'enseignants sous la direction du municipal UDC Kurt Egloff (*L'Est vaudois*, 4 octobre 1984) dont le parti défend une ligne politique néolibérale. À Lucerne également, le canton adopte ouvertement une politique d'austérité dès 2013 et décrète en 2016 une semaine de congé supplémentaire dans les écoles afin de réaliser des économies budgétaires. La gauche radicale se révèle aussi plus critique en dénonçant l'augmentation des inégalités sociales. Les augmentations de la rémunération des élus se font alors plus discrètes, car de plus en plus débattues en plénum, et les élus se retrouvent sous le feu de la critique. À Zurich, Lausanne et Lucerne par exemple, le niveau de rémunération des élus est aligné sur celui des hauts fonctionnaires dès ces années. Sur le plan national, l'affaire de la conseillère fédérale Elisabeth Kopp connaît un retentissement national qui porte un coup à

⁷⁴ Le rapport est intitulé *Grobanalyse der Verwaltungsabteilungen der Stadt Zürich auf vorhandene Optimierungsmöglichkeiten* (Hayek-Bericht), Februar 1984.

la probité des gouvernants de l'État. Quelques années auparavant, l'éditorial du rédacteur en chef du magazine suisse romand *L'Hebdo* se demandait d'ailleurs si la moralité des élus était en baisse dans les gouvernements du pays :

«Tel gouvernant utilise l'argent des contribuables pour régler des factures personnelles, un autre viole une loi fiscale qu'il a lui-même conçue, un troisième fricote dans l'immobilier, son voisin accorde des passe-droits injustifiés... Ce qui frappe dans toutes ces "affaires" qui s'additionnent depuis quelque temps, ce n'est pas tant la gravité de chacune que leur nombre: en l'espace d'une législature, neuf cantons et plus de vingt-cinq conseillers d'État ont vu leur image ternie par l'un ou l'autre de ces mini scandales qui font les délices des revues satiriques. C'est beaucoup. De plus, le phénomène touche tous les grands partis politiques traditionnels [...]» (Péclet, *L'Hebdo*, 17 juillet 1986).

Ces scandales qui touchent les membres de gouvernements cantonaux et des grandes villes, relayés par la presse, alimentent durant les années 1980 la défiance de la population envers les élus et leur rapport à la rémunération de leur mandat.

À Lausanne, une affaire éclate dans la presse en avril 1989 qui touche le municipal en charge des services industriels, Michel Pittet (PRD). Les membres de la municipalité dont il est membre déposent une plainte contre l' élu accusé de ne pas avoir reversé les tantièmes touchés dans les conseils d'administration où il a siégé en tant que représentant de la ville (*24 Heures*, 4 mars 2004). Il est interdit de séance de municipalité et démissionne le 1^{er} septembre 1989. L'affaire est portée devant les tribunaux où il est accusé d'abus de confiance et de gestion déloyale (*24 Heures*, 3 avril 1990), avant d'être une première fois condamné par le Tribunal correctionnel de Lausanne. L'ex- élu sort cependant deux années plus tard, blanchi par le Tribunal fédéral (*24 Heures*, 4 mars 2004). La deuxième affaire qui provoquera une autre démission, éclate en janvier 1995 (*24 Heures*, 25 août 1995). Elle concerne Jean-Claude Rosset (Parti libéral), le municipal chargé des Travaux (1990-1993), puis de la Police de 1994 à 1995, accusé de ne pas avoir déclaré l'entier de ses revenus au fisc (*24 Heures*, 24-25 juin 1995). Il était alors administrateur et codirecteur d'une société active dans les travaux de bâtiments où il aurait perçu des ristournes pour un total de 220 000 CHF entre 1985 et 1990 (Dupertuis, 13 janvier 1995). L'affaire provoque une polémique lorsqu'il apparaît que l' élu touchera malgré tout une «*indemnité de départ*» équivalant à six mois de salaire, soit 78 300 CHF (*24 Heures*, 24-25 juin 1995). Ce qui conduira la syndique en fonction, Yvette Jaggi, à annoncer une révision du règlement pour l'échéance électorale de 1997.

En 2018, le municipal et conseiller national PLR Olivier Français est accusé par la municipalité de Lausanne d'avoir conservé une rémunération exceptionnelle

de 80 000 CHF perçue dans le cadre du conseil d'administration d'une entreprise dont la ville est actionnaire. L' élu a transféré cette somme à une association, alors qu'il aurait dû, selon le règlement municipal, la reverser à la caisse communale (*Le Temps*, 19 avril 2018).

Au Tessin, les années 1980 voient défiler plusieurs scandales. En 1982, le conseiller d'État socialiste Benito Bernasconi est jugé, mais pénalement blanchi, pour avoir touché 30 000 CHF de la part de l'entreprise de construction à qui avait été confiée la construction d'un gymnase. En 1985, un scandale immobilier secoue encore le canton, dans lequel plusieurs personnalités tessinoises sont accusées d'escroquerie, faux et faux dans les titres dans le cadre de transactions immobilières (Agence télégraphique suisse, 3 juin 1986). Parmi les personnes arrêtées, le conseiller d'État Ugo Sadis, en charge du Département des travaux publics et ancien conseiller communal de la ville de Lugano, qui est accusé d'avoir empoché illicitement 100 000 CHF lors de la vente de son immeuble. Il démissionne sur-le-champ.

À Zurich, le municipal Kurt Egloff (UDC) et le maire Thomas Wagner (PLR) sont condamnés en novembre 1989 à 5 000 CHF d'amende par le Ministère public du district de Zurich pour avoir violé le secret professionnel en remettant des documents confidentiels, relatifs à la révision du plan de zones et de constructions de la ville, à des milieux immobiliers (Agence télégraphique suisse, 3 janvier 1990; Crettenand, 1^{er} mars 1990). Le municipal Egloff est accusé, en outre, d'avoir dissimulé une infraction routière qui lui a valu un retrait de permis de conduire de plusieurs mois en 1987.

Ces scandales politiques portent un coup à l'image des élus et questionnent leur rapport à l'argent. Ce qui, dans un contexte de remise en question de la place de l'État et de l'argent public, donne du grain à moudre aux forces politiques néolibérales portées par l'UDC. À gauche, la critique porte plutôt sur la problématique du rapport entre les élus et les intérêts qu'ils favorisent, une situation que l'on estime due à un manque de professionnalisation du mandat qu'il importe de plus clairement réglementer.

Que peut-on retenir de cette analyse historique du système de rémunération de ces quatre villes? Quatre principaux apports, selon nous. Premièrement, on constate que dans chacune des villes, les élus sont rémunérés depuis le XIX^e siècle déjà. Il s'agit d'un apport important qui permet de fortement nuancer l'idée de la tradition d'un système politique suisse peu ou pas professionnalisé.

Deuxièmement, nous remarquons que la professionnalisation n'a pas provoqué de débat de fond de 1945 à 2020 dans les villes où le mandat se pratique déjà à plein temps (Lausanne, Zurich et Lucerne). Autrement dit, une fois formellement acceptée, la professionnalisation des exécutifs communaux en matière d'exclusivité de la charge n'est jamais remise en cause.

Troisièmement et contrairement à Lausanne, à Zurich et à Lucerne, la prégnance d'une élite politique de droite à Lugano a mis en échec les tentatives de professionnalisation de cet exécutif urbain. Et ce, notamment en se prononçant contre l'exclusivité de la charge, car le camp bourgeois souhaite conserver la possibilité d'exercer cette fonction comme une activité accessoire.

En revanche et quatrièmement, si ce n'est pas le caractère professionnel et exclusif (à plein temps) qui est remis en cause à Lausanne, à Zurich et à Lucerne, c'est le niveau de rémunération du mandat qui est l'objet des discussions. Nous avons pu remarquer que les débats portaient essentiellement sur la comparaison entre le salaire d'un élu et celui d'un salarié subalterne (par exemple un ouvrier qualifié ou une infirmière).

C'est ce qui va nous conduire dans ce qui suit à effectuer une comparaison historique entre le salaire d'un municipal et celui d'un ouvrier qualifié. Cet exercice nous permettra de nous détacher de l'évolution nominale des salaires des municipaux telle que nous l'avons constatée, pour nous demander dans quelle mesure la professionnalisation politique a augmenté, a réduit ou a maintenu constant l'écart entre le salaire d'un municipal et celui d'un ouvrier qualifié. Notre hypothèse est que la professionnalisation, en attirant à cette charge des élus professionnels et moins notables, a entraîné une convergence de la rémunération des élus sur l'échelle salariale. Ainsi, l'enjeu du niveau de rémunération des élus est donc à rechercher dans la transformation de la *composition sociale* du personnel politique (Garrigou, 1992, p. 21).

4.9 La professionnalisation comme processus de convergence de la rémunération des élus

L'évolution nominale de la rémunération ne permet pas d'évaluer le niveau de vie procuré par un salaire. Autrement dit, il est difficile de juger si en termes réels, le salaire perçu par les élus a augmenté, a baissé ou est resté stable.

La comparaison entre cette rémunération et le salaire moyen d'un ouvrier nous semble pertinente, car il n'a jamais existé de salaire minimum uniformisé en Suisse et ce salaire est un revenu de subsistance que l'on peut considérer sans hésiter comme un salaire permettant de vivre à une époque donnée⁷⁵. Ce salaire est « professionnel » au sens où il permet de reconstituer la force de travail : le paiement d'un loyer, de la nourriture, des transports, des biens d'équipement et des loisirs, un ensemble qui varie en fonction des périodes historiques et des

⁷⁵ Le niveau de salaire est plus précisément « – dans ses conditions minima – liées à un standard social historiquement donné. Mais il est déterminé par les rapports de force entre le capital et le travail. » (Artous et al., 2015, p. 27).

rapports de force politiques. Il s'agit d'un minimum social requis pour pouvoir considérer qu'une rémunération est professionnelle et non extraprofessionnelle, accessoire ou honorifique.

Cette méthode est heuristique, car elle nous permet de contextualiser le pouvoir d'achat d'un municipal d'une époque donnée en l'illustrant par le pouvoir d'achat qu'il posséderait aujourd'hui comparé à celui d'un ouvrier qualifié moyen aujourd'hui. La comparaison permet de déterminer où se situe la fonction politique la plus élevée de la commune dans la hiérarchie salariale. Elle permet surtout de mesurer l'écart entre un salaire social de subsistance qui serait théoriquement suffisant pour rendre une fonction professionnelle et un salaire qui, dépassant ce seuil théorique de la professionnalisation tendrait également à attirer un profil d'élu légitime pour ce salaire.

4.9.1 Comparaison entre salaire ouvrier et rémunérations des membres des exécutifs

En comparant les villes, on constate qu'elles suivent toutes une tendance croissante concernant la rémunération de leur exécutif dans le temps pour la période 1900 à 2014.

Le tableau 20 montre que la rémunération annuelle des élus a évolué dans la même direction pour les quatre villes. Les traitements suivent une tendance croissante, doublant, voire triplant progressivement entre 1900 et 1945. Ils connaissent un bond en valeur nominale durant la période des « Trente Glorieuses ». Soulignons que la rémunération des élus connaît une forte augmentation entre 1975 et 1990, puis se stabilise en 2014 où elle tend à converger dans les trois villes professionnalisées et cela, quelle que soit la taille de leur population. Le salaire d'un haut cadre du secteur de la finance est d'environ 60 000 CHF durant les années 1900, ce qui ne constitue pas en soi une anomalie pour ce type de fonction (Mazbouri, 2005, p. 140).

Comme nous pouvons le constater, les montants en valeur nominale ne nous renseignent en rien sur le niveau de vie qu'ils peuvent assurer. Afin d'évaluer de manière relative le salaire de la Municipalité et de sa fonction, nous procédons à une comparaison avec le salaire d'un ouvrier qualifié. Le graphique 16 ci-dessous illustre le rapport entre le salaire de l'exécutif et le salaire d'un ouvrier qualifié moyen à chaque législature. On constate ainsi qu'en 1900 le salaire d'un municipal était d'environ 5 à 7 fois supérieur à celui d'un ouvrier. Au fil du temps, le rapport entre le salaire des municipaux et celui d'un ouvrier qualifié se stabilise autour de 3,5 fois.

Tableau 20. Évolution de la rémunération annuelle des municipaux à Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano et du salaire d'un ouvrier qualifié en CHF ⁷⁶

Année ⁷⁷	Zurich	Lausanne	Lucerne	Lugano ⁷⁸	Salaire ouvrier qualifié ⁷⁹	Salaire haut cadre du privé ⁸⁰
1900	7 000	5 000	6 000	3 500	975	60 000 ⁸¹
1945	21 600	14 000	14 000	6 000	4 577	? ⁸²
1975	110 750	84 000	66 621	15 000	27 988	?
1990	235 999	172 114	176 000	23 000	51 132	?
2014	244 759	247 205	247 235	105 847	70 284	538 070 ⁸³

Sources : Procès-verbaux des conseils communaux, préavis, articles de presse et OFS

L'évolution du rapport salarial se réduit et se stabilise sur l'entier du xx^e siècle (Graphique 16). Si le rapport salarial entre un ouvrier et un municipal diminue dans le temps – passant de sept à trois – on peut s'attendre à ce que cette fonction et sa rémunération attirent une autre classe d'individus.

⁷⁶ Si nous prenons comme point de comparaison le salaire moyen d'un ouvrier qualifié, c'est, d'une part, parce qu'il y est fait régulièrement référence dans les débats du conseil communal à Lausanne et, d'autre part, parce qu'il constitue un salaire de subsistance (voir p. 170 pour une définition plus détaillée).

⁷⁷ Pour comparer les rémunérations entre villes, il a fallu sélectionner des années qui le permettaient et pour lesquelles les informations étaient disponibles. À savoir salaire de Zurich en 1945 (1947) 1990 (1991), Lucerne en 1945 (1943) et 1975 (1971), Lugano 1990 (1987) et 2014 (2016).

⁷⁸ Temps partiel: 40 % pour les municipaux et 50 % pour le maire jusqu'en 2004 et 50 % et 60 % dès 2004.

⁷⁹ Montant élaboré par l'auteur sur la base des Statistiques historiques de la Suisse de 2019 en ligne : <https://hso.ch/fr> (G.l. : Gains horaires moyens d'ouvriers et ouvrières de 1831 à 1995, nombres absolus et indices (1)) et sur la base des statistiques de l'Office fédéral de la statistique (OFS) – Enquête suisse sur la structure des salaires (Divisions économiques : T1_b, NOGA08) (2014).

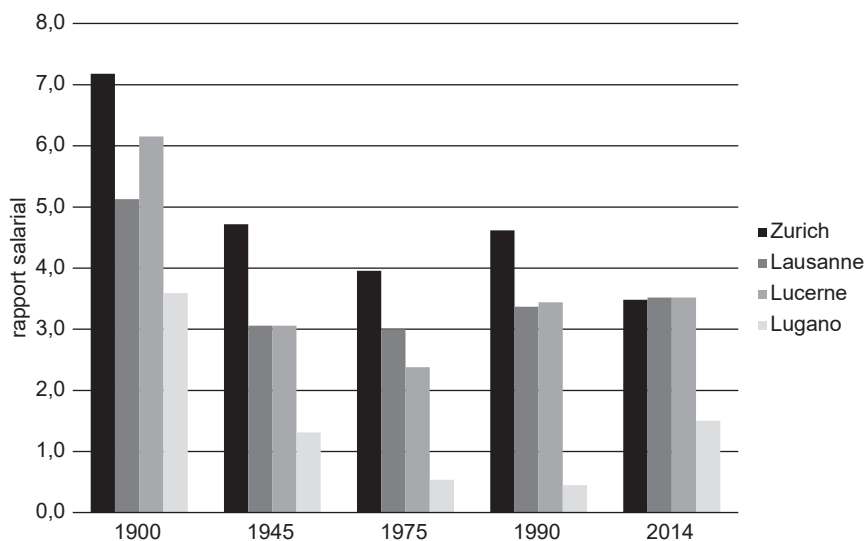
⁸⁰ Selon l'OFS (2015) les salaires des top managers qui représentent 10 % des cadres supérieurs les mieux payés varient fortement selon les secteurs d'activité. Dans le secteur de la santé, la rémunération brute est supérieure à 20757 CHF par mois, de 41390 CHF dans les banques et de 42888 CHF dans le secteur pharmaceutique. <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/39775>, consulté le 5 avril 2024.

⁸¹ Sur la base des traitements de 1907 de Léopold Dubois en tant que responsable bancaire pour le Bankverein suisse à Bâle (Mazbouri, 2005, p. 140).

⁸² La rémunération qui provient du secteur privé est difficile à identifier. À notre connaissance, il n'existe pas de statistiques systématiques sur la rémunération des dirigeants d'entreprises ou de cadres du secteur privé qui couvriraient le xx^e siècle. Les informations sont parcellaires.

⁸³ Salaire mensuel d'un top manager du secteur bancaire (OFS, 2015) que nous avons multiplié par treize mois pour obtenir un salaire annuel : 41390 CHF bruts x 13 mois = 538070 CHF bruts.

Graphique 16. Rapport entre le salaire d'un ouvrier qualifié et le salaire d'un municipal 1900-2014⁸⁴



À titre de comparaison, le salaire d'un cadre du secteur privé dans le domaine de la finance (Tableau 20) avoisine 60 000 francs suisses durant les années 1900. Ce traitement correspond selon les chiffres de l'historien Malik Mazbouri à 25 fois le salaire d'un ouvrier qualifié⁸⁵ et à 4 fois celui d'un haut fonctionnaire de la Confédération (Mazbouri, 2005, p. 140) :

«Nullement exceptionnelle s'agissant du traitement d'un responsable bancaire de ce niveau, cette somme impressionnante – vingt-cinq fois supérieures, à peu près, au salaire d'un ouvrier qualifié et quatre fois plus importantes que le traitement maximum d'un haut fonctionnaire de la Confédération – résume la force d'attrait évidente du secteur privé sur des sujets susceptibles, comme Dubois, d'intéresser également le haut de la fonction publique» (Mazbouri, 2005, p. 140).

⁸⁴ Basé sur le salaire d'un ouvrier qualifié (Tableau 20).

⁸⁵ Le salaire d'un ouvrier qualifié calculé dans ce cas apparaît 2,5 fois plus élevé que celui que nous avons utilisé : $60\,000/24 = 2\,500$ francs suisses.

Nous pouvons émettre l'hypothèse que la professionnalisation participe également d'une sorte de déclassement social relatif⁸⁶ d'une fonction autrefois occupée par la moyenne ou la grande bourgeoisie locale à son occupation actuelle par une couche moyenne diplômée. La prosopographie que nous réaliserons dans le prochain chapitre nous permettra de vérifier plus solidement si nous assistons effectivement à ce processus.

En présentant la rémunération des exécutifs cantonaux, qui perçoivent en moyenne pour la période récente 200 000 CHF à 300 000 CHF annuels (chap. 4.3.2; Graphique 14, p. 117), nous avons pu constater que le salaire des municipaux en était proche, voire similaire. Un constat qui semble confirmer que la professionnalisation fait converger le niveau des rémunérations et, par conséquent, le profil des élus attendus pour un mandat politique professionnalisé.

On comprend dès lors qu'en comparaison des cadres du secteur privé, la *rémunération des municipaux* et *l'exclusivité de la charge*, qui a lieu au moment de la professionnalisation officielle (à Lausanne, Zurich et Lucerne), rend la charge de ces municipalités similaire à un emploi du sommet *salarial* des cadres du secteur public avec l'écart qui le caractérise par rapport à celui d'un ouvrier. Et ce malgré le fait que seuls 0,3 % des salariés suisses en 2014 touchent un salaire supérieur à 200 000 CHF, 1,1 % en 2016, et 1,5 en 2018 (OFS – Enquête suisse sur la structure des salaires, 2020). Voyons à présent ce qu'il en est du ratio salarial au sein de l'administration des villes.

4.9.2 Comparaison du ratio salarial dans l'administration publique urbaine

Les membres de l'exécutif figurent légèrement au-delà du sommet de la hiérarchie des professions de l'administration communale. Le rapport entre le salaire de l'employé au bas de l'échelle et le salaire le plus élevé, varie de 3 à 5 durant la période 1945-2020. À Zurich, en 1947, l'échelle des traitements de la ville est organisée en dix-huit classes salariales. L'employé le moins bien payé touche une rémunération de 5 292 CHF annuels alors que le cadre de l'administration le mieux payé touche 17 220 CHF (rapport de 3,25). Les directeurs des services du gaz, de l'eau, de l'électricité, du tram et l'ingénieur en chef des centrales hydroélectriques sont hors classe et peuvent exceptionnellement recevoir un salaire maximal de 21 600 CHF (rapport de 4 avec le salaire le moins élevé) (Amtliche sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von behörden der Stadt

⁸⁶ Cela s'explique par le fait que le salaire d'un ouvrier qualifié partait déjà de très bas ce qui entraîne que l'écart entre l' élu et l' ouvrier sur un plan salarial se réduit.

Zürich, 1947, Bd. XXVI, p. 113-124). C'est aussi ce que perçoivent les membres de la municipalité de Zurich (Tableau 16, p. 136).

Voici quelques exemples de professions. Dans la classe 18 (la plus élevée), on retrouve ainsi le secrétaire municipal (*Stadtschreiber*), un inspecteur des finances, un inspecteur de police ou un chef de service. Dans la classe salariale la plus basse, on trouve un travailleur de la terre (*Erdarbeiter*), un travailleur forestier ou un aide-cuisinier. Au milieu, à la classe 9, un chef de garage, un détective de police, un contrôleur de tram (*Kontrolleure der Strassenbahn*), un chef de dépôt ou un chef de garage. Un chauffeur d'autobus ou un policier se situent par exemple en classe 6 (salaire compris entre 6444 CHF et 8220 CHF), et un juriste en classe 13 (de 8976 CHF à 11760 CHF) (*Amtliche sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von behörden der Stadt Zürich*, 1947, Bd. XXVI, p. 113-124).

À Lausanne en 1956, l'échelle des traitements est basée sur vingt classes salariales. Le salaire le plus bas de la commune figure à la classe 20 avec 7 000 CHF annuels. Le salaire le plus élevé se situe dans la classe 1 avec un maximum de 25 500 CHF (cas spéciaux réservés). Ce qui donne un rapport de 3,6 entre le salaire de la classe la plus basse et le salaire de la classe la plus haute (*Bulletins du conseil communal de Lausanne* du 13 décembre 1955, p. 1006).

En 1989, l'échelle des traitements de l'administration communale lausannoise⁸⁷ est divisée en vingt-cinq classes, avec le salaire le plus bas fixé à 35 103 CHF et le salaire le plus élevé (qui correspond à la classe 1A) à 137 691 CHF (*Bulletins de la ville de Lausanne*, 1988, p. 306). Ce qui donne un ratio de 3,9. Le salaire des conseillers municipaux se situe hors classe puisqu'il est fixé pour 1989 à 162 014 CHF et dépasse ainsi le sommet des cadres de l'administration communale. Le rapport entre le salaire d'un municipal et celui de l'employé le moins bien payé de l'administration se situe en 1989 à 4,6 (*Bulletins de la ville de Lausanne*, 1988, p. 306).

À titre de comparaison, en 1988, le rapport salarial entre le cadre le mieux payé et l'employé le moins bien payé était de 4,59 pour l'administration cantonale vaudoise, de 5,62 pour l'État du canton de Genève, de 4,44 pour la ville de Berne, de 5,96 pour la ville de Zurich et de 6,81 pour l'administration fédérale (*Bulletins de la ville de Lausanne*, 1988, p. 317)⁸⁸.

En 2020, le nombre de classes dans l'échelle salariale communale à Lausanne a été réduit à seize. Le salaire le plus bas est fixé à 57 949 CHF et le plus élevé à 229 008 CHF. Soit un ratio de 3,9 entre le cadre le mieux payé de l'administration

⁸⁷ Les annuités ne sont pas comprises dans ces salaires.

⁸⁸ Ces chiffres comparatifs sont à prendre avec précaution, car ils ont été communiqués par le syndicat radical lausannois de l'époque, Paul-René Martin, pour soutenir son projet d'augmenter la rémunération des cadres de l'administration communale. L'écologiste Daniel Brélaz, encore conseiller communal en 1988, conteste les écarts présentés dans les autres administrations publiques qu'il estime moins élevés.

et l'employé communal le moins bien payé⁸⁹. Le salaire des municipaux se situant à 247 947 CHF (Tableau 13, p. 120), le rapport est de 4,27.

À Zurich, l'échelle salariale pour 2020 est divisée en dix-huit niveaux (Städtisches Lohnsystem (SLS) Lohnskala Nr.1 gültig ab 1. April 2020)⁹⁰. Le salaire minimum dans l'administration est de 47 513 CHF et le salaire maximum de 244 759 CHF sur treize mois. Le salaire des municipaux est limité à 109 % et à 118 % du maximum de la classe 18 (la plus élevée) selon le règlement du personnel communal (Personalrecht, art. 55). Ce qui représente un rapport de 5,1 qui a donc sensiblement augmenté depuis 1947 quand il se situait à 4.

Les écarts salariaux qui existent entre l'administration communale et les ouvriers qualifiés nous invitent à ouvrir une réflexion sur la professionnalisation politique que nous pourrions qualifier de processus qui confie à une classe « ni trop haute, ni trop basse » – correspondant au niveau salarial maximal de ce à quoi les classes moyennes supérieures diplômées peuvent prétendre – la fonction de membre d'un exécutif politique.

Le salaire élevé des membres de l'exécutif des villes prend toutefois une autre signification si on le compare cette fois aux dirigeants d'entreprises suisses cotées en Bourse. À titre anecdotique et à défaut d'avoir conduit des recherches académiques ou officielles sur la question, on rappellera la récente étude du syndicat UNIA qui porte sur les trente-sept plus grandes entreprises helvétiques et montre que pour 2018 le rapport entre les rémunérations s'établit à 1:134⁹¹. Par ailleurs, 65,3 % du corps électoral helvétique ont rejeté une initiative populaire nationale lancée par les jeunesses socialistes, intitulée « 1:12 – Pour des salaires équitables », qui visait à réduire les inégalités salariales en Suisse. On constate que le ratio 1:3 observé dans les exécutifs urbains suscite plus de débats que celui qui prévaut dans le secteur privé et semble constituer l'écart politiquement et socialement acceptable pour une fonction politique professionnalisée.

⁸⁹ <https://www.lausanne.ch/officiel/travailler-a-la-ville/salaires-et-reglements/salaires-cotisations/salaires.html>, consulté le 17 mars 2021.

⁹⁰ https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/jobs/anstellungsbedingungen/lohn_praemien/Lohntabellen_Lohnauszahlung.html, consulté le 17 mars 2021.

⁹¹ https://www.swissinfo.ch/fre/politiques-salariales_1-%C3%A9cart-de-salaire-reste-%C3%A9norme-dans-les-grandes-entreprises/45024860, consulté le 13 décembre 2020.

4.10 Conclusion du chapitre 4

Le phénomène de professionnalisation de l'exécutif, celle-ci entendue comme une fonction qui permet d'en vivre sans dépendre d'un autre emploi, a été très précoce à Lausanne, à Lucerne et à Zurich. Sur le plan méthodologique, l'approche historique et l'étude des procès-verbaux des législatifs communaux sont particulièrement fécondes, car elles permettent de relativiser le caractère récent ou nouveau de la professionnalisation politique dans les villes pour les fonctions exécutives. La professionnalisation s'est imposée comme un état de fait, la question centrale n'étant pas de savoir si l'on devait avoir un exécutif professionnalisé, mais plutôt quel devait être le salaire de cette fonction.

Le cas luganais a montré qu'il persiste des situations urbaines dans lesquelles le maintien et la domination historique d'élus de droite au pouvoir sont assortis de fortes résistances à la professionnalisation de l'exécutif de la ville dont le taux d'activité demeure à 50%. Ces élus, qui occupent principalement une activité libérale (essentiellement d'avocat comme nous le verrons dans le prochain chapitre), souhaitent conserver le contrôle des activités étatiques malgré des tâches de plus en plus contraignantes et l'exercice de leurs activités professionnelles (et entrepreneuriales ou financières) parallèles. Les élus luganais soulignent, on l'a vu, quatre raisons principales de ne pas entièrement professionnaliser leur mandat. Le premier argument tient à la volonté de conserver le système de milice qui serait une particularité régionale. À travers le deuxième argument, on s'inquiète de l'extension du pouvoir étatique communal avec le risque d'une autonomisation du politique qui menacerait de voir le pouvoir passer dans les mains d'une technocratie étatique. Le troisième argument soutient que la ville de Lugano serait encore trop petite pour que les élus prétendent devoir tout leur temps à la ville. Le dernier argument suggère qu'il serait préférable de conserver un pied dans le secteur privé afin de rendre moins difficile la réinsertion professionnelle en cas de retrait ou de non-réélection au mandat.

L'analyse des débats met en évidence que l'enjeu du niveau de rémunération porte sur la possibilité de recruter des cadres supérieurs. L'analyse des procès-verbaux de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano nous a non seulement permis d'éclairer quels étaient les arguments avancés pour ou contre une augmentation de la rémunération, mais aussi de faire ressortir que la fonction d'élu à l'exécutif d'une grande ville était perçue par les membres du législatif comme une fonction politique professionnelle, gestionnaire et aristocratique. L'exécutif appelait non pas des personnes ordinaires à l'exercice de cette fonction, mais des cadres. L'analyse de ces quatre villes s'est révélée innovante en ce qu'elle a permis d'illustrer que la question de la professionnalisation des exécutifs urbains ne consiste pas seulement à savoir si les municipaux doivent vivre de leur mandat, mais plutôt qui doit en vivre.

La comparaison de l'évolution du salaire des membres de l'exécutif de nos quatre villes avec le salaire d'un ouvrier moyen a permis de constater que bien que le salaire nominal des élus ait augmenté dans le temps, la position relative de ces derniers sur l'échelle salariale a diminué puis stagné. Il en va de même de ce rapport au sein de l'administration publique. Ce constat ouvre des pistes de réflexion sur le processus de professionnalisation politique. Si jusqu'à présent la littérature a surtout mis en relation la professionnalisation et l'augmentation des ressources matérielles dont bénéficient les élus (Borchert 2003 ; Geser et al., 2012, p. 106 ; Mévellec et Tremblay 2016, p. 98), nos résultats nous incitent à interroger la relation qui peut exister entre la professionnalisation et les caractéristiques sociologiques des élus urbains (Garrigou, 1992, p. 22), observées ici à l'échelle salariale. Nous pensons que les politologues gagneraient en finesse d'analyse en étudiant la professionnalisation politique comme un processus de convergence et de déclasserement relatif des élus, plutôt que comme un processus de plus grande sélectivité sociale souvent confondu dans la littérature scientifique avec l'augmentation du nombre des élus possédant un titre universitaire. Rappelons-nous, les élus visaient à recruter de bons profils de gestionnaires. C'est-à-dire des hommes et des femmes qui agissent en totale conformité avec le cadre fixé. Les élus municipaux sont ainsi socialement placés au-dessus des catégories ouvrières et employées, mais ils sont aussi en dessous des dirigeants d'entreprises des grandes villes.

Ce qui nous conduit à l'idée qu'étudier sur le long terme la position relative des élus sur l'échelle salariale, c'est se permettre d'affiner notre compréhension à la fois de la position du membre d'un exécutif dans la hiérarchie sociale et du prestige d'une fonction politique pleine de contraintes (exposition publique, devoir de probité, de sobriété, etc.). C'est pourquoi la comparaison historique avec d'autres positions dans la hiérarchie salariale, nous permet de positionner les élus et, à travers eux, d'évaluer le prestige matériel conféré à une fonction dans l'État. Ce qui apporte des éléments de réflexion plus généraux sur la transformation historique de la place des fonctions politiques et des élus dans la pyramide sociale passée et contemporaine. Nous allons tester ce constat en recourant à une approche prosopographique qui permettra de comprendre dans quelle mesure la « *composition sociale* » (Garrigou, 1992, p. 21) des exécutifs des grandes villes suisses a changé.

Chapitre 5

L'évolution comparative du profil sociologique et politique des municipaux : du notable au professionnel de la politique ?

5.1 Objectif du chapitre 5 et éléments théoriques introductifs

À travers la réalisation d'une biographie collective des élus des exécutifs de nos quatre villes, nous entendons étudier l'évolution du profil sociologique des élus de l'après-Seconde Guerre mondiale à nos jours. Nous prendrons en considération divers indicateurs sociographiques et politiques tels l'âge, la longévité politique, l'origine géographique, l'origine sociale, le niveau de formation, la possession d'un grade militaire, la profession et le sexe. Ces indicateurs seront étudiés de manière historique et comparative (comparaison entre les villes), mais également en regardant parfois comment ceux-ci varient en fonction des appartenances partisans.

Au-delà de l'étude même du profil social et de ses changements historiques, un questionnement sera au centre de ce chapitre : nous chercherons à déterminer dans quelle mesure les villes dont le mandat est à temps partiel attirent davantage des élus ayant un profil proche de la figure du notable en comparaison de villes où le mandat est professionnalisé et pour lesquelles on peut s'attendre à ce que les élus s'approchent davantage de la figure du professionnel de la politique (pour plus de précisions théoriques sur ces deux figures, voire la sous-partie suivante). Plus précisément, ce chapitre pose le questionnement général suivant :

- Comment le profil social des élus change-t-il dans le temps et comment se différencie-t-il entre ces villes ?
- Comment le profil de l' élu change-t-il selon l' appartenance partisane ?
- Peut-on identifier une figure type d' élus (notable ou professionnel) qui prévaudrait au sein de nos villes et qui se distinguerait par son niveau de professionnalisation ?
- Les mandats professionnalisés démocratisent-ils le profil sociologique des élus ?

À propos de cette dernière question, nous devons rappeler que la professionnalisation du mandat est ancienne à Zurich, à Lausanne et à Lucerne où les élus peuvent se consacrer entièrement à leur mandat depuis le début du xx^e siècle. Dans certains cas, ainsi à Lausanne, le mandat est une fonction à plein temps dès 1914. En 2020, Lugano demeure la seule ville de notre étude à n' être toujours pas entièrement professionnalisée (semi-professionnalisée). Étant donné la périodisation de cette recherche et le fait que durant ce laps de temps trois de nos villes sur quatre se sont révélées déjà professionnalisées – un résultat inattendu au début de la recherche – nous ne chercherons pas à étudier de manière causale un soi-disant passage du notable au professionnel, souvent mentionné dans la littérature. Mais nous nous emploierons d' abord à évaluer si un contexte professionnalisé (Lausanne, Zurich et Lucerne) attire davantage des profils de professionnels de la politique et comment des contextes semi-professionnalisés (comme à Lugano) attirent plutôt des profils sociaux se rapprochant de l' idéal type du notable.

À l' aide des différents indicateurs sociographiques que nous avons mentionnés, nous chercherons, d' une part, à voir comment le profil des élus change dans le temps, entre nos villes ou en fonction de l' appartenance partisane et, d' autre part, à identifier, le cas échéant, des caractéristiques sociales correspondant davantage au profil idéal-typique du notable ou à celui du professionnel de la politique.

5.1.1 Les figures idéaltypes du notable et du professionnel : quelques précisions théoriques

Le **notable** se caractérise comme une personne d' un âge avancé qui arrive tardivement à l' exécutif d' une ville et qui une fois élue, y siège durant de longues années. Son élection est tributaire de son ancrage local fort. Sur le plan de la formation, il est essentiellement issu des filières du droit et tend à exercer une profession libérale lui permettant de concilier des occupations dans plusieurs sphères, de son mandat d' élu à sa profession. Socialement, il est issu de la moyenne ou de la grande bourgeoisie, n' a pas besoin d' un salaire tiré d' un mandat pour vivre et bénéficie du prestige social de sa famille qu' il convertit en capital politique. Durant son parcours, le notable est souvent passé par l' armée où il a occupé une fonction dirigeante d' officier qui a contribué à développer une capacité à diriger les hommes et les femmes de l' administration

communale. Figure paternelle dans sa ville, il est un de ceux vers qui les habitants se tournent sans passer par les partis; il s'agit souvent d'un homme.

Le **professionnel de la politique** est une personne plus jeune, arrivée précocement à l'exécutif de la ville pour y siéger pour une durée plus courte que les notables, en tant que représentante d'un parti politique. Figure plutôt effacée, son élection n'est pas fortement liée à son capital d'autochtonie. Socialement, il provient souvent de la fraction intellectuelle de la moyenne bourgeoisie, mais plus généralement de la petite bourgeoisie et des employés salariés. Il n'est par ailleurs pas passé par le service militaire. Universitaire et très diplômé, il a tendance à être issu des facultés de sciences humaines et sociales et de cursus plus diversifiés. Professionnellement, il occupe avant son élection une profession directement liée au champ politique comme cadre dans le secteur public ou un emploi de secrétaire d'association.

Le tableau 21 résume comment chaque indicateur sociographique varie en fonction du profil type de notable ou professionnel de la politique.

Tableau 21. Indicateurs de distinction entre le notable et le professionnel de la politique

Profil	Âge	Âge d'accès	Longévité	Ancrage local	Origine sociale	Formation	Grade à l'armée	Profession	Sexe
Notable	Âgé	Tardif	Longue	Forte	Moyenne bourgeoisie	Droit	Min. officier	Professions libérales: avocats	H
Professionnel de la politique	Jeune	Précoce	Courte	Faible	Petite bourgeoisie Employés/ salariés	Diversifiée et Sciences humaines et sociales	Aucun (ou soldat)	Cadre du public et professions politiques	H/F

5.1.2 L'effet ambivalent de la professionnalisation politique sur le profil des élus

Avant d'analyser l'évolution du profil social de nos élus, nous devons encore faire ici un rappel théorique déjà évoqué dans le chapitre 2 sur l'effet ambivalent que la professionnalisation peut avoir sur le profil des élus.

Ainsi que nous l'avons vu au chapitre 2, il faut rappeler que les processus de professionnalisation des mandats politiques ont un effet ambivalent. D'une part, la professionnalisation implique une relative autonomisation du champ politique avec, de ce fait, une plus grande sélectivité: il faut être de plus en

plus un spécialiste du champ politique pour pouvoir occuper ces fonctions. Ce qui signifie, par exemple, avoir suivi un parcours de formation en lien avec le champ politique, d'avoir cumulé des expériences professionnelles et associatives pour prétendre se porter candidat et augmenter ses chances d'être élu à l'exécutif d'une grande ville.

D'autre part, la professionnalisation a un effet de démocratisation, car elle ouvre la fonction à des élus sans fortune et qui ont besoin d'un salaire pour vivre. C'est-à-dire à un éventail plus large de personnes provenant de catégories sociales plus modestes.

En fonction des indicateurs étudiés et validés dans la revue de la littérature (chapitre 2), nous appréhenderons cette partie prosopographique en considérant les effets ambivalents de la professionnalisation politique qui, en ouvrant la possibilité aux élus de vivre de leur mandat, permet à des candidats sans fortune d'occuper ces fonctions sans avoir à travailler par ailleurs. Ce qui élargit le bassin de recrutement en le démocratisant (Pilotti, 2017, p. 36). On observe alors un effet paradoxal : la démocratisation de l'accès au mandat augmente la compétition et le niveau de diplôme requis pour y accéder. Ce qui crée une exclusion envers les non-titulaires d'un titre universitaire, un phénomène que des politologues qualifient désormais de « *démocratie du diplôme* » (Bovens et Wille, 2017).

5.1.3 Structure du chapitre

L'examen des caractéristiques sociographiques des élus telles leur âge, leur longévité en fonction, leur ancrage géographique et leur origine sociale nous permettra, dans un premier temps, de comprendre dans quelle mesure le profil des élus change. Dans un second temps, nous nous pencherons sur la professionnalisation politique des profils à travers la formation suivie par les élus et les emplois et fonctions qu'ils ont occupés avant leur élection. Ces données sociographiques ainsi que celles issues de la formation et des professions seront utilisées pour la construction d'un indice de professionnalisation et de notabilité pour chaque ville. Nous effectuerons alors un zoom qualitatif en présentant des profils idéaux typiques du professionnel et du notable et ce, afin d'incarner au mieux les concepts utilisés. Le tout avant de constater le faible nombre des femmes qui accèdent à la fonction de municipale et de maire.

5.2 L'âge et la longévité politique des exécutifs urbains

À quel âge les élus accèdent-ils à la fonction de membre de l'exécutif d'une grande ville suisse ? De manière générale, les recherches s'intéressant aux élus locaux montrent une stabilité de l'âge moyen des élus au sein des exécutifs communaux « où le personnel politique local est dominé par des individus d'âge mûr occupant durablement les mandats électifs » (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 115).

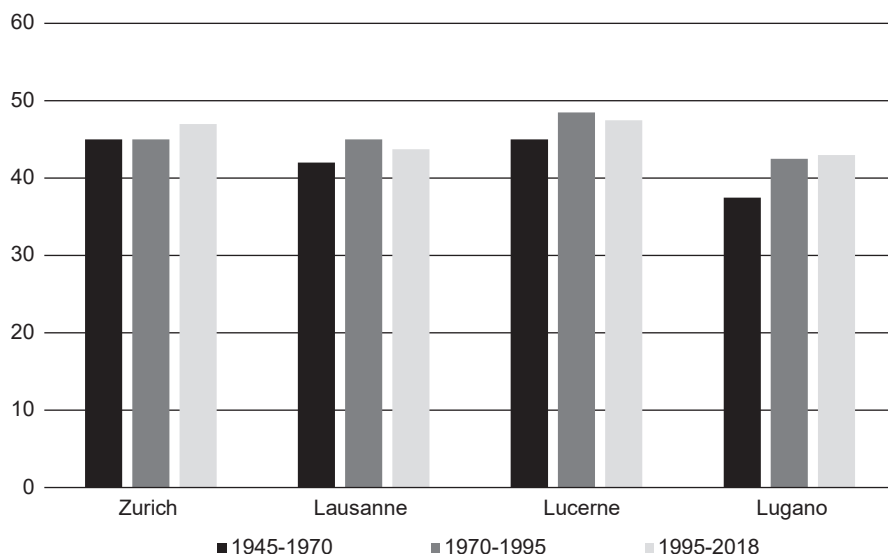
Le problème principal de ces études est qu'elles ne prennent pas en compte l'âge d'entrée en fonction à l'exécutif, ni ne se demandent si cet âge a évolué dans le temps. Elles se basent sur l'âge en fonction en un temps t . Il est donc préférable d'étudier diachroniquement l'évolution de l'âge d'entrée à l'exécutif afin d'évaluer si les élus accèdent plus jeunes ou si au contraire ils accèdent plus vieux à l'exécutif des villes. Il convient de se demander s'il existe un âge médian pour accéder aux municipalités de ces villes et si cet âge varie en fonction des villes.

5.2.1 Vers un vieillissement de l'âge d'entrée à la municipalité

On constate une tendance générale à un vieillissement de l'âge d'entrée des élus pour les quatre villes étudiées entre 1945 et 2019. À Zurich, l'âge médian d'entrée pour la période 1945-1970 était de 45 ans et est passé à 47 ans pour la période 1995-2018 (Graphique 17). À Lausanne, l'âge médian était de 42 ans en 1945-1970 et est passé à 43,75 ans pour la période 1995-2018. À Lucerne également, il était de 45 ans en 1945-1970 et est passé à 47,5 ans en 1995-2018. La différence la plus importante concerne la ville de Lugano, où l'âge médian d'entrée des élus était de 37,5 ans pour la période 1945-1970 et atteint 43 ans pour la période récente 1995-2018. Pour se faire élire aujourd'hui à l'exécutif d'une ville, il faut avoir entre 43 ans (Lugano) et 47,5 ans (Lucerne)⁹².

⁹² Pour les maires, l'âge médian d'entrée à la présidence de l'exécutif de la ville se situe à 49 ans. On note toutefois des différences entre les villes au mandat professionnalisé et la ville de Lugano. À Lausanne, l'âge d'accès à la présidence se situe à 48 ans, à Zurich à 49 ans, à Lucerne à 50,5 ans et à Lugano à 45,5 ans. On peut penser par exemple aux trois maires qu'a connus la ville de Lugano de 1945 à nos jours, avec Paride Pelli élu à l'âge de 38 ans ou Giorgio Giudici à 39 ans, alors que l'actuel maire ne l'a été qu'à 54 ans. Ainsi, en général, les maires de Lugano ont été élus plus jeunes bien qu'ils ne représentent que trois cas dans notre échantillon.

Graphique 17. Âge médian d'entrée à la municipalité par individu élu, par ville et par période (1946-2018)⁹³



N total = 174 individus

N Zurich: 1945-1970 = 18 individus; 1970-1995 = 23 individus; 1995-2018 = 28 individus

N Lausanne: 1945-1970 = 18 individus; 1970-1995 = 21 individus; 1995-2018 = 21 individus

N Lucerne: 1945-1970 = 12 individus; 1970-1995 = 16 individus; 1995-2018 = 15 individus

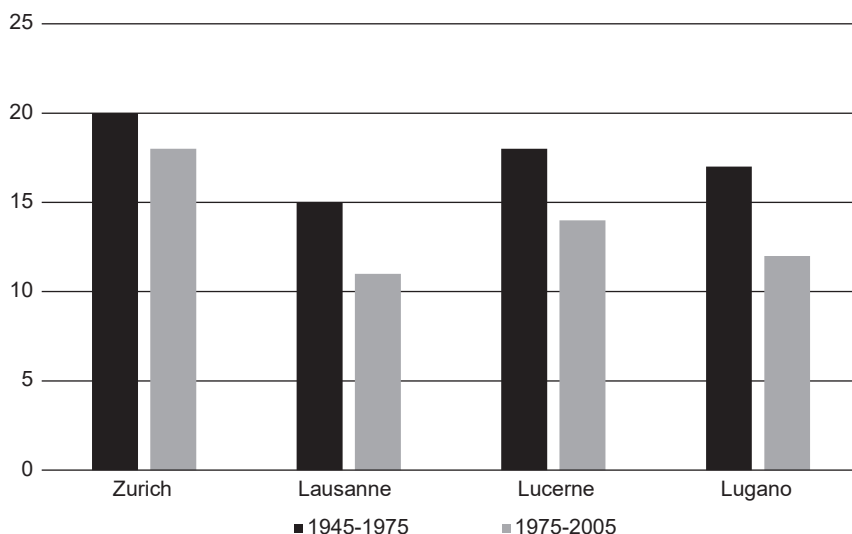
N Lugano: 1945-1970 = 12 individus; 1970-1995 = 15 individus; 1995-2018 = 17 individus

5.2.2 Des exécutifs urbains avec une longévité en baisse

Outre un âge d'entrée à la fonction qui augmente légèrement, assiste-t-on à des élus qui restent plus longtemps en charge? En prenant en compte le nombre d'années passées en fonction (Graphique 18), nous constatons pour l'ensemble des quatre villes que les élus restent moins longtemps en poste. Nous observons qu'entre 1945 et 1975, la durée d'exercice d'un élu était de vingt ans à Zurich, de

⁹³ Nous avons découpé notre graphique en trois périodes qui comprennent chacune six législatures (sauf Zurich qui en compte une de plus, soit 2018-2022). Pour chacune des villes, les périodes comprennent les législatures suivantes: Zurich: 1945-1970: 1946 à 1970, 1970-1995: 1970 à 1994, 1995-2018: 1994 à 2018; pour Lausanne, 1945-1970: 1946 à 1969, 1970-1995: 1970 à 1993, 1995-2018: 1994 à 2016; pour Lucerne 1945-1970: 1947 à 1971, 1970-1995: 1971 à 1996, 1995-2018: 1996 à 2016; pour Lugano 1945-1970: 1948 à 1972, 1970-1995: 1972 à 1996, 1995-2018: 1996 à 2016.

Graphique 18. Nombre d'années passées à l'exécutif en valeur médiane, par période (1945-2005)



N total = 398 élus⁹⁴

N Lucerne: 1945-1975 = 41 élus; 1975-2005 = 37 élus

N Zurich: 1945-1975 = 64 élus; 1975-2005 = 73 élus

N Lausanne: 1945-1975 = 49 élus; 1975-2005 = 62 élus

N Lugano: 1945-1975 = 36 élus; 1975-2005 = 36 élus

Note: Nous nous sommes arrêtés en 2005, car au-delà certains élus n'ont pas terminé leur mandat. Le nombre d'années passées en valeur médiane a été calculé par législature, puis agrégé en deux périodes (1945-1975 et 1975-2006).

quinze ans à Lausanne, de dix-huit ans à Lucerne, et de dix-sept ans à Lugano. Ce temps passé en poste a baissé pour la période 1975-2005, pour atteindre dix-huit ans pour Zurich, onze ans pour Lausanne, quatorze ans pour Lucerne et douze ans pour Lugano. Ce qui signifie que le temps passé à l'exécutif a baissé pour toutes les villes, indépendamment de la professionnalisation.

Pour synthétiser ces résultats en lien avec notre question principale – évaluer le rapport entre des figures de notables âgés et des professionnels de la politique plus jeunes – voici ce qu'il faut retenir et quelques pistes explicatives de ces changements.

⁹⁴ Les élus qui effectuent plusieurs mandats sont comptés plusieurs fois.

Premièrement, on constate depuis 1945 et dans toutes les villes une augmentation de l'âge d'entrée à l'exécutif. Ces résultats vont dans le sens des études portant sur l'âge des élus dans les conseils communaux suisses qui montrent un vieillissement généralisé (Geser et al., 2012, p. 17). La part des 45 à 65 ans correspond à deux tiers de tous les élus communaux qui assument en majorité les mandats exécutifs, alors que les jeunes (moins de 35 ans) ne sont représentés que de manière très marginale dans les exécutifs (Geser et al., 2012, p. 17). L'âge moyen des membres des exécutifs communaux suisses est donc de 51 ans. Ce mouvement qui voit une majorité des élus appartenir à la catégorie d'âge des 49 ans, a aussi été constaté chez les parlementaires fédéraux (Gruner, 1970; Pilotti, 2017, p. 198). Malgré un rajeunissement de la députation, on observe surtout le renforcement vers ce centre de gravité (Pilotti, 2017, p. 198). Toutefois, comme dans ces autres études, il semble exagéré de parler d'un vieillissement des élus à l'exécutif car finalement le nombre d'élus à l'âge de la retraite demeure relativement bas (Geser et al., 2012, p. 21). Les études comparatives européennes portant sur les maires relèvent que les élus sont âgés de 50 ans environ (Stevens et Reynaert, 2006, p. 51) et qu'ils sont surreprésentés dans les contextes métropolitains (Guéranger et Kübler, 2004, p. 266). La première piste explicative du vieillissement observé peut être fonction de la professionnalisation durant toute la période. L'ouverture de la fonction, qui implique que l'on puisse en vivre, devrait permettre à des personnes plus jeunes d'y accéder, dès lors qu'elles n'ont pas besoin de disposer d'une fortune, ou d'être à l'âge de la retraite pour se consacrer au mandat. Mais une telle interprétation conduirait à ignorer l'autre effet de la professionnalisation, à savoir l'augmentation de la concurrence pour la fonction qui attend des élus disposant d'une plus grande expérience politique, avec notamment certaines compétences pour remplir un mandat exécutif exigeant sur le plan technique, politique, et personnel (Geser et al., 2012, p. 17). Dans son étude diachronique sur les maires des villes de plus de trente mille habitants, le chercheur Luc Rouban (2015) lie le vieillissement des élus à la professionnalisation par la nécessité d'accumuler un savoir-faire qui s'acquiert par la pratique et par le temps :

«À cette fermeture du recrutement social s'ajoute une professionnalisation qui joue autant sur le parcours que sur l'accumulation d'un "capital" d'expertise et de savoir-faire. L'accès à la fonction de maire d'une grande commune est devenu plus difficile. L'âge moyen s'est élevé puisque l'on passe de 53,3 ans en 1983 à 56,3 ans en 2008 et à 56 ans en 2014, ce vieillissement moyen touchant toutes les étiquettes.» (Rouban, 2014, p. 384)

Michel Koebel (2014) montre que plus un élu prend de l'âge, plus il a de chances d'être élu car le temps laisserait supposer une certaine expérience qui surpasserait toute autre forme d'expérience.

Deuxièmement, on constate à l'inverse, dans toutes les villes, une baisse du nombre des années passées à l'exécutif. Cette baisse de l'âge d'entrée médian peut être interprétée comme un indicateur que les élus tendent à s'approcher du profil type du professionnel de la politique dans l'ensemble des villes. La piste explicative peut être celle de la pression au renouvellement des candidats à l'élection dans ces fonctions. La rémunération des mandats accroît la concurrence pour y accéder. On relève par conséquent des pressions de la part de la relève du parti dans les villes où se concentre une population jeune et diplômée désireuse d'accéder à ces mandats rémunérés. Autrement dit, une invitation aux élus à l'exécutif en place à ne pas s'éterniser. Le parti libéral-radical lausannois a ainsi récemment officialisé la limite de trois mandats consécutifs pour les élus à l'exécutif de la ville dans le but de ne pas décourager la relève qui s'engage⁹⁵.

Troisièmement, on relève que le mandat de maire a une durée bien plus élevée dans des villes où le mandat est plus faiblement professionnalisé, à Lugano par exemple, que dans des villes où le mandat est plus professionnalisé, comme à Zurich, à Lausanne ou à Lucerne. À Lugano, l'indicateur de la longévité décrit des profils plus proches de celui du notable que dans les autres villes où la longévité observée s'apparente davantage à celle du professionnel de la politique. De manière générale, la longévité des maires ne constitue pas une surprise et confirme le faible renouvellement des élus à cette fonction constaté par ailleurs (Garraud, 1989; Bäck et al., 2006). Ce faible renouvellement peut s'expliquer par les efforts consentis pour occuper la fonction et par le coût (financier, professionnel, symbolique) qu'entraîne un retrait ou une non-réélection :

« Entrer en politique c'est se consacrer à temps plein à une nouvelle activité et souvent quitter son milieu d'origine pour s'investir pleinement dans un nouveau monde social ayant ses règles propres et ses codes. Avec le temps, il devient difficilement envisageable de faire autre chose. Les reconversions "professionnelles" ont des coûts identitaires non négligeables. Mais c'est aussi que le métier procure de multiples gratifications et avantages que le discours vocationnel axé sur l'intérêt général tend à occulter: des rétributions symboliques et narcissiques (sentiment de grandeur, estime de soi, considération d'autrui, capacités de séduction d'autrui...) mais aussi des avantages matériels non négligeables (cf. infra) qui expliquent l'âpreté des luttes politiques et la persévérance des élus à rester dans le jeu » (Douillet et Lefebvre, 2017, p. 116-117).

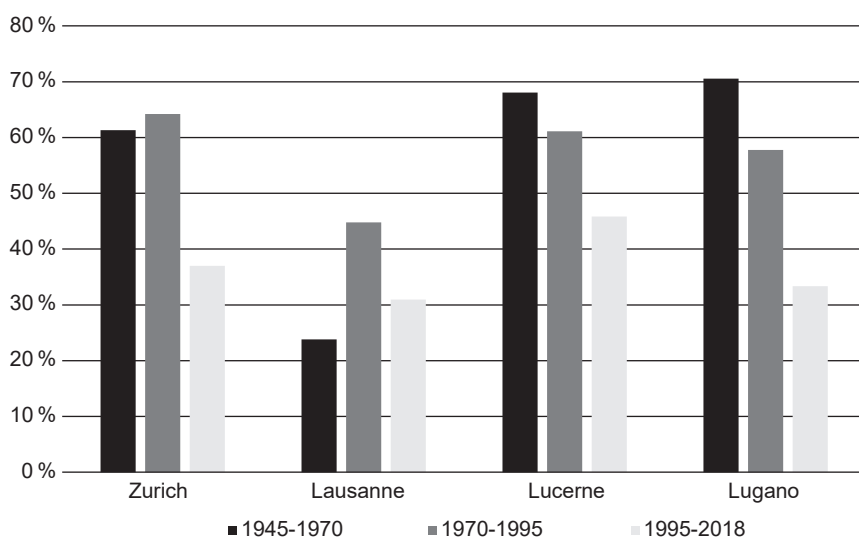
⁹⁵ <https://www.20min.ch/ro/news/vaud/story/Le-PLR-interdit-le-double-mandat-et-limite-leur-duree-26881085>, consulté le 10 février 2020.

5.3 Des élus de moins en moins locaux : la baisse du capital d'autochtonie

Pour accéder à l'exécutif d'une grande ville suisse, les élus doivent-ils bénéficier d'un ancrage local, c'est-à-dire d'être né dans la commune ou dans le canton ou encore d'y avoir son origine ?

Les notables se caractérisent, on l'a vu, comme des figures locales importantes qui héritent généralement d'un enracinement familial (Tudesq, 1993, p. 2) et d'«un capital de notoriété locale» (Le Bart, 2003, p. 198). Plus généralement, le lieu de naissance des élus a été considéré comme une variable explicative du «background social» des élus (Genieys, 2011, p. 174). C'est pourquoi nous nous posons les questions suivantes : dans les villes où le mandat est professionnalisé, l'accès à l'exécutif d'une grande ville est-il facilité pour des candidats nés et ayant grandi dans une autre ville, un autre canton, voire dans un autre État ? Quelles sont plus généralement les évolutions de l'ancrage local ?

Graphique 19. Élus nés dans la ville en % (1945-2018)⁹⁶



N = 436 élus⁹⁷

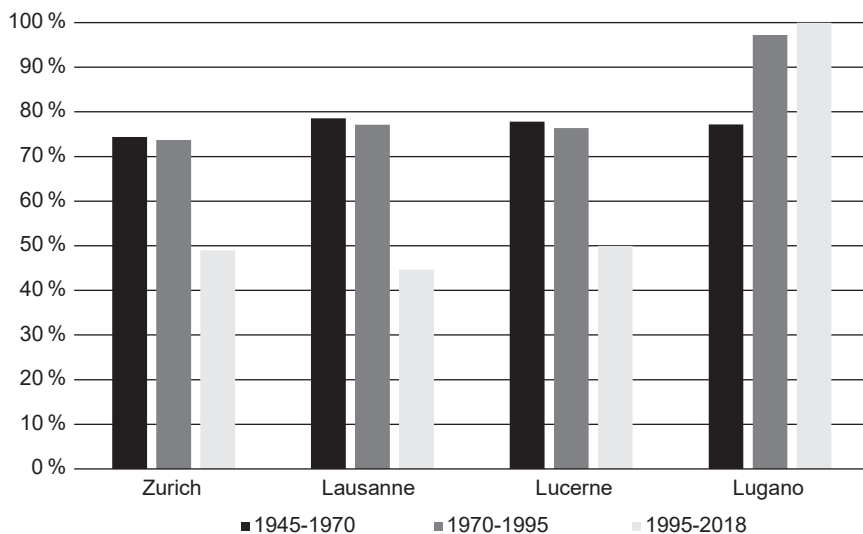
⁹⁶ Pour Lucerne, le nombre des données manquantes est important : il représente 60 % des législatures suivantes : 1959-1963, 1963-1967, 1967-1971, 2000-2004.

⁹⁷ Les élus qui effectuent plusieurs mandats comptent plusieurs fois.

L'examen du capital d'autochtonie à travers la ville de naissance des élus aux exécutifs urbains de 1946 à 2018 montre son affaiblissement dans le temps (Graphique 19) dans l'ensemble des villes. Les résultats des membres de l'exécutif nés dans la ville où ils sont élus baissent significativement. Entre 1945 et 1970, ils représentaient 61 % des élus à Zurich, 24 % à Lausanne, 68 % à Lucerne, et 71 % à Lugano. Pour la période récente (1995-2018), de 37 % à Zurich, 31 % à Lausanne, 46 % à Lucerne et 33 % à Lugano. Ce taux d'élus nés sur le territoire communal diminue ainsi de près de moitié pour les trois villes de Zurich, Lucerne et Lugano. La seule exception concerne Lausanne qui conserve le taux d'autochtonie le plus bas durant les trois périodes considérées et cela, malgré une hausse constatée pour la période 1970-1995.

Lorsque l'on s'intéresse au canton de naissance des élus à l'exécutif (Graphique 20), on remarque que l'importance d'être né sur le territoire cantonal tend aussi à baisser dans le temps. En 1945-1970, 74 % à 79 % des élus avaient ouvert pour la première fois les yeux sur le territoire cantonal zurichois, vaudois, lucernois et tessinois. Ils ne sont plus que 45 % à 50 % au cours de la période récente. La seule exception est celle de Lugano qui, contrairement aux autres villes au mandat

Graphique 20. Élus nés dans le canton % (1945-2018)



N = 435 élus⁹⁸

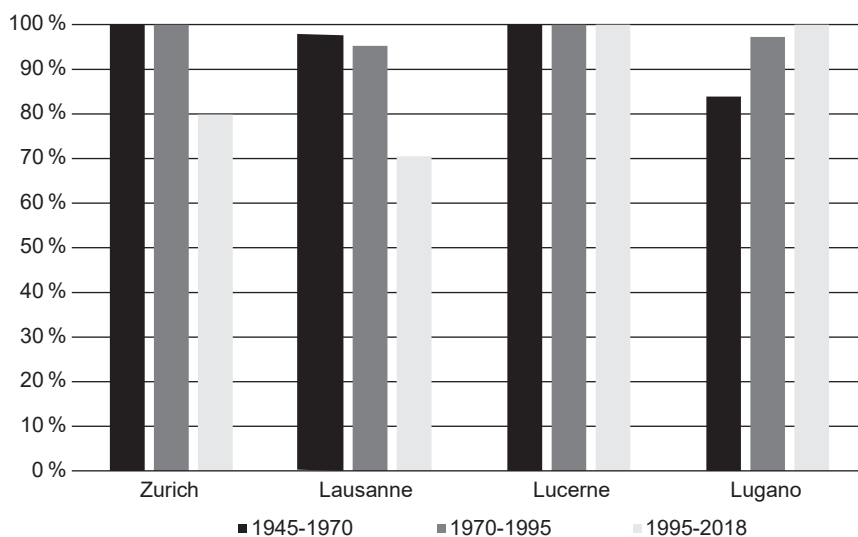
⁹⁸ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

professionnalisés, connaît une augmentation des élus nés dans le canton et où depuis la législature 1970-1995 celui-ci représente 97 % de l'exécutif de la ville. Ce qui signifie que tous les élus à l'exécutif depuis cette période sont nés sur le territoire. Cela s'explique en partie par la spécificité linguistique : l'italien n'est parlé qu'au Tessin et dans le sud du canton des Grisons.

On remarque donc un affaiblissement général de l'ancrage communal et cantonal pour les villes au mandat professionnalisé et un affaiblissement de l'ancrage communal par la naissance à Lugano.

Pour autant, nous pouvons encore nous demander si la fonction s'ouvre à des élus nés à l'étranger (Graphique 21). On constate que de 1945 à 1990, la plupart des élus sont nés sur le sol helvétique. On relève toutefois une forme d'ouverture de la fonction qui s'amorce lors de la période 1995-2018 à Lausanne avec 29 % des élus nés à l'étranger. À Zurich également, des élus nés à l'étranger entrent en fonction à partir de la période récente 1995-2018 et plus particulièrement en 2002. Ils représentent 50 % de l'effectif en 2014. Le capital d'autochtonie sur la base

Graphique 21. Élus nés en Suisse en % (1945-2018)



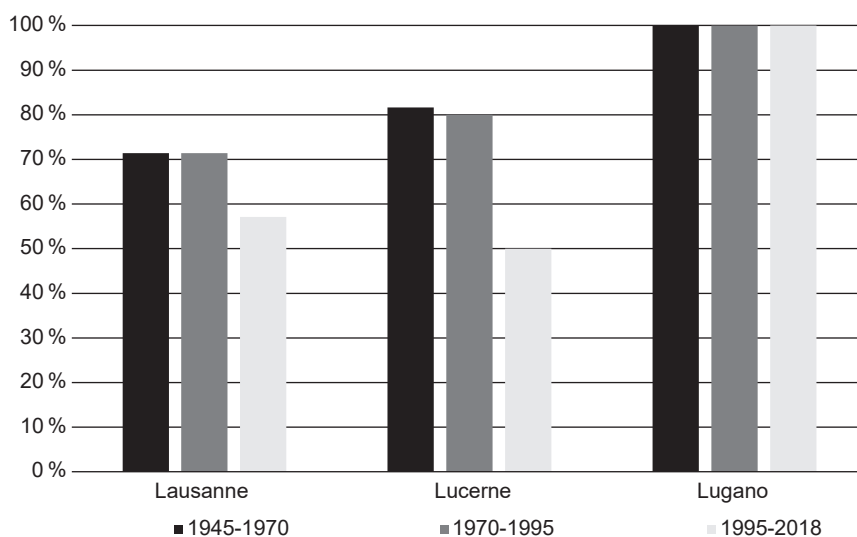
N = 444 élus⁹⁹

⁹⁹ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

de la naissance sur le sol helvétique a baissé à Zurich et à Lausanne, mais il est resté une caractéristique importante et inchangée à Lucerne. Il a même augmenté pour la période récente à Lugano où ils sont 100 % à être nés en Suisse pour la période 1995-2018, alors qu'ils étaient 80 % en 1945-1970.

On peut également se demander si, bien qu'ils ne soient pas nécessairement nés sur le territoire communal ou cantonal, les élus sont *originaires*¹⁰⁰ ou non du canton dans lequel ils sont élus. Le graphique 22 montre la proportion des élus originaires du canton dans lequel ils sont élus pour la période 1945-2018. On remarque que pour les périodes 1945-1970 et 1970-1995, le fait d'avoir ses origines dans le canton constitue une caractéristique importante des élus des trois villes analysées. Ce pourcentage est de 70 % à Lausanne, de 80 % à Lucerne et de 100 % à Lugano. Ce taux baisse durant la période 1995-2018 dans les villes de Lausanne et de Lucerne où il représente respectivement 57 % et 50 % des élus.

Graphique 22. Canton d'origine des élus par période (1945-2018)¹⁰¹



N = 314 élus¹⁰²

¹⁰⁰ Les citoyens suisses ont au moins tous une commune d'origine qui figure sur leur pièce d'identité. Elle se transmet de parents à l'enfant ou s'acquiert par naturalisation.

¹⁰¹ Nous n'avons pas pu intégrer Zurich en raison d'un nombre trop important de données manquantes par législature. Pour Lucerne, nous avons exclu les législatures 2010-2012, 2012-2016, 2016-2020 pour la période 1995-2018 en raison d'un nombre trop important de données manquantes.

¹⁰² Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

A contrario à Lugano, ce taux reste très élevé, avec 100 % des élus ayant leurs origines dans le canton et cela, pour les trois périodes étudiées. Comme indiqué plus haut, cette situation s'explique par les spécificités du canton du Tessin auquel appartient la ville de Lugano. Il s'agit du seul canton entièrement italoophone du pays. Ce qui limite théoriquement l'élection à la fonction de municipal aux seuls italophones de la Confédération.

Des quatre graphiques présentés (19, 20, 21, 22), nous pouvons donc déduire que l'importance du capital d'autochtonie a reculé dans les villes au mandat à plein temps, mais a généralement augmenté à Lugano. Hors cette dernière ville, nous assistons bel et bien à un processus de démocratisation du mandat qui relativise l'importance de la naissance sur le territoire communal ou cantonal pour l'accès à l'exécutif.

De ces développements, nous pouvons donc tirer les quatre conclusions suivantes :

1. Baisse de moitié du nombre des élus nés dans la ville depuis 1945, y compris à Lugano.
2. Baisse généralisée du nombre des élus nés dans le canton pour la période 1995-2018, à l'exception de Lugano où leur nombre a augmenté.
3. Baisse du nombre des élus nés en Suisse, sauf à Lucerne où rien n'a changé (100 % des élus sont nés en Suisse) et à Lugano où leur nombre a augmenté.
4. Les élus sont de moins en moins originaires de leur canton d'élection. Cette baisse se constate surtout pour la période 1995-2018, à l'exception une fois encore de Lugano où la situation reste inchangée (100 % des élus sont originaires de leur canton d'élection).

Nous pouvons conclure plus généralement que l'ancrage local est plus faible et a fortement baissé dans le temps dans les villes où le mandat est professionnalisé. Cette baisse de l'ancrage territorial des élus s'explique principalement par l'évolution de la population dans les villes et par l'augmentation du nombre de personnes d'origine étrangère. Ainsi que nous l'avons vu dans la partie traitant des évolutions socio-économiques des villes, l'évolution de la population est à la fois quantitative – des effectifs plus nombreux – et qualitative – à savoir une diversification de l'origine géographique des habitants des villes. On observe au début du xx^e siècle une importante migration intérieure de jeunes célibataires qui vont des campagnes vers les villes, un mouvement favorisé par les emplois liés à l'urbanisation et aux besoins d'éducation et de culture (Head-König, 2010). À titre d'exemple, en 1910 environ 40 % de la population helvétique ne vivaient déjà plus dans leur commune d'origine (Head-König, 2010). Entre 1950 et 1990, plus de 50 % n'y vivent plus (Head-König, 2010). À cette migration interne est venue s'ajouter une importante immigration de travailleurs en provenance d'autres pays, notamment durant le boom de l'après-seconde guerre mondiale

qui a vu arriver plusieurs vagues de migration, notamment de saisonniers, afin de répondre au « *besoin massif de main-d'œuvre* », avec un pic de 2,68 millions d'étrangers détenteurs d'un permis annuel ou d'établissement entre 1951 et 1970 ainsi que 3 millions de permis de saisonniers délivrés durant la même période (Heiniger, 2006). À Lausanne et à Zurich par exemple, la part de la population résidente étrangère, qui représentait un peu moins de 10 % en 1945, dépassait 40 % à Lausanne et 30 % à Zurich en 2010 (Ville de Lausanne BLI, 2019, p. 13). La population de Lugano n'a crû pour sa part qu'avec les fusions de communes du début des années 2000, notamment à cause du nombre des travailleurs frontaliers qui, comme nous l'avons vu au chapitre 3, occupent trois quarts des emplois du tertiaire (Negro, 2017).

À la force de travail établie dans les centres urbains, il faut ajouter une croissance importante des étudiants suisses et internationaux qui s'installent durablement, pendant et après leurs études, dans les villes universitaires ou celles qui abritent une École polytechnique fédérale. Ces changements démographiques exercent un effet important sur l'électorat et sur le programme des partis qui sélectionnent le personnel politique composant l'exécutif.

Ces résultats relativisent la portée des travaux montrant que l'ancrage territorial en termes de lieu de naissance et d'investissement politique local faciliterait l'accès au mandat politique (Matthews, 1954, p. 9). En revanche à Lugano, on l'a vu, l'ancrage local et la notoriété qu'il procure (Le Bart, 2003, p. 198) sur le plan cantonal et national demeurent des composantes plus importantes qu'ailleurs. On peut donc en conclure qu'en termes d'ancrage local, les élus lausannois, lucernois et zurichoïses s'approchent plus de la figure type du professionnel de la politique, qualifiée de « *déracinée* » (Tudesq, 1993, p. 2), que les élus luganais qui conservent un ancrage local qui les rapproche davantage du profil type du notable (Tudesq, 1993, p. 2).

5.4 L'origine sociale des élus à l'exécutif

5.4.1 Origine sociale et professionnalisation : quelques constats théoriques

L'origine sociale est un indicateur important du profil des élus, qu'il soit plutôt notabiliaire ou plutôt professionnel de la politique. Comme le suggère la théorie, l'origine sociale des notables est plus élevée que celle des élus possédant un profil de professionnel de la politique.

Quelques questions

L'origine sociale des élus de nos villes a-t-elle tendance à rapprocher davantage ces élus du profil type du notable ou du professionnel de la politique ? Le mandat politique attire-t-il des élus de même origine sociale lorsqu'il est professionnalisé ou à temps partiel ?

Notre hypothèse générale est que dans les villes où le mandat est professionnalisé, l'origine sociale des élus est plus modeste. Il existe selon nous deux raisons principales. Premièrement, l'autonomie relative du champ politique urbain permise par la professionnalisation contribue à réduire l'influence des caractéristiques non directement politiques telles le poids de la famille et du réseau social dans l'accès aux fonctions électives. La professionnalisation est censée valoriser les compétences directement liées à la fonction et illustrées notamment par les titres scolaires et académiques. La professionnalisation politique autonomise de manière relative le champ politique qui doit désormais fonctionner avec ses propres codes, ceux-ci ne pouvant se réduire au poids de la fortune ou à l'assise de la famille dans la ville. L'exigence d'être présenté aux yeux des électeurs comme compétent prévaut.

Deuxièmement, le processus de professionnalisation du mandat produit un autre effet issu du passage à temps plein : obliger l' élu à se consacrer pleinement à son mandat en contrepartie d'une rémunération qui permet de vivre. D'une part, la professionnalisation, en offrant une rémunération, permet à des personnes qui, auparavant, n'auraient pas pu assumer cette charge de manière extraprofessionnelle sans renoncer à leur travail et à leur revenu, d'accéder à ces postes. D'autre part, l'obligation de s'y consacrer pleinement peut décourager un élu issu de la grande ou de la moyenne bourgeoisie qui, jusque-là, considérait le mandat comme une activité parmi d'autres, éventuellement même comme un moyen de faire ses preuves en vue d'une fonction plus prestigieuse avant de rejoindre les états-majors des entreprises privées (Rouban, 2017, p. 42). On rappellera aussi que l'on ne vit pas de la même façon si l'on est issu d'une famille ouvrière ou d'une famille de la grande bourgeoisie. Les standards de vie diffèrent et les attentes en termes de rémunération aussi. C'est pourquoi la rémunération d'un membre de l'exécutif doit correspondre aux standards minimaux de chaque classe sociale pour que chaque individu puisse s'y intéresser. Pour un élu issu de la classe ouvrière, l'accès à la fonction de maire ou de membre de l'exécutif professionnalisé d'une commune urbaine peut représenter une extraordinaire ascension sociale, voire la consécration d'une vie. Ce qui pourra ne pas être le cas d'un élu issu de la grande ou de la moyenne bourgeoisie, dont les attentes et les raisons d'accéder à ces charges pourront différer grandement.

On s'attend par conséquent à ce que l'origine sociale des élus devienne plus modeste dans les villes marquées par un passage du notable vers le politicien professionnel. C'est en tout cas que l'on peut constater parmi les dirigeants des grandes entreprises suisses qui se sont professionnalisées au cours des années 1990, à travers l'émergence de managers professionnels dans les entreprises : le niveau social est passé d'une grande bourgeoisie à une moyenne/petite bourgeoisie (Mach et al., 2016, p. 49). Les personnes d'origine sociale ouvrière restent relativement exclues cependant. C'est pourquoi nous émettons *trois hypothèses* de recherche concernant l'origine sociale :

H1. Un exécutif non professionnalisé contribue à favoriser des élus d'une origine sociale élevée.

H2. Un exécutif professionnalisé contribue à favoriser des élus d'une origine sociale plus modeste.

H3. Les élus d'origine sociale ouvriers/employés qui accèdent à ces fonctions ont effectué une ascension sociale à travers leur formation et leur profession.

Ces hypothèses découlent de divers constats empiriques issus de la littérature ayant traité du rapport entre la professionnalisation et le niveau social des élus locaux (voir le chapitre 2).

5.4.1.1 L'opérationnalisation de l'origine sociale

Pour opérationnaliser l'origine sociale des élus, nous nous sommes fondés sur l'approche employée par Guex et Sancey (2011) et reprise par Pilotti (2017, p. 55-57) dans son étude sur les parlementaires fédéraux. Pour construire l'origine sociale des élus, nous nous sommes référés à la profession des pères d'élus, que nous avons pu trouver dans les archives des villes et dans la presse. À partir de cette profession du père, nous avons établi une catégorie professionnelle plus large. Les catégories professionnelles ont ensuite été traduites en origines sociales. Ces origines sociales se décomposent en quatre grandes catégories : grande bourgeoisie, moyenne bourgeoisie, petite bourgeoisie, ouvriers/salariés.

C'est en fonction de ces catégories que nous avons déterminé l'origine sociale des élus de notre échantillon. Regardons maintenant comment celle-ci a évolué dans le temps et entre nos villes.

Tableau 22. Classification des catégories professionnelles des pères des élus à l'exécutif des villes

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

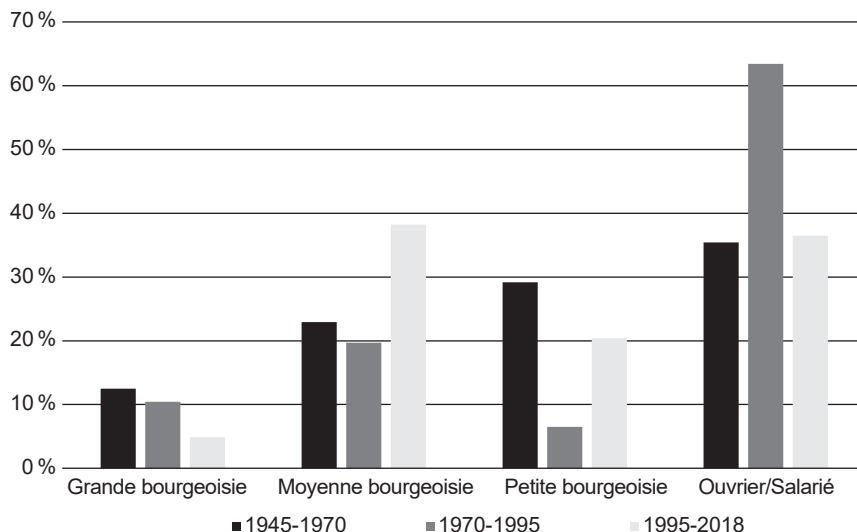
Tableau 23. Classification de l'origine sociale des pères des élus à l'exécutif des villes¹⁰³

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

5.4.2 L'évolution de l'origine sociale des exécutifs des grandes villes suisses

La revue de l'origine sociale des membres de l'exécutif de la ville de Zurich montre l'importance relative de la part des élus ayant une origine sociale ouvrière/salariée durant les trois périodes étudiées (Graphique 23). Ces élus représentent

¹⁰³ Tiré de Pilotti (2017, p. 57).

Graphique 23. L'origine sociale des élus à l'exécutif de Zurich 1946-2019¹⁰⁴

N Total = 122 élus¹⁰⁵

N total Grande bourgeoisie = 12 élus; 1945-1970 = 6 élus; 1970-1995 = 4 élus; 1995-2018 = 2 élus

N total Moyenne bourgeoisie = 29 élus; 1945-1970 = 11 élus; 1970-1995 = 9 élus; 1995-2018 = 9 élus

N total Petite bourgeoisie = 25 élus; 1945-1970 = 14 élus; 1970-1995 = 13 élus; 1995-2018 = 8 élus

N total Ouvrier/Salarié = 56 élus; 1945-1970 = 17 élus; 1970-1995 = 27 élus; 1995-2018 = 12 élus

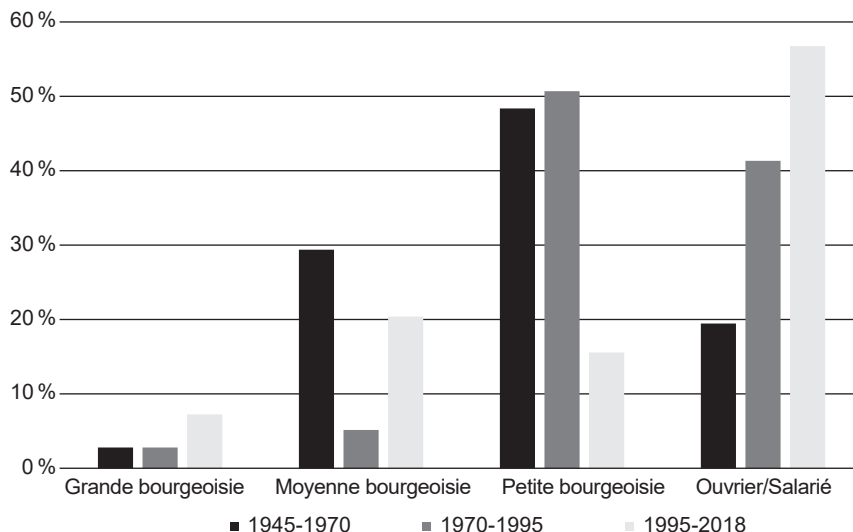
35 % des membres de l'exécutif jusqu'à atteindre un pic de 63 % au cours de la période 1970-1995. Leur importance va décroissant par la suite pour revenir à 36 %. Les membres de la grande bourgeoisie, relativement peu nombreux avec 13 % des élus en 1945-1970, vont eux aussi décroître en nombre.

À Lausanne, les personnes originaires de la petite bourgeoisie et des ouvriers/salariés constituent les deux groupes les plus importants durant l'ensemble des trois périodes étudiées (Graphique 24). Au cours de la période 1945-1970, la moyenne et la petite bourgeoisie représentent ensemble 67 % du total des élus. En 1970-1995, ils représentent jusqu'à 92 % des membres de l'exécutif. Qui plus est, entre 1995 et 2018, 57 % des élus sont issus de la catégorie ouvrier/salarié.

¹⁰⁴ Nombre d'élus pour laquelle l'information sur la profession du père des élus était disponible par législature pour Zurich: 1945-1970: 49/54 élus; 1970-1995: 42/54 élus; 1995-2018: 30/64 élus.

¹⁰⁵ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Graphique 24. L'origine sociale des élus à l'exécutif de Lausanne 1946-2018



N = 120 élus¹⁰⁶

N total Grande bourgeoisie = 5 élus ; 1945-1970 = 1 élu ; 1970-1995 = 1 élu ; 1995-2018 = 3 élus

N total Moyenne bourgeoisie = 21 élus ; 1945-1970 = 12 élus ; 1970-1995 = 2 élus ; 1995-2018 = 7 élus

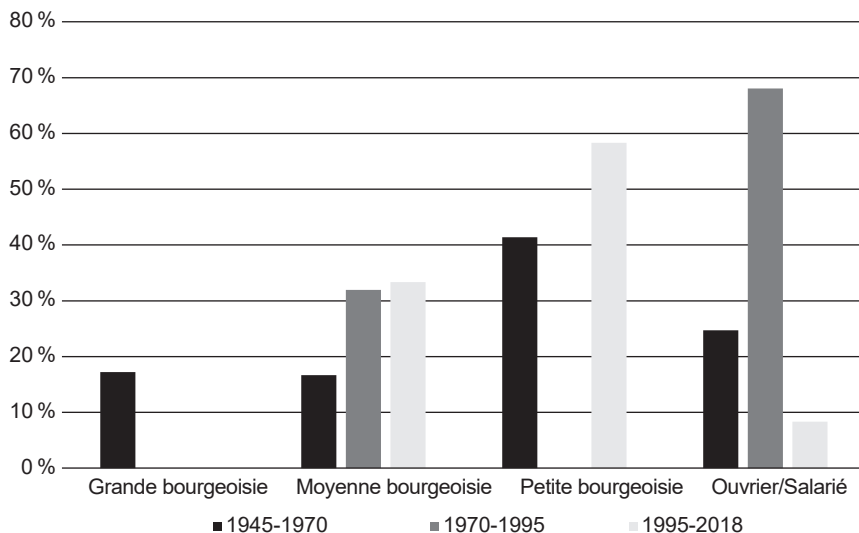
N total Petite bourgeoisie = 48 élus ; 1945-1970 = 20 élus ; 1970-1995 = 23 élus ; 1995-2018 = 5 élus

N total Ouvrier/Salarié = 46 élus ; 1945-1970 = 8 élus ; 1970-1995 = 16 élus ; 1995-2018 = 22 élus

À Lucerne, une moyenne bourgeoisie connaît une relative stabilité à l'exécutif de la ville (Graphique 25). La petite bourgeoisie expérimente de fortes variations avec une absence totale durant la période 1970-1995, corrélée à la forte présence des élus qui proviennent d'un milieu ouvrier/salarié avec 68 % des effectifs. La petite bourgeoisie va quand même augmenter ses effectifs au cours de la période 1996-2018 (58 %), mais les ouvriers/salariés connaissent une chute et ne comptent que 8 % des effectifs alors qu'ils étaient très fortement représentés entre 1970 et 1995. La moyenne bourgeoisie augmente sa présence durant chacune des trois périodes, passant de 17 à 33 %. La grande bourgeoisie n'est présente que pendant la période 1945-1970.

¹⁰⁶ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Graphique 25. L'origine sociale des élus à l'exécutif de Lucerne 1947-2018



N = 47 élus ¹⁰⁷

N total Grande bourgeoisie = 4 élus ; 1945-1970 = 4 élus ; 1970-1995 = 0 élu ; 1995-2018 = 0 élu

N total Moyenne bourgeoisie = 11 élus ; 1945-1970 = 3 élus ; 1970-1995 = 6 élus ; 1995-2018 = 2 élus

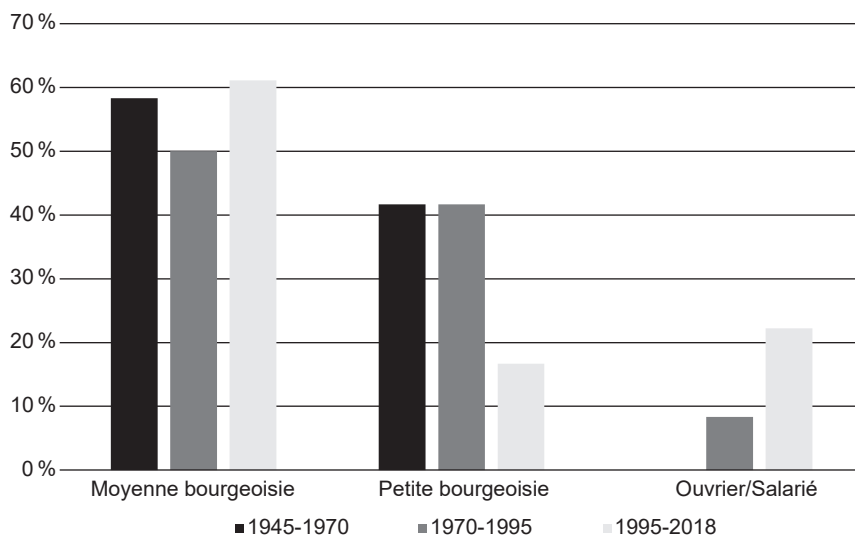
N total Petite bourgeoisie = 13 élus ; 1945-1970 = 9 élus ; 1970-1995 = 0 élu ; 1995-2018 = 4 élus

N total Ouvrier/Salarié = 19 élus ; 1945-1970 = 6 élus ; 1970-1995 = 12 élus ; 1995-2018 = 11 élus

À Lugano, nous relevons une très nette prédominance de la moyenne bourgeoisie à l'exécutif de la ville pour les trois périodes étudiées (Graphique 26). Ses effectifs sont stables et représentent entre 50% et 60% de la composition de l'exécutif. Le second groupe en termes d'importance est celui des élus issus de la petite bourgeoisie qui représentent 40% de 1945 à 1995. Leurs effectifs fondent cependant de moitié durant la période 1995-2018, au bénéfice des élus d'origine ouvrière/salariée qui demeurent minoritaires. Les élus issus de la grande bourgeoisie sont en revanche absents.

¹⁰⁷ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Graphique 26. L'origine sociale des élus basée sur la profession des pères des élus à l'exécutif Lugano 1948-2018¹⁰⁸



N = 45 élus¹⁰⁹

N total Grande bourgeoisie = 0 élu ; 1945-1970 = 0 élu ; 1970-1995 = 0 élu ; 1995-2018 = 0 élu

N total Moyenne bourgeoisie = 24 élus ; 1945-1970 = 9 élus ; 1970-1995 = 5 élus ; 1995-2018 = 10 élus

N total Petite bourgeoisie = 15 élus ; 1945-1970 = 7 élus ; 1970-1995 = 4 élus ; 1995-2018 = 4 élus

N total Ouvrier/Salarié = 6 élus ; 1945-1970 = 0 élu ; 1970-1995 = 1 élu ; 1995-2018 = 5 élus

5.4.2.1 L'origine sociale des femmes

Les élues sont d'origine plus ouvrière à Lausanne et Zurich qu'à Lucerne et Lugano. À Lausanne, la majorité des femmes sont d'origine sociale ouvrière/employée avec 58 % (7) ; 33 % (4) sont issues de la grande bourgeoisie.

À Lugano, la seule femme élue à l'exécutif entre 1988 et 2000, la libérale-radical Valeria Galli, appartient à la moyenne bourgeoisie. Après une législature sans femme élue (2000-2004), on voit apparaître en 2004-2008 la socialiste

¹⁰⁸ Notons que ces résultats doivent être pris avec précaution en raison du nombre important des données manquantes : période 1945-1970 : moyenne de 45 % de données manquantes ; 1970-1995 : 68 % ; 1995-2018 : 51 %.

¹⁰⁹ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Nicoletta Mariolini, originaire de la catégorie ouvrière/salariée, élue pour deux législatures (2004-2008 et 2008-2013). À Zurich, la majorité des femmes élues à l'exécutif sont d'origine sociale «ouvrière/salariée» de 1970 à 1998. Cette tendance s'inverse cependant à compter des années 2000, durant lesquelles, à partir de la législature 2014-2018, et selon les données disponibles, on observe une origine sociale plus élevée avec des femmes issues de la moyenne bourgeoisie (par exemple Corine Mauch du PSS)¹¹⁰. Par ailleurs, nous ne disposons pas d'information sur l'origine sociale des femmes élues à Lucerne.

L'une des raisons de l'accession à la municipalité de femmes essentiellement d'origine sociale ouvrière/salariée tient notamment aux partis politiques au sein desquels elles sont promues et élues. Les partis de gauche tels le PSS et les Verts fournissent l'essentiel de la part des femmes.

S'agissant des quelques femmes élues à droite, on remarque un milieu social plus élevé que celui des femmes élues à gauche. Ainsi la PLR Françoise Champoud (Lausanne), appartenant à la grande famille des Montmollin de Neuchâtel¹¹¹, Doris Cohen-Dumani (Lausanne) appartenant à la riche famille des Piccioto¹¹² ou encore l'avocate Valeria Galli (Lugano) qui appartient à une famille de notables au Tessin. Des profils qui contrastent avec ceux de la socialiste zurichoise Émilie Lieberherr (fille d'un mécanicien), d'Yvette Jaggi à Lausanne (fille d'un employé de banque) ou encore de Nicoletta Mariolini à Lugano (fille d'un ouvrier italien).

Cette présence à gauche résulte d'une ouverture aux candidatures féminines, avec une volonté de thématiser cette sous-représentation et d'avoir des femmes candidates aux exécutifs. De fait, la gauche devient majoritaire à l'exécutif à partir de 1990, et c'est dans ces partis que les questions d'égalité homme-femme sont le plus souvent mises en avant. Ce qui les rassemble, c'est la nécessité de montrer une importante compétence politique qui se traduit, comme nous le verrons, par des diplômes (chapitre 5.5) et une importante expérience politique afin de pouvoir se porter candidate. Ce qui peut expliquer que des femmes d'origine ouvrière mais diplômées aient pu être proposées par leur parti politique comme candidates à la municipalité des grandes villes suisses. Ainsi, les partis politiques jouent un rôle important dans la mise en avant des candidatures féminines, particulièrement dans les partis de centre-gauche. Il faudrait toutefois pouvoir évaluer le nombre de candidatures féminines pour le vérifier, des données dont nous ne disposons pas.

¹¹⁰ Nous n'avons pas trouvé d'information sur l'origine sociale de l'élue verte Karin Rykart Sutter.

¹¹¹ Famille dont les ancêtres et membres actuels sont propriétaires terriens et occupent des fonctions centrales depuis le xv^e siècle dans la politique, l'armée et l'économie. Voir Perriard (2008) et <https://www.letemps.ch/suisse/chambrier-montmollin-grosjean-vignerons-413-ans>, consulté le 31 mars 2021.

¹¹² Riche famille d'Alexandrie (Égypte). Le père Raymond de Picciotto était actif dans le négoce de matières premières (coton). <https://www.letemps.ch/economie/declin-egypte-richeesse-suisse>, consulté le 31 mars 2021.

5.4.2.2 Comparaison entre les villes

L'examen des villes au mandat professionnalisé révèle clairement une ligne de fracture, avec une ouverture plus forte aux élus d'origine sociale ouvrière et salariée que dans les villes au mandat non professionnalisé (Graphiques 23, 24, 25, 26). À Zurich, à Lausanne et à Lucerne, le profil tend vers celui des professionnels de la politique : les élus d'origine ouvrière et salariée représentent entre 38 % et 46 % des élus dans les villes. À l'opposé, on trouve les 13 % d'élus d'origine ouvrière et salariée identifiables à Lugano, une ville qui tend alors vers un profil notabiliaire. Outre la professionnalisation du mandat, ces écarts peuvent s'expliquer par les différences partisans, avec un PS fort à Zurich et à Lausanne, et par la diversité des partis présents à l'exécutif lucernois. À Lugano, le PLR et le PDC sont en revanche hégémoniques.

La petite bourgeoisie est une catégorie sociale importante dans la composition des exécutifs et ce, pour les quatre villes étudiées. Elle représente 21 % des effectifs à Zurich, 28 % à Lucerne, 33 % à Lugano et près de 40 % à Lausanne où elle constitue la première origine sociale représentée à l'exécutif.

Soulignons que les membres issus de la grande bourgeoisie ont représenté entre 4 % et 10 % dans les villes au mandat professionnalisé alors qu'ils sont absents à Lugano. On remarque dans les villes professionnalisées un pourcentage faible, mais non négligeable, de membres issus de la grande bourgeoisie. Ils représentent 4 % à Lausanne, 9 % à Lucerne, et 10 % à Zurich.

Ces résultats confortent les travaux de Gruner sur le Parlement fédéral entre 1920 et 1968 qui relèvent une augmentation du nombre des enfants de salariés et une croissance légère du nombre des parlementaires issus des couches ouvrières (Gruner, 1970, p. 162-163). Un phénomène également observable ailleurs en Europe (Dogan, 1967, p. 471). Durant la période récente, l'origine familiale jouerait donc un rôle moins décisif chez les parlementaires helvétiques (Pilotti, 2017, p. 214).

Plus généralement, nos résultats s'alignent sur les constats internationaux et longitudinaux du personnel politique qui montrent, notamment aux États-Unis et dans l'élite politique britannique, la présence accrue de la classe moyenne, au détriment de l'aristocratie, dans les fonctions politiques (Guttsman, 1951, 1968), un phénomène expliqué notamment par l'industrialisation et par le déclin progressif du pouvoir de la noblesse (Genieys, 2011, p. 170). En France, au tournant du xx^e siècle, on constate l'affaiblissement du poids de la noblesse au bénéfice de la petite et moyenne bourgeoisie (Dogan, 1953, 1961, 1967). Dans une étude comparée sur les membres des cabinets ministériels en Grande-Bretagne, France et Allemagne, il apparaît qu'une proportion croissante de ministres est issue de la classe moyenne (Putnam, 1976, p. 177). Les exécutifs nationaux connaissent un mouvement de « *déclin de la classe moyenne supérieure au profit*

de la classe moyenne et moyenne inférieure qui caractérise la transformation des origines sociales des élites ministérielles» (Genieys, 2011, p. 174).

À Lugano, 53% des élus sont issus de la moyenne bourgeoisie, contre 24% à Zurich, 23% à Lucerne et seulement 18% à Lausanne. Ce poids de l'origine sociale, qui caractérise Lugano, a été étudié dans le cas du gouvernement cantonal. Ces recherches montrent comment l'origine sociale, à travers les liens familiaux et les capitaux économiques et relationnels, assure au Tessin une importante visibilité et légitimité auprès des électeurs (Pacella, 2010, p. 81). Il semble que plus le mandat est professionnalisé, plus la fonction s'ouvre à des élus d'une origine sociale plus faible. Cet effet de démocratisation atténue le poids de l'origine sociale des élus sur leur compétence présupposée aux yeux des électeurs. Comme le soutiennent Best et Cotta en reprenant Putnam (1976, p. 42):

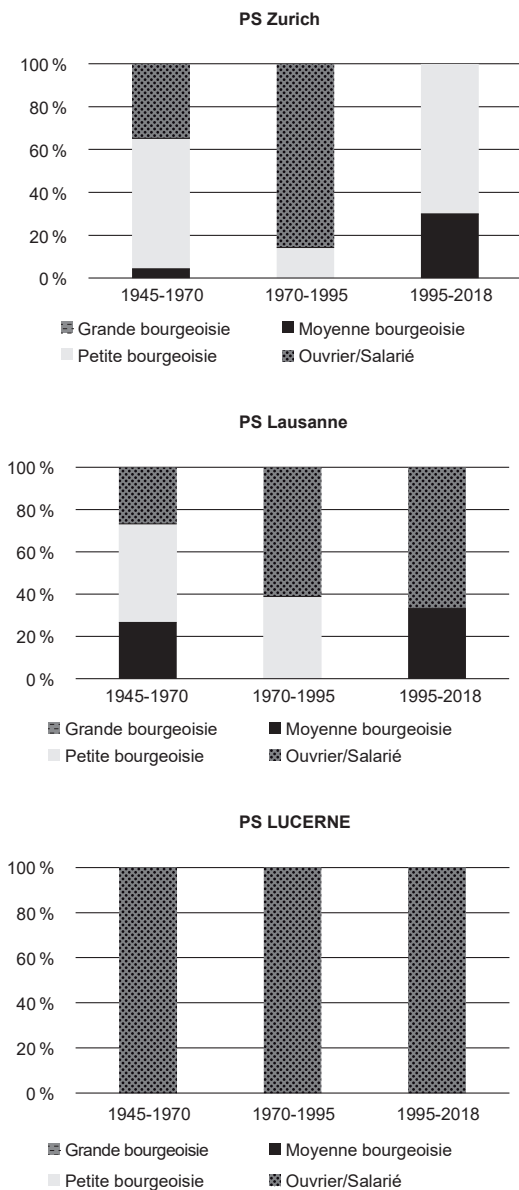
«In such a setting, social background loses its value as an element of the social capital to be invested in the competition for offices, since neither selectorates nor electorates expect that social background has any significant impact on the parliamentary behavior of candidates after their election» (Best et Cotta, 2000, p. 524).

Cependant, cette affirmation doit être fortement relativisée, car cet effet n'est pas constaté à Zurich et Lucerne pour la période récente 1995-2019. Dans ces villes, la moyenne bourgeoisie et la «*middle class*» (petite bourgeoisie) représentent une part importante des élus, comme cela a pu être observé également dans les exécutifs européens (Steyvers et Reynaert, 2006, p. 44). Un constat renforcé par les conclusions de Luc Rouban qui a travaillé sur les maires des villes de plus de trente mille habitants et qui conclut, à leur propos, à un certain embourgeoisement «*[qui] désigne plus des classes moyennes supérieures que des élites dirigeantes*» (Rouban, 2015, p. 380). En ce sens, la professionnalisation abaisse le niveau social des élus en le diversifiant, mais ne l'ouvre encore que faiblement aux catégories d'origine ouvrière en maintenant à l'exécutif les catégories «*du pôle supérieur de la hiérarchie sociale*» (Koebel, 2014, p. 124).

5.4.2.3 Le poids de l'appartenance partisane sur l'origine sociale

Ces résultats manquent toutefois de nous informer sur les différences existant entre les partis politiques, plus particulièrement entre les partis de gauche et ceux de droite. Car, comme l'explique Dogan (1967), «*l'origine sociale de la famille, avec toutes ses implications psycho-sociales, déterminait, beaucoup plus que la profession exercée, l'orientation et l'affiliation politique des députés*» (Dogan, 1967, p. 470). C'est pourquoi il importe ici d'évaluer dans quelle mesure on constate des évolutions au sein du PS et du PLR (les deux principales forces politiques de nos villes à droite et à gauche).

Graphique 27. Évolution de l'origine sociale des élus PS à l'exécutif de Zurich, Lausanne et Lucerne (1945-2018)¹¹³



N Zurich 1945-1970 = 19 élus; 1970-1995 = 16 élus; 1995-2018 = 12 élus

N Lausanne 1945-1970 = 13 élus¹¹⁴; 1970-1995 = 17 élus; 1995-2018 = 12 élus

N Lucerne 1945-1970 = 4 élus; 1970-1995 = 3 élus; 1995-2018 = 1 élu

¹¹³ Lugano n'est pas prise en compte en raison du nombre insuffisant des données disponibles sur l'origine sociale.

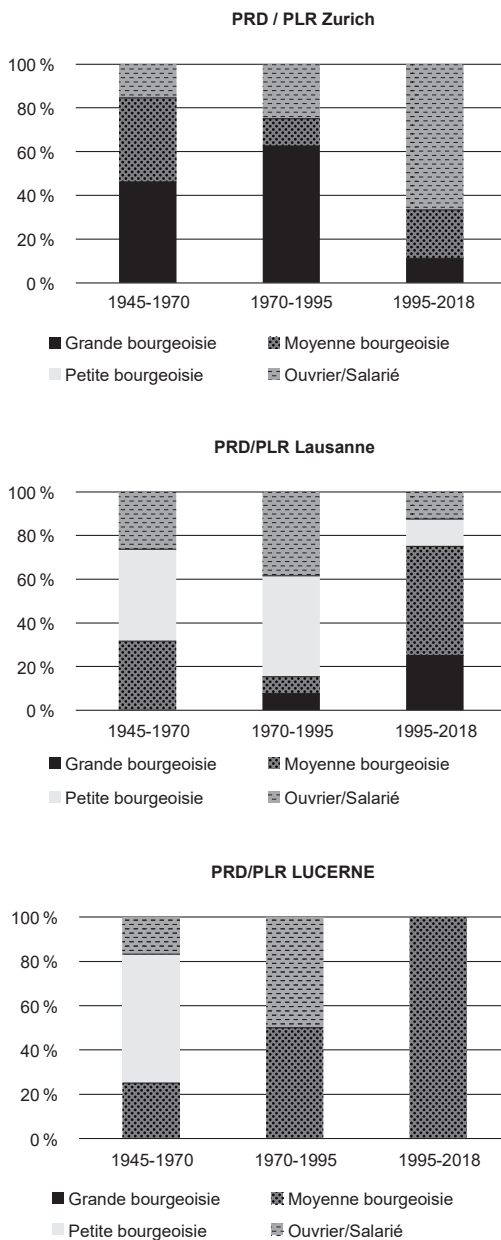
¹¹⁴ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Comme l'illustre le graphique 27, les élus du PS proviennent principalement de la petite bourgeoisie et de la catégorie ouvrier/salarié durant la période 1945-1970. La période suivante (1970-1995) voit une augmentation marquée du nombre des élus PS ayant une origine ouvrière/salariée à Lausanne et Zurich où ils représentent jusqu'à 86 % de l'effectif. Cette catégorie perd toutefois en importance au sein du PS au cours de la période 1995-2018 au profit des élus issus de la petite bourgeoisie à Zurich et de la moyenne bourgeoisie à Lausanne. On assiste à ce même phénomène d'embourgeoisement des élus socialistes au niveau fédéral (Pilotti, 2017, p. 205) ainsi qu'ailleurs en Europe où « *ce parti qui avait recruté les deux tiers de ses députés au sein la classe ouvrière avant 1919 "s'embourgeoise" en intégrant progressivement des gens issus de la petite et moyenne bourgeoisie, puis de la haute bourgeoisie [...]* » (Genieys, 2011, p. 172). L'origine sociale des élus du PS est plus élevée durant la période récente 1995-2018 qu'en 1945-1970 à Zurich et à Lausanne. Le faible nombre d'élus PS à Lucerne ne nous permet pas de tirer de conclusion générale. On constate en revanche que les rares élus à l'exécutif appartiennent à la catégorie ouvrier/salarié.

À Zurich, l'origine sociale des élus PLR pour la période 1945-1970 se trouve majoritairement dans la grande et la moyenne bourgeoisie avec pour la période 1995-2000 une forte augmentation des élus ayant une origine ouvrière/salariée (Graphique 28). À Lausanne, les élus de la petite et de la moyenne bourgeoisie sont majoritaires au sein du PLR avec une moyenne de 50 %. À Lucerne, les élus PLR se partagent entre la petite bourgeoisie, les ouvriers/salariés et la moyenne bourgeoisie. Ces constats confirment les tendances observées à l'Assemblée fédérale où l'on trouve une faible proportion d'élus d'origine sociale ouvrière au sein du « *bloc bourgeois* » (Pilotti, 2017, p. 205). Comme l'avait par ailleurs bien montré Gaxie (1980,1983), qui s'est intéressé à l'origine sociale des ministres français, les positions sociales les plus dominantes sont plus présentes à droite qu'à gauche. Dans ce dernier cas, ce sont des élus à des positions plutôt modestes, comme on le constate ici sur la base de l'origine sociale des élus. Ces résultats confirment ce qui a été constaté dans d'autres recherches portant sur les « *élites roses* » (Dagnaud et Mehl, 1988) et les « *élites gouvernementales socialistes* », qui montrent que les élus socialistes au niveau local appartiennent à des milieux sociaux moins élevés sur la base de la profession du père que ceux des cabinets ministériels (Sawicki et Mathiot, 1999, p. 23).

Ces résultats vont toutefois dans le sens de l'idée que la professionnalisation abaisse le niveau social des élus qui, dans le cas de la droite, se révèle par des profils plus diversifiés. Et ce, particulièrement pour la période 1970-1995 qui a connu un pic d'élus d'origine ouvrière/salariée tant à gauche qu'à droite, avant de voir leur présence diminuer au cours de la période 1995-2018.

Graphique 28. Évolution de l'origine sociale des élus PLR dans les villes à Lausanne Zurich et Lucerne (1945-2018)



N Zurich 1945-1970 = 13 élus; 1970-1995 = 6 élus; 1995-2018 = 10 élus
 N Lausanne 1945-1970 = 16 élus¹¹⁵; 1970-1995 = 14 élus; 1995-2018 = 10 élus
 N Lucerne 1945-1970 = 12 élus; 1970-1995 = 10 élus; 1995-2018 = 2 élus

¹¹⁵ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Ainsi, là où le mandat est à temps partiel et permet de conserver un emploi à côté, l'origine sociale des élus appartenant à la moyenne bourgeoisie est largement supérieure comme à Lugano. À l'inverse, là où le mandat est à temps plein et qu'il ne peut pas être cumulé avec un autre emploi, la fonction s'est ouverte aux élus d'origine sociale ouvrière et salariée tant dans les formations de droite que de gauche. Le processus de démocratisation du *social background* que permettrait la professionnalisation politique (Best et Cotta, 2000) sur la base de l'origine de la profession des pères semble se vérifier ici.

Pour conclure sur l'origine sociale des élus, nos résultats nous permettent d'écrire que dans les villes au mandat professionnalisé, il existe une plus grande diversité de l'origine sociale dans le temps que dans les villes semi-professionnelles comme Lugano où dominent la moyenne et la petite bourgeoisie grâce, comme nous allons le voir, à une ascension sociale portée par leur formation et leur profession.

5.5 Formation : le titre universitaire comme prérequis

L'étude de la formation des exécutifs urbains fait ressortir un constat général : le titre universitaire est un prérequis dominant pour accéder à une telle charge politique (Bovens et Wille, 2017) en facilitant l'ascension sociale et les carrières politiques (Genieys, 2011, p. 180). Nous allons étudier non seulement comment le niveau d'étude universitaire évolue dans le temps parmi nos élus, mais également comment le domaine d'étude dans lequel est obtenu ce titre évolue. Nous prêterons également attention aux différences partisans qui peuvent exister quant à cette caractéristique sociographique.

Comment l'indicateur du titre universitaire peut-il nous renseigner sur le profil type d'élus qui prévaut au sein des exécutifs des villes suisses ? La simple analyse de la possession d'un titre universitaire ne nous éclaire que très peu à ce propos, car autant les notables que les professionnels de la politique sont tendanciellement en possession d'un tel titre. Il convient dès lors plutôt de se concentrer sur le domaine d'obtention du titre universitaire. Si les notables se caractérisent majoritairement par la possession d'un titre en droit, les professionnels de la politique présentent une diversité de domaine et favorisent les titres en sciences humaines et sociales. Rappelons ici brièvement nos hypothèses de recherche à ce sujet pour expliquer cette observation.

La professionnalisation implique deux phénomènes concernant le titre académique. D'une part, l'augmentation de la sélectivité des élus à cette fonction en termes de niveau d'étude, d'autre part, la diversification des titres universitaires (Pilotti, 2017, p. 220) pour remplir la fonction du mandat en question. Ajoutons que ce dernier constat est aussi le fruit de la baisse de l'origine sociale des élus observée dans les villes professionnalisées qui peut se répercuter sur les domaines d'études que les nouveaux

élus poursuivent. On peut penser que des élus d'origine plus modeste tendent aussi à s'orienter vers des branches considérées comme moins prestigieuses et moins élitaires, comme les sciences humaines et sociales, que celles qui mènent aux professions libérales classiques. C'est pourquoi nous postulons qu'un mandat professionnalisé est susceptible d'amener une pluralité de profils académiques. Les élus doivent alors posséder des compétences, obtenues durant leur formation, qui soient transférables dans le champ politique exécutif d'une ville.

D'autre part, un exécutif peu professionnalisé qui renforce la présence de notables renforce la présence de diplômés en droit exerçant souvent la profession libérale d'avocat ou de notaire qui s'accorde parfaitement avec un mandat à temps partiel et sans exclusivité de la charge. Le mandat peu professionnalisé, en favorisant la figure du notable, favorise par conséquent la présence d'élus possédant des formations liées aux professions libérales (droit, sciences techniques, et médecine).

Tenant compte de ces constats théoriques, nous pouvons proposer les hypothèses suivantes :

H1. La professionnalisation contribue à augmenter le niveau d'étude attendu à cette fonction.

H2. La professionnalisation contribue à diversifier les formations universitaires des élus.

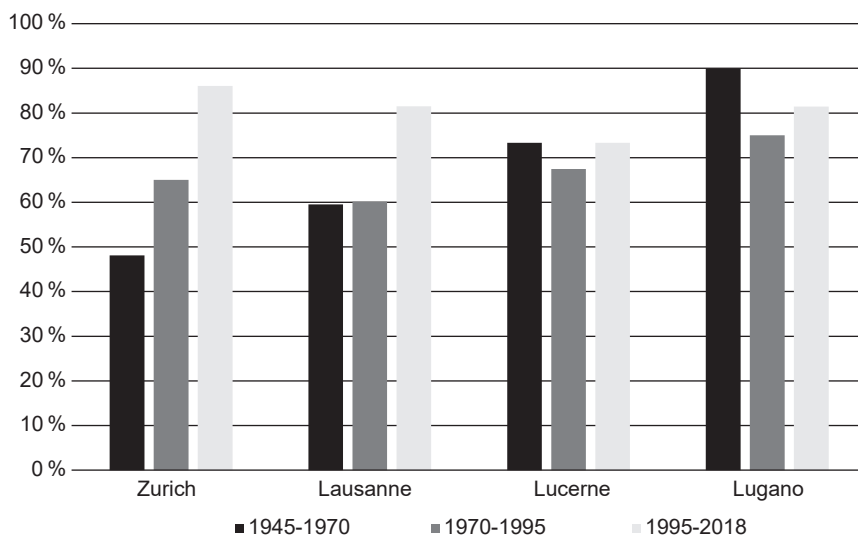
H2.1 Un exécutif non professionnalisé contribue à favoriser la présence d'universitaires en droit.

H2.2 Un exécutif professionnalisé contribue à favoriser la présence d'universitaires en sciences humaines.

5.5.1 L'évolution du niveau d'étude universitaire

Les détenteurs d'un titre académique dans la population helvétique restent historiquement minoritaires comparés à ceux titulaires d'une formation de type secondaire (certificat fédéral de capacité). Soulignons que dans les exécutifs des villes, les détenteurs d'un titre académique sont largement majoritaires, et cela pour l'ensemble de la période étudiée (1945-2019). Ils représentent en moyenne 67 % des élus à Zurich, 67 % à Lausanne, 71 % à Lucerne et 82 % à Lugano. Cependant, ces moyennes ne nous informent pas sur le fait de savoir si c'est un processus récent, notamment induit par l'augmentation du nombre d'universitaires dans la population des villes ou si, au contraire, il s'agit d'une caractéristique des membres des exécutifs urbains. C'est pourquoi nous avons distingué trois périodes et pour les quatre villes l'évolution de la proportion de titulaires d'un titre académique.

Graphique 29. Taux d'universitaires par année à Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano (1945-2018)



N total = 501 élus¹¹⁶

N total Zurich = 173 élus ; 1945-1970 = 54 élus ; 1970-1995 = 55 élus ; 1995-2018 = 64 élus

N total Lausanne = 131 élus ; 1945-1970 = 42 élus ; 1970-1995 = 45 élus ; 1995-2018 = 44 élus

N total Lucerne = 98 élus ; 1945-1970 = 34 élus ; 1970-1995 = 34 élus ; 1995-2018 = 30 élus

N total Lugano = 99 élus ; 1945-1970 = 30 élus ; 1970-1995 = 31 élus ; 1995-2018 = 38 élus

À Zurich, les élus détenteurs d'un titre académique représentaient en moyenne 48% des effectifs durant la période 1945-1970 (Graphique 29). Leur nombre atteint 86% pour la période récente 1995-2018. On constate une forte progression des diplômés à Zurich durant les trois périodes.

À Lausanne, les élus avec un titre universitaire représentaient 60% en 1945-1970 et atteignent pour la période récente (1995-2018) un taux proche de celui de Zurich avec 82% des élus titulaires d'un titre universitaire.

À Lucerne, on relève une relative stabilité du pourcentage d'élus ayant achevé une formation académique. Au cours des trois périodes, le taux varie entre 67% et 73%. Ce taux est particulièrement intéressant, car il est élevé malgré l'absence

¹¹⁶ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

d'université publique dans le canton jusqu'en 2000. Ce haut pourcentage d'académisation des élus est encore plus marqué lorsqu'on étudie les femmes qui accèdent à ces fonctions.

Si l'on s'intéresse aux titres universitaires détenus par les femmes élues, on remarque qu'en dépit de leur faible nombre, elles possèdent toutes à une exception près un titre académique. À Lausanne (14) et Lugano (10), 100 % des mandats occupés par une femme l'ont été par une élue disposant d'une formation universitaire, alors que ce taux n'est que de 63 % pour les hommes. À Zurich, c'est 87 % (27) des mandats occupés par des femmes élues titulaires d'une formation académique alors que 63 % (74) des hommes qui ont occupé un mandat en possèdent une. À Lucerne, ce taux est de 73 % (66) de mandats occupés par les hommes qui ont une formation universitaire alors qu'il est de 50 % (4) pour les femmes. Ces quelques données nous invitent donc à conclure que le fait d'être détentrice d'un titre universitaire est un critère essentiel pour qu'une femme accède à l'exécutif d'une grande ville suisse.

L'ensemble de ces résultats confirme plus généralement la forte élitisation éducationnelle qui touche les exécutifs politiques de manière générale dans les cabinets ministériels en comparaison des parlements: «*European executive has always been better educated than the legislative*» (Bovens et Wille, 2017, p. 118).

Ces tendances observées confirment par ailleurs l'importance de la formation supérieure chez les membres des exécutifs urbains et métropolitains en comparaison des élus de communes rurales (Guéranger et Kübler, 2004, p. 263). Dans les villes de plus de vingt mille habitants, «*les détenteurs d'un titre universitaire sont les plus nombreux*» (Geser et al., 2012, p. 27) dans une large majorité des maires suisses et européens (Steyvers et Reynaert, 2006, p. 50). La tendance haussière et la prégnance des diplômés universitaires se vérifient encore plus récemment lorsque l'on compare par exemple les maires français des villes de plus de trente mille habitants entre 1983 et 2014 (Rouban, 2015, p. 383): les élus municipaux y sont plus diplômés que la moyenne (Kerrouche et Guérin-Lavignotte, 2020, p. 179). De manière générale, ce phénomène n'est pas nouveau au niveau national en Grande-Bretagne (Guttsman, 1968), qui voit le nombre d'élus détenteurs d'un titre universitaire prédominer les exécutifs politiques, ou chez les sénateurs américains (Matthews, 1954) et les parlementaires italiens (Sartori, 1961, p. 590) et suisses. Dans ce dernier cas, leur nombre a en revanche baissé avec l'émergence de l'UDC (Pilotti, 2017, p. 215). Ces résultats paraissent conforter l'idée générale selon laquelle, dans le champ politique, on serait dans une «*diploma democracy*» (Bovens et Wille, 2017).

Comment expliquer ces différences entre des villes comme Lausanne et Zurich, qui avaient un taux d'universitaire plus bas durant les décennies d'après-guerre et Lucerne et Lugano où le taux d'universitaire demeure élevé sur l'ensemble de la période malgré une légère baisse dans le cas luganais ?

L'explication principale est essentiellement liée aux différences en termes d'équilibres partisans. À Lucerne et à Lugano, des villes gouvernées à droite, les élus ne partagent pas leur pouvoir avec les partis de gauche à quelques exceptions près : on constate dès lors une forte présence des notables qui sont détenteurs d'un haut niveau d'étude.

À l'opposé, l'exécutif de Zurich et de Lausanne connaît une plus grande répartition des sièges entre la gauche et la droite. On constate, par ailleurs, une différence dans le temps au sein de l'ancienne gauche et de la nouvelle, qui tient à l'émergence des partis écologistes présents à l'exécutif de ces villes. L'ancienne gauche (PS et POP) apportait des élus sans titre universitaire, grâce notamment à la filière syndicale et au développement plus général de filières associatives qui constituaient des voies d'accès à l'élite socialiste (Dagnaud et Mehl, 1988) ou au PC (Mischi, 2014). Cette ascension sociale par le militantisme relevait par ailleurs d'une volonté assumée d'augmenter le nombre des représentants ouvriers au détriment des élus issus de la bourgeoisie intellectuelle (Gaxie et Godmer, 2007, p. 116), alors que la nouvelle gauche (PS, POP, Les Verts) pousse à la hausse le nombre de détenteurs d'un titre académique. Ce processus aurait débuté au cours des années 1980 au niveau fédéral et s'est accéléré durant les années 2000, ce qui fera du PS la formation politique sous la coupole fédérale qui envoie le plus grand nombre de diplômés universitaires (75 %) (Pilotti, 2017, p. 219).

Si le titre universitaire apparaît comme une condition *sine qua non* pour accéder à l'exécutif d'une grande ville suisse, y compris dans les cantons qui n'ont disposé d'une université que tardivement, on peut se demander qui sont les candidats qui ont réussi à s'en passer. À y regarder de plus près, nous remarquons des différences partisanses.

Sur l'ensemble les élus qui n'ont pas de titre universitaire, très peu n'ont suivi qu'une formation professionnelle et encore moins de formation de type manuel. L'essentiel de ces formations professionnelles suivies relève du secteur tertiaire. L'engagement dans le parti joue alors un rôle compensatoire comme dans le cas du PC français qui permettait la formation d'une «*élite militante*» ayant suivi des formations et des expériences dirigeantes dans l'enceinte de l'organisation politique (Mischi, 2014, p. 22). La majorité des élus ayant suivi une formation professionnelle de type manuelle provient donc essentiellement de la gauche de l'après Seconde Guerre mondiale PSS/POP, à l'exception de l'ADI et des apprentissages principaux qui y ont été effectués : *typographe* (Alfred Bussey du PSS), *horticulteur paysagiste* (Robert Jordan du POP), *télégraphiste* (André-Edmond Piller du PSS), *charpentier* (Heinrich Oetiker AdI à Zurich), *électricien* (Heutschy Bruno Paul, sans parti et AdI à Lucerne), et *mécanicien* (Max Bryner et Fritz Lanz du PSS à Zurich) (voir également l'encadré ci-dessous).

Il n'est pas superflu ici de souligner que les élus avec une formation professionnelle de type manuel se retrouvent que jusque dans les années 1980. À

partir des années 1990, ils sont complètement absents des exécutifs des grandes villes suisses, alors que par le passé les partis de gauche réussissaient à les promouvoir et à les faire élire aussi bien à l'intérieur du parti que sur les listes électorales. Le changement du profil reflète des transformations plus profondes de la gauche, comme le montre le cas des parlementaires socialistes au niveau fédéral dès les années 1980, un processus qui s'intensifiera au cours des années 2000 :

«Jusqu'au début des années 1970, le PS compte le plus grand nombre de parlementaires ayant suivi une formation professionnelle (diplôme d'école des métiers, école normale, cours commerciaux) [...] en 1980, nous assistons à un tournant, car – pour la première fois – la députation socialiste se compose d'une majorité d'universitaires (55%) [...] À la différence des élus UDC, le changement observé en 1980 n'est donc pas contingent, mais il représente un véritable tournant dans le profil de formation des parlementaires socialistes se confirmant sur le long terme.» (Pilotti, 2017, p. 219)

Malgré son renforcement dans les exécutifs, il contribue, par le changement de sa base et de ses cadres, à marginaliser les militants sans formation universitaire.

Encadré 1. Les élus avec une formation de type manuel

Les rares élus ayant une formation manuelle proviennent essentiellement de la gauche traditionnelle que constituent le PS et le POP. Cela s'explique en partie par le rôle que pouvaient jouer les syndicats et les partis dans l'ascension politique et sociale de leurs militants. Grâce à des fonctions dirigeantes syndicales et politiques, les élus avec une formation manuelle faisaient l'expérience de la direction d'une organisation et compensaient ainsi le manque de formation universitaire, de grade militaire ou de fonction dirigeante dans l'économie privée par ces expériences politiques. Les organisations ouvrières servaient ainsi de lieu d'apprentissage à diriger une organisation.

Alfred Bussey PS Lausanne, (10 novembre 1915-6 novembre 1987) est né à Vevey, de confession catholique. Il est le fils d'Aimé Bussey, cheminot, et de Marceline Bertin. Après un apprentissage de typographe, il est engagé comme fonctionnaire dans l'administration communale lausannoise où il devient le premier chef de Service des sports et des plages. Sur le plan politique, il est député socialiste au Grand Conseil vaudois entre 1945 et 1967 et entre à la municipalité de 1958 à 1973 en charge de la Police puis des Finances. Il siège en même temps au Conseil national de 1967 à 1979 qu'il présidera

en 1977. Sur le plan associatif, il est très actif sur plusieurs fronts. Il présidera la section vaudoise du parti socialiste, le syndicat VPOD, la section vaudoise de la Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, l'Association vaudoise pour la navigation du Rhône au Rhin. Il siège par ailleurs dans plusieurs conseils d'administration dont celui du Comptoir suisse, Énergie Ouest-Suisse, et à la Banque cantonale vaudoise.

Robert Jordan du POP Lausanne (9 décembre 1915-31 juillet 1975) est originaire de Carrouge (VD) et né dans la commune de Lausanne. Il est le fils de Paul Jordan dont la profession est inconnue, et de Fanny Vernez. Il suit sa scolarité obligatoire à Epalinges, Lausanne et Pully puis effectue un apprentissage de jardinier. Il est député POP au Grand Conseil vaudois de 1944 à 1953. Il entre à l'exécutif de la ville en 1946 pour une législature (1946-1949) durant laquelle il est responsable du dicastère des Travaux. Il préside le POP lausannois et devient membre du comité directeur du POP vaudois. À la fin de son mandat de municipal, il siège comme conseiller communal de la ville de Lausanne de 1950 à 1957. Sur le plan professionnel, il devient directeur d'entreprise en 1950.

Heinrich Oetiker AdI Zurich (27 novembre 1886-8 août 1968) est né et originaire d'Embrach (ZH). Il est le fils de Heinrich Oetiker, maître charpentier et de Emma Hulda Engeler. Il suit un apprentissage de charpentier puis poursuit avec une formation de technicien en bâtiment au technicum de Winterthur en 1905. Il ouvre avec son associé (Karl Kündig) un bureau d'architecture en 1910 spécialisé dans la construction de logements ouvriers municipaux pour la ville de Zurich et de coopératives. Il est directeur des travaux de l'Exposition nationale (1938-1939). Puis il entre à l'exécutif de la ville de 1942 à 1954 période durant laquelle il est en charge du dicastère Travaux publics. Il se fait essentiellement connaître pour le développement architectural qu'il encourage et qui marquera durablement Zurich où, sous son mandat, plus de quarante-deux écoles seront construites ainsi qu'un nombre important de bâtiments officiels, ce qui le rend plus célèbre pour son rôle de «municipal bâtisseur» et d'architecte de la ville que pour son activité partisane.

Max Bryner PSS de Zurich (1920-1994) est le descendant d'une lignée de syndicalistes. Son grand-père et son père étaient syndicalistes. Son grand-père était notamment le cofondateur de la Coopérative générale de construction. Il emprunte rapidement la même voie en terminant un apprentissage de mécanicien sur automobile et rejoint comme membre actif des organisations de jeunesse syndicales. Après son apprentissage, il devient syndicaliste actif et adhère au parti socialiste. À 33 ans, il est élu au conseil communal de la ville de Zurich pendant vingt-cinq ans (1953-1978). Il devient secrétaire du VPOD et préside la section du parti socialiste de Zurich du Kreis 10 et

occupe pendant six ans la présidence du Parti de la ville. Il siège à l'exécutif de 1978 jusqu'en 1986 au dicastère de la Santé et de l'Économie (Gesundheits und Wirtschaftsamt).

Fritz Lanz PSS Lucerne (16 juin 1922-26 mai 2009) est originaire de Auswil (BE) et de Lucerne (LU). Il est né et a grandi dans la commune de Menziken (AG). Après l'école obligatoire, il termine un apprentissage de mécanicien. Il rejoint le Syndicat de l'industrie, de la construction et des services (FTMH). En 1943, il change de profession et devient spécialiste en télécommunications aux PTT et emménage à Lucerne. Il rejoint le syndicat des PTT (Union PTT) et devient rapidement membre du conseil d'administration, préside la section de Lucerne et devient membre du comité central de l'organisation. De 1971 à 1979, il siège au conseil communal de Lucerne avant d'être élu en 1979 à l'exécutif de la ville jusqu'en 1987.

S'agissant des formations professionnelles de base relevant du tertiaire, on retrouve une formation d'employé de commerce (Paul Fröhlich PSS à Lucerne, Rudolf Welter PSS, Hans Willy Frick AdI, Kathrin Martelli PRD à Zurich), un brevet d'instituteur ou l'école normale qui forme les enseignants (Fernand Crot POP, Pierre Vuillemin PLS, Jacques Lienhard PRD à Lausanne, Peter Jakob PSS, Bauhmann Johann Jakob PSS, Edwin Frech PSS, Werner Weiss PSS, Martin Waser à Zurich, Longoni Aurelio Guido PPD et Giovanni Cansani du PSA à Lugano), une formation d'éducateur social (Jean-Daniel Cruchaud, Pierre Tillmanns PSS à Lausanne) ou encore une école supérieure de commerce (Aimé Delay du PRD Lausannois, Hans Sappeur AdI à Zurich).

À titre de comparaison, remarquons que les villes au mandat plus professionnalisé (Zurich et Lausanne), sont celles qui ont connu entre 1945 et 1995, le plus faible taux d'universitaires, contrairement à Lucerne et à Lugano. Ces villes vont les rattraper à partir des années 1995 avec la plus forte proportion d'universitaires à l'exécutif.

Dans les villes professionnalisées, qui sont des villes où la gauche est plus forte, on observe un double mouvement. D'une part, en 1945, les élus de gauche ne sont pas, pour l'essentiel, titulaires d'un titre académique ; on y retrouve alors davantage de municipaux avec une formation professionnelle. Ce qui explique la faible proportion des universitaires dans ces villes. D'autre part, l'évolution de la composition sociologique des élus de gauche entraîne une augmentation des diplômés du tertiaire dans le parti, qui se reflète ensuite dans la composition des effectifs de l'exécutif où la gauche sera majoritaire à Lausanne durant les

Encadré 2. Élus avec une formation de base dans le secteur des services

Les élus non universitaires avec une formation professionnelle dans les services sont plus nombreux que ceux qui ont effectué un apprentissage manuel, mais restent globalement minoritaires vis-à-vis des élus avec une formation académique. Le type de profession a changé dans le temps : les instituteurs étaient plus présents par le passé que dans la période récente, notamment à gauche. Les années 1980-1990 ont vu par ailleurs l'émergence de nouvelles professions des services plus représentés au PS, ainsi les éducateurs sociaux.

Paul Fröhlich PS Lucerne (27 juin 1895-16 juillet 1967) est né à Hefenhausen (Waldi). De confession protestante il est le fils de Johann, vannier, et de Katharina Van Eyck. Il suit un apprentissage de commerce à la Coopérative de consommation de Lucerne (Coop). Après un séjour en Belgique, il devient chef comptable. Il est cependant surtout syndicaliste et un politicien professionnel en tant que secrétaire de la fédération du commerce, des transports et de l'alimentation (FCTA), puis membre du Syndicat des services publics (SSP-VPOD). De 1942 à 1951, il est secrétaire de la coopérative de la Maison du peuple de Lucerne. Il siège au conseil communal de la ville de Lucerne entre 1935 et 1950 et élu à la chambre basse du parlement fédéral de 1943 à 1950. Il est municipal de Lucerne de 1950 à 1963 tout en siégeant comme député au parlement cantonal lucernois (1951-1963). Il est le premier socialiste à être administrateur de la Banque cantonale de Lucerne de 1952 à 1967.

Aimé Delay PRD Lausanne (18 août 1896-1975) est né à Provence (VD) commune dont il est originaire. Il est le fils de Fritz Delay, agriculteur et de Eugénie-Louise Perrin, fille d'agriculteur. Après l'école primaire, il étudie à l'École supérieure de commerce (devenu École supérieure de commerce et Gymnase cantonal de Beaulieu). En 1913, il poursuit sa carrière professionnelle au siège social de la Compagnie vaudoise des Forces de Joux et de l'Orbe. Il devient chef du Service des abonnements en 1938, puis fondé de pouvoir dès 1948. Il est militant au parti radical depuis trente ans et membre du comité lausannois depuis plus de quinze ans. Il entre au Conseil communal aux élections de 1941 et y siège durant une législature avant d'être élu à l'exécutif de 1949 à 1965 où il est en charge des services industriels. Il est par ailleurs député au grand conseil vaudois durant toute sa période à l'exécutif (1949-1966).

années 1990 et à Zurich. L'augmentation du nombre des universitaires est stimulée par le changement sociodémographique de la composition des militants et électeurs de gauche qui comptaient alors plus d'ouvriers que durant les années 1990 (Oesch et Rennwald, 2010, p. 219). Ce qui influe sur le réservoir de recrutement des candidats à l'exécutif. *A contrario*, pour les villes de notables qui demeurent pendant toute la période à majorité de droite, le pourcentage des universitaires reste élevé et stable, car ces villes n'ont pas connu de gauche forte élue à l'exécutif.

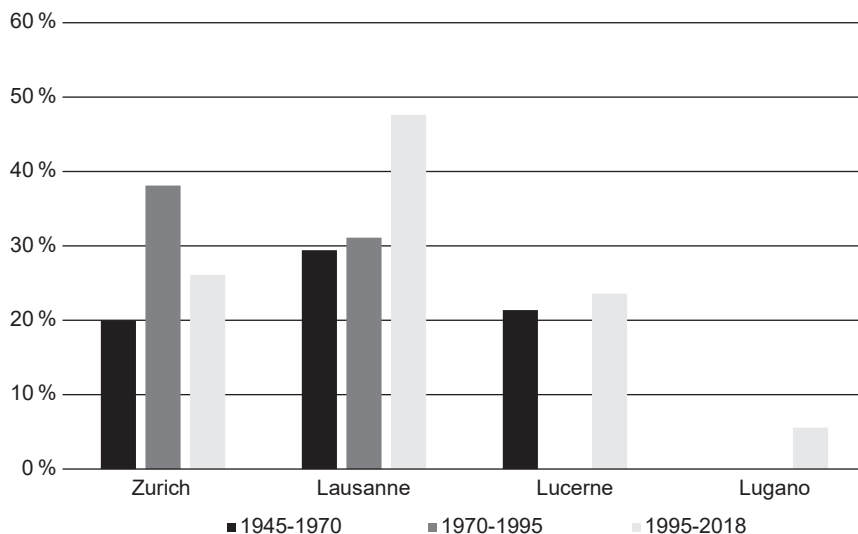
Sur le niveau d'étude, nous savons à présent que le fait de bénéficier d'un titre universitaire est une caractéristique essentielle de celles et ceux qui se font élire à la municipalité pour toutes les villes. Et quand on examine la proportion de ceux qui ne sont pas universitaires, on remarque qu'ils ne sont qu'une infime minorité à posséder une formation professionnelle de type manuel.

Cependant, parmi ces élus universitaires, nous ne savons pas encore quelles formations ils ont suivies, ni si les types de formations universitaires ont changé au fil du temps et en fonction du contexte de professionnalisation de ces villes. On peut dès lors se demander si, comme nous le supposons théoriquement, le type de formation universitaire diffère entre une ville au mandat professionnalisé et une municipalité au mandat moins professionnalisé.

5.5.2 Évolution historique des types de formations universitaires suivies par les élus (1945-2018)

L'examen du titre universitaire obtenu par les élus des quatre villes fait apparaître des différences marquées entre les formations académiques. Ces différences semblent refléter la professionnalisation des différentes villes étudiées et montrent l'émergence d'une diversification des formations universitaires au détriment des études de droit, une évolution constatée par Gruner (1970, p. 142), puis plus récemment par Pilotti (2017, p. 221) à propos des parlementaires fédéraux, et en Europe en général (Gaxie et Godmer, 2007, p. 123).

L'analyse historique de l'évolution de la formation des élus à l'exécutif permet de détecter les moments où certaines formations universitaires deviennent prédominantes et, plus spécifiquement, d'évaluer à la fois dans quelle mesure les formations universitaires à l'exécutif se sont diversifiées et si les villes au mandat professionnalisé font apparaître des formations différentes entre Lausanne, Zurich et Lucerne d'un côté, et Lugano de l'autre.

Graphique 30. Élus avec un titre en SHS de 1945 à 2018 en % et par période

N Zurich = 32 élus¹¹⁷; N Lausanne = 32 élus; N Lucerne = 10 élus; N Lugano = 3 élus

Comme nous l'avons vu plus haut, la présence d'élus titulaires d'une formation en droit tend à constituer un indicateur de la présence de notables. Cependant, l'apparition des professionnels de la politique entraîne une diversification des domaines académiques au sein des exécutifs et, plus particulièrement, une augmentation du nombre des titres en sciences humaines et sociales. Quels sont les profils types de nos élus universitaires en fonction du type de formation académique suivie.

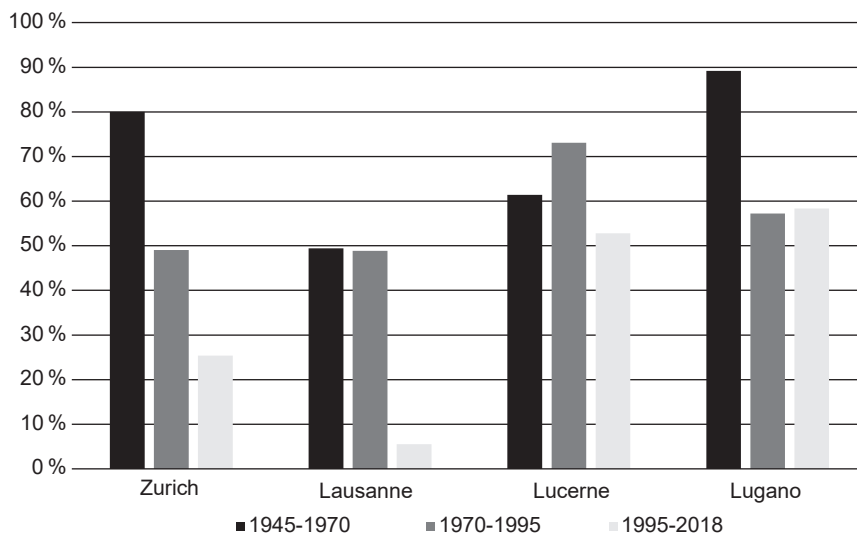
S'agissant des sciences humaines et sociales, nous pouvons dresser plusieurs constats. Tout d'abord, que des élus ont suivi la filière d'étude en SHS durant toute la période historique sur laquelle porte notre recherche (Graphique 30). Ce qui signifie par exemple qu'à Lausanne, les détenteurs d'un titre en sciences humaines et sociales ont toujours été représentés à l'exécutif. Par ailleurs, cette présence va croissant dans le temps. On passe d'une représentation à 20% en 1945-1970 et 1970-1995 à 48% durant la période 1995-2018. Ce qui correspond à un doublement des effectifs. Les élus zurichois détenteurs d'un de

¹¹⁷ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

ces titres connaissent une croissance irrégulière par comparaison avec celle de Lausanne où l'augmentation est plus importante. Ce qui montre qu'en termes de type de formation, les élus lausannois et zurichoïses tendent plus vers un profil type de professionnel de la politique que vers un profil de notable. Une observation qui vaut cependant plus pour Lausanne que pour Zurich.

Dans les villes à majorité de droite, ainsi à Lucerne, on note également une constance du nombre d'élus ayant une formation universitaire en SHS à l'exception de la période 1970-1995 pendant laquelle ils sont complètement absents. À Lugano, le constat est beaucoup plus contrasté qu'à Lausanne et Zurich avec une absence totale d'élus avec formation universitaire dans ce domaine de 1946 à 2013. Ce n'est qu'à partir de 2013 (période 1995-2018) que l'on voit apparaître des élus titulaires d'un titre dans ce domaine, pour l'essentiel en économie et droit. En termes de formation universitaire, il apparaît que les élus de Lucerne et de Lugano s'approchent plus du profil type du notable que de celui du professionnel de la politique. Ce constat est toutefois plus marqué à Lugano qu'à Lucerne où une proportion minoritaire mais non négligeable d'élus possède une formation en sciences humaines et sociales.

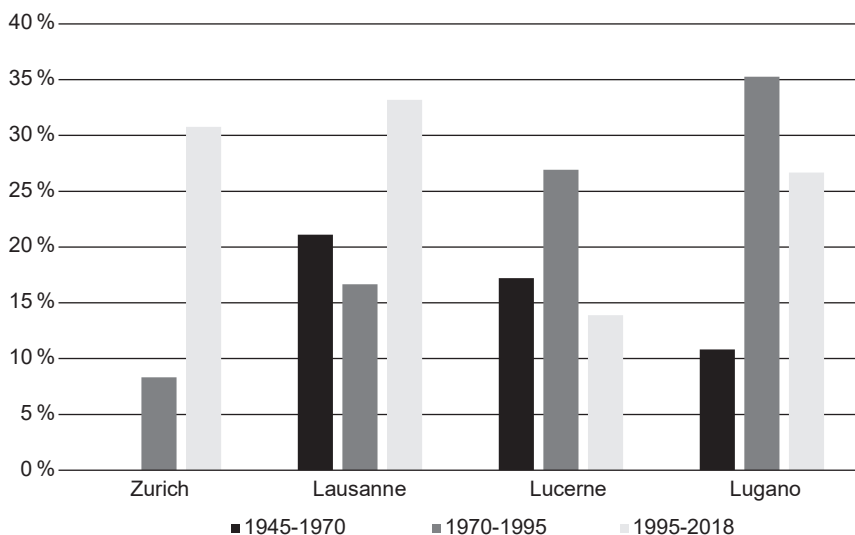
Graphique 31. Élus avec un titre en droit de 1945 à 2018 en % et par période



N Zurich = 51 élus¹¹⁸; N Lausanne = 28 élus; N Lucerne 45 élus; N Lugano = 53 élus

¹¹⁸ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Graphique 32. Élus avec un titre en sciences naturelles et techniques de 1945 à 2018 en % et par période



Zurich: N = 21 élus¹¹⁹; Lausanne: N = 22 élus; Lucerne: N = 13 élus; Lugano: N = 18 élus

Les formations en droit ont dominé chez les élus aux exécutifs urbains, représentant les cursus les plus suivis par eux durant l'ensemble de la période 1945-1970 pour chacune des villes (Graphique 31). La tendance historique générale signale cependant une diminution de leur présence dans les villes les plus professionnalisées comme Zurich et Lausanne. La baisse la plus forte est constatée à Zurich: au cours de la période 1945-1970, 80 % des élus avaient suivi un tel cursus, ils ne sont plus que 25 % pour la période 1995-2018. À Lausanne aussi, cette baisse est importante: on passe d'un taux de 49 % d'élus en 1945-1970 à 6 % pour la période la plus récente. Ce qui signifie pour ces deux villes qu'en termes de type de formation, on assiste à un déclin du profil type de notable pour lequel devraient prédominer normalement des élus possédant des titres universitaires en droit.

A contrario, à Lucerne, la place des élus possédant des titres universitaires en droit reste stable dans le temps et continue de représenter un effectif

¹¹⁹ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

important. À Lugano, malgré une tendance sensible à la baisse, ce taux oscille entre 57 % et 58 %. En termes de type de formation universitaire, la forte présence d'élus possédant un titre en droit fait tendre les élus lucernois et luganais vers le profil du notable de manière relativement stable dans le temps. Le contraste entre ces villes montre soit une forte stabilité de cette formation dans le temps à Lucerne et à Lugano, où le mandat n'est pas ou peu professionnalisée, soit un déclin à Lausanne et à Zurich, où le mandat est professionnalisé.

Concernant les détenteurs d'un titre en sciences naturelles et techniques, nous remarquons une tendance générale à l'augmentation de leur présence (Graphique 32) dans les villes qui composent notre étude. La seule exception touche Lucerne qui connaît une tendance à la baisse pour la période 1995-2018. À Zurich, ils étaient inexistantes jusqu'en 1945-1970, avant que leur nombre ne croisse pour représenter jusqu'à 50 % des élus en 2018. À Lausanne également, on constate une importante croissance (+12 %) entre 1945-1970 et 1995-2018.

Notons cependant que les élus détenteurs d'un titre en sciences naturelles et techniques ne sont pas identiques dans les villes professionnalisées et dans celles au mandat non professionnalisé. Ainsi que nous le verrons lors de l'analyse du profil professionnel à Lugano, les titulaires de ces titres sont essentiellement des notables de par leur profession. Autrement dit, ils ont reçu une formation qui leur permet d'occuper une profession libérale, architecte par exemple. À Zurich ou à Lausanne, en revanche, il s'agit plutôt d'ingénieurs EPF cadres dans le privé ou dans le public. Nous y reviendrons.

Pour les quatre villes étudiées, la formation dominante des membres des exécutifs est la formation en droit. Elle est toutefois plus présente dans les villes à majorité partisane de droite telles Lucerne et Lugano. Par ailleurs, la place des sciences humaines et sociales a augmenté dans le temps dans les exécutifs professionnalisés, à Lausanne par exemple, et restent importantes à Zurich. Les élus détenteurs de ces titres universitaires représentent une part quasi majoritaire de l'exécutif lausannois durant la période la plus récente qui, après une longue absence, a vu le retour à une majorité de centre-gauche.

Cette diversification des formations universitaires, perceptibles au niveau fédéral (Pilotti, 2017, p. 222), se retrouve également au sein des parlements nationaux européens. Selon Gaxie et Godmer (2007), les facteurs explicatifs de cette évolution sont au nombre de deux. Il s'agit, d'une part, de la séparation des matières et de la formation de nouvelles disciplines et, d'autre part, des transformations socio-économiques, comme la régulation étatique et les développements économiques et financiers, qui ont suscité le besoin de nouvelles formations (Gaxie et Godmer, 2007, p. 123). C'est ainsi que l'on explique une augmentation des diplômés en SHS dans les exécutifs.

Tableau 24. Types de formation universitaire par mandat occupé par les principaux partis, en %, par ville (1946-2019)

	Sciences humaines et sociales	Sciences naturelles et technique	Économie et droit	Médecine
Zurich N = 90 ¹²⁰				
AdI	100 % (9)			
PRD/PLR	9,1 % (3)	9,1 % (3)	81,8 % (27)	
PSS	20,8 % (10)	29,2 % (14)	50 % (24)	
Lausanne N = 82				
Les Verts	36,4 % (4)	63,6 % (7)		
PL		12,5 % (2)	87,5 % (14)	
PRD/PLR	34,5 % (10)	31 % (9)	27,6 % (8)	6,9 % (2)
PSS	69,2 % (18)	7,7 % (2)	23,1 % (6)	
Lucerne N = 50				
PDC		21,4 % (3)	78,6 % (11)	
PRD/PLR	19,4 % (7)	22,2 % (8)	58,3 % (21)	
Lugano N = 66				
PDC		9,5 % (2)	85,7 % (18)	4,8 (1)
PRD/PLR	4,4 (2)	31,1 % (14)	64,4 % (29)	

Le contraste existant entre les deux types de ville – professionnalisée et non, ou peu, professionnalisée – est indéniable. En revanche, nous n’avons pas encore pris en compte le fait que les exécutifs des villes au mandat professionnalisé ont connu des changements de majorité à gauche. En outre, les partis de gauche ont été présents à l’exécutif de Lausanne et de Zurich durant toute la période étudiée (1945-2019). À l’inverse, dans les villes au mandat faiblement professionnalisé telle Lugano, la droite est toujours restée majoritaire depuis 1946. On doit donc se demander si les élus de droite ont suivi des formations en économie, en droit ou en médecine, et si, à l’inverse, les élus de gauche proviennent des filières des sciences sociales et humaines ainsi que des sciences naturelles et techniques.

L’examen de la coloration politique de la formation universitaire suivie par les élus de 1946 à nos jours, révèle une distinction gauche/droite. Les sciences humaines et sociales constituent la formation de choix des élus du PSS à Zurich avec 20,8 % (10 élus) et à Lausanne où ils représentent 69,2 % de la totalité des élus socialistes ayant occupé une fonction à l’exécutif de la ville. Les sciences

¹²⁰ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

naturelles et techniques à Zurich proviennent du PSS avec 29,2% (14 élus), des Verts avec 63,6% (7 élus) et du PRD/PLR à Lausanne avec 31% (9) de leurs élus. À Lugano, 31,1% (14 élus) sont issus du PRD/PLR. Pour finir, ceux ayant suivi une formation en économie et/ou en droit sont pour l'essentiel des élus de droite. À Zurich, ils sont partagés entre le PRD/PLR avec 81,8% de leurs élus au bénéfice de ce cursus (27 élus) alors que 50% (24 élus) des élus PSS sont titulaires de cette formation. À Lausanne, 87,5% (14) des élus du PL ont suivi ce parcours académique. À Lucerne également, cette formation se répartit entre les membres du PDC avec 85% des élus et du PRD/PLR avec 64% des élus. Ces chiffres confirment le tableau dressé à propos des parlementaires fédéraux où l'on constate que «*le droit reste de loin la discipline la plus répandue parmi les universitaires radicaux*» (Pilotti, 2017, p. 222). Les élus socialistes, comme nous le montrent ces résultats, confirment la part importante des licenciés en sciences sociales dans leurs rangs (Pilotti, 2017, p. 222). «*It comes as no surprise that university graduates – lawyers and social scientists in particular – are dominant among European political executives*» (Bovens et Wille, 2017, p. 133). Cette importance du titre universitaire s'expliquerait notamment par les compétences requises pour devenir un politicien à succès et que procurent une formation universitaire *généraliste* dans les fonctions politiques où l'on attend de l'élu qu'il s'exprime aussi bien à l'écrit qu'à l'oral (Bovens et Wille, 2017, p. 133).

Que retenir de ces résultats sur la formation des élus qui ont occupé les fonctions de municipal et/ou de maire dans les villes étudiées ?

En premier lieu, une sélectivité sur la base d'un titre académique des personnes élues, qui demeure constante de 1945 à 2019. Toutefois, cette sélectivité a évolué différemment selon les villes. À Lausanne et à Zurich, son niveau était plus faible en 1946, puis a augmenté. À l'inverse, dans les villes au mandat non professionnalisé ou récemment professionnalisé, par exemple Lucerne et Lugano, la part des universitaires est restée très élevée et constante durant toute la période.

Cette sélectivité des élus sur la base du titre universitaire a été observée ailleurs, ainsi aux États-Unis (Wollman et al., 1990, p. 504-505) où les maires appartiennent à une élite intellectuelle et professionnelle (Steyvers et Reynaert, 2006, p. 47). Plus tard, cette sélectivité est confirmée dans les principaux États européens y compris en Suisse (Steyvers et Reynaert, 2006, p. 50).

Bovens et Wille (2017, p. 133) évoquent un processus de démocratisation lié à l'augmentation du nombre des universitaires, qui serait le fruit du développement de la «*méritocratie politique*». Une nouvelle élite politique des classes moyennes aurait remplacé les anciennes élites sociales de la traditionnelle «*upper class*» (Bovens et Wille, 2017, p. 134) «*Aristocracy, rule by the nobility, and plutocracy, rule by the wealthy, have given way to meritocracy, rule by the well educated.*» (Bovens et Wille, 2017, p. 112) Selon ces auteurs, alors que les fonctions

politiques étaient héritées par le passé, leur mode d'accès actuel serait fondé sur l'idée de « mérite » :

« Democratization resulted in an opening up of the political elites and the replacement of the old upper class by a university-educated middle class. In many Western European democracies, hereditary patrician elites were replaced by meritocratic, educational elites over the course of the twentieth century. University-trained politicians took over the legislative and executive branches of government. The massive expansion of higher education, which we discussed in Chapter 2, produced large numbers of university graduates both within and outside the elites. [...] The connection between social origin and the opportunities for a political career weakened, and by the twenty-first century, educational achievement rather than ascription determined the chance of recruitment to political office. » (Bovens et Wille, 2017, p. 134)

« This dominance of the well-educated in political office is a relatively modern phenomenon. During the nineteenth and a large part of the twentieth century, political elites were formed on the basis of class or property – ownership of land in agrarian societies, and capital in the industrial society. Often, they were better educated than the average citizen – the upper classes in general had much better access to education – but this was not the prime source of their political power; that was based on status, land or wealth. In the information society, however, knowledge and information are the most important social and economic goods. Political power is increasingly concentrated not among the landed gentry, patricians, or manufacturers but among the “symbolic analysts”, “creative professionals”, and all those other citizens with ample capacity to process information. » (Bovens et Wille, 2017, p. 112)

En Suisse, la proportion des universitaires est restée élevée, et ce pour toutes les villes sans considération du statut de la professionnalisation. L'idée que cette augmentation du nombre des universitaires serait uniquement le fruit d'une massification des études supérieures peut donc être relativisée. En outre, la position selon laquelle la présence des universités dans les villes serait un facteur explicatif du nombre des universitaires en politique n'est pas convaincante non plus : Lugano et Lucerne, en dépit de l'absence d'université jusqu'à une date récente, demeurent majoritairement gouvernées par des titulaires d'un diplôme du tertiaire. Ce qui nous conduit à conclure, en revanche, que *« les politiciens disposant d'une formation supérieure jouissent assurément d'un avantage »* (Geser et al., 2012, p. 27). Cela s'expliquerait notamment par le fait que *« plus le nombre d'habitants est élevé, plus il y a de candidats ayant une formation supérieure; d'autre part plus l'administration se professionnalise, plus on a besoin de dirigeants disposant d'un haut niveau de formation »* (Geser et al., 2012, p. 27). Il ne faut toutefois pas réduire cette forte présence des titulaires d'un diplôme académique à la complexification du travail exécutif communal (Guérin-Lavignotte et Kerrouche, 2008, p. 195) : les villes

de Lugano et de Lucerne qui, en 1945, disposent d'une administration encore peu professionnalisée, ont un taux plus élevé d'universitaires qu'à Zurich et Lausanne.

Sur le type de formation universitaire, on remarque que dans les villes où le mandat est professionnalisé et majoritairement à gauche, ainsi Lausanne et Zurich, la part des élus en sciences humaines et sociales est plus importante. À Lugano, au contraire, ce sont les études de droit qui se partagent les sièges de l'exécutif.

En second lieu, soulignons qu'il convient de tenir compte du développement différencié des universités et des filières de sciences humaines et sociales de ces villes. C'est en 2000 seulement que l'Université de Lucerne a été fondée avec une faculté des sciences humaines et sociales¹²¹, et cette discipline n'est pas disponible à Lugano. Ce qui peut avoir une influence sur le choix de formation des élites politiques luganaises. Nuançons toutefois cette piste d'interprétation, car les études de droit de la plupart des municipaux luganais ont été suivies à l'Université de Zurich dans sa faculté des sciences humaines et sociales. Les élus avaient alors la possibilité d'effectuer d'autres programmes d'études. D'autre part, le droit correspond à la formation dont la bourgeoisie luganaise a besoin pour orienter le développement de ces villes comme notaire ou avocat d'affaires.

Que devons-nous retenir de l'étude de la formation des élus aux exécutifs urbains ? En guise de synthèse, nous pouvons commencer par revenir sur nos hypothèses de recherche et leurs résultats :

H1. La professionnalisation contribue à augmenter le niveau d'étude attendu à cette fonction.

Comme nous avons pu le voir, le fait d'être détenteur d'un titre académique constitue, pour toutes les villes, une composante des élus à l'exécutif. L'exécutif d'une grande ville suisse, professionnalisé ou non voit donc siéger une majorité d'universitaires.

Une fois constaté que les membres d'un exécutif urbain se composent à majorité d'universitaires, nous nous sommes demandé si l'analyse des différences entre les villes pouvait être menée en posant les hypothèses suivantes :

H2. La professionnalisation contribue à diversifier les formations universitaires des élus.

H2.1 Un exécutif non professionnalisé contribue à favoriser la présence d'universitaires en droit.

H2.2 Un exécutif professionnalisé contribue à favoriser la présence d'universitaires en sciences humaines.

¹²¹ <https://www.unilu.ch/fr/>, consulté le 12 juillet 2019.

À Lausanne et à Zurich, nous avons pu constater une plus forte diversification des formations universitaires avec la présence importante de titulaires d'un diplôme en sciences humaines et sociales, alors qu'à Lugano les élus ayant suivi un cursus en droit restent très majoritaires. Lucerne, bien que professionnalisée, compte une majorité d'élus ayant suivi un cursus en droit et présente une majorité politique de droite. Autrement dit, bien que la ville soit professionnalisée, la formation des élus de droite reste orientée vers le domaine du droit. Le parti politique semble donc jouer un rôle plus important que la professionnalisation du mandat pour la diversification des titres universitaires à l'exécutif.

L'analyse de la manière dont se distribuent les formations universitaires suivies par les élus ne dit rien de la profession exercée par l'élu. Le titulaire d'un titre en droit peut travailler comme juriste dans une administration publique ou être à la tête d'une étude d'avocat, où il peut disposer librement de son temps : cela n'aura pas la même incidence sur les conditions de possibilités d'accès à un mandat politique. Il faut donc se pencher sur la profession exercée par les élus avant leur accès au mandat à l'exécutif des villes. Il s'agit de voir dans quelle mesure elle débouche vers des professions caractéristiques des notables ou d'autres plus proches de celles des professionnels de la politique. Mais auparavant, voyons si le grade militaire, et plus particulièrement l'expérience d'un grade d'officier, peut être compris comme une formation à la direction des hommes et des femmes, une composante nécessaire de ceux qui exercent la fonction de municipal d'une ville.

5.5.3 Le grade militaire

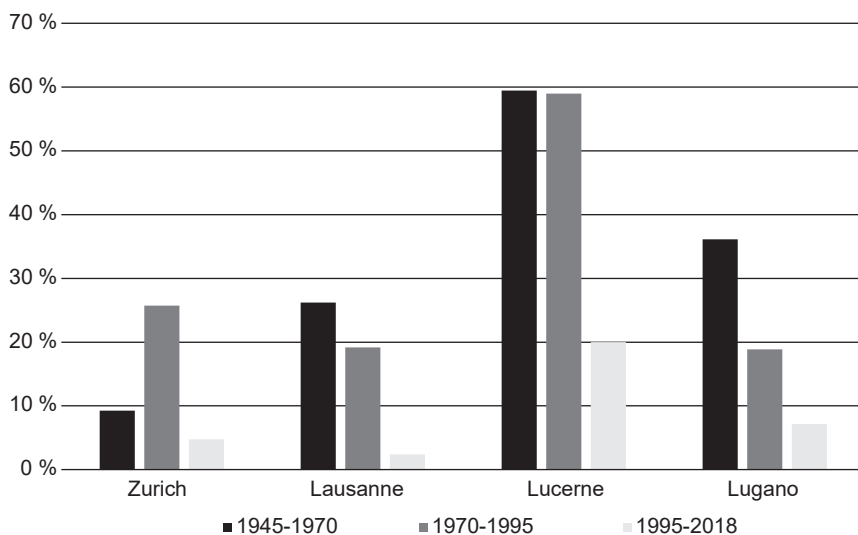
L'armée de milice helvétique impose que les hommes majeurs effectuent un service militaire obligatoire. Le fait d'être officier dans l'armée suisse constitue-t-il un prérequis informel pour l'élection aux exécutifs des grandes villes suisses ? Il est vrai que le grade militaire a représenté depuis le début du xx^e siècle¹²² une composante importante de la formation des élites dirigeantes helvétiques qui découle, entre autres, du système de milice qui prévoit l'obligation pour les citoyens suisses d'effectuer un service militaire (Mach et al., 2016, p. 56). L'armée a ainsi participé de la formation des dirigeants helvétiques : *«L'importance de l'armée dans la carrière des dirigeants s'explique notamment par le fait que le parcours militaire est perçu comme une expérience de commandement et de gestion transférable à la direction d'entreprise et que l'armée fonctionne comme un lieu de rencontre et de sociabilité des élites»* (Mach et al., 2016, p. 56). Les officiers apprenaient à travers l'armée à diriger les hommes avec notamment *«l'essor des techniques du management auxquelles l'armée propose quelque chose qui se veut allant dans le même sens par le biais des cours EMG»*

¹²² Mach et al. (2016, p. 56) se souviennent que le système d'organisation militaire helvétique était particulièrement fermé jusqu'au xx^e siècle, quand seuls les notables et les membres des grandes familles pouvaient faire partie de la hiérarchie militaire car elle réclamait du temps et des ressources financières propres.

(Guisolan, 2003, p. 269). Ce passage par l'armée confère également un appui électoral dans la mesure où les relations nouées dans un cadre militaire peuvent perdurer et être valorisées dans le cadre politique (Gruner, 1970, p. 224). Il semble d'ailleurs que jusque dans les années 1960, les officiers d'état-major général (EMG) dans l'armée suisse étaient principalement des notables (Guisolan, 2003, p. 269).

Sur les 505 élus des exécutifs des quatre villes entre 1945 et 2018 (Graphique 33), on constate que le taux d'élus¹²³ ayant au minimum un grade militaire d'officier a baissé dans l'ensemble. La baisse la plus importante est constatée à Lucerne où l'on passe de 59% (20 élus) au cours de la période 1945-1970 à 59% (19 élus) pour la période 1970-1995, avant que ce taux ne soit réduit à un tiers pour la période 1995-2018 (6 élus). Lugano connaît également une baisse du nombre des élus détenteurs d'un grade d'officier qui était de 36% (11 élus) en 1945-1970 et ne représente pour la période récente 1995-2018 que 7% (3 élus). À Zurich et à Lausanne, la proportion des officiers est restée relativement plus faible qu'à Lugano et à Lucerne, jusqu'à avoir presque disparu à Lausanne pour la période 1995-2018.

Graphique 33. Proportion d'élus avec un grade d'officier par ville et par période (1945-2018)



N = 505 élus¹²⁴

¹²³ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

¹²⁴ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Tableau 25. Nombre d'élus¹²⁵ avec un grade d'officier par parti et par ville (1946-2019)

<i>ZURICH</i>				
Partis	Nb d'élus sans grade	(%)	Nb d'officiers	(%)
AdI	12	8 %	7	32 %
AL	3	2%	0	0%
Les Verts	10	7%	0	0%
PAB/UDC	5	3%	2	9%
PDC	16	10 %	3	14 %
PEV	0	0%	4	18%
POP	1	1%	0	0%
PRD/PLR	32	21 %	6	27 %
PSS	74	48 %	0	0 %
Verts libéraux	1	1%	0	0%
Total	154 élus	100 %	22 élus	100 %
<i>LAUSANNE</i>				
Partis	Nb d'élus sans grade	(%)	Nb d'officiers	(%)
Les Verts	10	9%	1	5%
PDC	2	2%	0	0%
PL	12	11 %	8	38 %
PLR	1	1%	0	0%
POP	8	7%	0	0%
PRD/PLR	29	26 %	12	57 %
PSS	49	44 %	0	0 %
Total	111 élus	100 %	21 élus	100 %
<i>LUCERNE</i>				
Partis	Nb d'élus sans grade	(%)	Nb d'officiers	(%)
AdI	5	10%	0	0%
Indépendants	4	8%	5	11%
Les Verts	5	10%	0	0%
PAB/UDC	6	12%	0	0%
PDC	9	17 %	7	15 %
PL	1	2%	3	7%
PRD/PLR	5	10 %	27	59 %
PSS	15	29 %	4	9 %
Verts libéraux	2	4%	0	0%
Total	52 élus	100 %	46 élus	100 %

¹²⁵ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

<i>LUGANO</i>				
Partis	Nb d'élus sans grade	(%)	Nb d'officiers	(%)
LdT	13	16%	0	0%
PDC	23	29%	4	20%
PRD/PLR	37	46%	16	80%
PSS	7	9%	0	0%
<i>Total</i>	<i>80 élus</i>	<i>100%</i>	<i>20 élus</i>	<i>100%</i>

Cependant, ces évolutions ne nous disent rien de la répartition partisane des élus ayant un grade d'officier. Constate-t-on une différence partisane concernant la répartition des élus avec un grade d'officier ?

Comme le montre le tableau 25 les élus détenteurs d'un grade militaire d'officier proviennent des partis de droite et sont peu présents dans les partis de centre gauche tels que le PSS et les Verts.

À Zurich, sur les 22 élus officiers qu'a connus l'exécutif de la ville (Tableau 25), c'est l'Alliance des indépendants 32% (12 élus) qui envoie et compte le plus d'officiers parmi les élus à la municipalité. Il est suivi par le PRD/PLR avec 27% des officiers qui viennent de ce parti (6 élus). Le PSS, qui compte 74 élus envoyés à l'exécutif, n'en compte aucun au grade d'officier.

À Lausanne, sur les 21 élus avec un grade d'officier (Tableau 25), ce sont les partis de droite avec le PRD/PLR 57% (12 élus) et le PL (8) qui ont envoyé la grande majorité des officiers à l'exécutif de la ville. Le PSS n'en a envoyé aucun malgré ses 49 élus.

À Lucerne, qui compte la plus forte proportion d'officiers (Tableau 25), le grade d'officier est surtout présent au PRD/PLR d'où proviennent 59% (27 élus) des officiers à l'exécutif.

Finalement à Lugano, sur les 20 élus ayant un grade d'officier (Tableau 25), 80% (16 élus) sont issus des rangs du PRD/PLR et 20% du PDC (4 élus).

Notons que les élus concernés de Lucerne et de Lugano ont des grades d'un niveau plus élevé; ils incluent des officiers généraux durant les années 1950-1960 tels les brigadiers Ferruccio Pelli et Brenno Galli à Lugano (PRD/PLR), ou encore le brigadier Hans Rudolf Meyer (PRD/PLR) à Lucerne, alors que le grade le plus élevé atteint par un membre de l'exécutif zurichois est celui de colonel avec par exemple Hans Bieri (PRD/PLR), Sigmund Widmer (AdI) ou à Lausanne, le colonel Georges Bridel (PL).

Le grade militaire a surtout revêtu de l'importance chez les élus de droite (PLR et PDC) et très peu pour ceux de gauche, comme on a pu l'observer également chez les parlementaires fédéraux (Pilotti, 2017, p. 231). Relevons par ailleurs que

le nombre d'officiers à Zurich et à Lausanne est faible durant toute la période et qu'il a drastiquement chuté à Lucerne et à Lugano. Ce qui suggère de considérer que le grade militaire a perdu en importance, y compris dans les villes à majorité de droite. Cette baisse du nombre d'élus titulaires d'un grade militaire s'observe également chez les parlementaires fédéraux à partir des années 1980 (voir ci-dessus Pilotti, 2017, p. 233). Cette période marque un processus d'affaiblissement général du rôle de l'armée, observé aussi chez les élites économiques helvétiques et qui s'inscrit dans le contexte des années 1980-1990 où émergent «*d'autres types de formation et de lieux de sociabilité*» (Mach et al., 2016, p. 58). Il n'est plus dès lors nécessaire de détenir un grade pour être élu.

5.6 La profession des élus : des avocats aux professionnels de la politique

La profession d'origine des élus est un indicateur central qui permet non seulement d'identifier quelles professions sont plus propices à l'exercice d'une fonction politique (Genieys, 2011, p. 182) et à l'exercice de la charge d'exécutif d'une grande ville, mais elle constitue également une information importante pour examiner quel profil type domine cette fonction entre le notable et le professionnel de la politique.

C'est la profession exercée avant l'élection qui permet, dans le cadre de ce travail, d'évaluer dans quelle mesure la professionnalisation des mandats a entraîné un changement du profil social des élus, vers une plus grande importance des salariés du secteur public et des professionnels de la politique, un mouvement qui serait synonyme du déclin des notables à cette fonction. Nous serions passés de la figure de l'avocat «*homme politique d'éloquence*» à des profils de technocrates figures de «*l'omnipotence*» (Genieys, 2011, p. 182). Comme nous l'avons montré dans la partie théorique (chapitre 2), les notables sont issus des professions libérales, alors que les professionnels de la politique ont un parcours professionnel se rapprochant du secteur public et des milieux associatifs et partisans. Il s'agit ici d'évaluer, d'une part, dans quelle mesure on constate une différence entre les professions exercées selon les villes et, d'autre part, les évolutions historiques au sein des villes.

Pour rappel, nos hypothèses concernant l'indicateur de la profession sont les suivantes :

H1. Un exécutif non professionnalisé contribue à renforcer la présence de professions notablières (professions libérales telles qu'avocat, médecin, ingénieur, architecte).

H2. Un exécutif professionnalisé contribue à renforcer la présence des professions politiques et des salariés (cadres) du secteur public.

Pour répondre à ces hypothèses, nous nous sommes focalisés sur la profession des élus exercée avant leur élection à la municipalité, informations que nous avons obtenues dans les archives ou les articles de presse. La difficulté principale que nous avons rencontrée est d'évaluer, à partir des informations à disposition, quelle part du temps de l'activité des élus est consacrée à leur emploi déclaré avant leur élection. La commune étant le premier échelon politique, il se peut que certains élus soient devenus par la suite des professionnels de la politique, mais cela ne peut être vérifié qu'après leur mandat. C'est-à-dire que le mandat d'un exécutif d'une ville peut être le début d'une carrière d'un professionnel de la politique. Ce qui est déterminant pour catégoriser nos élus, c'est bien la profession exercée juste avant l'élection.

L'enjeu de la profession avant l'élection est important pour évaluer le niveau de professionnalisation général dans un État. Il nous permet d'évaluer dans quelle mesure la professionnalisation des élus est forte et importante au premier échelon politique d'un État que constituent les communes auxquelles les villes appartiennent.

Pour construire les catégories professionnelles, nous nous sommes fondés sur les études pionnières, qui ont essentiellement porté sur les élus fédéraux (parlementaires et conseillers fédéraux) de Gruner (1970, p. 146 et suivantes) et de Pilotti (2017, p. 57-58) et que nous avons adaptées aux exécutifs des grandes villes suisses en tenant compte de la difficulté de classer certains élus qui peuvent se situer au début de leur carrière politique.

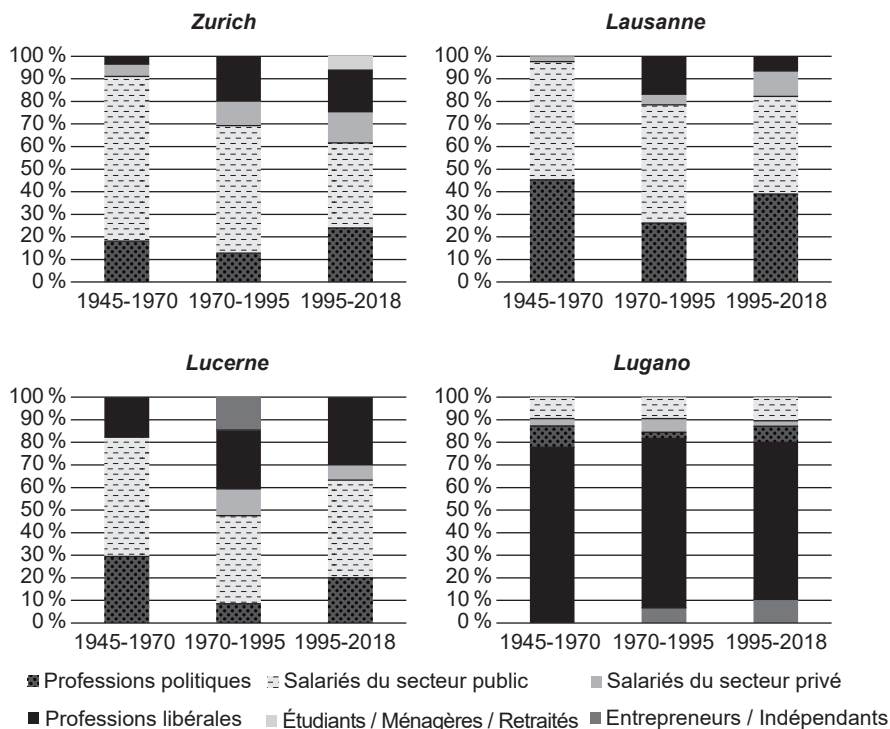
Tableau 26. *Catégorisation des professions exercées par les élus avant leur élection*

<i>Entrepreneurs/indépendants</i>
<i>Agriculteurs (y inclus : sylviculteurs et viticulteurs)</i>
<i>Commerçants et artisans</i>
– Commerçants
– Artisans
<i>Chefs d'entreprise et industriels</i>
<i>Professions libérales</i>
<i>Professions libérales et/ou universitaires</i>
– Professions du droit et notaires (p. ex. avocats, notaires)
– Ingénieurs (p. ex. architectes, physiciens, biologistes, chimistes, etc.)
– Professions libérales médicales (p. ex. médecins, dentistes, pharmaciens)
– Autres professions libérales (p. ex. consultants, indépendants, économistes)

<i>Salariés</i>
<i>Salariés du secteur public</i>
<p><i>Cadres du secteur public</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadres des administrations publiques (p.ex. chef de service, chef de projet, économiste, juriste) - Cadres des Régies fédérales (p. ex. cadres CFF et PTT) - Professeurs d'université - Cadres dans le domaine de la santé et du social <p><i>Magistrats : juges¹²⁶, procureurs</i></p> <p><i>Employés du secteur public</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Employés des domaines santé et social (p. ex. infirmières, assistants sociaux) - Chercheurs académiques - Employés des administrations publiques - Employés des Régies fédérales (p. ex. cheminots, postiers) - Enseignants
<i>Salariés du secteur privé</i>
<p><i>Cadres du secteur privé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Cadres et dirigeants entreprises privées - Cadres entreprises <p><i>Employés/ouvriers du secteur privé</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Employés entreprises privées - Ouvriers entreprises privées (p. ex. ouvriers, peintres en bâtiment, maçon) - Employés entreprises/coopératives à but social
<i>Professions politiques</i>
<i>Professions politiques et journalistes</i>
<p><i>Fonctionnaires associations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Secrétaires syndicaux - Dirigeants patronaux - Fonctionnaire d'association à but non lucratif/coopératives à but social (p. ex. dirigeants ONG et associations) <p><i>Dirigeants de parti/journalistes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Dirigeants de parti - Journalistes <p><i>Élus</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Député cantonal, membre d'un exécutif - Parlementaire fédéral, conseiller fédéral
<i>Rentiers</i>
<i>Étudiants/ménagères/retraités</i>
<p><i>Étudiants</i></p> <p><i>Ménagères</i></p> <p><i>Retraités</i></p>

¹²⁶ La catégorie des cadres du secteur public dans laquelle nous avons placé les magistrats peut être discutée. Le pouvoir judiciaire représente un des trois pouvoirs, mais il était difficile d'évaluer dans quelle mesure les juges étaient élus ou nommés en fonction de leur couleur partisane. Les différences liées au fédéralisme s'agissant de l'élection et/ou de la nomination des juges étant compliquées à décrypter, nous avons délibérément placé les magistrats tels que les juges et les procureurs dans la catégorie des cadres du secteur public, car ils occupent une place assimilable à celle d'un haut cadre du secteur public.

Graphique 34. Évolution des catégories professionnelles des élus à l'exécutif par ville (1945-2018) en % et en moyenne par période



Zurich N = 176 élus; Lausanne N = 132 élus; Lucerne N = 98 élus; Lugano N = 100 élus¹²⁷

5.6.1 L'évolution historique des types de professions par ville

Examinons la distribution des catégories professionnelles des élus dans les villes étudiées de 1945 à 2018. L'objectif, rappelons-le, est d'évaluer dans quelle mesure les villes où le mandat est peu ou pas professionnalisé (Lugano et, dans une moindre mesure, Lucerne) attirent davantage des professions libérales synonymes de la présence de la figure type du notable, et si dans les villes où le mandat

¹²⁷ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

est professionnalisé (Zurich et Lausanne) on retrouve davantage de professions politiques et de salariés du secteur public.

5.6.1.1 Les tendances lourdes entre villes professionnalisées et non professionnalisées

La comparaison entre les villes au mandat professionnalisé et celles qui ne le sont pas ou seulement de façon très récente, permet de constater des idéaux types de professions aux commandes de l'exécutif des villes. Comme indiqué à propos de Lausanne, ce sont essentiellement des salariés du secteur public et les professionnels politiques qui occupent la fonction. Contrairement aux constats dressés pour les parlementaires fédéraux (Pilotti, 2017, p. 236), les salariés du secteur public constituent un groupe plus important numériquement que les professions libérales et les professionnels politiques. Ce sont plus précisément des salariés communaux, cantonaux ou fédéraux qui occupent une fonction de cadre dans le secteur public et non pas, comme la catégorie peut le laisser penser, des employés sans compétence (fonction) de direction. À Zurich, le constat est proche de celui de Lausanne où la fonction est partagée entre la catégorie des employés du secteur public et les professions politiques. À Lucerne, les professions libérales restent très présentes en comparaison de Lausanne et Zurich, mais nous dénotons la présence d'employés du secteur public (essentiellement des cadres) dont une majorité est bénéficiaire d'une formation de juriste. À Lugano, en revanche, ce sont très clairement et massivement les avocats-notaires et, plus généralement, les professions libérales qui détiennent un quasi-monopole de la fonction de municipal et de maire. L'existence d'une carrière politique *via* la haute fonction publique a été bien identifiée dans le cas de la France et correspond à celle du jeune fonctionnaire qui se sert de son expérience dans un cabinet ministériel pour entrer dans le champ politique et fonder sa légitimité sur son excellence scolaire et sa compétence (Genieys, 2011, p. 193). Le processus de professionnalisation voit s'établir la prédominance des cadres du public, qui s'observe fortement en France chez les maires de plus de trente mille habitants, où ils passent de 35 % en 1983 à 50,8 % en 2014: «*On assiste à la montée en puissance de candidats qui proviennent des cabinets mayoraux, des directions d'établissements publics, de coopération intercommunale, voire des postes de cadres territoriaux municipaux [...]*» (Rouban, 2015, p. 379). Cette tendance s'observe dans la majorité des communes européennes qui connaissent une croissance de leur population: «*With increasing municipal size the share of mayors from a background as legislator, senior official or manager increases [...]. The highly specialized and demanding leadership these larger cities require perhaps makes recruitment focus on candidates from 'politically agglutinated' professions*» (Steyvers et Reynaert, 2006, p. 59).

Pour Michel Koebel, il existerait une sélectivité sociale de la profession en fonction du prestige du poste lié à la taille de la commune. Dans cette logique, les postes aux exécutifs communaux dans une grande ville suisse seraient «*accaparés par les cadres supérieurs, qui semblent délaisser plus facilement aux autres catégories sociales les villages, et ce d'autant plus qu'ils sont petits [...] et les ouvriers sont toujours aussi mal lotis quant à leur accès aux plus hautes fonctions municipales*» (Koebel, 2014, p. 125).

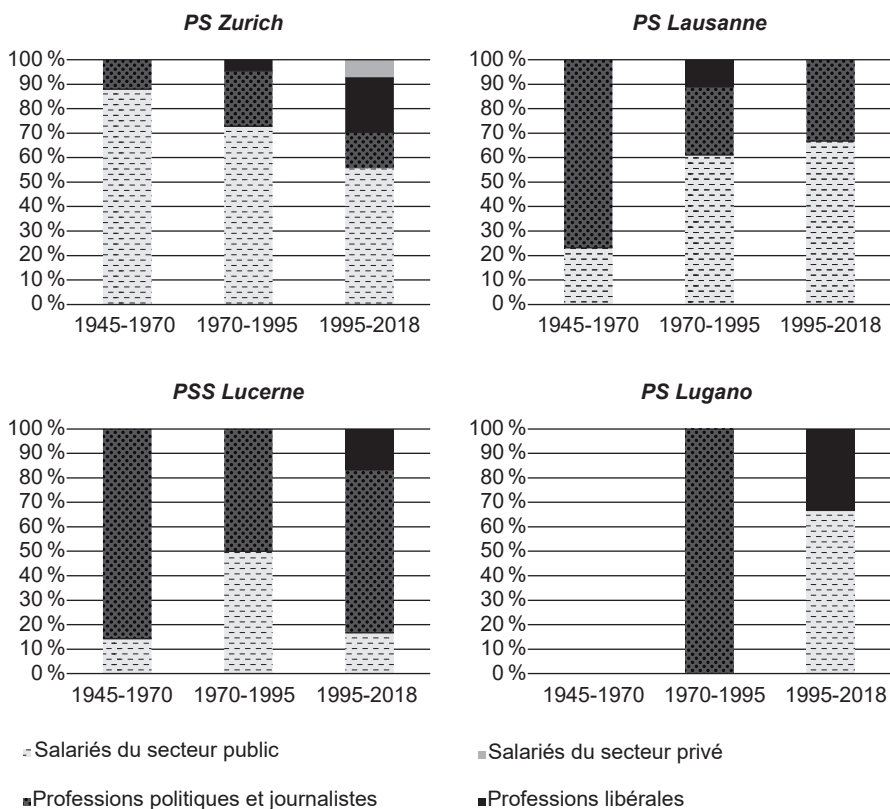
Cette importance des membres des exécutifs exerçant une profession d'origine du secteur public semble montrer le développement à la fois de la professionnalisation politique et des entourages du monde politique avec des élus plus spécialisés par leur expérience dans l'administration publique utile à l'action publique: «*Les fonctionnaires, particulièrement les plus hauts d'entre eux (4 000 à 5 000 personnes), ceux de la "noblesse d'État" (Bourdieu, 1989), sont dotés d'un pouvoir fondé sur la maîtrise d'une compétence (généraliste, juridique, financière) redoublée par l'occupation continue de positions étatiques et par la connaissance de circuits de prise de décision, alors que leurs chefs temporaires occupent rarement longtemps la tête d'un même ministère*» (Offerlé, 2004, p. 46).

Les différences que nous observons entre les villes peinent cependant à nous montrer s'il existe des différences partisans chez les élus qui accèdent à l'exécutif. Nous tentons ici d'évaluer de quelle manière les partis politiques influencent la présence de certaines de ces catégories professionnelles. Il s'agira pour ce faire de distinguer les deux principales forces de gauche et de droite présentes dans les exécutifs des quatre villes, à savoir le PS et le PLR de chaque ville.

Le Parti socialiste représente le principal parti de gauche dans les quatre villes étudiées. Il compte une forte composante d'élus ayant exercé une profession de salarié du public ou une profession politique avant leur élection à la municipalité de ces villes (Graphique 35). Certaines évolutions méritent cependant d'être soulignées.

À Zurich, la proportion des élus PS issus du secteur public a eu plutôt tendance à baisser relativement au profit des professions politiques et des professions libérales au cours de la période 1995-2018. Ces élus représentaient jusqu'à 88 % du personnel politique PS en 1945-1970, alors qu'ils n'étaient plus que de 55 % pour la période récente 1995-2018. Le pourcentage issu du public reste cependant le groupe majoritaire à l'exécutif pour le PS par rapport aux autres groupes politiques (Pilotti 2017, p. 244). Si l'on y ajoute les professions politiques qui représentent entre 12 % et 22 %, les professions liées au champ politique demeurent quasi hégémoniques au sein des élus du parti. L'augmentation des professions libérales durant la période récente s'explique en partie par l'augmentation du nombre des universitaires.

Graphique 35. Évolution de la catégorie professionnelle des élus PS des quatre villes (1945 à 2018)



N Zurich = 74 élus ; N Lausanne = 49 élus ; N Lucerne = 19 élus ; N Lugano = 7 élus

Dans les rangs du PS lausannois élu à l'exécutif, c'est un processus inverse de celui de Zurich qui s'opère avec un très fort pourcentage de professions politiques en 1945-1970 qui diminue drastiquement durant les périodes suivantes au bénéfice des salariés du secteur public. En 1945-1970, les élus PS avec une profession politique représentaient en moyenne 76% des municipaux alors que les salariés du public représentaient 23%. Pendant la période 1995-2018, les élus PS avec une profession politique ne sont plus que 33% alors que les cadres du public fournissent le principal contingent avec 66% de ses élus. L'encadré 3 présente deux figures politiques de gauche qui illustrent le profil de ces cadres du public.

Encadré 3. Exemples de salariés du secteur public provenant de la gauche

Les salariés du secteur public ont toujours constitué une part importante des cadres et militants du PS. Ces deux exemples symbolisent ces professionnels de la politique, qui se caractérisent par leur parcours brillant et leur ascension fulgurante dans l'administration publique, les organes du parti et les mandats politiques qu'ils occupent.

Willy Spuhler PSS Zurich (31 janvier 1902-31 mai 1990) né à Zurich dans une famille protestante et issue de la gauche syndicale et socialiste. Il est le fils de Hans Spuhler, imprimeur et juge de paix, et de Marie Nussbaum. Il épouse en 1928 Anna Pauline Vogel, fille d'un typographe et président de la commission scolaire. Il effectue toute sa scolarité primaire et secondaire à Zurich ainsi que son gymnase. Il poursuit avec des études en économie politique à Zurich et effectue un séjour à Paris en 1922. Il décroche le titre Dr. oec. publ. en 1925 à l'Université de Zurich sous la direction de Manuel Saitzew. Il commence son activité professionnelle dans une banque zurichoise de 1926 à 1927, puis au Bureau international du travail à Genève en 1927. Il est secrétaire de la Fédération internationale des travailleurs de l'alimentation à Zurich de 1928 à 1931 avant d'être engagé comme adjoint à l'Office de la statistique (1931-1934), directeur de l'Office du travail (1935-1942) et responsable de l'organisation, ainsi que chef de la centrale de l'économie de guerre de la ville de Zurich de 1939 à 1948. Sur le plan politique, il adhère au PS en 1920 avant d'entrer au comité directeur au niveau suisse de 1936 à 1959. Il siège de 1930 à 1931 au législatif zurichois. En 1931, il adhère au syndicat SSP-VPOD. Il est conseiller national de 1938 à 1955, puis entre à l'exécutif de la ville de 1942 à 1959 en charge de la Santé publique et de l'Économie, ainsi que conseiller aux États (1950-1959).

Florence Germond PSS Lausanne (2 novembre 1976-) est née à Strasbourg (France). Elle est originaire de Lucens (VD) et Neuchâtel (NE). Elle est mariée au conseiller national PSS Roger Nordmann. En 1980-1992, elle effectue sa scolarité dans l'Ouest lausannois. En 1995 elle termine une maturité avec option latin-anglais au gymnase. De 1995 à 2001 elle occupe divers emplois dans des médias locaux. Elle entre à l'Université de Berne en 1996, effectue un séjour Erasmus à Bologne, et achève une licence en sciences économiques et politiques en 2000. Entre 2001 et 2010, elle est membre fondatrice et présidente de l'association PRO VELO qui compte mille quatre cents membres. Elle travaille parallèlement comme économiste au Département des finances (VD) où elle est notamment en charge des dossiers fédéraux. De 2006 à 2011, elle est cheffe de projet à l'État de Vaud.

Sur le plan politique, elle adhère au Parti socialiste en 2000. En 2001 elle devient secrétaire de la Jeunesse socialiste vaudoise, puis siège au conseil communal de 2002 à 2011. De 2007 à 2011 elle est membre de la commission des finances du Conseil communal. En 2008 elle entre au Comité du Parti socialiste lausannois, et se fait élire en 2011 à l'exécutif de la ville de Lausanne où elle reprend le dicastère des Finances que dirigeait jusque-là le syndic Daniel Brélaz (les Verts).

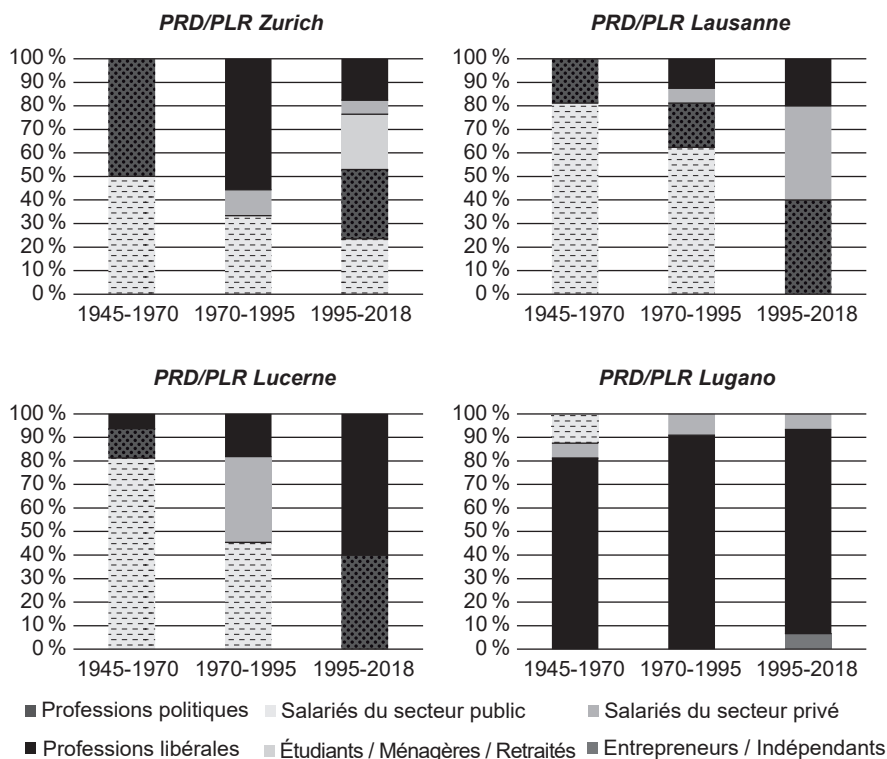
À Lucerne, les professions politiques sont dominantes pour les élus PS durant les trois périodes étudiées. Les salariés du public sont fortement représentés au cours de la période 1970-1995 avant de s'étioler de manière significative. Les professions libérales font par ailleurs leur apparition pendant la période 1995-2018, ainsi à Zurich où leur pourcentage a crû.

À Lugano, où le parti socialiste ne compte qu'une très faible présence à l'exécutif en comparaison du PRD/PLR durant toute la période 1945-2018, ce sont majoritairement des élus PS avec une profession politique ou de cadre du public qui ont accédé à la municipalité.

On constate ainsi que dans les villes étudiées, qu'elles soient professionnalisées ou non, les élus PS proviennent majoritairement des salariés du secteur public et des professions politiques comme les maires urbains en France (Rouban, 2015, p. 382). Au contraire des parlementaires fédéraux, les membres des exécutifs socialistes proviennent peu des professions libérales et ne comptent qu'un faible nombre d'élus ayant une profession d'origine salariée du privé et du public sans fonction de cadre. Durant la période post 2000, ces catégories sont davantage présentes dans les rangs de l'UDC, on l'a vu, qui a rarement obtenu des élus dans les exécutifs urbains. En revanche, comme on l'observe au Parlement fédéral, la catégorie des professions politiques qui comprend les fonctionnaires d'associations représente une part importante des élus PS (Pilotti, 2017, p. 45). Voyons à présent quelles sont les catégories professionnelles dominantes des élus de droite.

Dans les villes où le mandat est professionnalisé, à savoir Zurich, Lausanne et Lucerne, les élus du PRD/PLR ont accueilli un important contingent en provenance de la catégorie des salariés du public et des professions politiques. En 1945-1970, les élus PRD/PLR salariés du public et des professions politiques représentaient 100% des élus à Zurich et Lausanne et plus de 90% à Lucerne. Ce pourcentage a décliné au cours des périodes suivantes essentiellement au bénéfice des professions libérales et des salariés du secteur privé. Soulignons des évolutions différentes entre ces villes. À Zurich, le PRD/PLR semble avoir diversifié le profil des élus à l'exécutif durant la période récente 1995-2018. À Lausanne, les salariés

Graphique 36. Évolution de la catégorie professionnelle des élus provenant du PRD/PLR¹²⁸ à l'exécutif des quatre villes (1945-2020)



N Zurich = 38 élus ; N Lausanne = 42 élus ; N Lucerne = 32 élus ; N Lugano = 53 élus

du secteur public ont progressivement disparu pour faire place aux professions politiques, aux salariés du privé et aux professions libérales (1995-2018). C'est le cas à Lucerne également où les élus de droite provenaient majoritairement des salariés du secteur du public en 1945-1970. Leur nombre a baissé aujourd'hui au profit des professions politiques, des salariés du secteur privé et des professions libérales. Notons l'importance durant la période 1970-1995 des professions politiques, notamment des fonctionnaires d'associations comme c'est le cas pour les parlementaires fédéraux (Pilotti, 2017, p. 245).

¹²⁸ Les élus du PL sont exclus du calcul jusqu'en 2008, puis pris en compte après la fusion.

dans ces partis quand le contexte du mandat est professionnalisé. Cela peut se comprendre de deux manières.

D'une part, la croissance des emplois du secteur public et parapublic, car comme nous l'avons vu dans au chapitre 3, la tertiarisation de l'économie dans les villes a été un élément central à Zurich et à Lausanne. Le secteur secondaire (industriel et construction) représentait environ 40 % des emplois à Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano dans les années 1940-1950. En 2016, la part du secondaire n'est plus que de 10 %. À l'inverse, les emplois du secteur public, qui représentaient entre 12 et 15 % en 1941 à Zurich, Lausanne et Lucerne, excèdent 25 % durant les années 2000. Dans l'administration lausannoise, il y avait par exemple quatorze employés pour mille habitants en 1950, il y en a quarante pour mille habitants en 2015. Zurich comptait vingt-trois employés pour mille habitants en 1950, ils sont cinquante-deux employés pour mille habitants en 2015. La croissance des emplois publics, parapublics et des fonctionnaires cantonaux qui se concentrent dans les chefs-lieux cantonaux à Lausanne ou à Zurich, transforme l'électorat ainsi que le bassin de recrutement des élus.

D'autre part, l'importance du parti radical qui, dans sa forme traditionnelle, légitime une forme d'étatisme et ressemble aux élus PS actuels, notamment dans les villes où il a joué un rôle prépondérant pour le développement de l'administration publique (communale, cantonale et fédérale) (Meuwli, 2003, p. 70). On y retrouve par exemple d'anciens enseignants promus chefs de service ou de département de l'administration publique comme l'illustre bien l'encadré 3. Le profil professionnel des radicaux ressemble à celui des salariés du public socialistes lorsque le PS s'est renforcé au niveau de l'exécutif cantonal et communal, comme le montre l'encadré 4 et ce, même si les élus de droite dans les villes professionnalisées ont eu tendance à occuper des fonctions liées au domaine du droit, juge ou procureur par exemple.

Une piste explicative est que l'accès à l'exécutif du parti permet le recrutement plus facile de partisans ou de sympathisants à des postes de cadres de l'administration publique et fait apparaître une forme de clientélisme politique (Briquet et Sawicki, 1998, p. 4) où l'accès au pouvoir exécutif permet de disposer de ressources publiques pour le parti.

À Lugano, en revanche, dans un contexte de faible professionnalisation et où la structure de l'emploi ainsi que le secteur public ne sont pas aussi développés que dans les autres villes, les cadres du public et les professions politiques sont presque inexistantes au PRD/PLR, les élus provenant essentiellement des professions libérales qui prédominent. Au cours des trois périodes, ils représentent entre 80 % et 90 % des élus. Comme nous le verrons avec les notables, les avocats et les architectes sont hégémoniques à Lugano, comme l'illustre le profil de Giorgio Giudici (PLR) qui possède les caractéristiques idéales-typiques d'un élu ayant exercé une profession libérale avant son élection (Encadré 5).

Encadré 4. Quelques exemples d'élus radicaux employés dans l'administration publique sans formation universitaire

Marc-Henri Morattel PRD Lausanne (7 février 1915-) est originaire de Payerne. Il est le fils de Fernand, ouvrier chocolatier et de Marguerite née Clavel. Après le collège scientifique, il effectue un apprentissage de commerce. Il est ensuite employé, puis chef de bureau jusqu'à devenir chef de service dans l'administration cantonale vaudoise. Sur le plan politique, il est membre du PRD et siège durant une législature au Conseil communal de la ville de Lausanne de 1962 à 1965 avant d'être élu à l'exécutif à l'âge de 51 ans de 1966 à 1976. Durant son mandat il est en charge des Services industriels jusqu'à sa démission le 31 juillet 1976. Parallèlement à son mandat de municipal, il est député au parlement cantonal de 1970 à 1978.

Jacques Lienhard PRD Lausanne (27 février 1936-) est né à Lausanne. Originaire d'Holziken (AG), il est le fils de Louis Lienhard, membre du PRD et fonctionnaire communal, et de Marcelle née Rod. Après le collège scientifique, il entre à l'École normale et enseigne à Penthéraz tout en préparant son brevet de Maître des sports. Une fois diplômé, il est professeur de gymnastique au gymnase de Vevey puis crée la section «sports» au gymnase de la Cité à Lausanne. Il occupe ensuite le poste de chef d'office de l'administration cantonale d'éducation physique dont il assure la direction jusqu'en 1981. Sur le plan politique, il est conseiller communal de 1970 à 1981 et président en 1981. Il est élu à la municipalité à l'âge de 46 ans et de 1982 à 1993 en charge du dicastère des Finances puis de celui de la Police. Après son mandat de municipal, il siège comme député au grand conseil vaudois de 1990 à 1993.

Paul Erwin Kopp PRD Lucerne (17 septembre 1900-13 septembre 1984) est né à Lucerne dont il est originaire avec la commune de Niederönz (BE). Son père Fritz, est fonctionnaire CFF et membre du conseil communal de la ville de Lucerne. Il étudie à l'Université de Lausanne et Zurich où il obtient un titre de maître d'école secondaire, profession qu'il exercera à Lucerne de 1924 à 1941. Il est élu au conseil communal de la ville en 1938. Il est ensuite engagé comme chef du service du personnel de la ville de Lucerne de 1941 à 1945 où il est élu député au Grand Conseil lucernois de 1943 à 1961. En 1945, il est élu à l'exécutif de la ville dont il deviendra le président dès 1953, jusqu'à la fin de son mandat en 1967.

Encadré 5. Un architecte qui ne se prédestinait pas à faire de la politique...

Giorgio Giudici PLR Lugano (29 mai 1945-) est né à Lugano et est originaire de la commune de Giornico (TI). Il fréquente l'école primaire à l'Instituto Elvetico di Lugano et poursuit ses études secondaires au lycée cantonal de Lugano. Il étudie l'architecture à l'École polytechnique fédérale de Zurich et y obtient son diplôme en 1971. Une fois diplômé, il ouvre son propre bureau d'architecte et épouse Yva Regazzoni. Selon Giorgio Giudici, il est arrivé en politique par hasard sur la base d'une surprise faite par ses amis, en particulier Gusti (Gustavo?) Foletti qui l'aurait mis sur une liste du Conseil communal lors des élections de 1972. Cette surprise – seule une centaine de personnes ont voté pour lui – l'aurait alors poussé à s'engager chez les Jeunes Libéraux dont il deviendra le président durant ces années. En 1976, son nom aurait été une fois de plus placé à son insu sur la liste du conseil communal et pour la mairie de Lugano par Brunello et Giampiero Gianella (futur chancelier libéral du canton du Tessin) (Base de données élite urbaine; site internet archivé de la ville de Lugano). Il est élu au législatif en 1976 et à l'exécutif en 1978 avant de devenir maire de la ville en 1984 et jusqu'en 2013. Sa politique s'est principalement orientée vers la délivrance de permis de construire et la construction de parkings, logements privés, qui ont fait de ce maire un véritable maire bâtisseur. Le PS de Lugano le soupçonne publiquement de forts conflits d'intérêts entre sa casquette d'architecte et celle de maire. Au-delà ses activités politiques, l'homme est également connu pour être membre de la Grande Loge suisse Alpina.

5.6.1.2 Discussion des résultats au regard des hypothèses

Les résultats présentés révèlent une importante domination des salariés du public et des professions politiques dans les villes professionnalisées, de gauche comme de droite. Ces catégories étaient très fortes, y compris au PRD/PLR, en 1945-1970. Ce qui laisse percevoir une ressemblance assez nette entre le profil des élus du secteur public PRD/PLR et ceux du PS là où le mandat est professionnalisé. À Lucerne, les élus PRD/PLR, bien que très présents parmi les salariés du secteur public en 1945-1970, avaient en majorité une formation de juriste et ont exercé une fonction dans ce domaine.

Nous avons pu observer que les salariés du privé et les employés du secteur public sans fonction de cadre sont très faiblement représentés dans les postes exécutifs de 1945 à nos jours et ce, quelle que soit la ville. L'importance d'avoir

une expérience de cadre, de profession libérale ou de profession politique est évidente, comme le souligne une recherche récente portant sur le profil sociodémographique des élus dans les communes suisses :

«Même si la plupart des miliciens n'exercent pas d'activité indépendante, près des deux tiers d'entre eux occupent une fonction de cadre. Bien que les différentes fonctions de cadre soient réparties de manière relativement égale entre les personnes interrogées, les miliciens ont tendance à se trouver plutôt parmi les cadres inférieurs ou supérieurs. Les personnes appartenant à l'encadrement supérieur sont le plus souvent représentées dans les exécutifs (30 pour cent) [...]» (Freitag et al., 2019, p. 77-78)¹²⁹

Ces résultats ne sont pas surprenants et confortent les principales études réalisées sur les caractéristiques professionnelles des élus où l'exécutif d'une ville et les fonctions politiques représentatives fonctionnent comme *«un miroir totalement déformé de la société»* (Kerr, 1981, p. 35), aussi bien dans les fonctions législatives qu'exécutives en Suisse, en Europe et aux États-Unis (Freitag et al., 2019; Pilotti, 2017; Geser et al., 2012, p. 32-37; Carnes, 2013; Koebel, 2014; Rouban, 2015; Steyvers et Reynaert, 2006).

Ces résultats font par ailleurs écho à ce qu'avaient identifié Best et Cotta (2000, p. 524) en montrant, dans la typologie des élus qu'ils théorisent, l'exclusion de fait des ouvriers et des employés. Ces auteurs montrent aussi que la faible ou la forte professionnalisation favorise le dignitaire (notable), l'entrepreneur politique, le fonctionnaire ou le politicien professionnel (Best et Cotta, 2000, p. 524). Associée à la professionnalisation politique se développerait ainsi une *«méritocratie politique»* (Bovens et Wille, 2017, p. 134) dans les fonctions électives qui valorise les connaissances et l'expertise des élus. Ce système méritocratique aurait remplacé celui du prestige social qui prévalait sous l'ère des notables (Bovens et Wille, 2017, p. 134). Ces éléments confirment la tension entre des tendances contradictoires : d'une part, la démocratisation politique qui se veut socialement inclusive en ouvrant la fonction de municipal à des élus de milieux sociaux et de professions moins élitaires, et, d'autre part, la professionnalisation, elle plus exclusive, qui ouvre l'accès au mandat en fonction du niveau de formation, de la profession et de l'expertise (Bovens et Wille, 2017, p. 134).

On a pu relever aussi le contraste entre une ville comme Lugano, en contexte de faible professionnalisation, où les élus exercent en très grande majorité une profession libérale avant leur élection à l'exécutif, et les villes au mandat professionnalisé où

¹²⁹ Traduit de l'allemand : *«Auch wenn die meisten Miliztätigen nicht selbstständig tätig sind, haben fast zwei Drittel eine Kaderfunktion inne. Obschon die verschiedenen Kaderfunktionen relative gleichmässig auf die Befragten verteilt sind, finden sich die Miliztätigen tendenziell eher im unteren oder im oberen Kader. Personen, die dem oberen Kader zuzurechnen sind, sind am stärksten in den Exekutiven vertreten (30 Prozent) [...]».*

l'on retrouve des cadres du secteur public et des professions politiques. Ces résultats vont dans le sens des deux hypothèses de recherche que nous avons posées :

H1. Un exécutif non professionnalisé contribue à renforcer la présence de professions notabliaires (professions libérales telles qu'avocat, médecin, ingénieur, architecte).

H2. Un exécutif professionnalisé contribue à renforcer la présence des professions politiques et les salariés (cadres) du secteur public.

Quelles pistes explicatives nous permettent-elles de comprendre les différences constatées entre Zurich, Lausanne et Lucerne d'un côté, et Lugano de l'autre ?

L'une des pistes explicatives du faible nombre de cadres du public à Lugano pourrait se trouver en partie dans l'article de la loi cantonale de 1987 qui interdit aux fonctionnaires communaux, comme les enseignants, chefs de service, juges, procureurs, de siéger dans un exécutif communal. L' élu concerné doit démissionner de son emploi s'il souhaite siéger, car les deux fonctions sont incompatibles. Cela pourrait alors expliquer l'absence des employés du secteur public et les réticences qui peuvent exister à prendre le risque de s'engager dans une campagne électorale. Ce facteur n'est sans doute pas négligeable, mais cette loi est d'application relativement récente et ne peut expliquer à elle seule la faiblesse du nombre de professions politiques, d'employés du privé ou encore d'entrepreneurs à l'exécutif luganais, comparé à celui des autres villes étudiées.

L'autre piste explicative et qui constitue le fil rouge de cet ouvrage, touche à la question de la fonction à plein temps. Il semble que les professions libérales se désintéressent des fonctions qu'elles ne peuvent mener en parallèle de leur entreprise, de peur de voir celle-ci périr. Un cabinet d'avocat, un bureau d'architecte ou un cabinet médical doivent se gérer comme des entreprises dont le but est le profit. Le risque est donc réel de se consacrer à un mandat politique pendant plusieurs années et de ne pouvoir exercer son ancienne profession qu'une fois ce mandat terminé. La fonction d' élu peut pourtant être intéressante pour ces professions libérales si la combinaison des activités permet d'augmenter la réputation du cabinet ou, éventuellement, d'en retirer des bénéfices personnels à travers des projets urbains (mandats publics, permis de construire, accès à des informations confidentielles telles des fiches de police, etc.). La surreprésentation des avocats et des professions libérales dans les fonctions représentatives est par ailleurs un phénomène bien documenté de la recherche prosopographique sur les élus (Quandt, 1970, p. 192 ; Putnam, 1976, p. 22). Matthews (1954, 1960) avait déjà montré les raisons de la domination des avocats dans les fonctions politiques exécutives notamment par « *le cumul*

du rôle d'intermédiation entre les intérêts en présence et de la capacité à briller dans les joutes verbales (qui) fait de cette profession une voie privilégiée pour l'accès aux fonctions politiques représentatives» (Genieys, 2011, p. 184). Ces trajectoires facilitent par ailleurs la reconversion professionnelle en cas d'échec aux élections, vers des mandats de lobbyistes pour des groupes d'intérêts privés comme des *law firms* (Genieys, 2011, p. 185).

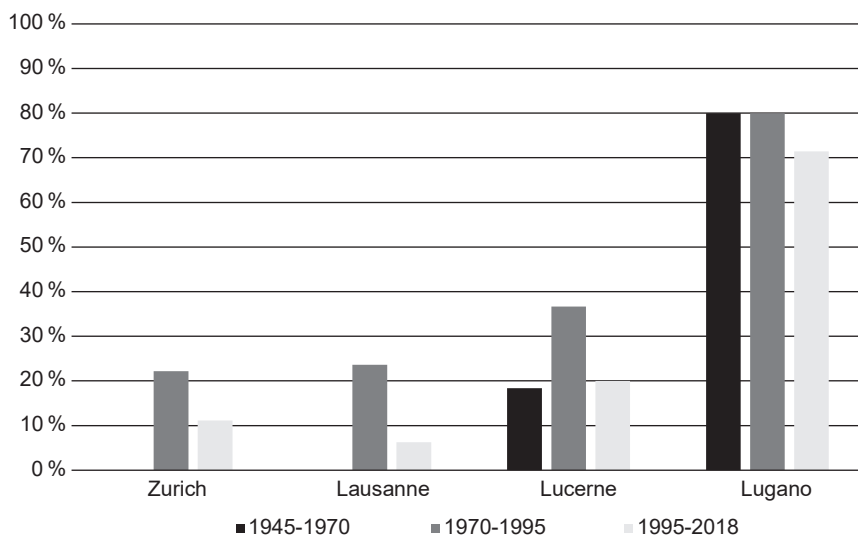
Ce contraste, que l'on peut observer entre les villes professionnalisées et Lugano, suggère alors de procéder à un focus sur le rapport existant entre la profession d'un élu et le statut des élus qui occupent la fonction à l'exécutif. Rappelons que dans la littérature politologique, les notables appartiennent essentiellement aux professions libérales capables d'obtenir que la politique puisse être conciliée avec leur activité professionnelle. C'est pourquoi en nous fondant en grande partie sur les professions des élus et en les regroupant dans des catégories plus générales, nous avons tenté d'évaluer le contraste entre ces villes en considérant l'importance de la présence des professions dites notabliaires vis-à-vis des professions politiques et des cadres du secteur public.

5.6.2 Le déclin des professions notabliaires

Pour opérationnaliser la profession notabliaire, nous nous sommes appuyé sur la profession des élus, prenant en considération les professions libérales telles que avocat, notaire, architecte, médecin et ingénieur EPF.

Si l'on considère les professions libérales (médecins, avocats, ingénieurs, architectes et entrepreneurs) comme des professions notabliaires, une distinction apparaît entre nos quatre villes pour la période 1946-2018 (Graphique 37). Là où les villes connaissent un mandat professionnalisé, la part des élus exerçant une profession notabliaire est plus faible, voire inexistante entre 1945 et 1970. Ces professions n'ont jamais compté en médiane plus de 24 % des effectifs de l'exécutif, alors qu'à Lugano et à Lucerne, elles se situent en médiane à 37 % à Lucerne pour la période la plus élevée (1970-1995) et à 80 % pour Lugano. Notons qu'à l'exception de la période 1995-2018, on observe à Lucerne une relative stabilité avec une augmentation entre 1970 et 1995. Ce qui replace Lucerne depuis ces années à un taux de professions notabliaires très proche de celui des autres villes aux mandats professionnalisés comme Lausanne et Zurich. Le classement virtuel par ordre d'importance des villes présentant la plus forte proportion de notables, placerait Lugano en haut du podium ; viendrait ensuite Lucerne qui connaît également une majorité politique de droite ; puis finalement Zurich et Lausanne. Retenons que les notables sont peu présents dans les villes aux mandats professionnalisés, alors qu'à Lugano ils sont prédominants.

Graphique 37. Évolution des professions notabliaires à l'exécutif par ville calculée sur l'ensemble des élus (1945-2018)



Zurich N = 19 élus ; Lausanne N = 11 élus ; Lucerne N = 27 élus ; Lugano N = 74 élus¹³⁰

Lucerne présente toutefois une proportion importante d'élus à l'exécutif sortis des rangs des salariés du secteur public dans l'administration cantonale ou communale, avec une formation juridique, où ils occupent des fonctions de juge ou de procureur par exemple. Ce qui conduit à avoir des élus ayant une profession de base notabiliaire, mais occupant une fonction de cadre du public, par exemple Hans Ronca (PL, 1963-1975) en tant que juge, le docteur en droit Hans Schumacher (PDC, 1947-1963), chef cantonal des impôts du canton de Lucerne (Chef Kt. Steuerverwaltung) et le libéral Robert Schiltknecht (PL, 1979-1996) comme procureur cantonal (Amtsstatthalter).

¹³⁰ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

5.6.3 Conclusion : la profession des exécutifs des grandes villes suisses

À travers cette analyse de la profession des élus, nous avons pu constater que les futurs élus dans les villes avec mandats professionnalisés étaient le plus souvent issus des cadres du public et des professionnels de la politique, alors que dans les villes au mandat non exclusif, telles que Lugano, les professions libérales dominaient. La principale raison peut être trouvée dans le fait que ces professions peuvent plus facilement aménager leur temps de travail et le rendre compatible avec cette fonction à temps partiel. Les avocats, par exemple, bénéficient d'une certaine flexibilité dans l'aménagement de leur temps de travail et de leur agenda. Par ailleurs, une partie du travail liée à la fonction peut éventuellement être déléguée à un associé de son propre cabinet. On bénéficie ainsi d'une assistante ou d'un assistant personnel. En outre, selon la taille du cabinet, l'élu sera plus un chef d'entreprise qu'un technicien du droit, dans la mesure où un autre avocat du cabinet ou un avocat stagiaire pourra accomplir une bonne partie des tâches sans que le travail du cabinet soit négativement impacté. La conversion professionnelle est par ailleurs plus facile (Genieys, 2011, p. 185).

En revanche, là où le mandat est depuis longtemps professionnalisé (1914 à Lausanne), nous trouvons essentiellement des employés du secteur public qui, avant d'accéder à l'exécutif des villes, étaient des cadres du secteur public et non pas des employés à faible qualification. Ils peuvent être professeurs d'université, anciens fonctionnaires cantonaux ou fédéraux, en tant que juge ou procureur cantonal, directeur d'école ou de gymnase. Pour ces profils, et au-delà des motivations idéalistes, on pourra trouver un intérêt matériel, par exemple briser un plafond de verre dans une carrière professionnelle en se lançant dans une carrière politique pour tenter d'occuper les sommets de la hiérarchie du secteur public local. Ajoutons par ailleurs que la couleur partisane n'est pas totalement innocente, car l'une des différences constatées est qu'à Zurich et à Lausanne, la présence des partis de gauche (PS et Verts) a favorisé ces catégories professionnelles aux exécutifs, alors qu'elles sont moins nombreuses à Lugano et à Lucerne là où l'essentiel des élus à l'exécutif est à droite. Cela peut expliquer en partie cette différence. En outre, les cadres du secteur public peuvent avoir une sensibilité et une connaissance plus grandes liées aux enjeux auxquels sont confrontés les membres de l'exécutif. Ils font émerger de nouveaux leaders urbains qui agissent comme des acteurs qualifiés (Pinson, 2009b, p. 238), d'où l'importance de pouvoir mettre en avant certaines qualifications et compétences qui contrastent avec celles des notables pour lesquels a longtemps prévalu le prestige social. Les décisions de l'action publique communale et cantonale les impactent directement dans l'exercice de leur activité professionnelle. Ce qui peut augmenter leur intérêt pour la politique locale et la compréhension de certains processus de fonctionnement interne à l'administration communale ou régionale.

5.7 Les notables et les professionnels de la politique : indices quantitatifs et focus biographiques qualitatifs

Nous souhaitons revenir ici sur les principaux indicateurs qui déterminent les profils types du notable et du professionnel de la politique. Dans un premier temps, de manière quantitative à travers la construction d'un indice de notabilité et de professionnalisation. Dans un deuxième temps, de manière qualitative, à travers des focus biographiques représentant ces deux figures contrastées.

5.7.1 Indice de notabilité et de professionnalisation du profil des élus

Évaluer le niveau de notabilité ou de professionnalisation sur la seule base de la profession n'est pas suffisant, car d'autres caractéristiques sociales participent de la construction des figures du notable et du professionnel de la politique. C'est pourquoi notre indice de notabilité¹³¹ et de professionnalisation est fondé davantage sur des caractéristiques sociales tenant compte de l'origine sociale de l'élu, de son entourage familial et du capital d'autochtonie.

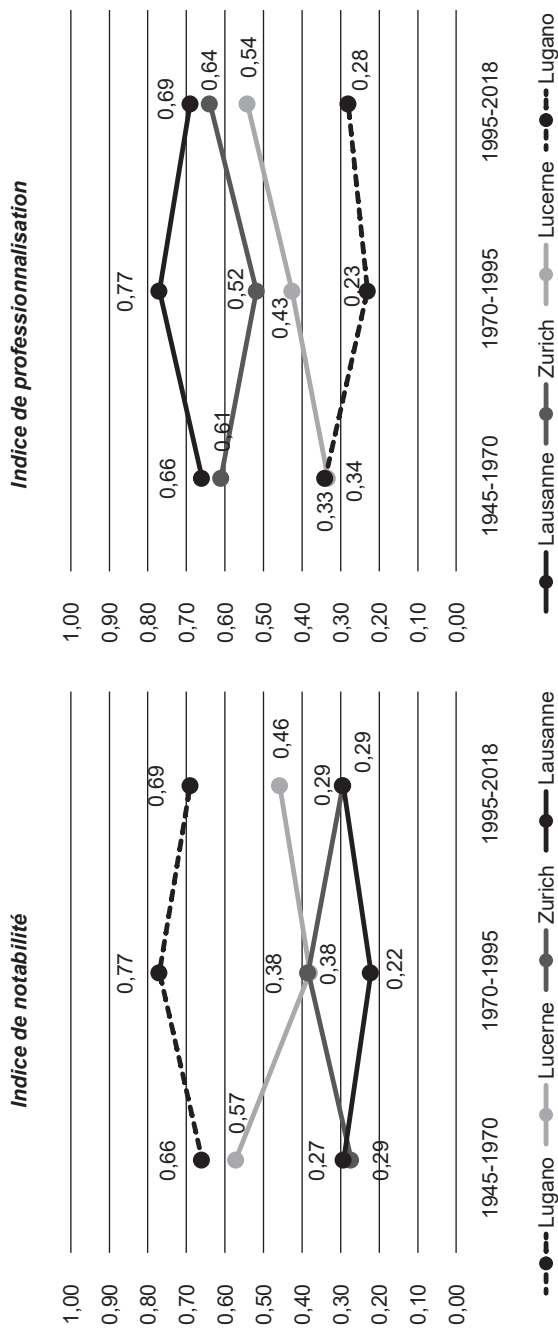
Pour construire l'indice de notabilité, nous avons choisi quatre principaux indicateurs, qui reposent sur la définition du notable retenue pour notre recherche, et nous leur avons attribué un score selon le niveau d'importance pour qualifier un notable qui, en s'additionnant, compose un indice variant de 0 à 1¹³² :

1. **La profession de l'élu** : profession libérale (0,5)
2. **L'origine sociale de l'élu** : grande et moyenne bourgeoisie (0,16)
3. **Famille en politique** : grands-parents, parents, oncle/tante, sœur/frère, beaux-parents, beau-frère/belle-sœur élus à toute fonction élective (0,16)
4. **Capital d'autochtonie** : né ou originaire de la ville (0,16)

¹³¹ L'idée de construire un indice de notabilité nous a été inspirée par l'étude de Rouban (2015, p. 386). L'auteur construit son indice de notabilité essentiellement à partir du parcours de l'élu : 1. Être passé par un cabinet ministériel 2. Avoir été membre d'un gouvernement 3. Avoir été président ou vice-président d'un conseil général ou régional avant d'être élu. Pour la construction de notre indice de notabilité, nous avons privilégié le fait de combiner à la fois le *parcours professionnel et politique de l'élu*, et *ses caractéristiques sociales* qui semblent plus à même de distinguer l'idéal type du notable et celui du professionnel de la politique.

¹³² Il a été attribué une pondération très supérieure pour la profession des élus car elle correspond à l'importance de la flexibilité qu'implique la fonction lorsque le mandat est à temps partiel, et à l'aisance matérielle requise pour pouvoir l'occuper (Geser et al., 2012, p. 105). Il s'opère alors une sélection plus forte sur cette base-là.

Graphique 38. Indice de notabilité et de professionnalisation (1945-2018)



Indice de notabilité:

- N Zurich 1945-1970 = 47 élus ; 1970-1995 = 36 élus ; 1995-2018 = 30 élus
- N Lausanne 1945-1970 = 36 élus ; 1970-1995 = 43 élus ; 1995-2018 = 37 élus
- N Lucerne 1945-1970 = 21 élus ; 1970-1995 = 18 élus ; 1995-2018 = 8 élus
- N Lugano 1945-1970 = 17 élus ; 1970-1995 = 10 élus ; 1995-2018 = 22 élus

Indice de professionnalisation:

- N Zurich 1945-1970 = 47 élus ; 1970-1995-2018 = 36 élus ; 1995-2018 = 30 élus
- N Lausanne 1945-1970 = 36 élus ; 1970-1995 = 43 élus ; 1995-2018 = 37 élus
- N Lucerne 1945-1970 = 21 élus ; 1970-1995 = 18 élus ; 1995-2018 = 8 élus
- N Lugano 1945-1970 = 17 élus ; 1970-1995 = 10 élus ; 1995-2018 = 22 élus

Pour construire l'indice de professionnalisation, nous avons retenu quatre principaux facteurs qui sont des signes d'autonomisation et de professionnalisation des agents du champ politique, et leur avons attribué un score qui en s'additionnant compose un indice variant de 0 à 1.

1. **La profession de l' élu** : cadre du public ou professions politiques (0,5)
2. **Origine sociale de l' élu** : petite bourgeoisie et ouvrier/employé (0,16)
3. **Famille en politique** : non, car la professionnalisation est censée enlever le caractère interpersonnel dans l'accès à la fonction de municipal (0,16)
4. **Capital d'autochtonie** : non (il ne doit pas être né ou originaire de la ville) (0,16)

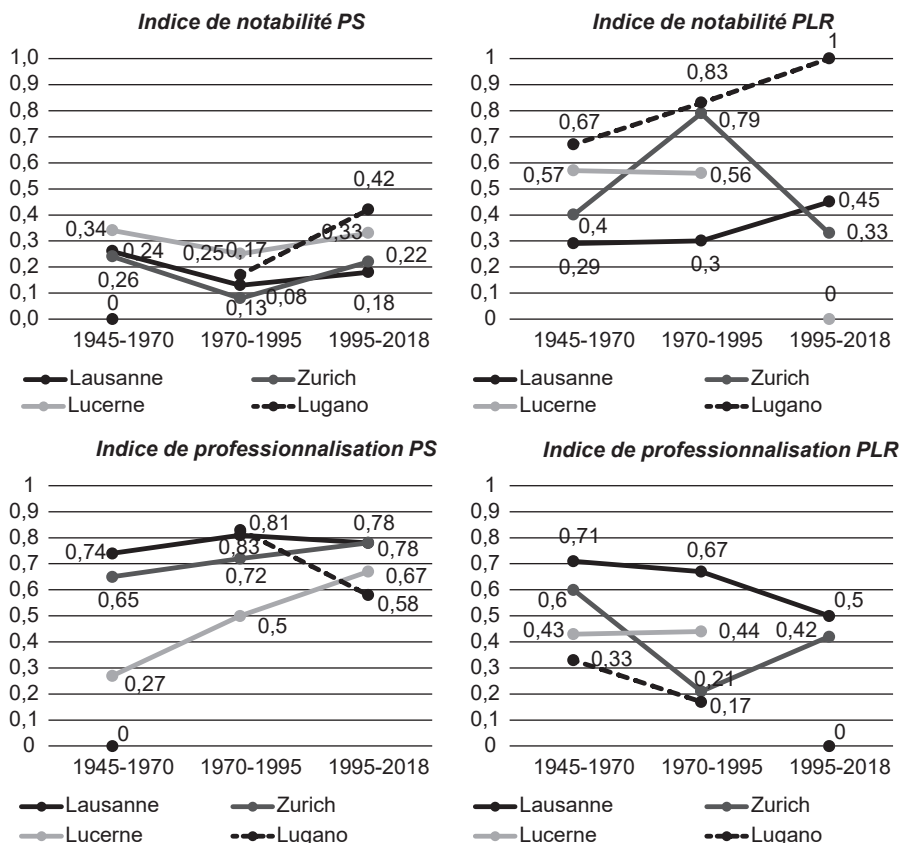
L'indice de notabilité confirme que la ville de Lugano connaît les élus ayant la plus forte proportion de notables parmi les quatre villes étudiées et ce, même si l'on tient compte d'autres facteurs que la seule profession. Comme le montrent les résultats des trois législatures, cet indice demeure élevé durant les trois périodes étudiées (1945-2018). Lugano est suivi par Lucerne qui connaît une forte baisse du taux de notabilité qui s'établissait à 0,57 (Graphique 38) durant la période 1945-1970, puis à 0,46 au cours de la période la plus récente (1995-2018). L'évolution n'est toutefois pas linéaire: il semble que la période 1970-1995 a été celle où les notables étaient les moins présents dans les trois villes au mandat professionnalisé avant de remonter à Lausanne et à Lucerne dans la période 1995-2018.

Le taux de professionnalisation reflète, sans surprise, une évolution contrastée. Lugano voit même son taux de professionnalisation des élus baisser dans le temps. À l'inverse, Lausanne connaît durant la période 1970-1995, un fort indice de professionnalisation. Le point intéressant à relever ici est l'évolution dans les trois villes au mandat professionnalisé qui voit converger un taux de professionnalisation à Lausanne, Zurich et Lucerne qui s'établit entre 0,54 et 0,69. Lucerne connaît l'évolution la plus linéaire vers une augmentation de la professionnalisation de ses élus, car elle se situait au niveau de Lugano en 1945-1970 et tend à se rapprocher du taux de Lausanne et Zurich au cours de la période 1995-2018. On observe alors une *convergence* de l'indice de professionnalisation des élus dans les trois villes aux mandats professionnalisés pour la période 1995-2018.

Toutefois ces indices pris tels quels ne nous informent pas sur les différences partisans éventuelles entre la gauche et la droite; l'analyse doit donc être affinée.

L'indice de notabilité par parti nous montre sans surprise qu'il est plus élevé chez les élus du PLR que chez ceux du PS (Graphique 39). Les élus PLR luganais connaissent le taux le plus élevé qui croît au cours des trois périodes. Chez les élus du PS, les PS lucernois connaissent un indice notabiliaire plus élevé qu'à Zurich et Lausanne.

Graphique 39. Indice de notabilité et de professionnalisation des élus¹³³ PS et du PLR par période (1945-2018)



Indice de notabilité PS:

N Zurich 1945-1970 = 14 élus; 1970-1995 = 17 élus; 1995-2018 = 12 élus
 N Lausanne 1945-1970 = 13 élus; 1970-1995 = 18 élus; 1995-2018 = 12 élus
 N Lucerne 1945-1970 = 5 élus; 1970-1995 = 4 élus; 1995-2018 = 1 élu
 N Lugano 1945-1970 = 0 élu; 1970-1995 = 1 élu; 1995-2018 = 4 élus

Indice de notabilité PLR:

N Zurich 1945-1970 = 12 élus; 1970-1995 = 7 élus; 1995-2018 = 8 élus
 N Lausanne 1945-1970 = 21 élus; 1970-1995 = 21 élus; 1995-2018 = 11 élus
 N Lucerne 1945-1970 = 5 élus; 1970-1995 = 4 élus; 1995-2018 = 1 élu
 N Lugano 1945-1970 = 13 élus; 1970-1995 = 8 élus; 1995-2018 = 8 élus

Indice de professionnalisation PS:

N Zurich 1945-1970 = 14 élus; 1970-1995 = 17 élus; 1995-2018 = 12 élus
 N Lausanne 1945-1970 = 13 élus; 1970-1995 = 18 élus; 1995-2018 = 12 élus
 N Lucerne 1945-1970 = 5 élus; 1970-1995 = 4 élus; 1995-2018 = 1 élu
 N Lugano 1945-1970 = 0 élu; 1970-1995 = 1 élu; 1995-2018 = 4 élus

Indice de professionnalisation PLR:

N Zurich 1945-1970 = 12 élus; 1970-1995 = 7 élus; 1995-2018 = 8 élus
 N Lausanne 1945-1970 = 21 élus; 1970-1995 = 21 élus; 1995-2018 = 11 élus
 N Lucerne 1945-1970 = 5 élus; 1970-1995 = 4 élus; 1995-2018 = 1 élu
 N Lugano 1945-1970 = 13 élus; 1970-1995 = 8 élus; 1995-2018 = 8 élus

¹³³ Les élus de plusieurs législatures sont comptés plusieurs fois.

Considérant l'indice de professionnalisation, le contraste est frappant entre le PS et le PLR. Les élus PS de Zurich et Lausanne ont un niveau élevé et croissant d'élus professionnalisés durant les trois périodes étudiées. La croissance la plus marquée et visible est celle de Lucerne qui affiche un indice de 0,27 pour la période 1945-1970 contre 0,67 pour la période 1995-2018 (Graphique 39). À l'inverse, les élus PLR ont connu un affaiblissement relatif de la professionnalisation des élus qui siègent à l'exécutif. Ainsi, l'indice de professionnalisation des élus PLR est proche de celui du PS pendant les périodes 1945-1970 et 1970-1995.

Ces indices de notabilité et de professionnalisation confirment nos hypothèses plus générales d'un taux de notabilité plus élevé là où le mandat est non professionnalisé, par exemple à Lugano ou à Lucerne durant la période 1945-1970, et une augmentation de l'indice de professionnalisation là où le mandat est à temps plein. Il y est par ailleurs observé une convergence de l'indice de professionnalisation. Autrement dit, là où le mandat est à temps plein, l'indice de professionnalisation a tendance à augmenter alors que là où le mandat est demeuré à temps partiel, l'indice de notabilité est resté très fort, voire s'est renforcé. La prévalence d'un profil type de notable à Lugano et d'un professionnel de la politique dans les villes au mandat professionnalisé est confirmée même lorsque l'on tient compte simultanément d'un ensemble – bien que non exhaustif – d'indicateurs composant des profils idéaux types d'élus locaux. Nous avons par ailleurs observé des différences partisans avec un taux d'élus professionnalisés plus élevé au PS qu'au PLR pour les trois périodes. L'indice élevé des élus au profil professionnalisé parmi les élus observés durant la période 1945-1970, demeure toutefois un résultat inattendu.

Le contraste fort observé entre les notables et les professionnels sur le plan prosopographique rend difficile de réaliser qui ils sont. Nous présentons donc ici ces profils idéaux-typiques sous un angle plus qualitatif, en détaillant quelques exemples biographiques caractéristiques de ces profils.

5.7.2 Quelques exemples biographiques de notables et de professionnels de la politique

5.7.2.1 Quelques constats théoriques sur la figure du notable

Afin d'éviter de ne donner qu'une image abstraite est désincarnée des notables et des professionnels de la politique, nous présentons ici une brève biographie des élus que nous avons rencontrés de manière prosopographique.

Les notables ne considèrent pas la fonction de municipal comme une fin en soi. Élus avant tout, ils «*pratiquent la politique comme activité secondaire (ils n'en vivent pas)*» (Pinson, 2009, p. 352). L'accès à la fonction est un moyen d'étendre

ou de renforcer l'accumulation de leur capital économique avec, par exemple un accès privilégié à l'adjudication des marchés publics, à l'octroi de permis de construire ou encore à l'administration de sociétés dont la ville est actionnaire. Cet accès permet aussi de renforcer le pouvoir et le prestige notabiliaire. C'est pourquoi ces élus privilégient des mandats à temps partiel plutôt qu'à temps plein, afin de conserver une relative perméabilité entre les différentes sphères dans lesquelles ils évoluent. Leur activité d'avocat, par exemple, leur donne principalement le temps et la flexibilité intellectuelle pour passer d'un domaine à l'autre avec l'avantage de pouvoir cumuler des fonctions appartenant à des champs sociaux différents.

Les notables se caractérisent par une origine sociale dans la moyenne et grande bourgeoisie locale (Tudesq, 1993 ; Bovens et Wille, 2017, p. 134 ; Best et Cotta, 2000, p. 523-524). Ils sont généralement issus de familles importantes localement ou nationalement et constituent parfois des dynasties qui ressemblent aux anciennes familles patriciennes. Ils occupent simultanément des fonctions économiques, politiques, judiciaires, administratives et associatives élevées. Ils mobilisent des ressources et des savoir-faire non politiques. Ces notables urbains puisent leur légitimité politique dans les réseaux notabiliaires et élitistes (Pinson, 2009, p. 366), comme les clubs services, la franc-maçonnerie ou encore la philanthropie. L'importance de la famille (du nom) est un capital social convertible en un capital politique enrichi avec le temps. Il marque un prétendu ancrage de la famille dans la ville.

Pour les notables, le parti politique et le marquage idéologique comptent peu (même s'ils appartiennent majoritairement aux partis de droite), car ils se présentent avant tout comme des individus dotés d'une identité propre, d'un parcours, contrairement aux professionnels de la politique qui se présentent comme les émissaires de leur couleur politique : « *They were very much representatives of the classes, or rather estates, to which they belonged, be they the landed aristocracy, the civil service, or the entrepreneurial bourgeoisie* » (Best et Cotta, 2000, p. 524).

Les notables issus à majorité de la droite reçoivent une forme de mandat représentatif, avec lequel l'élu est libre d'agir comme bon lui semble (sous réserve du principe de collégialité). Le cumul, notamment politique comme le fait d'être élu à d'autres échelons avec un accès au centre du pouvoir comme au parlement cantonal ou fédéral, leur permet de retirer des avantages pour eux et pour leur politique urbaine (Pinson, 2009, p. 366).

Leur implication dans les politiques publiques urbaines demeure secondaire, leur mandat représentatif et leur fonction de municipal s'apparentant à ceux d'un homme de confiance, un intercesseur (Pinson, 2009, p. 366). Leur action se limite en général à délivrer les permis de construire, éventuellement à proposer la construction d'édifices publics, à conserver une fiscalité faible, à tisser des liens d'affaires. L'importance de ces familles de notables entretient par conséquent un

champ politique faiblement autonomisé où se cumulent les pouvoirs économique, politique et social (Tudesq, 1993, p. 8).

5.7.2.2 Les notables luganais : l'exemple des Pelli

Les Pelli (comme la famille Galli du reste) constituent une famille importante par les postes qu'ils ont occupés et occupent plus généralement dans le canton du Tessin. Les notables luganais, auxquels ils appartiennent, leur permettent de cumuler du capital économique et de le convertir en capital politique, culturel, associatif. De telle sorte qu'ils occupent diverses fonctions simultanément, en parallèle de leur activité politique. Leur importance tient à leur position dominante dans la presse locale, aux fonctions électives, à la magistrature, ainsi qu'à la scène culturelle. Au niveau associatif, les notables luganais cultivent l'entre-soi élitaires dans des sociétés de club-service d'où ils tirent et renforcent leur légitimité. L'exemple de la famille Pelli est à ce propos assez parlant qui montre leur importance tant passée qu'actuelle.

Paride Pelli (4 juin 1910-2 avril 1968, PLR) est le fils d'un entrepreneur et propriétaire d'un gisement d'argile en Lombardie. Après une licence en droit en 1933, il devient procureur public et ouvre son étude d'avocat à Lugano. Il est membre de la direction du parti libéral-radical démocratique tessinois, puis entre à l'exécutif en décembre 1947 où il occupe la fonction de maire pendant vingt ans (1948-1968). Il cumule par ailleurs la fonction de député au Grand Conseil tessinois pendant dix-sept ans (1951-1958) et siège au conseil d'administration de la Banque du Gothard dès 1957 (Crivelli, 2008).

Son fils, **Erasmo Pelli (3 janvier 1945, PLR)** ne déroge pas à la tradition en étant diplômé en droit et avocat-notaire à son compte et journaliste. Après trois législatures au conseil communal de la ville de Lugano (1972-1988), il entre à l'exécutif en 1988, où il restera vingt-cinq ans. Il est actuellement chroniqueur sportif et siège au Conseil d'administration de Casino Lugano SA et de Verzasca SA. Il est marié à l'écrivaine Giuliana Pelli Grandini qui a remporté le prix Schiller en 2005. Elle est la mère de trois enfants dont l'un est journaliste et un autre, Matteo Pelli, présentateur télé à la RSI, puis directeur d'une radio tessinoise (Base de données des élites suisses OBELIS, 2020).

Ferruccio Pelli (16 avril 1916-4 novembre 1995, PLR) : Diplômé en droit de l'université de Berne avec le titre de Docteur, il est le fils du chef du cadastre de la ville de Lugano. Jeune, il est engagé dans le mouvement scout. Puis il fera une longue carrière militaire de milice dans l'armée suisse où il prend le commandement de la 9^e brigade de frontière et atteint le grade de brigadier. Au niveau associatif, il fonde la section Lugano du Lions Club International. Au niveau professionnel, il est avocat-notaire à Lugano. Sur le plan politique, il siège de 1947 à 1959 comme

député au Grand Conseil tessinois ainsi qu'au conseil communal luganais de 1948 à 1952. Il succède à l'exécutif à son homonyme Paride Pelli en 1968 et y restera en fonction jusqu'en 1984. Parallèlement à son mandat, on lui attribue d'être à l'origine du nouvel hôpital municipal et de la création de Verzasca SA où il assure un rôle de président du conseil d'administration. Il préside, en outre, le conseil d'administration de la banque cantonale du Tessin (Base de données des élites suisses OBELIS, 2020).

Ferruccio Pelli est le père de **Fulvio Pelli (26 janvier 1951, PLR)**, lui aussi avocat-notaire avec son propre cabinet depuis 1995, après avoir travaillé dans le cabinet familial. Il est membre et dirigeant du PLR, conseiller communal à Lugano (1980-1992), député au grand conseil tessinois (1983-1995) ainsi que conseiller national (1995-2014). Il a cumulé divers mandats dans des conseils d'administration dans le domaine bancaire, des assurances et médical (Base de données des élites suisses OBELIS, 2020).

5.7.2.3 Les notables de Lucerne

À Lucerne, quelques noms d'élus donnent non seulement l'exemple du profil de notable et de l'importance de leur relation familiale, mais aussi de l'héritage patricien. C'est le cas de Hans Schumacher avec qui la prédominance de la famille à Lucerne remonte à plusieurs siècles.

Hans Rudolf Meyer (2 janvier 1922-5 décembre 2005, PLR) est le fils d'un ingénieur et d'une institutrice. Sa femme, Margrit Baumgartner, est juriste. Après ses études de droit à Fribourg et Berne et l'obtention de son doctorat, il devient avocat indépendant en 1949. Il siège de 1955 à 1959 au législatif de la ville de Lucerne et au niveau cantonal de 1959 à 1971. Il préside le parti radical de la ville de 1959 à 1965 et devient conseiller national (1962-1979). Il accède à la présidence de l'exécutif de la ville (1967-1979). Parallèlement à ses mandats politiques, il est secrétaire central de la Société suisse des officiers, président du conseil de fondation des Semaines internationales de musique de Lucerne, et membre de divers conseils d'administration. Sur le plan de la carrière militaire, il a le grade de brigadier. Il est par ailleurs le beau-frère d'un membre de l'exécutif lucernois (1932-1950), **Anton Muheim (13 juin 1916-11 mai 2016, PSS)** dont la femme est docteure en lettres (Trüeb, 2008), qui est diplômé en droit de l'université de Zurich et de Berne ainsi qu'avocat indépendant de 1942 à 1959. Il est membre du législatif communal lucernois de 1943 à 1959, premier conseiller d'État socialiste du canton de 1959 à 1978 et membre du Conseil national de 1963 à 1983. Anton Muheim est le cousin de **Franz Muheim (1^{er} février 1923-18 février 2009, PDC)**, avocat-notaire uranais, colonel et chef du groupe de stratégie à l'état-major, politicien PDC maire de la ville d'Altdorf (1956 à 1959), député au Grand Conseil uranais, conseiller

aux États (1971-1987), président du conseil de la Banque cantonale d'Uri, de la Banque Nationale suisse (1967-1983) et de divers conseils d'administration (CFF, Schindler Holding, vice-président de la Société de banque suisse).

Hans Schumacher (17 octobre 1903-19 juillet 1979, PDC) appartient à ce que l'on peut appeler une famille patricienne de Lucerne. Les Schumacher constituent une des vieilles familles du canton de Lucerne, ayant occupé des postes d'importance dans l'armée et comptant des avocats, des hauts fonctionnaires, des entrepreneurs et des politiciens dont trois ont siégé à l'exécutif de la ville de Lucerne au XIX^e et au XX^e siècle (Schumacher Dagobert Felix, Josef, et Hans). Hans Schumacher est élu au législatif communal au sein du Katholik Volkspartei de 1939 à 1943 puis accède à l'exécutif de 1943 à 1963. Professionnellement, il était avant son élection à l'exécutif en charge du secrétariat cantonal des finances de Lucerne.

5.7.2.4 Un notable de Zurich

Dans la ville de Zurich, l'exemple idéal typique du notable a le visage de **Thomas Wagner (17 octobre 1943, PRD)**, le fils d'un ophtalmologue. Il appartient à la famille Lindt fondatrice de l'entreprise Lindt & Sprüngli. Son oncle, August Rudolf Lindt, est un avocat, diplomate et haut-commissaire aux Nations Unies.

Thomas Wagner effectue des études de droit jusqu'au titre de docteur puis poursuit par des études de médecine à l'université de Zurich jusqu'à l'obtention de son second doctorat. Il a ainsi la particularité d'être doublement docteur. Il se spécialise en tant qu'ophtalmologue en pratiquant à la clinique universitaire de Zurich. Il entre au conseil d'administration de la Tonhalle qu'il préside en 1975. Sur le plan politique, il est entré au Parti radical en 1965 et a accédé en 1969 au conseil communal de la ville de Zurich où il est resté jusqu'à son élection à l'exécutif en 1978. En 1982, il est élu maire de la ville jusqu'en 1990, quand il ne parvient pas à se faire réélire, mais conserve sa fonction de municipal jusqu'à sa démission en 2002. À l'issue de son mandat, durant lequel il a mis en place des partenariats entre Zurich et la ville chinoise de Kunming – ce qui lui a valu nombre de reproches (Swissinfo, 13 juillet 2000)¹³⁴ – il crée une société de conseil spécialisée dans les échanges entre la Suisse et la Chine. Il est membre du comité de pilotage suisse pour les Jeux olympiques de Pékin en 2008 et l'Exposition universelle de Shanghai en 2010. Il occupe par ailleurs les fonctions de président de la Société Suisse-Chine, d'ambassadeur de l'Association du peuple chinois

¹³⁴ <https://www.swissinfo.ch/fre/les-reproches-pleuvent-sur-un-jumelage-entre-zurich-et--kunming--la-chinoise/1566844>, consulté le 9 novembre 2020.

pour l'amitié avec les pays étrangers (CPAFFC) et de professeur distingué de l'Université de Tonji à Shanghai et de l'Université Kunming.

5.7.2.5 Quelques constats théoriques sur la figure du professionnel de la politique

Les professionnels de la politique ont une origine sociale plus modeste que les notables qui gouvernent les villes. Ils sont principalement issus de familles de la petite bourgeoisie, voire d'ouvriers/employés. Ils sont souvent salariés du secteur public ou occupent des fonctions politiques et des postes de secrétaire dans des organisations associatives. Ils se caractérisent par un engagement politique et associatif élevé. Pour ce qui est de la gauche, on peut distinguer deux formes de professionnels de la politique ainsi que le suggère Pinson (2009, p. 356-357).

La professionnalisation entraîne une relative autonomisation du champ politique. La conversion du capital économique et familial en capital politique s'effrite avec l'autonomisation relative du champ politique dont la professionnalisation se comprend comme *« le perfectionnement des élus dans la maîtrise des savoir-faire spécialisés permettant la conquête et l'exercice du pouvoir qui se traduit notamment par un recours plus systématique aux ressources proprement politiques comme les organisations partisans ou l'idéologie »* (Pinson, 2009, p. 353).

On trouve des professionnels de la politique du début du xx^e siècle jusque dans les années 1960, des militants syndicaux convaincus que l'essentiel de la politique se fait à un niveau politique supérieur (au centre du pouvoir). La fin des années 1960 aurait vu cette ancienne garde supplantée par un nouveau type de militants/professionnels, principalement ancrés dans les nouvelles couches moyennes aux alentours des années 1980 et qui s'appuient sur les associations (associations de quartier par exemple) pour mener à bien leurs politiques publiques (Pinson, 2009, p. 356).

Ce nouveau professionnel est plus idéologique et partisan que le notable. Il fonde sa légitimité sur son inscription dans la bipolarisation politique et dans des groupes sociaux mobilisés tels les mouvements associatifs. Il est plus idéologisé (féministe, antiraciste, antinucléaire) et focalise son action en s'appuyant sur les classes moyennes salariées (Pinson, 2009, p. 356). Sur le plan des politiques urbaines, ces professionnels établissent un nouveau lien avec la société urbaine, notamment en puisant dans des groupes sociaux mobilisés, *« du syndicalisme du cadre de vie »* (Pinson, 2009, p. 356).

Le rapport de ces professionnels avec les employés de l'administration communale se modifie aussi, car la mise en place des politiques qu'ils veulent mener nécessite une rationalisation de la bureaucratie urbaine avec le recrutement d'experts

plus fiables politiquement et une implication plus forte des élus dans l'élaboration des politiques publiques. Ce qui implique par exemple la création de nouvelles structures techno-administratives (création de nouveaux dicastères) (Pinson, 2009, p. 357). Ce qui renforce les liens entre l'administration publique urbaine et les élus, là où ils avaient tendance à être plutôt distendus sous le patronage des notables.

5.7.2.6 Les professionnels de la politique à Lausanne et Zurich

Deux exemples lausannois illustrent ces nouveaux élus. L'une, socialiste, s'est particulièrement fait connaître dans son rôle au sein de la Fédération romande des consommateurs (FRC). Le second élu qui illustre les professionnels, Daniel Brélaz, du parti des Verts, s'est fait connaître politiquement et médiatiquement pour son engagement contre les centrales nucléaires. Ces deux élus représentent cette nouvelle forme de professionnels de la politique qui a pris pied dans les années 1980 à Lausanne et à Zurich.

La municipale et mairesse **Yvette Jaggi (11 février 1941, PSS)** naît et grandit à Lausanne. Elle est la fille d'un employé de banque et sa mère est femme au foyer. Après sa scolarité à Lausanne, elle fait ses études à l'Université de Lausanne où elle obtient une licence en lettres en 1964, puis une thèse de doctorat en 1970, avant de recevoir plusieurs récompenses. Elle travaille ensuite pour des grands magasins comme Coop à Bâle jusqu'en 1971, puis devient responsable du service des bourses de relève du Fonds national suisse de la recherche scientifique à Berne (1971-1973). Elle devient directrice de la Fédération romande des consommatrices¹³⁵ (1973-1979) et donne des cours de sociologie de la consommation à l'école des sciences sociales et politiques de l'Université de Lausanne (1978-1985) et d'économie à l'École polytechnique fédérale de Lausanne (1980-1985). Parallèlement à son parcours professionnel, elle rédige dès les années 1960 dans l'hebdomadaire *Domaine public* et s'inscrit au Parti socialiste en 1972. Elle représente un profil de professionnel de la politique, d'une part, par sa formation, son parcours associatif et, d'autre part, sa carrière politique aux trois niveaux de l'échelon fédéral qui lui confère une importante expérience politique avant d'être élue à l'exécutif de Lausanne.

Elle est élue conseillère nationale de 1979 à 1987, puis conseillère aux États (1987-1991), membre du comité directeur du Parti socialiste suisse 1980-1986 et présidente des Femmes socialistes suisses 1981-1985. Au niveau fédéral elle est impliquée dans de multiples commissions extraparlimentaires. Au niveau communal, elle siège au législatif de Lausanne de 1982 à 1985, et accède à l'exécutif en 1986 où elle sera élue maire de 1990 à 1997. À la suite de son mandat

¹³⁵ En 1996, la Fédération romande des consommatrices devient la Fédération romande des consommateurs (<https://www.frc.ch/a-propos/historique-de-lassociation/>).

à l'exécutif, elle occupera diverses fonctions dans des conseils d'administration de sociétés parapubliques et associatives. Elle sera par ailleurs nommée professeur privat-docent et remplaçante de géographie à l'Université de Lausanne.

Ce profil illustre ces élus d'origine sociale plus modeste que les notables qui légitiment leur aspiration à occuper des fonctions politiques par leurs diplômes et par leur expérience politique, partisane et surtout associative cumulée au fil des années.

Daniel Brélaz (4 janvier 1950, Les Verts) est né à Lausanne dans une famille plutôt modeste. Il est le fils de Robert Brélaz, employé aux Services industriels de la ville de Lausanne et membre du parti des Verts. Il reçoit une éducation catholique relativement stricte. En 1975 il obtient un diplôme en mathématiques de l'EPFL et enseigne dans le secondaire. Son engagement politique commence en 1975 quand il milite au Groupement pour la protection de l'environnement à Lausanne. Il est élu en 1978 au parlement cantonal vaudois. En 1979, il est élu au Conseil national et devient ainsi le premier écologiste élu dans un parlement national en Europe. Il n'abandonnera son mandat qu'en 2011. Il entre au législatif de Lausanne en 1986 et y reste jusqu'en 1989, car il est élu en 1989 à l'exécutif de la ville et en 2001 il est élu maire de la ville, poste qu'il occupera jusqu'à son retrait en 2016. Parallèlement à son mandat, il est député dans le canton de Vaud de 1990 à 2007, puis de 2012 à novembre 2015. Après son mandat à l'exécutif, il poursuit son mandat au Conseil national dont il est réélu pour la législature 2019-2023.

Silvia Zamora (4 novembre 1954, PSS) est née à Tanger au Maroc. Elle est la fille d'immigrés andalous. Ses deux grands-pères sont maçons. Son père, Enrique Zamorra, est mécanicien sur automobiles et sa mère, couturière. Elle grandit tout d'abord au Maroc avant de s'installer avec sa famille à Lausanne alors qu'elle est âgée de 8 ans. Après sa scolarité, elle entre à l'Université de Lausanne où elle étudie les sciences politiques et le droit. Elle devient assistante en droit international avant d'entrer dans la vie active, décrochant un poste à l'Office du tuteur général. Elle s'engage au PS ainsi qu'aux femmes socialistes. Durant les années 1980, elle travaille à la création du fonds cantonal pour les familles, puis au Service des soins à domicile (domaine parapublic). Sur le plan politique, elle entre au comité du PS en 1987 et en assure la présidence en 1991. Elle est élue au conseil communal en 1990 jusqu'à son entrée à l'exécutif de la ville en 1998. Elle y siègera jusqu'en 2011 avant de se retirer totalement de la vie politique.

À Zurich, le profil de professionnel de la politique est assez bien illustré par **Emilie Lieberherr (14 octobre 1924-3 janvier 2011, PSS)**. La municipale et première femme élue à l'exécutif de la ville est née à Erstfeld (UR) le 14 octobre 1924. Elle est la fille de Jakob Lieberherr qui travaille comme mécanicien ajusteur aux CFF et de Theresia Dallabona. Elle débute sa carrière

dans le milieu bancaire où, après avoir obtenu un diplôme de commerce, elle travaille trois ans comme secrétaire à l'Union des banques suisses à Zurich avant de poursuivre ses études par une maturité commerciale en 1947. Elle passe ensuite quatre années à s'occuper de la formation du personnel d'une société bernoise. Elle rejoint alors les bancs de l'Université de Berne en économie politique jusqu'à l'obtention d'un doctorat en science politique en 1965, tout en cumulant plusieurs expériences professionnelles. Elle est notamment maîtresse d'école professionnelle pour le personnel de vente de Zurich entre 1960 et 1970. Elle cofonde (1961) et préside le Forum des consommatrices suisses (future FRC) de 1965 à 1978. Une institution dont la présidence sera reprise plus tard (1978-1986) par une autre municipale zurichoise de l'ADI et politologue, **Monika Weber**. Emilie Lieberherr siège dès 1970 et jusqu'en 1994 à l'exécutif de la plus grande ville de Suisse, la première femme à accéder à ce poste. Elle se fait élire tout d'abord sous une étiquette PS avant d'être exclue pour avoir soutenu la candidature du radical Thomas Wagner à la fonction de maire de la ville. En parallèle de sa fonction, la municipale préside la Commission fédérale pour les questions féminines de 1976 à 1980 et siège au Conseil des États de 1978 à 1983.

5.7.3 Conclusion

Notre calcul d'un *indice de notabilité et de professionnalisation*, qui se focalisait sur des critères centraux de la prosopographie en tenant compte de la profession de l' élu, de son origine sociale, de la famille et l'origine géographique des élus, a confirmé notre hypothèse générale et les observations partielles réalisées dans les parties précédentes: les notables sont moins présents là où le mandat est professionnalisé et les professionnels de la politique sont prédominants là où le mandat est à temps plein. Autrement dit, les villes faiblement professionnalisées se caractérisent par la présence plus forte de profils de notables et, plus particulièrement, des avocats. À l'inverse, les plus grandes villes, au demeurant plus professionnalisées comme Zurich et Lausanne, se distinguent par une plus grande présence des professions politiques et des cadres du public. Les focus biographiques que nous avons proposés pour chaque ville nous ont permis d'illustrer et d'expliquer qualitativement ce résultat tout en traitant plus en profondeur comment ces profils types s'inscrivent dans des trajectoires individuelles et familiales.

Ces résultats confirment ainsi ce qui est observé à l'échelle nationale: un PS fort dans les villes où prédominent les nouvelles classes moyennes et les salariés du secteur public (Hirter, 2000; Oesch, 2008; Oesch et Rennwald, 2010; Pilotti, 2017, p. 294), au détriment des ouvriers et des employés.

5.8 Conclusion de la prosopographie

Pour conclure ce chapitre dans lequel nous avons analysé le profil des élus à l'exécutif de nos villes, à travers principalement une analyse prosopographique de ces derniers, revenons sur les résultats les plus saillants que nous avons présentés et qui illustrent le contraste en termes de profils sociaux que nous avons pu observer entre des villes professionnalisées et les villes non professionnalisées.

Les questions centrales de ce chapitre prosopographique ont porté sur le fait de savoir *comment un mandat professionnalisé contribuait à remplacer les notables par des professionnels de la politique*. Nous nous sommes également demandé *si les mandats professionnalisés démocratisaient le profil sociologique des élus* et comment le *profil social des élus différait selon l'appartenance partisane*.

Pour répondre à ces questions, nous avons posé plusieurs postulats concernant les indicateurs permettant de distinguer les caractéristiques de l'idéal type du notable et celles du professionnel politique, que nous avons déjà synthétisé dans le tableau 21 (5.1.1, p. 181).

Ces deux profils étaient censés se distinguer en fonction d'un niveau de professionnalisation qui varie entre les villes. La figure du notable est celle qui devrait régner sur la ville au mandat pas ou semi-professionnalisé, à Lugano. Le professionnel de la politique devrait se retrouver là où la fonction est à plein temps, à Lausanne, à Lucerne et à Zurich.

Pour répondre à ces questions, nous avons évalué dans une première partie les changements sociographiques des élus. Nous avons tout d'abord constaté des évolutions du profil dans le temps, notamment sur la base de l'âge des élus et de leur accès au mandat. Comme nous avons pu le voir et contre toute attente, il y a dans toutes les villes un vieillissement des élus. La seconde surprise porte sur l'âge d'accès qui est aussi plus tardif. La durée en fonction a baissé partout, mais demeure plus grande là où le mandat est à temps plein. Cependant, si l'on examine la fonction de maire, on remarque que sa longévité a baissé là où elle est professionnalisée.

Sur le plan de l'ancrage local des élus, qui est une caractéristique des notables, nous avons observé une baisse de l'ancrage communal dans les villes au mandat professionnalisé. Les élus sont moins originaires du canton de la ville où ils sont élus, surtout durant la période 1995-2018. Toutefois, et comme nous l'avions postulé, l'importance de l'ancrage cantonal des élus dans une ville peu professionnalisée comme Lugano demeure très forte et s'est même renforcée.

L'étude de l'origine sociale des élus a montré que là où le mandat est professionnalisé, le niveau de l'origine sociale des élus est plus modeste ou a baissé. Ce niveau est en revanche plus élevé là où le mandat est à temps partiel, ainsi à Lugano où domine la moyenne bourgeoise caractéristique du profil type du notable. Là où

il s'est professionnalisé, le mandat s'est principalement ouvert à des élus issus de la petite bourgeoisie. Ce qui va dans le sens des hypothèses que nous avons posées :

H1. Un exécutif non professionnalisé contribue à favoriser des élus d'une origine sociale élevée.

H2. Un exécutif professionnalisé contribue à favoriser des élus d'une origine sociale plus modeste.

H3. Les élus d'origine sociale ouvrier/employés qui accèdent à ces fonctions ont effectué une ascension sociale à travers leur formation et leur profession.

Sur le plan de la formation des élus, le constat le plus important est que le titre universitaire est une condition indispensable au mandat de municipal d'une grande ville suisse, qu'il soit professionnalisé ou non. Nous avons postulé que là où le mandat est professionnalisé, le niveau d'étude attendu à la fonction d'élu serait plus élevé. La réponse à cette hypothèse est par conséquent nuancée puisque le niveau est élevé pour toutes les villes en 1945 indépendamment du niveau de professionnalisation. Les seules exceptions concernent Lausanne et Zurich, qui avait un taux plus faible d'universitaires, notamment en raison de l'importance des élus du PS et du POP à l'exécutif. Le taux d'universitaire va cependant augmenter au cours du xx^e siècle.

Si le fait d'être détenteur d'un titre académique est une caractéristique partagée des membres des exécutifs des grandes villes suisses, des différences dans la formation académique suivie sont perceptibles. À Lucerne et à Lugano, les élus ont surtout suivi des études de droit. À Zurich et Lausanne les élus ont des cursus plus diversifiés, avec une forte présence des sciences humaines sociales. Sur le plan partisan, les élus de droite ont eu tendance à étudier le droit et ceux de gauche les sciences humaines et sociales. Ainsi, notre hypothèse selon laquelle la professionnalisation participerait de la diversification du type de formation universitaire des élus est à nuancer, car là où le mandat est professionnalisé, comme à Lucerne, les études de droit prédominent tout de même en présence d'un exécutif majoritairement issu du centre droit. De ce fait, l'importance partisane dans la formation des élus ne doit pas être négligée.

Concernant le grade militaire, nous avons constaté que le nombre d'élus ayant suivi une formation d'officier dans l'armée suisse a, lui aussi, drastiquement baissé, alors qu'en 1945-1970, le grade militaire constituait une caractéristique importante des élus à Lucerne et à Lugano. Ce n'est pas le cas à Zurich et à Lausanne où la formation d'officier est restée très faible durant toute la période étudiée.

L'étude de la profession des élus a permis de confirmer l'idée selon laquelle les avocats et, plus généralement, les professions libérales, dominaient les exécutifs

dans les villes non professionnalisés. Cette composante sociographique nous a notamment montré que dans une ville comme Lugano le profil type du notable est dominant. Alors que là où le mandat est déjà professionnalisé, les professionnels de la politique et les salariés du secteur public sont davantage présents. Ces résultats vont dans le sens postulé par nos hypothèses qui étaient les suivantes :

H1. Un exécutif non professionnalisé contribue à renforcer la présence de professions notabliaires (professions libérales telles qu'avocat, médecin, ingénieur, architecte).

H2. Un exécutif professionnalisé contribue à renforcer la présence des professions politiques et les salariés (cadres) du secteur public.

La création d'un indice de notabilité et de professionnalisation a permis de confirmer une présence forte des élus avec un profil notabiliaire à Lugano, et des élus plus proches de la figure du professionnel de la politique à Zurich, à Lausanne et à Lucerne. Les focus biographiques que nous avons alors réalisés nous ont aidé à mieux illustrer ces profils.

Chapitre 6

Conclusions générales

6.1 Apports et résultats

Après quatre années de recherches financées par le FNS, de nombreux déplacements en Suisse, la consultation de milliers de pages d'archives, de centaines d'ouvrages, d'articles scientifiques et de presse, la recherche d'informations biographiques traduites en base de données, ainsi que la participation à de nombreux colloques et conférences internationales, que pouvons-nous dire des principaux apports de ce travail ?

6.1.1 Sur la question de la professionnalisation des mandats politiques exécutifs urbains

Exploitant des données prosopographiques et archivistiques de manière empirique et descriptive, cet ouvrage propose plusieurs résultats concernant la question de la professionnalisation des mandats politiques des exécutifs urbains. Les cinq principaux apports sont présentés ici.

Le premier a été de montrer au chapitre 4 que la professionnalisation des mandats dans les villes est, contre toute attente, *ancienne* dans l'histoire politique suisse contemporaine et ce, malgré l'idée répandue d'un système politique dit de milice¹³⁶ (Freitag et al., 2019, p. 27), qui veut que les élus exercent leur mandat

¹³⁶ Précisons que la mention explicite du principe de milice est absente des débats et n'apparaît qu'une fois à la fin des années 1970 pour indiquer que la non-professionnalisation du mandat serait une tradition

par tradition à titre bénévole. Ce système est célébré par une publication récente qui essentialise l'existence d'un tel principe d'organisation politique en suisse: «*Les tâches et fonctions publiques de milice sont assumées à titre accessoire ou bénévole – contrairement à un métier. Le travail de milice est à situer entre le travail bénévole et le travail rémunéré*» (Müller et al., 2015, p. 17).

Le présent ouvrage offre en outre un apport heuristique important à la science politique en montrant l'intérêt d'étudier la professionnalisation sur un temps long, en privilégiant une entrée par les villes qui, en tant que communautés administratives et politiques, précèdent les États-nations et qui, par les missions directement visibles qu'elles assurent (administration locale, police, services industriels, infrastructures, etc.) constituent les lieux pertinents de l'étude des transformations du personnel politique vers la constitution de véritables professionnels politiques. Ce travail permet de relativiser l'impression qui pourrait se dégager de la littérature, à savoir une problématisation de la professionnalisation politique helvétique comme un enjeu récent qui culminerait durant les années 1990 au parlement fédéral (Pilotti, 2017) ou dans les communes (Derungs et al., 2021; Müller et al., 2015). En réalité, les transformations historiques du travail politique d'un exécutif urbain et de ses mandats sont peu discutées (Freitag et al., 2019; Vatter, 2018; Geser et al., 2012). Les études existantes tendent à se concentrer avant tout sur les difficultés actuelles à concilier vie professionnelle et activité politique (Derungs et al., 2021; Freitag et al., 2019). De ce point de vue, notre ouvrage permet de réintroduire le processus de professionnalisation dans un temps historique long et de montrer qu'il ne s'agit pas d'une problématique récente. Ce faisant, nous montrons, contrairement à ce qui est souvent discuté à travers une approche fonctionnaliste dans la littérature politologique contemporaine, que la professionnalisation ne constitue pas uniquement une réponse à un besoin d'efficacité ou de compétences pour l'exercice du pouvoir local, mais représente aussi un enjeu politique de sélection d'une catégorie de personnes encouragées à occuper cette fonction dans un contexte historique donné.

Deuxièmement, d'un point de vue méthodologique, les politologues travaillent très peu sur la base d'archives. Or nous avons pu démontrer que les procès-verbaux du Conseil communal représentent une riche source pour évaluer les justifications de la rémunération fournies par les élus eux-mêmes. Ces sources documentaires montrent que la définition de la fonction et de sa professionnalisation découle de ce qui est attendu de l'élu qui occupera la charge. Cet ouvrage s'inscrit pleinement dans la continuité des recherches documentaires menées sur la professionnalisation politique (Pilotti, 2017, p. 140-185), dont l'apport heuristique permet de dépasser les limites des approches synchroniques des enquêtes par questionnaires (Freitag et al., 2019; Geser et al., 2012, p. 5 et 105; Bassand et Fragnière, 1978, p. 154).

tessinoise. L'usage doxique du système de milice soutient qu'il est une très ancienne spécificité du système politique suisse.

Troisièmement, d'un point de vue empirique, nous avons pu constater que la professionnalisation des exécutifs, soutenue par les législatifs communaux de certaines villes, n'a pas pour objectif de rendre les mandats représentatifs de la population ni de permettre à n'importe quel habitant d'occuper la fonction. Le niveau de professionnalisation vise à recruter un profil sociologique idéal qui correspondait à un haut cadre avec de bonnes qualités gestionnaires dans le cas des villes au mandat professionnalisé. Alors que dans le cas de Lugano, où le mandat est semi-professionnel, le profil devrait rester celui d'un citoyen qui peut conserver un pied dans l'économie privée. Les débats analysés nous ont montré que cette solution préférée par la droite luganaise était destinée à préserver les libertés bourgeoises face aux risques d'une autonomisation de l'État qu'une professionnalisation du mandat pourrait impliquer. C'est notamment le PLR qui, dans ce cas, s'est opposé à l'instauration d'une fonction à plein temps, bien que le traitement perçu offre déjà la possibilité de vivre entièrement du mandat. Nous avons pu ainsi relever un paradoxe dans le cas luganais : celui de voir des élus refuser de professionnaliser leur propre mandat en évitant qu'il devienne une charge exclusive. Un point central pour les notables luganais qui appartiennent à des catégories sociales plus élevées et qui entendent conserver une certaine multipositionnalité, avec à la fois un pied dans l'État et un pied dans le privé. Ces conclusions permettent des rapprochements avec les travaux portant sur la sociologie des élites économiques suisses (Mach et al., 2016), notamment sur l'engagement de figures patronales en politique, l'imbrication entre la sphère économique et politique et la perméabilité des élites suisses qui naviguent entre l'administration publique et les secteurs privés (Mach et al., 2016, p. 86-101).

Quatrièmement, les débats des conseils communaux que nous avons analysés et qui ont porté sur la professionnalisation du mandat dans la période post 1945, ont montré qu'il allait de soi que les élus sont rémunérés pour occuper leur mandat et qu'ils devaient pouvoir en vivre. Toutefois, il est apparu que la question centrale qui animait les débats sur la professionnalisation était plutôt de savoir qui doit en vivre et comment. Notre apport a donc consisté ici à montrer que les débats portaient avant tout sur le type de profil social que le niveau de rémunération devait attirer à cette charge et non sur le simple fait de professionnaliser la charge. Ces conclusions permettent, selon nous, d'enrichir la compréhension en sociologie des élites de la manière dont se construit la monopolisation d'une fonction politique, économique, académique, administrative ou diplomatique – en théorie accessible à tout citoyen – par une catégorie sociale. Cette recherche s'inscrit donc pleinement dans la continuité des travaux portant sur les élites suisses qui décrivent finement les processus de reproduction sociale et les changements de profils des élites qui sont survenus au xx^e siècle (Benz, 2019; Araujo, 2020; Rossier et al., 2017; Ginalski, 2015; Emery et al., 2014).

Cinquièmement, cet ouvrage contribue indirectement à lever un tabou social lié à l'argent des élites politiques helvétiques, en traitant historiquement et sociologiquement une question épineuse du débat politique portant sur les rémunérations des élus et, plus généralement, des hauts salaires helvétiques. Il constitue de ce fait une modeste contribution à l'histoire économique et sociale helvétique abordant ces questions (Mazbouri, 2005; Tanner, 1995; Guex, 1987). Nous relativisons ce salaire en le comparant à celui d'un ouvrier qualifié et à ceux des cadres du secteur privé. Nous soulignons cependant que, d'un point de vue théorique, il faudrait considérer le salaire comme une partie du revenu. C'est pourquoi, nous montrons également que la déconnexion perçue par la population vis-à-vis des élus doit aussi être recherchée dans l'origine sociale des représentants et dans leur patrimoine qui n'est pas seulement fait de salaire, mais peut être constitué de rentes (foncières par exemple) et d'autres sources de revenus qui ne résultent pas d'un travail en tant que tel. Le patrimoine serait ainsi un meilleur moyen d'évaluer l'écart social entre des élus qui occupent les fonctions politiques exécutives et la population.

Sixièmement, nos travaux montrent que la professionnalisation politique tend à faire converger vers le même seuil le niveau de rémunération politique (chapitre 4.9), qu'il soit tiré d'un mandat exécutif à l'échelon fédéral, cantonal ou même communal et urbain. En montrant que le salaire annuel de ces fonctions se situe aujourd'hui entre 200 000 CHF et 300 000 CHF, nous positionnons la valeur d'un professionnel de la politique dans la hiérarchie salariale contemporaine. Ce salaire tend à se stabiliser à un niveau 3 à 4 fois plus élevé que celui d'un ouvrier qualifié. L'UDC, qui a été le principal opposant au niveau de rémunération des municipaux, concentre son attention sur ces écarts dans le secteur public, mais reste en revanche favorable aux écarts pratiqués dans le secteur privé qui sont pourtant bien plus élevés. Cette recherche s'inscrit donc aussi dans une lecture du (néo)libéralisme qui touche les villes suisses (Degen, 2010; Longchamp et Steiner, 2009; Imhof et Eberle, 2005; Guex, 2003; Mach, 1999).

6.1.2 Sur la question du profil sociologique des élus

Notre analyse du profil social des élus nous a permis de proposer plusieurs résultats importants concernant des élus des exécutifs des grandes villes suisses. Sans nous attarder sur l'ensemble des indicateurs sociographiques analysés, nous identifions principalement quatre résultats notables.

Premièrement, si les discours qui portent sur les rémunérations des élus soutiennent que le fait d'augmenter ces dernières permettrait à des ouvriers et à des employés de pouvoir plus facilement occuper ces fonctions (Carnes et Hansen, 2016), nos résultats sociographiques montrent au contraire que ce n'est pas le cas concernant les exécutifs helvétiques. Le mandat, là où il est professionnalisé, contribue à renforcer le monopole

des professionnels de la politique (Gaxie, 2001) et des cadres du secteur public appartenant aux «*White-collar professionals*» (Gagliarducci et Nanniccini, 2013), alors qu'à Lugano, où il est à temps partiel, il favorise le monopole des notables : avocats, notaires et architectes. Nous avons en revanche constaté que l'origine sociale des élus était plus élevée lorsque le mandat était à temps partiel.

Deuxièmement, s'agissant de la formation des élus, nous avons constaté la présence d'une élite plus diplômée que la moyenne des habitants durant toute la période post 1945 et dans toutes les villes – quel que soit le statut de professionnalisation. Ces diplômes sont obtenus principalement en droit pour les élus PLR et en sciences humaines pour les élus de gauche. Les très rares élus sans titre universitaire le sont essentiellement pendant les années 1945-1950 et appartiennent au PS, au PdT et au Parti radical ou indépendant. Il s'agit majoritairement d'enseignants. Ceux ayant une activité manuelle n'ont en réalité que très peu pratiqué leur profession d'origine et n'ont pu compenser le «*cens caché*» (Gaxie, 1987) que par leur extraordinaire carrière syndicale, associative et partisane. Il est clair que malgré sa prépondérance au sein de la population, la formation professionnelle (le certificat fédéral de capacité) ne constitue pas et de loin la voie suivie par les membres des exécutifs de droite comme de gauche.

Troisièmement, l'étude du profil sociologique des élus aux mandats politiques les mieux rémunérés montre que les femmes ont été largement tenues à l'écart, en partie à cause d'un droit d'éligibilité des femmes octroyé tardivement dans le cas suisse. Malgré ce droit formel, il a fallu attendre parfois plus de vingt ans pour voir une femme élue, et les femmes sont restées très largement sous-représentées et minoritaires au sein des exécutifs, voire totalement absentes durant plusieurs législatures. S'agissant des rares femmes ayant accédé au mandat, leur origine sociale tend à provenir de la grande/moyenne bourgeoisie pour les élues de droite et de la catégorie ouvrière/employée pour les élues de gauche.

Quatrièmement, en recourant à des encadrés et à des exemples, notre étude met des noms et des visages sur des élus considérés comme des notables et des professionnels de la politique, alors que les études traditionnelles présentent parfois le défaut d'ignorer les exemples (Egner et al., 2013 ; Rouban, 2015 ; Mazzoleni, 2006 ; Pinson, 2009) ou de se focaliser sur la biographie d'un élu (Phélippeau, 2002). Notre travail enrichit ainsi la connaissance qualitative des élus, malgré les apparences discursives¹³⁷ et vestimentaires¹³⁸ qui font souvent croire à une proximité

¹³⁷ Le fait par exemple d'user d'un « bon accent vaudois » ou du « Zürichdeutsch ».

¹³⁸ Porter un costume gris anthracite mal coupé, omettre le port de la cravate et porter, plus généralement, des vêtements d'une sobriété toute protestante : tout cela relève d'une discipline et d'une intelligence politique pour inspirer confiance aux électeurs, que possèdent les professionnels de la politique. Écouter à ce propos le conseiller national bernois socialiste Matthias Aebischer qui note que la faute de goût vestimentaire procède d'une forte maîtrise politique. <https://www.rts.ch/play/radio/vacarme/audio/le-vestement-35-votre-cravate-est-elle-de-droite?id=9976341>, consulté le 11 avril 2021.

sociale entre les élus et leur électorat, que le caractère local d'une élection communale – même urbaine – contribue à augmenter. En 1945 déjà, les villes sont administrées par de véritables professionnels de la politique comme il en existe ailleurs en Europe. Cet ouvrage met d'ailleurs en avant le profil de familles pour qui l'exercice du pouvoir sur le plan législatif et exécutif se transmet et s'hérite de manière quasi oligarchique à travers un capital politique accumulé (voir par exemple les familles Pelli, Galli, Chevallaz, Schumacher). La prosopographie nous aide à suivre l'évolution du profil sociologique des habitants qui gagnent un salaire correspondant au sommet de la hiérarchie salariale de la fonction publique helvétique. Tous ces éléments dessinent un tableau synthétique (voir Tableau 21, p. 181) qui distingue le notable et le professionnel de la politique.

Ces résultats complètent empiriquement l'étude du profil de l'élite politique en Suisse réalisée notamment par Pilotti (2017) sur le législatif fédéral et Di Capua (2022) sur les législatifs urbains, tout en s'intéressant plus spécifiquement aux élus des fonctions exécutives urbaines.

La complémentarité de nos résultats sociographiques et de l'étude de la professionnalisation des exécutifs de nos villes nous conduit à proposer une approche innovante de la professionnalisation politique, approche qu'il s'agit à présent d'explicitier.

6.1.3 L'enjeu du plein-temps et du niveau de rémunération de la fonction dans la sélection sociale des élus

Les résultats de ce travail nous poussent à réinterroger la professionnalisation en tant que processus dynamique de sélection sociale d'une catégorie sociale spécifique – les couches moyennes – reconnues pour leur adhésion à l'ordre social et pour leur qualité d'organisation et de gestion.

Pour tenter de présenter cette nouvelle conception théorique du processus de professionnalisation, partons d'une question simple qui a animé cette recherche : comment expliquer que les villes au mandat professionnalisé comptent plus d'individus d'origine sociale plus modeste au sein de leur exécutif que les communes à temps partiel ?

6.1.3.1 Le rôle des rapports partisans

Une piste explicative peut être cherchée dans les transformations partisanses qui voient avec le parti socialiste, les Verts ou le POP des élus avec une origine sociale plus faible provenant essentiellement de la petite bourgeoisie intellectuelle ou d'origine ouvrière et salariée. Dans les villes et les communes moins peuplées,

les partis de droite tels le PLR, le PDC et les indépendants sont davantage présents (OFS 2019). Cela n'est pas sans importance, car les partis bourgeois sont composés d'élus ayant une origine sociale plus élevée que la moyenne. C'est en partie pourquoi à Lugano les élus ont une origine sociale plus élevée qu'à Zurich, Lausanne et Lucerne. Ce qui nous conduit à poser la question du rôle des classes sociales dans le pouvoir urbain.

6.1.3.2 Le rôle des classes sociales dans le processus de professionnalisation

Pour les sociologues suisses Michel Bassand et Jean-Pierre Fragnière, le pouvoir urbain se compose de trois groupes sociaux parfois antagonistes: la bourgeoisie monopoliste, la bourgeoisie non monopoliste et les catégories socioprofessionnelles ouvrières et d'employés (CSP populaires). Les auteurs distinguent une bourgeoisie monopoliste qui représente les grandes entreprises économiques au rayonnement national et international. Elle est dominante et non omnipotente. La seconde est une bourgeoisie non monopoliste, qui représente les petites et moyennes entreprises locales et régionales, «*chantre du fédéralisme, de l'autonomie cantonale et communale*» (Bassand et Fragnière, 1978, p. 156). Cette seconde bourgeoisie est dépendante de la première qui lui est supérieure, bien qu'elle conserve une relative autonomie. Le troisième groupe rassemble les catégories socioprofessionnelles des ouvriers et employés qui revendiquent l'intervention de l'État, le bien commun et visent à réduire les inégalités sociales dont ils sont de manière permanente les victimes.

«Dans la démocratie urbaine, la bourgeoisie monopoliste parfois participe directement, mais le plus souvent elle se contente d'une forme de contrôle et d'un lointain pilotage, mais de manière efficace. De ce fait elle abandonne la gestion de la collectivité urbaine aux deux autres acteurs, sachant qu'implicitement et presque toujours ils défendront ses intérêts. Ainsi la structure du pouvoir qui régit le développement d'une société se reproduit dans chaque collectivité urbaine, mais jamais automatiquement et mécaniquement; dans chacune d'entre elles, ce sera le résultat d'un processus complexe et original.» (Bassand et Fragnière, 1978, p. 156-157)

Comment cette réalité sociale de classe joue-t-elle un rôle dans le processus historique de professionnalisation politique? Notre recherche nous a permis de mettre en évidence plusieurs pistes explicatives pour observer comment les rapports de pouvoir, qui découlent de la division sociale en classes, peuvent s'exprimer dans le processus de professionnalisation des exécutifs urbains et dans la sélection sociale du personnel politique occupant ces fonctions. Nous identifions principalement deux processus sociaux qui, ensemble, participent du transfert

des fonctions exécutives de la grande et moyenne bourgeoisie des «notables» vers les couches moyennes des «professionnels»: (1) la dévalorisation sociale de la fonction de municipal et l'effet répulsif de l'exclusivité de la charge sur la bourgeoisie; (2) le pragmatisme de la bourgeoisie et sa délégation de la gestion du pouvoir politique urbain.

6.1.3.3 La dévalorisation sociale de la fonction de municipal et l'effet répulsif de l'exclusivité de la charge

La piste explicative la plus intéressante à suivre est que les membres issus de la grande et moyenne bourgeoisie se désintéressent progressivement des fonctions politiques à plein temps dans les villes les plus peuplées, car leur origine sociale les prédispose à convoiter des fonctions plus prestigieuses, soit à d'autres échelons de la vie politique, soit dans la sphère économique ou associative. Comme nous avons pu le remarquer au chapitre 4 traitant de la rémunération des membres de l'exécutif, l'écart de rémunération entre les membres de l'exécutif et un ouvrier a baissé pour converger vers un rapport de 1:3 à 1:4 durant la période 1945-1950. Ce qui implique que le mandat se dévalue et se rapproche d'un ouvrier qualifié dans la hiérarchie salariale.

Par ailleurs, le passage au plein-temps des membres de l'exécutif empêche la grande et moyenne bourgeoisie de maintenir une activité professionnelle, que ce soit dans leur société, dans leur cabinet d'avocat ou comme administrateurs de sociétés privées. Il existe donc un effet répulsif de l'exclusivité de la charge. La multipositionnalité¹³⁹ est une caractéristique de la grande et de la moyenne

¹³⁹ Pour le sociologue Luc Boltanski (1973, p. 25), la multipositionnalité participe à la reproduction d'une domination de la classe sociale dominante en uniformisant l'ordre idéologique et les problématiques abordées dans divers champs sociaux: «Premièrement, en favorisant l'importation et l'exportation des agents d'un champ à l'autre, donc la circulation des langages, des manières, des thèmes et des questions, elle concourt à la production de problématiques communes à la classe dominante dans son ensemble; elle contribue par là même au travail d'intégration de la classe dominante en produisant chez ses membres un sentiment de familiarité et de solidarité qui n'a pas besoin d'arriver au niveau de la verbalisation et de l'explicitation pour maintenir l'unité de la classe en contenant dans les limites du supportable les luttes fractionnelles déterminées par la diversité objective des intérêts matériels et symboliques. Deuxièmement, en permettant à un nombre relativement restreint d'individus de se produire et de se multiplier en des espaces cloisonnés, à des moments différents et auprès de publics distincts, en sorte que la cumulation de l'ensemble des positions qu'ils occupent et l'évaluation du pouvoir qu'ils détiennent ne peuvent être effectuées que par le moyen d'un travail systématique de recherche, bref, en accroissant la complexité de la trame du tissu social, elle participe du travail de dissimulation de la solidarité et de l'unité de classe nécessaire pour cacher aux yeux des dominés, l'existence ou l'étendue du monopole de domination. Enfin la multiplicité des positions concourt au travail idéologique de dissimulation du travail idéologique (sans doute souvent au regard même des agents qui l'exercent) en brouillant la relation entre les positions sociales et les prises de position idéologiques: Il suffit peut-être, en effet, qu'une prise de position A objectivement solidaire des intérêts d'une position A' soit officiellement proclamée au titre d'une position B' pour que soit occultée la

bourgeoisie helvétique, laquelle occupe simultanément plusieurs positions dirigeantes (Mach et al., 2016, p. 86). C'est-à-dire que la moyenne et grande bourgeoisie se caractérise par le fait d'être active à plusieurs fonctions en même temps. Par exemple, un élu originaire de la moyenne ou de la grande bourgeoisie peut être administrateur de plusieurs sociétés, président d'une association qui vient en aide à des personnes en situation de handicap, président de la section locale de son parti politique et membre de l'exécutif d'une commune de vingt mille habitants pour un revenu moitié moins élevé qu'à Zurich et à Lausanne. Le fait de devoir abandonner ses activités pour se consacrer *entièrement* à un mandat à l'exécutif d'une ville est moins prestigieux pour ces catégories sociales que leur entreprise ou leur engagement bénévole dans des organisations philanthropiques, culturelles ou religieuses «*qui légitiment le privilège*» (Pinçon et Pinçon-Charlot, 2009, p. 96). C'est pourquoi on peut penser tout au moins que l'élu de la moyenne ou grande bourgeoisie privilégiera une fonction politique régionale à temps partiel plutôt qu'à temps plein. Le cas français est éclairant à ce titre, où l'on constate un désintéret des membres des catégories sociales supérieures pour les carrières politiques au profit du privé. Comme l'explique Luc Rouban :

«Les enfants de la grande la bourgeoisie ne se précipitent plus dans les cabinets ministériels pour faire ensuite de la politique en étant parachuté dans une circonscription, comme c'était souvent le cas dans les années 1960. Ils peuvent encore aspirer à intégrer les entourages de l'exécutif, mais c'est pour aller rejoindre des entreprises privées où ils doivent faire leurs preuves avant d'accéder aux états-majors, car le pantouflage a lui-même évolué. Le monde politique quant à lui, est fort peu composé d'anciens hauts fonctionnaires et de membres des catégories (vraiment) supérieures, mais plutôt de représentants d'une petite bourgeoisie diplômée ayant dû faire leurs classes avant d'être investis d'un mandat électoral.» (Rouban, 2017, p. 42)

La faible part des membres issus de la moyenne et de la grande bourgeoisie qui occupe ces fonctions nous incite à considérer que ceux-ci ne s'y intéressent plus en ces termes. Il est par ailleurs fort possible que dans les communes voisines de Zurich, Lausanne et Lucerne, où le mandat est à temps partiel, le niveau social des élus soit supérieur à celui des communes au mandat professionnalisé, comme c'est notamment le cas pour Lugano. On peut discerner non seulement un manque de prestige pour ces catégories à l'idée d'occuper ce type de fonction à plein temps, mais également une forme de mépris envers ceux qui tirent leur source de revenus entièrement d'un mandat politique (Boelaert et al., 2017, p. 22-23). L'étude sur la rémunération des parlementaires français décrit un mépris de classe de la part

relation entre cette prise de position et les intérêts particuliers d'un groupe particulier et que s'accroisse corrélativement le degré auquel elle peut apparaître comme universalisable et légitime.» (Boltanski, 1973, p. 25)

des notables qui appartiennent aux catégories sociales les plus élevées et qui n'ont pas besoin de l'argent du mandat pour vivre, envers les élus des catégories sociales inférieures qui seraient des «*hommes intéressés par l'argent public*» (Boelaert et al., 2017, p. 23), car placés devant la nécessité d'être rémunérés pour occuper ces fonctions: «*La rémunération est perçue comme une incitation à se porter candidat, attirant dès lors un personnel intéressé, tandis que la noblesse d'antan est considérée comme pure dans ses intentions, car elle n'est pas motivée financièrement*» (Boelaert et al., 2017, p. 23).

Les membres de la grande bourgeoisie ont pour caractéristique de disposer de plusieurs sources de revenus. *Le salaire*, qui est une rémunération en échange d'un travail est l'une des uniques sources de revenus des employés et des salariés¹⁴⁰. Pour la bourgeoisie, le salaire n'est qu'une partie négligeable de son revenu qui peut être composé de rentes immobilières, d'actions et d'obligations dans des entreprises, de tantièmes et de jetons de présence perçus au titre d'administrateur d'une société, des opérations de spéculation, par exemple achat et vente d'objets d'art, de meubles designs, etc. Une personnalité membre d'une famille patricienne bernoise, Elisabeth de Meuron, ne se gênait pas pour partager la vision dédaigneuse qu'elle avait du travail salarié: «*Êtes-vous quelqu'un ou touchez-vous un salaire ?*»¹⁴¹ (Tanner, 2019)

6.1.3.4 Le pragmatisme de la bourgeoisie suisse et la délégation de la gestion du pouvoir politique urbain

La moyenne et la grande bourgeoisie, de par leur supériorité sociale conférée par leur position matérielle, sont prédisposées à gouverner avec les yeux et les intérêts de leur propre classe. Or, peu nombreuse, cette classe doit déléguer des fonctions utiles qu'elle ne peut toujours occuper. Pour reprendre les mots de Bassand et Fragnière: «*La bourgeoisie monopoliste parfois participe directement, mais le plus souvent elle se contente d'une forme de contrôle et d'un lointain pilotage, mais de manière efficace. De ce fait elle abandonne la gestion de la collectivité urbaine aux deux autres acteurs*» (1978, p. 156-157).

La professionnalisation politique peut être considérée comme un processus social plus large de division du travail (Gaxie, 2001, p. 22; Guérin-Lavignotte et Kerrouche, 2008, p. 182) et de division sociale entre la bourgeoisie qui *pense et dirige*, les couches moyennes qui *organisent et gèrent*, et les ouvriers et employés qui *exécutent* (Garnier, 2010). Dès lors, une des raisons principales qui poussent à professionnaliser le mandat peut plus généralement être liée au *pragmatisme* des

¹⁴⁰ Qui appartiennent plus précisément à la classe ouvrière.

¹⁴¹ <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2019/10/tanner-11-2019fr/>, consulté le 8 avril 2021.

milieux dirigeants suisses (Guex, 2012, p. 168). Si nous devons indiquer un trait dominant de l'histoire suisse, nous dirions qu'il : *«peut se réduire aux réponses successives que les classes dominantes ont données aux nécessités économiques»* (Masnata et Rubattel, 1995, p. 27). Si les grandes villes suisses se professionnalisent, mais non les petites communes, c'est bien en lien avec cet aspect de leur importance économique qui se traduit en importance politique. Les budgets et les tâches à gérer devenant de plus en plus importants, il paraît impensable qu'ils soient administrés par des élus qui s'en occuperaient à temps partiel, à côté de leur activité principale d'avocat, de médecin ou de chef d'entreprise. Les notables appartenant à la bourgeoisie qui pouvaient autrefois jongler entre le monde des affaires et le gouvernement de leur ville, délèguent cette tâche de plus en plus bureaucratique. Les enjeux deviennent par ailleurs trop sérieux, d'autant plus qu'ils s'accompagnent d'une importance budgétaire et fiscale. Le pragmatisme qui caractérise la classe dirigeante helvétique ne peut dans ces cas maintenir un système de milice.

Les débats entourant la question de la professionnalisation de la fonction exécutive nous ont montré que la définition du travail politique d'un exécutif urbain variait en fonction du profil social des candidats que ce poste devait attirer : dans les villes de Lausanne et de Zurich on cherchait à recruter un gestionnaire, dans le but d'attirer les couches moyennes supérieures à ces fonctions, alors qu'à Lugano, l' élu avait pour fonction de gouverner avec l'autonomie et l'indépendance que cette position professionnellement non exclusive peut offrir. Par conséquent, lorsqu'il s'agit encore de gouverner et non de gérer, ces positions restent aux mains de la grande bourgeoisie.

En évitant d'être cantonnées à une fonction sociale, la moyenne et la grande bourgeoisie évitent ainsi d'être aliénées par la division du travail, la parcellisation et la technicisation des tâches gestionnaires d'une fonction politique moderne. Ce qui lui permet de conserver une vue d'ensemble importante pour diriger en fixant les grandes orientations urbaines.

Il s'opère ce que nous pouvons nommer une délégation de la gestion du pouvoir politique urbain (Gaxie, 2001, p. 26), dorénavant occupé par des catégories sociales moins élevées que celles qui prévalaient par le passé. La grande et la moyenne bourgeoisie ne monopolisent plus la fonction d' élu dans les exécutifs urbains et professionnalisés. Nous avons remarqué que la professionnalisation du mandat ouvrait socialement l'accès à cette fonction à des élus d'origine sociale plus modeste que dans les villes où le mandat est à temps plein, mais qu'elle maintenait cependant à l'écart les ouvriers et les employés. Nous pouvons donc suggérer que les membres de la grande et moyenne bourgeoisie, plus prompts à appartenir à la bourgeoisie monopoliste, n'ont pas besoin de gouverner pour avoir prise sur les orientations que prend la ville tant que ses intérêts restent favorisés.

Cette recherche invite à ouvrir la focale de l'étude de la professionnalisation politique et à considérer cette évolution comme un processus de division du travail

(Gaxie, 2001) qui entraîne le déclassement relatif de la fonction du point de vue de la moyenne et de la grande bourgeoisie, et augmente la concurrence en confiant sa responsabilité à une couche sociale plus nombreuse, tout en la préservant des employés et ouvriers que les élus du conseil communal ne considèrent pas être en capacité de gouverner. La nécessité impose qu'une division du travail ait lieu, mais la tâche de municipal ne saurait être confiée à n'importe quel citoyen.

6.1.4 Entre professionnalisation et démocratisation : la transformation des élites politiques urbaines

6.1.4.1 La professionnalisation comme processus de modernisation politique

Ces résultats, qui portent sur la rémunération et le profil sociologique des élus, s'inscrivent dans les processus de modernisation politique, représentés par la professionnalisation des mandats que connaissent les sociétés développées, identifiées par Best et Cotta (2000, p. 495). Comme ces auteurs le soutiennent à la suite de Weber ([1919] 1959), un mandat rémunéré peut formellement ouvrir les fonctions politiques à des candidats de condition plus modeste qui ne pourraient prétendre à une charge politique sans une rémunération suffisante pour vivre (Garrigou, 1992) et ce, au détriment des notables qui disposent du temps, de l'argent et d'une légitimité reposant principalement sur le prestige social (Tudesq, 1993). L'augmentation des rémunérations des mandats électifs, à défaut de les ouvrir à des salariés et employés subalternes, est soumise, dans les démocraties libérales, au monopole des cols blancs (Carnes et Hansen, 2016). Ainsi, une importante rémunération renforce les catégories sociales habituées à un salaire élevé: «*To the contrary, higher salaries don't seem to make political office more attractive to workers, they seem to make it more attractive to professionals who already earn high salaries. According to our data, paying politicians more does not seem to promote economic diversity*» (Carnes et Hansen, 2016, p. 708-709).

C'est ce que montrent Best et Cotta (2000) à travers leurs recherches diachroniques, en soulignant l'effet contradictoire du processus de professionnalisation qui permet à la fois d'offrir aux élus peu fortunés la possibilité matérielle de concourir à un mandat, mais aussi de construire un champ autonome sur lui-même (Best et Cotta, 2000, p. 495). Cette autonomisation relative du politique, qui découle de la professionnalisation, exerce un effet de fermeture du champ. Elle offre les conditions socio-économiques de formation d'une «*classe politique*» (Borchert et Zeiss, 2003, p. 3-4) qui renforce une nouvelle sélectivité sociale basée principalement sur le niveau des diplômes. Cette dernière est largement montrée dans cet ouvrage et confirme une idéologie

méritocratique sur laquelle repose la prétention à un mandat politique qu'ont bien identifiée Bovens et Wille (2017).

Les règles propres au champ politique récent, comme tout champ professionnel, reposent sur une idéologie méritocratique de la compétence et de l'expertise utiles à une fonction politique exécutive. Ce qui, pour aller plus loin, semble par ailleurs confirmer que cette autonomisation du champ politique *via* la professionnalisation a développé une «*diploma democracy*» (Bovens et Wille, 2017). Cette autonomisation rend plus difficile le transfert de compétences vers d'autres carrières (Kavenagh et Richards, 2003, p. 190). À l'ancienne élite sociale et politique, dont la prétention à occuper les mandats politiques faiblement rémunérés reposait essentiellement sur le prestige social, car elle pouvait vivre *pour* sans devoir vivre *de* la politique (Weber [1919] 1959, p. 123-124 ; Scarpa et Cloarec, 1992, p. 129 ; Gaxie, 2001, p. 21), se substitue une classe moyenne dont la légitimité repose sur le mérite. La professionnalisation ouvre ainsi le mandat en fonction des classes sociales, mais le referme aussitôt sur les couches moyennes. Au privilège de la naissance et de la réputation des notables, se substitue celui de la méritocratie sur la base des diplômes et de l'expertise : «*In many Western European democracies, hereditary patrician elites were replaced by meritocratic, educational elites over the course of the twentieth century*» (Bovens et Wille, 2017, p. 133-134).

La professionnalisation découlerait de ce fait d'un processus de modernisation démocratique sous-tendu par les développements du capitalisme et de l'urbanisation croissante qui en a constitué le corollaire :

«According to Huntington, a central feature of political modernization is the replacement of rural and agrarian elites, often from aristocratic backgrounds, by a political elite recruited from the urban middle classes. Thus, the centre of gravity of the power structure shifts from rural to urban elites and to middle-class standards and values. This process is complemented by an extension of participation- namely, by a transfer of suffrage and eligibility to formerly disenfranchised categories of the population. The abolition of property requirements and gender barriers furthers the democratization of society. A third feature of political modernization is the differentiation of structures, which can be associated with the establishment of a centralized and functionally differentiated power structure. The development of the modern state, the separation of powers, and the emergence of the professional politician can be subsumed under this heading. [...] The shift from ascriptive to more achievement-based criteria for elite recruitment and subsequent access to power, can also be included here.» (Best et Cotta, 2000, p. 496)

Ainsi, pour Best et Cotta (2000, p. 496), la disparition du suffrage censitaire ou masculin, universel indirect, et des mandats pas ou faiblement rémunérés

participent d'un processus général de modernisation politique. Celui-ci a des conséquences directes sur les critères de sélection du personnel politique et ouvre les carrières politiques à des catégories sociales auparavant exclues du jeu. L'élite politique qui fondait sa légitimité sur la base du prestige familial et social laisse progressivement la place à une élite politique qui assoit sa légitimité sur des critères professionnels propres au champ politique. Cela fait du politicien un rôle spécialisé dont on juge la valeur comme sur un marché du travail, à partir de critères objectivables: titres scolaires, expériences, parcours professionnel et compétences. Sur le fondement de ces critères, et dans un esprit de corporatisme, cette élite a tendance à se reproduire socialement à ces fonctions.

Cet ouvrage montre que le processus de professionnalisation ne vise pas seulement à rémunérer une fonction en soi, mais à ouvrir et recruter une classe sociale disposant d'un certain nombre d'attributs socioprofessionnels utiles à l'exercice d'une fonction exécutive, elle-même consécutive à la modernisation politique des démocraties libérales. Ainsi que l'énoncent Best et Cotta (2000, p. 496), les standards et les valeurs nécessaires à l'exercice de cette fonction se trouvent être ceux de la classe moyenne urbaine. Cette nouvelle élite politique urbaine présente les caractéristiques sociales suivantes: elle est jeune, masculine ou féminine, issue de la petite bourgeoisie intellectuelle, possède un titre académique diversifié et exerce une profession de salarié/cadre dans le secteur public ou dans le domaine politique et associatif.

Toutefois, en rémunérant la fonction de telle sorte que l'on puisse en vivre indépendamment de ses ressources personnelles, la professionnalisation et les nouveaux critères de sélection qu'elle introduit amorcent une démocratisation de la fonction qui reste *inaboutie*. Comme nous l'avons observé, la professionnalisation des fonctions politiques exécutives reste difficilement accessible aux personnes appartenant aux catégories sociales qui ne possèdent pas les attributs de l'élite politique professionnelle. C'est-à-dire la grande majorité de la population occupant une position de salarié subalterne. Cette situation n'a guère évolué depuis la période durant laquelle l'absence de professionnalisation offrait ces positions à une élite politique composée de notables.

6.2 Limites

Malgré ses apports, notre ouvrage présente sans aucun doute plusieurs limites et points d'amélioration. Sans être exhaustif, nous discutons ici de quatre limites principales que nous pouvons y trouver.

Premièrement, concernant l'analyse des débats sur la professionnalisation, nous pouvons identifier plusieurs limites sur un plan méthodologique. Nous nous sommes focalisés sur l'analyse des débats des débuts de chaque législature. Or,

pour aller plus en détail, il aurait été intéressant de pouvoir lire les comptes rendus des commissions au sein desquelles sont débattues et discutées les questions de rémunérations des élus. Nous pourrions avoir ainsi une autre manière de présenter les raisons pour lesquelles les élus méritent une augmentation de leurs traitements. Une recherche systématique dans la presse aurait par ailleurs permis d'évaluer dans quelle mesure des débats publics ont eu lieu à ce sujet et quelle en était l'intensité parmi les habitants.

Deuxièmement, bien que cette étude permette de comprendre depuis quand il est possible de vivre d'un mandat à l'exécutif d'une ville sur la base des traitements perçus, elle reste encore lacunaire concernant les avantages matériels que les élus tirent de leur fonction. Il n'a pas été fait mention des rentes à vie versées dans les exécutifs des villes, ni du remboursement des frais auquel les élus peuvent prétendre.

Troisièmement, cette recherche aurait gagné en exhaustivité par la réalisation d'entretiens avec des élus afin de mieux comprendre comment ils interprètent la professionnalisation du mandat. On aurait ainsi pu évaluer comment les agents estiment que leur travail a changé dans le temps ou comparer la position des élus ayant siégé à des périodes différentes.

Quatrièmement, d'un point de vue théorique, la dichotomie entre notable et professionnel de la politique, bien que féconde, mérite d'être nuancée. Comme le fait remarquer le politologue Christian Le Bart: «*le clivage droite-gauche ne doit donc pas être exagéré: la gauche a aussi ses notables richement pourvus en ressources individuelles [...]*» (Le Bart, 2003, p. 145). Il existe des notables qui deviennent en réalité des professionnels de la politique. Le cas du maire de Lugano, Giorgio Giudici, qui a passé près de trente années à l'exécutif de la ville, est assez éclairant. À l'inverse, il existe des professionnels de la politique qui présentent en réalité toutes les caractéristiques du notable. On trouve également des professionnels de la politique qui se notabilisent en mettant les relations familiales au cœur du champ politique, en se mariant entre élus (mariage homogamique) et en développant un népotisme, alors que la professionnalisation est censée dépersonnaliser le pouvoir politique. Ainsi, la frontière entre notabilisation et professionnalisation n'est pas toujours aussi nette que présentée dans ce travail.

Le choix des villes issu du projet FNS constitue aussi une limite à notre recherche. Ainsi, il aurait été intéressant d'élargir la recherche à des communes appartenant à une agglomération et dont la fonction est à temps partiel, afin d'évaluer le profil sociologique des élus à l'exécutif.

L'ensemble des données manquantes sur l'origine sociale des élus nécessite de relativiser nos résultats. La raison en est la disponibilité des sources. La presse étant une source importante pour obtenir des informations biographiques, une gêne sociale peut exister de la part des élus à afficher la profession de leurs parents

lorsqu'ils sont d'origine ouvrière/employée. À l'inverse, un élu issu des partis de gauche peut souhaiter ne pas afficher une origine sociale élevée.

Finalement, notre recherche n'a pas porté sur l'effet causal de la professionnalisation sur le profil des élus. Ce que nous avons pu montrer, c'est une comparaison descriptive du profil à des périodes différentes. Il aurait fallu développer un modèle causal pour prouver cette relation entre professionnalisation et changement du profil.

6.3 Pistes futures

Les résultats présentés dans cet ouvrage ainsi que la méthode employée nous suggèrent des pistes intéressantes de prolongements possibles pour notre domaine de recherche.

Nous avons interrogé l'idée d'une tradition historique suisse du « principe de milice », selon laquelle le mandat politique exécutif serait en principe occupé gratuitement (Müller et Adler, 2015, p. 18). Notre contribution suggère qu'il s'agit peut-être d'une « *tradition inventée* » (Hobsbawm et Ranger, 1983). Une étude comparative historique et internationale sur le niveau de rémunération des mandats politiques pourrait sérieusement remettre en question le « système de milice » couramment utilisé par les chercheurs et les politiciens en montrant qu'il n'y a pas ou peu de différences avec les autres pays fédéraux ou unitaires. D'ailleurs, nous pouvons souligner que le terme « milice » n'est presque jamais mobilisé dans les procès-verbaux des parlements des villes. De plus, la recherche a déjà prouvé la prédominance des élus ayant un diplôme académique durant toute la période 1945-2018, ce qui renforce l'idée que seule une minorité sociale a occupé ces mandats. Celle-ci n'est de loin pas représentative de la grande majorité de la population, alors qu'on pourrait l'attendre d'après l'idée de « milice ».

L'approche historique devrait être utilisée à d'autres niveaux institutionnels et au plan international pour mieux comprendre la définition que les membres du parlement ont donnée du profil du membre idéal de l'exécutif politique. Elle permettrait de comprendre les similitudes et les différences entre ce qui est attendu des membres de l'exécutif. Cet aspect fait défaut dans la littérature scientifique internationale.

Concernant les élites politiques et leur carrière, il serait intéressant d'observer ce que ces élus deviennent après leur mandat exécutif et ce à quoi cette fonction a pu les préparer en termes d'opportunité de carrière future. Pendant leur mandat, la plupart d'entre eux siègent dans les conseils d'administration d'entreprises publiques/privées. Il pourrait être fructueux de mieux comprendre si et comment un mandat politique exécutif prépare à une carrière privée plus large d'administrateur

de société. Les élus siègent dans des conseils d'administration de taille importante. Il s'agirait de s'intéresser aux portes qui s'ouvrent pour les membres des exécutifs en vue d'occuper des fonctions dans le secteur privé. On peut faire l'hypothèse que les mandats exécutifs politiques constituent une entrée dans le secteur privé par le secteur public. Ils ouvrent l'accès à des postes qu'il aurait été très difficile, voire impossible d'occuper autrement que par une première trajectoire politique.

Un autre prolongement possible de cette recherche serait d'étudier la professionnalisation et le profil des élus durant une période antérieure à 1945, notamment des élus du mouvement ouvrier et du parti radical, afin d'évaluer dans quelle mesure leurs profils sont réellement différents. Étendre la période étudiée serait notamment plus approprié pour évaluer le passage du notable au professionnel.

Nous avons pu voir que le niveau de rémunération d'une fonction à l'exécutif, à l'échelle d'une grande ville et d'un exécutif cantonal, tend à converger vers une fourchette comprise entre 200 000 CHF et 300 000 CHF. Cela semble indiquer que les élus des grandes villes suisses sont les mieux payés *au monde* (Le Saout et al., 2019) et ce, malgré la tradition de milice. Il serait donc intéressant d'élargir à l'échelle internationale l'étude de l'écart de la rémunération entre le salaire d'un ouvrier qualifié et celui d'un membre d'un exécutif politique (en parité de pouvoir d'achat).

Une analyse sémantique pour désigner la rémunération des élus, elle aussi porteuse de sens, amènerait un point de vue intéressant pour apprécier les différentes manières de concevoir le travail des élus. Selon que les élus touchent un *traitement*, une *indemnité*, un *salaire* ou des *honoraires*, la signification de la place que l'on accorde aux élus changera. À Lugano, les «honoraires», les termes utilisés renvoient aux professions libérales. À l'inverse, les «traitements» à Lausanne et à Zurich évoquent la rémunération des fonctionnaires. Ces deux manières de désigner le travail politique et ce qui est attendu en retour diffèrent. Dans le premier cas des professions libérales qui perçoivent des honoraires, ce sont les citoyens qui ont besoin des connaissances des élus, comme un patient aurait besoin d'un médecin ou un client d'un avocat. Alors que dans le second cas, où les traitements sont synonymes de salaires, l'élu est perçu comme un employé communal. En tant que salarié, il est au service des citoyens et dépend de son salaire. Bien que finalement ce soient les mêmes qui paient, le rapport de dépendance sociale est inversé.

Au cours de notre recherche, nous avons identifié le rôle de l'association des contribuables qui est membre de la World Taxpayers Association¹⁴². Les associations de contribuables sont principalement actives aux États-Unis, au Canada, en Grande-Bretagne, en Allemagne et en Suède. Il serait intéressant de se pencher un peu plus sur cette organisation et d'évaluer dans quelle mesure les

¹⁴² <http://worldtaxpayers.org/>, consulté le 12 avril 2021.

critiques de la rémunération des élus et de leur professionnalisation ont procédé d'une action concertée dans plusieurs États de l'OCDE à partir des années 1990. En Allemagne par exemple, les retraites des élus berlinois ont récemment été mises sur le devant de la scène par l'association des contribuables (Bruns, 24 avril 2019; Bz-Berlin, 11 décembre 2001)¹⁴³ et l'organisation se bat notamment au niveau national et des Länder pour éviter un financement public des partis et pour réduire la taille des parlements, des ministères, et des pensions allouées aux élus (Speth, 2008, p. 29). En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, l'association a réussi, au début des années 2000 (2001-2005), à obtenir une réforme du salaire des parlementaires en mobilisant les instruments de démocratie directe et à susciter une forte mobilisation médiatique (Speth, 2008, p. 30). On remarque que le thème de la rémunération des élus et de la professionnalisation des mandats est plus généralement instrumentalisé par cette association qui s'emploie à discréditer les élus et l'État dans le but de favoriser les privatisations et la baisse des dépenses publiques au nom de l'argent des contribuables. Ce type d'activisme politique peut être rapproché de ce que le politologue Jens Borchert a déjà bien identifié comme du « *politician-bashing* » qui vise particulièrement les politiciens professionnels (Borchert, 2003, p. 19). Selon ce concept, il existerait une tendance croissante de la part des médias à « scandaliser » la classe politique, notamment sur des questions de morale, en soulignant leurs défauts plutôt que de discuter des différences des politiques publiques qu'ils mènent (Borchert, 2003, p. 19). Ces tendances s'emploient à romantiser la vie politique passée en laissant penser que les politiciens « *étaient mieux par le passé* » (Borchert, 2003, p. 19). Ce type d'activisme politique tend à délégitimer les capacités d'intervention de l'État et l'idée que le champ politique permettrait de *changer la vie*. Et cela, au profit d'une position bien plus libérale selon laquelle ce sont les initiatives privées et individuelles qui permettraient déjà de changer *sa vie*.

Finalement, il aurait été intéressant d'évaluer non seulement qui sont les membres des exécutifs et comment ils vivent de leur mandat, mais aussi *ce qu'ils font*. Une étude future pourrait examiner non seulement la relation qui existe entre le profil des élus et leur implication dans les politiques publiques, mais aussi leur insertion dans les réseaux locaux. La professionnalisation serait ainsi la combinaison des caractéristiques sociographiques présentées et de leur relation aux politiques publiques.

¹⁴³ <https://www.bz-berlin.de/berlin/als-stadtrat-gibt-es-schon-mit-38-pension.>; <https://www.bz-berlin.de/artikel-archiv/arbeitsloser-stadtrat-muesste-man-sein>, consultés le 12 avril 2021.

6.4 Considérations finales

Ainsi et contre toute attente, cet ouvrage a montré que les grandes villes suisses ont connu une professionnalisation précoce et ce, malgré la tradition politique du «système de milice» élevée au statut de pilier participant à l'imaginaire du *Sonderfall* helvétique. Cette professionnalisation se voit aussi bien sur le plan des rémunérations perçues par les élus au xx^e siècle qu'à travers leur profil sociologique, qui montre des professionnels de la politique et des cadres du secteur public occuper les gouvernements urbains. Cet apport fondamental incitera, nous l'espérons, les futures recherches dans ce domaine à aborder l'étude de la professionnalisation sur le temps long qui contribue à redéfinir une nouvelle division sociale du travail politique. Si cette division a permis une ouverture en provoquant le passage du notable au professionnel, elle referme aussitôt la porte des exécutifs urbains à la majorité de la population ne possédant pas les caractéristiques sociales et professionnelles valorisées pour ces postes de direction. Notre recherche montre que la rémunération des mandats est une condition matérielle nécessaire à la démocratisation, mais elle n'est pas suffisante. C'est aux partis politiques que revient la tâche de sélectionner des candidats à ces fonctions, qui permettent d'assurer une représentation tant par leur profil que par leurs actes.

Bibliographie

Littérature secondaire

- Abbott, A. (1988). *The System of Professions: An Essay on the Division of Expert Labor*. University of Chicago Press.
<https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/S/bo5965590.html>.
- Agulhon, M., Girard, L., Robert, J.-L. et Serman, W. (1986). *Les maires en France du consulat à nos jours*. Publications de la Sorbonne.
- Aldrin, P. (2007). «Si près, si loin du politique». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 79(3), 25-52.
- Antoniazza, B. (2019). *L'introduction du système électoral proportionnel dans le canton de Vaud (1884-1948)*. Mémoire de master, Université de Lausanne.
- Araujo, P. (2020). *The New Swiss Banking Elite? Plurality and Polarization of Careers*. Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- Aron, R. et Hoselitz, B. F. (éd.) (1965). *Le développement social*. Mouton.
- Artous, A., González, S., Salama, P. et Hai Hac, T. (2015). *Nature et forme de l'État capitaliste. Analyses marxistes contemporaines*. Syllepse.
- Bachelet, F. (2005). «Les hauts fonctionnaires intercommunaux. Sociologie et politique». *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 99(1), 118-125. <https://doi.org/10.3406/aru.2005.2632>.
- Bäck, H., Heinelt, H. et Magnier, A. (éd.) (2006). *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bassand, M. (2004). *La métropolisation de la Suisse*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bassand, M. et Fragnière, J. P. (1978). *Le Pouvoir dans la ville: essai sur la démocratie urbaine*. Éditions Delta.
- Beauvallet, W. et Michon, S. (éd.) (2017). *Dans l'ombre des élus: Une sociologie des collaborateurs politiques*. Presses universitaires du Septentrion.
<http://books.openedition.org/septentrion/18735>.
- Benito, B., Guillamón, M.-D. et Bastida, F. (2015). «Determinants of Urban Political Corruption in Local Governments». *Crime, Law and Social Change*, 63(3), 191-210. <https://doi.org/10.1007/s10611-015-9563-9>.
- Benz, P. (2019). *Des sciences naturelles aux sciences de la vie: changements et continuités des élites académiques de la biologie et de la chimie en Suisse au xx^e siècle*. Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- Besley, T. (2004). «Paying Politicians: Theory and Evidence». *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), 193-215. <https://doi.org/10.1162/154247604323067925>.

- Best, H. et Cotta M. (2000). *Parliamentary Representatives in Europe, 1848-2000: Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford University Press.
- Best, H. (2007). «Cleavage Representation in European Parliamentary History». Dans M. Cotta et H. Best, *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence* (p. 393-415). Oxford University Press.
<http://www.loc.gov/catdir/toc/ecip0719/2007021609.html>.
- Bezes, P. (2012). «Estado, expertos y saberes neo-manageriales». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 16-37.
- Biner, J.-M. (1983). *Autorités valaisannes, 1848-1977/79: Canton et Confédération*. Archives cantonales.
- Birnbaum, P. (1977). *Les sommets de l'État: essai sur l'élite du pouvoir en France*. Éditions du Seuil.
- Birnbaum, P. (1978). «Institutionalisation of Power and Integration of Ruling Elites: A Comparative Analysis». *European Journal of Political Research*, 6(1), 105-15.
- Bleitrach, D. et Chenu, A. (1974). «Les notables et la technocratie». *Cahiers Internationaux de Sociologie*, 56, 159-74.
- BLI (Bureau lausannois pour les immigrés) (2019). «Déchiffrer la diversité démographique lausannoise». Ville de Lausanne.
- Boelaert, J., Michon S. et Ollion, É. (éd.) (2017). *Métier: député – Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*. Raisons d'agir.
- Boltanski, L. (1973). «L'espace positionnel. Multiplicité des positions institutionnelles et habitus de classe». *Revue française de sociologie*, 14(1), 3-26. <https://doi.org/10.2307/3320321>.
- Borchert, J. (2003). *Die Professionalisierung der Politik: Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses*. Campus Verlag.
- Borchert, J. (2008). «Political Professionalism and Representative Democracy: Common History, Irresolvable Linkage and Inherent Tensions». Dans K. Palonen, T. Pulkkinen et J. M. Rosales (éd.), *The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe. Concept and Histories* (p. 267-283). Routledge.
- Borchert, J. et Zeiss, J. (éd.) (2003). *The Political Class in Advanced Democracies: A Comparative Handbook*. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/0199260362.001.0001>.
- Borraz, O. (1992). «Intégration et régulation: la crise politique à Lausanne». *Sociologie du Travail*, 34(1), 23-45.
- Borraz, O. (1994). *Le gouvernement des villes. Une analyse comparée dans deux villes suisses et deux villes françaises*. Thèse de doctorat en sociologie, IEP Paris.
- Borraz, O. (1996). «Représentativité, sociabilité et pouvoir dans quatre municipalités suisses et françaises». *Revue française de science politique*, 46(4), 624-649.
- Borraz, O. et John, P. (2004). «The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe». *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(1), 107-120.
- Bosc, S. (2008). *Sociologie des classes moyennes*. La Découverte.
- Bourdieu, P. (1979). *La distinction: critique sociale du jugement*. Éditions de Minuit.

BIBLIOGRAPHIE

- Bovens, M. et Wille, A. (éd.) (2017). *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*. Oxford University Press.
- Brenner, N. (1999). «Beyond state-centrism? Space, territoriality, and geographical scale in globalization studies». *Theory and Society*, 28(1), 39-78.
- Breux, S. (2022). «Les maires et leur rémunération : une enquête pancanadienne». *Politique et sociétés*, 41(1), 85-112. <https://doi.org/10.7202/1085183ar>.
- Briquet, J.-L. (1994). «Communiquer en actes. Prescriptions de rôle et exercice quotidien du métier politique». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 7(28), 16-26. <https://doi.org/10.3406/polix.1994.1879>.
- Briquet, J.-L. (2012). «Notables et processus de notabilisation en France aux XIX^e et XX^e siècles». <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00918922>.
- Briquet, J.-L. et Sawicki, F. (1998). «Introduction». Dans J.-L. Briquet et F. Sawicki, *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines*. Presses universitaires de France. <https://www.cairn.info/clientelisme-politique-dans-les-societes-contempor--9782130495543-page-1.htm>.
- Bundi, P., Eberli, D. et Bütikofer, S. (2017). «Between Occupation and Politics : Legislative Professionalization in the Swiss Cantons». *Swiss Political Science Review*, 23(1), 1-20.
- Burgos, E., Mazzoleni, O. et Rayner, H. (2009). «Le gouvernement de tous faute de mieux. Institutionnalisation et transformation de la “formule magique” en Suisse (1959-2003)». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 88(4), 39-61.
- Burgos, E., Mazzoleni, O. et Rayner, H. (2011). *La formule magique. Conflits et consensus dans l'élection du Conseil fédéral*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Bussmann, R. (1987). *Die Luzerner Stadtrats Wahlen 1832-1984*. Kommissionsverlag Keller & Co AG.
- Bussmann, R. (1992). *Die Luzerner Grosserstadtratswahlen, 1832-1991*. Raeber Verlag.
- Bütikofer, S. (2014). *Das Schweizer Parlament : eine Institution auf dem Pfad der Moderne*. Nomos.
- Cadiou, S. (2015). «Les exécutifs locaux». *Revue française d'administration publique*, 2(154), 337-349.
- Camus, P. (2021). «La formation des élus locaux en France (1880-2020). Les conditions d'une institutionnalisation instable.». De Nantes.
- Carnes, N. (2013). *White-Collar Government: The Hidden Role of Class in Economic Policy Making*. University of Chicago Press. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/W/bo16956543.html>.
- Carnes, N. (2018). *The Cash Ceiling: Why Only the Rich Run for Office – and What We Can Do about It*. Princeton University Press.
- Carnes, N. et Hansen E. R. (2016). «Does Paying Politicians More Promote Economic Diversity in Legislatures?». *The American Political Science Review*, 110(4), 699-716.
- Caselli, F. et Morelli, M. (2004). «Bad Politicians». *Journal of Public Economics*, 88(3), 759-782. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(03\)00023-9](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(03)00023-9).
- Cattacin, S., Földhazi, A. et Bassand, M. (2011). *À nouveau la ville ? Un débat sur le retour de l'urbain*. Université de Genève.

- Chamouard, A. et Fogacci, F. (2015). «Les notables en République: introduction». *Histoire@Politique*, 25(1), 1-11.
- Clerval, A. (2016). *Paris sans le peuple: La gentrification de la capitale*. La Découverte.
- Cotta, M. et Verzichelli, L. (2007). «Paths of Institutional Development and Elite Transformations». Dans M. Cotta et H. Best, *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change, and Convergence* (p. 417-473). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199234202.003.0015>.
- Courty, G. et Gervais, J. (2012). *Le lobbying électoral. Groupes en campagne présidentielle*. (1^{re} éd.). Presses universitaires du Septentrion.
- Dagnaud, M. et Mehl, D. (1988). *L'élite rose* (nouvelle édition revue et augmentée). Ramsay.
- Dahl, R. A. (1958). «A Critique of the Ruling Elite Model». *American Political Science Review*, 52(149), 463-469.
- Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. Yale University Press.
- Delpu, P.-M. (2015). «La prosopographie, une ressource pour l'histoire sociale». *Hypothèses*, 18(1), 263-274.
- Demazière, D. (2009). 16. *Les élus locaux débutants*. La Découverte. <https://www.cairn.info/sociologie-des-groupes-professionnels--9782707152145-page-197.htm>.
- Demazière, D. et Le Lidec, P. (éd.) (2014). *Les mondes du travail politique: Les élus et leurs entourages*. Presses universitaires de Rennes. <http://books.openedition.org/pur/72302>.
- Demazière, D. et Le Saout, R. (2021a). «Professionnalisation et indemnisation des élus». *Revue française de science politique*, 71(1), 29-50.
- Demazière, D. et Le Saout, R. (2021b). «Vivre de la politique». *Revue française de science politique*, 71(1), 7-28.
- Derungs, C., Müller, A. et Wellinger, D. (2021). *Studie PoliWork. Ansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und politischen Milizämtern*. Verlag FH Graubünden.
- Desage, F. et Guéranger, D. (2011). *La politique confisquée: Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*. Éditions du Croquant.
- Di Capua, R. (2018). «Il sistema di milizia nei legislativi comunali di Lugano e Losanna (1945-2016)». Dans A. Pilotti et O. Mazzoleni, *Milizia e professionismo nella politica svizzera*, 137-174. ArmandoDadò.
- Di Capua, R. (2019). «Le recrutement des élus locaux à Lausanne et Zurich de 1946 à 2016: un système de "milice" très sélectif?». Dans A. Pilotti et O. Mazzoleni (éd.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*, 171-212. Alphil.
- Di Capua, R. (2020). «Un système de "milice" sélectif: recrutement et profil sociopolitique des élus communaux de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano (1945-2016)». Thèse de doctorat, Université de Lausanne.
- Di Capua, R. (2022). Un système «de milice» sélectif: le mythe de la représentativité politique au sein des villes suisses (1945-2016). Éditions Seismo.
- Di Capua, R., Pilotti, A., Mach, A. et Lasseb, K. (2020). «Political professionalization and transformations of political career patterns in multi-level states: The case of Switzerland». *Regional & Federal Studies*, 1-20.

BIBLIOGRAPHIE

- Diermeier, D., Keane, M. et Merlo, A. (2005). «A Political Economy Model of Congressional Careers». *American Economic Review*, 95(1), 347-373.
<https://doi.org/10.1257/0002828053828464>.
- Dlabac, O. et Kübler, D. (éd.) (2015). *Demokratie in der Gemeinde: Herausforderungen und mögliche Reformen*. Schulthess.
- Dlabac, O., Rohner A., Zenger, T. et Kübler, D. (2015). «Probleme der Milizorganisation der Gemeindeexekutiven im Kanton Aargau». *Demokratie in der Gemeinde*, 35, 35-57.
- Dogan, M. (1961). «Les officiers dans la carrière politique. Du Maréchal Mac-Mahon au général de Gaulle». *Revue française de sociologie*, 2(2), p. 88-99.
- Dogan, M. (1967). «Les filières de la carrière politique en France». *Revue française de sociologie*, 8(4), 468-492.
- Dogan, M. [1999] (2017). «Les professions propices à la carrière politique. Osmose, filières et viviers». Dans M. Offerlé (éd.), *La profession politique XIX^e-XX^e siècles*, 171-199. Belin.
- Domhoff, G. W. (1990). *The Power Elite and the State: How Policy is Made in America*. De Gruyter.
- Domhoff, G. W. (1996). *State Autonomy or Class Dominance? Case Studies on Policy Making in America*. De Gruyter.
- Domhoff, G. W. (1967). *Who rules America ?* Prentice-Hall.
- Douillet, A.-C. et Lefebvre, R. (2017). *Les représentants du pouvoir politique local: élus locaux et métier politique*. Armand Colin.
- Eberli, D., Bütikofer, S. et Bundi, P. (2019). «La professionnalisation dans les parlements cantonaux». Dans A. Pilotti et O. Mazzoleni (éd.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse*, 91-124. Alphil.
- Egner, B., Sweeting, D. et Klok, P.-J. (éd.) (2013). *Local Councillors in Europe*. Springer.
- Emery, Y. (2010). «Les réformes de l'administration publique en Suisse». *Pyramides*, 19, 53-70.
- Emery, Y., Giauque, D. et Rebmann, F. (2014). «The Slow Transformation of Swiss Federal Administrative Elites». *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 687-708. <https://doi.org/10.1177/0020852314533452>.
- Ethuin, N. (2003). «De l'idéologisation de l'engagement communiste. Fragments d'une enquête sur les écoles du PCF (1970-1990)». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 16(63), 145-168. <https://doi.org/10.3406/polix.2003.1296>.
- Ferraz, C. et Finan, F. (2009). «Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and Performance». *NBER Working Papers*, 14906.
<https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/14906.html>.
- Fontaine, J. et Le Bart, C. (éd.) (1994). *Le métier d'élu local*. L'Harmattan.
- François, A. et Navarro, J. (2013). *Le cumul des mandats en France: causes et conséquences*. Université de Bruxelles.
- Freitag, M., Bundi, P. et Flick Witzig, M. (éd.) (2019). *Milizarbeit in der Schweiz: Zahlen und Fakten zum politischen Leben in der Gemeinde*. NZZ Libro.
- Gagliarducci, S. et Nannicini, T. (2013). «Do Better Paid Politicians Perform Better? Disentangling Incentives from Selection». *Journal of the European Economic Association*, 11(2), 369-398.

- Gallagher, M. et Marsh, M. (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. SAGE Publications Ltd.
- Gardon, S. et Verdier, É. (2013). «Entre travail politique et action administrative: les directions générales des services en régions». *Formation emploi*, 121(1), 61-82.
- Garnier, J.-P. (2010). *Une violence éminemment contemporaine: essais sur la ville, la petite bourgeoisie intellectuelle et l'effacement des classes populaires*. Agone.
- Garnier, J.-P. (2018). *Émanciper l'émancipation*. Critiques Éditions.
- Garraud, P. (1983). «Le recrutement des maires en milieu urbain: esquisse de typologie». *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, 24 (janvier), 29-44.
- Garraud, P. (1989). *Profession homme politique: la carrière politique des maires urbains*. L'Harmattan.
- Garraud, P. (1994). «Le métier d'élu local: les contraintes d'un rôle». Dans J. Fontaine et C. Le Bart, *Le métier d'élu local* (p. 29-54). L'Harmattan.
- Garrigou, A. (1992). «Vivre de la politique. Les "quinze mille", le mandat et le métier». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 5(20), 7-34.
- Gaxie, D. (1973). *Les professionnels de la politique*. Presses universitaires de France.
- Gaxie, D. (1980). «Les logiques du recrutement politique». *Revue française de science politique*, 30(1), 5-45. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1980.393877>.
- Gaxie, D. (1983). «Les facteurs sociaux de la carrière gouvernementale sous la Cinquième République de 1959 à 1981». *Revue française de sociologie*, 24(3), 441-465.
- Gaxie, D. (1987). «Le cens caché». *Réseaux*, 5(22), 29-51.
- Gaxie, D. (2000). *La démocratie représentative* (3^e éd.). Montchrestien.
- Gaxie, D. (2001). «Les enjeux citoyens de la professionnalisation politique». *Mouvements*, 18(5), 21-27.
- Gaxie, D. et Godmer, L. (2007). «Cultural Capital and Political Selection: Educational Backgrounds of Parliamentarians». Dans M. Cotta et H. Best (éd.), *Democratic Representation in Europe: Diversity, Change and Convergence* (p. 106-135). Oxford University Press.
- Gaxie, D. et Offerlé, M. (1985). «Les militants syndicaux et associatifs au pouvoir? Capital social collectif et carrière politique». Dans P. Birnbaum, *Les Élités socialistes au pouvoir. 1980-1985* (p. 105-138). Presses universitaires de France.
- Genieys, W. (2011). *Sociologie politique des élites*. Armand Colin.
- Gervais, J. (2012). «Les sommets très privés de l'État. Le "Club des acteurs de la modernisation" et l'hybridation des élites». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 194(4), 4-21. <https://doi.org/10.3917/arss.194.0004>.
- Geser, H. (2010). «Wer regiert unsere Gemeinden? Eine Analyse kommunaler Exekutiven». *Sociology in Switzerland: Schweizer Gemeindestudien*, 14. http://geser.net/gem/t_hgeser14.pdf.
- Geser, H., Ladner, A. et Schaller, R. (éd.) (1994). *Die Schweizer Lokalparteien*. Seismo.
- Geser, H., Meuli, U., Horber-Papazian, K., Ladner, A. et Steiner, R. (2012). *Les membres des exécutifs dans les communes suisses*. Rüegger Verlag.
- Giaque, D. (2003). «New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy». *International Review of Administrative Sciences*, 69(4), 567-592.

- Gilliand, P. et Junod, M. (1979). *Autorités vaudoises : 1803-1974-1978*. Office de statistique de l'État de Vaud.
- Ginalski, S. (2015). *Du capitalisme familial au capitalisme financier ? Le cas de l'industrie des machines, de l'électrotechnique et de la métallurgie au xx^e siècle*. Alphil.
- Gruner, E. (1970). *Die schweizerische Bundesversammlung/L'assemblée fédérale suisse 1920-1968*. Francke.
- Guéranger, D. et Kübler, D. (2004). «Existe-t-il une élite politique métropolitaine ?» Dans B. Jouve et C. Lefèvre, *Horizons métropolitains* (p. 241-274). Presses polytechniques et universitaires romandes. <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00850990>.
- Guérin-Lavignotte, É. et Kerrouche, É. (éd.) (2006). *Les élus locaux en Europe : un statut en mutation*. La Documentation française.
- Guérin-Lavignotte, É. et Kerrouche, É. (2008). «From Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe». *Local Government Studies*, 34(2), 179-201.
- Guex, S. (1987). «La pauvreté en Suisse durant l'entre-deux-guerres». *Cahiers d'histoire du mouvement ouvrier*, 4, 53-62. <https://doi.org/10.5169/seals-520215>.
- Guex, S. (2003). «La politique des caisses vides». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 146(1), 51-62.
- Guex, S. (2012). «L'État fédéral et les crises économiques du début du xx^e siècle à nos jours : la Suisse, un bastion anti-keynésien». *Schweizerisches Jahrbuch für Wirtschafts- und Sozialgeschichte/ Annuaire Suisse d'histoire économique et sociale*, 27, 151-169. <https://doi.org/10.5169/seals-632414>.
- Guex, S. et Sancey, Y. (2011). «Les dirigeants de la Banque Nationale suisse au xx^e siècle». Dans O. Feiertag et M. Margairaz (éd.), *Gouverner une banque centrale du xviii^e siècle à nos jours* (p. 143-179). Albin Michel.
- Guillemin, A. (1982). «Aristocrates, propriétaires et diplômés». *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 42(1), 33-60. <https://doi.org/10.3406/arss.1982.2150>.
- Guisolan, J. (2003). *Le corps des officiers de l'état-major général suisse pendant la guerre froide (1945-1966) : des citoyens au service de l'État ? L'apport de la prosopographie*. hier + jetzt.
- Guttsman, W. L. (1951). «The Changing Social Structure of the British Political Élite, 1886-1935». *The British Journal of Sociology*, 2(2), 122-34. <https://doi.org/10.2307/587384>.
- Guttsman, W. L. (1968). *The British Political Elite* (4^e éd.). MacGibbon and Kee.
- Hablützel, P. (2013). «Bureaucrates, managers ou concepteurs de systèmes ? L'administration suisse et la direction de l'administration en pleine évolution». Dans A. Ladner et N. Soguel (éd.), *Manuel d'administration publique suisse*, (p. 83-98). Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Hardmeier, S., Nyffeler, B. et Sommer, B. (2000). *Am Anfang die Anfrage : Karriereverläufe und Aufstiegsmuster von Berner Grossrätinnen und Grossräten*. Kantonaler Drucksachenversand.
- Harvey, D. (1989). «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism». *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17.
- Harvey, D. (2005). *Spaces of Neoliberalization : Towards a Theory of Uneven Geographical Development*. Franz Steiner Verlag.

- Hasler, T. (1998). «*Dienen, nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein*»: *wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet*. Rüegger.
- Henry, O. et Pierru, F. (2012). «Les consultants et la réforme des services publics». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 193(3), 4-15.
- Hesse, J. J. et Sharpe, L. J. (1991). «Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations». Dans J. J. Hesse (éd.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective: Analyses of Twenty Western Industrialised Countries*. Nomos.
- Hobsbawm, E. J. et Ranger, T. (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge University Press.
- Hooghe, L., Marks, G. et Wilson, C. J. (2002). «Does Left/Right Structure Party Positions on European Integration?». *Comparative Political Studies*, 35(8), 965-989.
- Hunter, F. (1953). *Community Power Structure: A Study of Decision Makers*. The University of North Carolina Press.
- Ihl, O. [1999] (2017). «Deep pockets. Sur le recrutement ploutocratique du personnel politique aux États-Unis». Dans M. Offerlé (éd.), *La profession politique XIX^e-XX^e siècles* (p. 333-356). Belin.
- Katzenstein, P. J. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press.
- Keane, M. et Merlo, A. (2010). «Money, Political Ambition, and the Career Decisions of Politicians». *American Economic Journal: Microeconomics*, 2(3), 186-215.
<https://doi.org/10.1257/mic.2.3.186>.
- Keller, S. (1963). *Beyond the Ruling Class: Strategic Elites in Modern Society*. Random House.
- Kerr, H. H. (1981). *Parlement et société en Suisse*. Georgi.
- Kerrouche, É. et Guérin-Lavignotte, É. (2020). *Profession: élu-e local-e: La fin d'un mythe républicain, pour un renouveau démocratique*. Berger-Levrault.
- Koebel, M. (2014). «Le profil social des maires de France». *Pouvoirs*, 148, 123-138.
- Kohler, F. et Prongué, B. (1974). «La députation jurassienne 1922-1974: approche statistique». *Intérêts du Jura: bulletin de l'Association pour la défense des intérêts du Jura*, 45(11), 256-283.
- Koller, C. (2008). «La fonction publique en Suisse: analyse géopolitique d'un fédéralisme à géométrie variable». *Pyramides*, 15, 227-266.
- Kotakorpi, K. et Poutvaara, P. (2011). «Pay for Politicians and Candidate Selection: An Empirical Analysis». *Journal of Public Economics*, 95(7), 877-885.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.11.005>.
- Kriesi, H. et Trechsel, A. H. (2008). *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*. University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511790676>.
- Ladner, A. (1991). *Politische Gemeinde, kommunale Parteien und lokale Politik: eine empirische Untersuchung in den Gemeinden der Schweiz*. Seismo.
- Ladner, A. (2005). «Laymen and Executives in Swiss Local Government». Dans R. Berg et N. Rao (éd.), *Transforming Local Political Leadership* (p. 101-115). Palgrave Macmillan UK. https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230501331_8.

BIBLIOGRAPHIE

- Ladner, A. (2015). «La dépendance des communes au système de milice politique». Dans A. Müller et T. Adler (éd.), *État citoyen et citoyens dans l'État: la politique de milice entre mythe et modernité* (p. 53-71). Éditions Slatkine.
- Ladner, A., Chappelet, J.-L., Emery, Y., Knoepfel, P., Mader, L., Soguel, N., Varone, F. (dir.) (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Lagroye, J. (1994). «Être du métier». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 7(28), 5-15. <https://doi.org/10.3406/polix.1994.1878>.
- Lasseb, K. et Pilotti, A. (2019a). «La rémunération du travail politique en Suisse. Entre fonctions accessoires et mandats à plein temps». Dans R. Le Saout (éd.), *La rémunération du travail politique en Europe* (p. 355-381). Berger-Levrault.
- Lasseb, K. et Pilotti, A. (2019b). «Les fonctions électives en Suisse et leur rémunération». Dans A. Pilotti et O. Mazzoleni (éd.), *Le système de milice et la professionnalisation politique en Suisse* (p. 21-52). Alphil.
- Le Bart, C. (2003). *Les maires: sociologie d'un rôle*. Presses universitaires du Septentrion.
- Le Galès, P. (1995). «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine». *Revue française de science politique*, 45(1), 57-95.
- Le Galès, P. [2003] (2011). *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Presses de Sciences Po.
- Le Saout, R. (2001). «De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique». *Actes de la recherche en sciences sociales*, 140(5), 73-79.
- Le Saout, R. (2013). «Les rapports de pouvoir entre les élus et l'élite administrative locale dans les municipalités urbaines. De l'a priori de la subordination à une relation collégiale». *Savoir/Agir*, 25(3), 39-45. <https://doi.org/10.3917/sava.025.0039>.
- Le Saout, R. (2014). «10. Les nouvelles règles de la mobilité des directeurs généraux des services municipaux». Dans D. Demazière et P. Le Lidec (éd.), *Les mondes du travail politique: Les élus et leurs entourages* (p. 191-206). Presses universitaires de Rennes. <https://doi.org/10.4000/books.pur.72371>.
- Le Saout, R. (2019). «La rémunération du travail politique en Europe. Une première approche pour aborder un enjeu démocratique central». Le Saout, R. et Rousseau, J. (éd.), *La rémunération du travail politique en Europe* (p. 15-22). Berger-Levrault.
- Le Saout, R. et Rousseau, J. (éd.) (2019). *La rémunération du travail politique en Europe*. Berger-Levrault.
- Lefebvre, R. et Sawicki, F. (2006). *La société des socialistes: Le PS aujourd'hui*. Éditions du Croquant.
- Legavre, J.-B. (1993). «Conseiller en communication politique: l'institutionnalisation d'un rôle». Thèse de doctorat, Paris 1. <http://www.theses.fr/1993PA01A002>.
- Lemercier, C. et Picard, E. (2012). «Quelle approche prosopographique?» Dans L. Rollet et P. Nabonnand (éd.), *Les uns et les autres...: biographies et prosopographies en histoire des sciences* (p. 605-630). PUN - Éditions universitaires de Lorraine.
- Lévêque, S. (1996). «L'entrée en politique». Bibliographie sur les conditions sociales de la professionnalisation et de la "réussite" politique en France». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 9(35), 171-187.

- Lewis, E. G. (1970). « Social Backgrounds of French Ministers, 1944-1967 ». *The Western Political Quarterly*, 23(3), 564-578. <https://doi.org/10.2307/446573>.
- Linder, W. et Müller, S. (2021). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. Springer Nature. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-63266-3>.
- Lipset, S. M. et Rokkan, S. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. The Free Press.
- Lipset, S. M. et Rokkan, S. (2008). *Structures de clivages, systèmes de partis et alignement des électeurs: une introduction*. Éd. de l'Université de Bruxelles.
- Longchamp, O. et Steiner, Y. (2009). « Comment les banquiers et industriels suisses ont financé le renouveau libéral ». *L'Économie politique* 44(4), 76-92.
- Mach, A. (dir.) (1999). *Globalisation, néo-libéralisme et politiques publiques dans la Suisse des années 1990*. Seismo.
- Mach, A., David, T., Ginalski, S. et Bühlmann, F. (2016). *Les élites économiques suisses au xx^e siècle*. Alphil.
- Mach, A. et Pilotti, A. (2008). « Professionnalisation et changements de profils des parlementaires suisses au cours de la période récente (1980-2000) ». *Travaux de science politique*, 37. Université de Lausanne.
- Marijnjen, A. (1996). « Abstract ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 35(3), 89-108.
- Mastropaolo, A. et Verzichelli, L. (2006). *Il parlamento: le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Laterza.
- Matonti, F. (1993). « Le Front national forme ses cadres ». *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 10(1), 136-145. <https://doi.org/10.3406/genes.1993.1163>.
- Matthews, D. R. (1954). *The Social Background of Political Decision-Makers*. Random House.
- Matthews, D. R. (1960). *U.S. Senators and Their World*. University of North Carolina Press.
- Mazbouri, M. (2005). *L'émergence de la place financière suisse (1890-1913): itinéraire d'un grand banquier*. Éditions Antipodes.
- Mazzoleni, O. (2003). *Nationalisme et populisme en Suisse: la radicalisation de la « nouvelle » UDC*. Presses polytechniques et universitaires romandes.
- Mazzoleni, O. (2006). « Criticism and legitimation of the swiss parliamentary professionalisation ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 75(3), 163-184.
- Mazzoleni, O., Mach, A. et Pilotti, A. (2010). « Entre professionnalisation et proximité. L'évolution du profil des candidats et des élus socialistes depuis les années 1950 ». Dans P. Sciarini et S. Nicolet (éd.), *Le destin électoral de la gauche: le vote socialiste et vert en Suisse* (p. 331-360). Georg.
- Mazzoleni, O. et Stanga, M. (2003). « Democratizzazione, milizia, professionismo. Per un profilo del Gran Consiglio ticinese dagli anni '20 ad oggi ». *Dati*, 2, 78-87.
- McDonnell, D. et Mazzoleni, O. (2014). « Directly Elected Mayors and their Parties: The Cases of Genoa and Lausanne ». *Government and Opposition*, 49(1), 92-119.

BIBLIOGRAPHIE

- Messner, M. et Polborn, M. K. (2004). «Paying Politicians». *Journal of Public Economics*, 88(12), 2423-2445. <https://doi.org/10.1016/j.jpube.2004.01.004>.
- Mévellec, A., Chiasson, G. et Couture, J. (2022). «La rémunération des élus municipaux québécois: unité des discours, diversité des pratiques». *Politique et sociétés* 41(1), 35-58.
- Mévellec, A. et Tremblay, M. (2016). *Genre et professionnalisation de la politique municipale: Un portrait des élues et élus du Québec*. Presses de l'Université du Québec.
- Meylan, J. (éd.) (1984). *Aspects de la vie politique à Lausanne*. Office d'études socio-économiques et statistiques.
- Meylan, J. (1986). *Conseil communal et municipalité: composition politique et caractéristiques des membres 1882-1986*. Office d'études socio-économiques et statistiques.
- Michon, S. (2014). *Les équipes parlementaires des eurodéputés: Entreprises politiques et rites d'institution*. Primento.
- Michon, S. et Ollion, É. (2018). «Retour sur la professionnalisation politique. Revue de littérature critique et perspectives». *Sociologie du travail*, 60(1),1-22. <https://doi.org/10.4000/sdt.1706>.
- Miliband, R. (1970). «The Capitalist State: Reply to N. Poulantzas». *New Left Review*, 1/59(février), 53-60.
- Miliband, R. [1969] 2012. *L'État dans la société capitaliste. Analyse du système de pouvoir occidental*. Éditions de l'Université de Bruxelles; UBlire.
- Mills, C. W. (1956). *The Power Elite*. Oxford University Press.
- Mills, C. W. (1966). *Les Cols blancs, les classes moyennes aux États-Unis*. François Maspéro.
- Mills, C. W. (1969). *L'élite du pouvoir*. François Maspéro.
- Mischi, J. (2014). *Le Communisme désarmé: Le PCF et les classes populaires depuis les années 1970* (1^{re} éd.). Agone.
- Moncrief, G. F. (1994). «Professionalization and Careerism in Canadian Provincial Assemblies: Comparison to U. S. State Legislatures». *Legislative Studies Quarterly*, 19(1), 33-48.
- Mouritzen, P. E. et Svava, J. H. (éd.) (2002). *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press.
- Müller, A. et Adler, T. (éd.) (2015). *État citoyen et citoyens dans l'État: la politique de milice entre mythe et modernité*. Éditions Slatkine.
- Müller, S. (2015). *Theorising Decentralisation: Comparative Evidence from Sub-National Switzerland*. ECPR Press.
- Müller, S. et Giudici, A. (éd.) (2017). *Il federalismo svizzero: attori, strutture e processi*. Armando Dadò.
- Navarre, M. (2014). «Les inégalités dans la formation des élus locaux». *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, 128(décembre), 65-79. <https://doi.org/10.4000/formationemploi.4310>.
- Neidhart, L. (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Francke.
- Nonjon, M. (2005). «Professionnels de la participation: savoir gérer son image militante». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 70(2), 89-112.

- Norris, P. (1997). *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge University Press.
- Oesch, D. (2008). «The Changing Shape of Class Voting: An Individual-level Analysis of Party Support in Britain, Germany and Switzerland». *European Societies* 10(3), 329-55. <https://doi.org/10.1080/14616690701846946>.
- Oesch, D. et Rennwald, L. (2010). «La disparition du vote ouvrier? Le vote de classe et les partis de gauche en Suisse». Dans P. Sciarini et S. Nicolet (éd.), *Le destin électoral de la gauche: le vote socialiste et vert en Suisse* (p. 219-256). Georg.
- Offerlé, M. (2004). *Sociologie de la vie politique française*. La Découverte.
- Offerlé, M. (2016). «7. La profession politique en question: habits usés et habits neufs du capital politique». *Regards croisés sur l'économie*, 18(1), 108-118. <https://doi.org/10.3917/rce.018.0108>.
- Pacella, M. (2010). *Qui gouverne le Tessin?: les élites politiques cantonales tessinoises: l'évolution du profil sociologique des conseillers d'État de 1905 à nos jours*. Travaux de science politique, Institut d'études politiques et internationales.
- Phélippeau, É. (2002). *L'Invention de l'homme politique moderne. Mackau, l'Orne et la République*. Belin.
- Phélippeau, É. (2005). «La formalisation du rôle d'assistant parlementaire (1953-1995)». Dans G. Courty (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus* (p. 63-80). Michel Houdiard Éditeur.
- Phélippeau, É. (2009). «La division du travail en politique». Dans A. Cohen, B. Lacroix et P. Riutort (éd.), *Nouveau manuel de science politique* (p. 91-104). La Découverte.
- Pieth, R. (1973). «Sozialisations- und Karrieremuster von Basler und New York Parlamentariern». *Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft*, 13, 191-214.
- Pilotti, A. (2011). «La deputazione ticinese alle Camere federali. Evoluzione del profilo sociografico durante il xx secolo in un confronto intercantonale». *Bollettino storico della Svizzera italiana*, 1(114), 51-77.
- Pilotti, A. (2015). «The Historical Changes and Continuities of Swiss Parliamentary Recruitment». *Swiss Political Science Review*, 21(2), 246-253.
- Pilotti, A. (2017). *Entre démocratisation et professionnalisation: le Parlement suisse et ses membres de 1910 à 2016*. Seismo.
- Pilotti, A., Mach, A. et Mazzoleni, O. (2010). «Les parlementaires suisses entre démocratisation et professionnalisation, 1910-2000». *Swiss Political Science Review*, 16(2), 211-245.
- Pinçon, M. et Pinçon-Charlot, M. (2009). *Sociologie de la bourgeoisie*. La Découverte.
- Pinson, G. (2009a). *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Presses de Sciences Po.
- Pinson, G. (2009b). «The New Urban Leaders: Changing Modes of Operation and Legitimacy Amongst Local Elected Officials in Venice and Manchester». Dans H. Reynaert (éd.), *Local Political Leadership in Europe. Town Chief, City Boss or Loco President?* (p. 225-246). Vanden Broele.
- Pinson, G. (2010). «La gouvernance des villes françaises». *Métropoles*, 7. <https://doi.org/10.4000/metropoles.4276>.

- Pinson, G. (2019). « Politiser et dépolitiser la métropole : dimensions et modes de politisation de l'intercommunalité bordelaise ». *Métropoles*, 25, 1-27.
- Plüss, L. et Rusch, M. (2012). « Der Gender Gap in Schweizer Stadtparlamenten : Differenzen zwischen den weiblichen und männlichen Stadtparlamentsmitgliedern hinsichtlich ihrer politischen Rekrutierung und ihren politischen Karrieremustern ». *Swiss Political Science Review*, 54-77.
- Portmann, J.-L. [1968] 1975. « Histoire de la composition du gouvernement fédéral de la Confédération suisse ». Université de Neuchâtel.
- Poulantzas, N. (1982). *Pouvoir politique et classes sociales*. Maspéro.
- Poulantzas, N. (1974). *Les classes sociales dans le capitalisme aujourd'hui*. Éditions du Seuil.
- Poutvaara, P. et Takalo, T. (2007). « Candidate Quality ». *International Tax and Public Finance*, 14(1), 7-27. <https://doi.org/10.1007/s10797-006-6691-2>.
- Pudal, B. (1989). *Prendre parti. Pour une sociologie historique du PCF*. <https://www.decitre.fr/livres/prendre-parti-9782724605686.html>, consulté le 13 décembre 2021.
- Putnam, R. D. (1976). *The Comparative Study of Political Elites*. Prentice Hall.
- Quandt, W. B. (1970). *The Comparative Study of Political Elites*. Sage Publications.
- Reiser, M. (2006). *Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik : Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten*. Verlag für Sozialwissenschaften.
- Rennwald, J.-C. (1994). *La transformation de la structure du pouvoir dans le canton du Jura (1970-1991) : du séparatisme à l'intégration au système politique suisse*. Éditions Communication jurassienne et européenne (CEJ).
- Rérat, P. (2010). *Habiter la ville : évolution démographique et attractivité résidentielle d'une ville-centre*. Alphil.
- Rérat, P. (2016). « Le retour des villes. Les phénomènes de déprise et de reprise démographiques dans les villes suisses ». *Espace, populations, sociétés*, vol. 2015/3-2016/1. https://serval.unil.ch/notice/serval:BIB_08D65BBB4589.
- Retière, J.-N. (2003). « Autour de l'autochtonie. Réflexions sur la notion de capital social populaire ». *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 63(3), 121-143.
- Rossier, T., Bühlmann, F. et Mach, A. (2017). « The Rise of Professors of Economics and Business Studies in Switzerland: Between Scientific Reputation and Political Power ». *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, 58(2), 295-326. <https://doi.org/10.1017/S000397561700011X>.
- Rouban, L. (2015). « Les sommets de l'exécutif urbain : les maires des villes de plus de 30 000 habitants entre 1983 et 2014 ». *Revue française d'administration publique*, 154, 377-390.
- Rouban, L. (2017). « De l'oligarchie à la classe dirigeante ou comment ne pas se tromper de débat ». Dans P. Perrineau et L. Rouban (éd.), *La démocratie de l'entre-soi* (p. 31-42). Presses de Sciences Po.
- Sancton, A. (2015). « The "Training" of Municipal Councillors: Professionalization in a Mid-sized Canadian City. ». Dans A. Mevellec et F. Grenier (éd.), *13^e Congrès national de l'Association Française de Science Politique, 22-24 juin, Aix-en-Provence*. Institut d'études politiques. <http://www.afsp.info/archives/congres/congres2015/st/st34.html>.

- Sartori, G. (1961). «Parliamentarians in Italy». *International Social Science Journal*, 13(4), 583-599.
- Sawicki, F. [1999] (2017). «Classer les hommes politiques. Les usages des indicateurs de position sociale pour la compréhension de la professionnalisation politique». Dans M. Offerlé (éd.), *La profession politique, XIX^e-XX^e siècles* (p. 163-200). Belin.
- Sawicki, F. et Mathiot, P. (1999). «Les membres des cabinets ministériels socialistes en France: recrutement et reconversion.» *Revue française de science politique*, 49(2), 231-264.
- Scarpa, L. et Cloarec, M. (1992). «Politique et bureaucratie. L'administration des notables à Berlin au XIX^e siècle». *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 7(1), 129-149. <https://doi.org/10.3406/genes.1992.1109>.
- Schmid, S. G. (2003). *Die Zürcher Kantonsregierung seit 1803*. Schulthess.
- Schobel, K. (2014). «How Much Is Enough? A Study of Municipal Councillor Remuneration». *Canadian Public Administration*, 57(1), 138-153. <https://doi.org/10.1111/capa.12054>.
- Sciarini, P., Varone, F., Ferro-Luzzi, G., Cappelletti, F., Garibian, V. et Muller, I. (2017). *Étude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux*. Université de Genève, Services du parlement.
- Squire, P. (1992). «Legislative Professionalization and Membership Diversity in State Legislatures». *Legislative Studies Quarterly*, 17(1), 69-79. <https://doi.org/10.2307/440081>.
- Steinhauser, M. (2019). *Der Luzerner Grosse Rat, 1803-2007: Kollektivbiografie eines kantonalen Parlaments*. Chronos.
- Steyvers, K. et Reynaert, H. (2006). «“From the Few Are Chosen the Few...” On the Social Background of European Mayors». Dans H. Bäck, H. Heinelt et A. Magnier (éd.), *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, (p. 43-73). Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6_3.
- Steyvers, K. et Verhelst, T. (2012). «Between Layman and Professional? Political Recruitment and Career Development of Local Councillors in a Comparative Perspective | Lex Localis – Journal of Local Self-Government». *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 10(1). <http://pub.lex-localis.info/index.php/LexLocalis/article/view/187>.
- Tanner, A. (1995). *Arbeitsame Patrioten - wohlständige Damen: Bürgertum und Bürgerlichkeit in der Schweiz 1830-1914*. Orell Füssli.
- Tudesq, A.-J. (1964). «Les grands notables en France (1840-1849): étude historique d'une psychologie sociale». Presses universitaires de France.
- Tudesq, A.-J. (1993). «Le concept de notable et les différentes dimensions de l'étude des notables». *Cahiers de la Méditerranée*, 46(1), 1-12. <https://doi.org/10.3406/camed.1993.1091>.
- Vatter, A. (2018). *Das politische System der Schweiz* (3^e éd.). Nomos.
- Vetter, A. et Kersting, N. (2003). «Democracy versus Efficiency? Comparing Local Government Reforms across Europe». Dans N. Kersting et A. Vetter (éd.), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency* (p. 11-28). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-663-11258-7_1.
- Vignon, S. (2010). «De la mairie à la communauté de communes: renouvellement des formes d'action publique et transformation du personnel politique local». *Pour. La revue du Groupe Ruralités, Éducation et Politiques*, 2-3(209-210), 135-148.

- Wagner, A.-C. (2007). «La mondialisation “par le bas”». Dans A.-C. Wagner (éd.), *La mondialisation des classes sociales* (p. 67-84). La Découverte. <https://www.cairn.info/les-classes-sociales-dans-la-mondialisation--9782707149220-page-67.htm>.
- Walliser-Klunge, M.-P. (2001). «Grandeur et décadence de l'esprit de milice». Dans Jean-P. Weibel et R. Bernhard (éd.), *Citoyenneté active ou population passive?* (p. 29-42). Verlag Sauerländer.
- Weber, M. [1919] (1959). *Le savant et le politique*. Union générale d'éditions.
- Weber, M. [1922] (1971). *Économie et société*. Plon.
- Weber, M. [1919] (1995). *Économie et société* (vol. 1, *Les catégories de la sociologie*). Pocket.
- Weibel, E. (1991). «Profil des conseillers d'État neuchâtelois (1919-1991): esquisse sociopolitique». Dans B. Prongué (éd.), *Passé pluriel: en hommage au professeur Roland Ruffieux* (p. 279-90). Éditions universitaires.
- Weibel, E. (1996). *Politique et conseils d'État en Suisse romande de 1940 à nos jours*. Éditions universitaires.
- Wicki, D. (2006). *Der aargauische Grosse Rat, 1803-2003: Wandel eines Kantonsparlaments - eine Kollektivbiografie*. hier jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte.
- Z'graggen, H. (2009). *Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich*. Haupt Verlag.

Articles de presse

- Agence télégraphique suisse (ATS) (1986). «Plusieurs notables inculpés». *Le Matin*, 3 juin 1986.
- Agence télégraphique suisse (ATS) (1990). «Kurt Egloff renonce». *24 Heures*, 3 janvier 1990.
- Agence télégraphique suisse (ATS) (2020). «Le PLR interdit le double mandat et limite leur durée». *20 minutes*, 1^{er} février 2020. <https://www.20min.ch/fr/story/le-plr-interdit-le-double-mandat-et-limite-leur-duree-294245011494>.
- Bösch, P. (2000). «Ein Ja wäre fies und unklug». *Tages-Anzeiger*, 13 mai 2000.
- Crettenand, A. (1990). «Procès Kopp. Secret, quel secret?». *L'Hebdo*, 1^{er} mars 1990.
- Dubas, S. et Besson, S. (2017). «Comment le déclin de l'Égypte a fait la richesse de la Suisse». *Le Temps*, 22 janvier 2017. <https://www.letemps.ch/economie/declin-legypte-richeesse-suisse>.
- Dupertuis, P.-A. (1995). «Jean-Claude Rosset dans le collimateur du fisc». *Journal de Genève* et *Gazette de Lausanne*, 13 janvier 1995.
- Fassbind, T. (2018). «Zürich will 9 statt 7 stadräte». *Tages-Anzeiger*, 23 septembre 2018.
- Fritzsche, D. (2018). «Die Initiative “7 statt 9 Stadträte” auf einen Blick». *Neue Zürcher Zeitung*, 30 août 2018.
- Gazette de Lausanne* (1983). «L'initiative socialiste pour l'élection à la proportionnelle n'a pas abouti», 30 juillet 1983.

- Hon. (1988). «Verbot von Doppelmandaten für Stadträte - Ende einer langen Tradition». *Neue Zürcher Zeitung*, 13 juin 1988.
- Hon. (1993). «Braucht Zürich eine Lex Lieberherr? Einzelinitiative für eine Altersbeschränkung». *Neue Zürcher Zeitung*, 11 juin 1993.
- Jubin, S. (2017). «Chambrier, Montmollin, Grosjean, vigneron depuis 413 ans». *Le Temps*, 2 janvier 2017.
<https://www.letemps.ch/suisse/chambrier-montmollin-grosjean-vigneron-413-ans>.
- Kälin, A., Wedl, J., Schenkel, L., Fritzsche, D. et von Ledebur, M. (2021). «Ticker: Zürich will den Stadtrat nicht von 9 auf 7 Mitglieder verkleinern | NZZ». *Neue Zürcher Zeitung*, 6 mai 2021.
<https://www.nzz.ch/zuerich/stadt-zuerich-will-den-stadtrat-nicht-von-9-auf-7-mitglieder-verkleinern-ld.1422384>.
- Le Temps* (2018). «Tridel: le montant versé à Olivier Français aurait dû aller à Lausanne», 19 avril 2018.
- L'Est vaudois* (1984). «52 postes d'enseignants supprimés à Zurich», 4 octobre 1984.
- Neue Zürcher Zeitung* (1994). «7 statt 9», 4 mars 1994.
- Neue Zürcher Zeitung* (2000). «Weniger Lohn für Zürcher Stadträte», 22 mai 2000.
- Péclet, J.-C. (1986). «Édito. La politique saisie par la morale». *L'Hebdo*, 17 juillet 1986.
- Schneebeli, D. (2016). ««295 000 Franken sind zu viel»». *Der Bund*, 23 février 2016.
<https://www.derbund.ch/zuerich/stadtzuerich/295-000-franken-sind-zu-viel/story/17364519>.
- Wedl, J. (2013). «Bäumle und Ziörjen in Bedrängnis». *Neue Zürcher Zeitung*, 13 septembre 2013.
<https://www.nzz.ch/zuerich/baeumle-und-zioerjen-in-bedaengnis-1.18150031>.
- 24 Heures* (1990). «Michel Pittet renvoyé devant le Tribunal correctionnel. De l'Hôtel de Ville au banc des accusés», 3 avril 1990.
- 24 Heures* (1995). «Ticket de sortie 1^{re} classe pour le municipal Rosset», 25 juin 1995.
- 24 Heures* (1995). «Les libéraux lausannois fermeront leur permanence», 25 août 1995.
- 24 Heures* (2004). «Michel Pittet n'est plus», 4 mars 2004.

Sites internet

- BCU Lausanne (2021). «Scriptorium». 6 mai 2021.
<https://SCRIPTORIUM.bcu-lausanne.ch/page/home>.
- BDS Schweiz (2021). «Bund der Steuerzahler (BDS) Schweiz». 6 mai 2021. <https://www.bds-schweiz.ch/>.
- Behrens, N. (2015). «Zurich (commune)». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/000171/2015-01-25/>.
- Bouchet, R. (2021). «Le Vêtement 3/5 – Votre cravate est-elle de droite ?» Play RTS. 6 mai 2021.
<https://www.rts.ch/play/radio/vacarme/audio/le-vetement-3-5-votre-cravate-est-elle-de-droite?id=9976341>.

BIBLIOGRAPHIE

- Bureau de la communication de la Ville de Lausanne (2017). «Population». Site officiel de la Ville de Lausanne. 21 septembre 2017.
<https://www.lausanne.ch/officiel/statistique/themes/01-population.html>.
- Bureau de la communication de la Ville de Lausanne (2018). «Salaires». Site officiel de la Ville de Lausanne. 31 janvier 2018. <https://www.lausanne.ch/officiel/travailler-a-la-ville/salaires-et-reglements/salaires-cotisations/salaires.html>.
- Bürgi, M. (2013). «Edgar Woog». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/006763/2021-02-22/>.
- Bürgi, M. (2020). «Alfred Escher». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/003626/2020-01-20/>.
- Bz-Berlin (2021). «Arbeitsloser Stadtrat müsste man sein». 6 mai 2021.
<https://www.bz-berlin.de/artikel-archiv/arbeitsloser-stadtrat-muesste-man-sein>.
- Degen, B. (2010). «Néolibéralisme». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/articles/017462/2010-04-20/>.
- Degen, B. (2015). «Etatisme». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/articles/009933/2015-02-12/>.
- Ghiringhelli, A. (2021). «Ligue des Tessinois». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS). 6 avril 2021. <https://hls-dhs-dss.ch/articles/008030/2017-03-10/>.
- Head-König, A.-L. (2010). «Migrations intérieures». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS). <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/007992/2010-01-14/>.
- Heiniger, M. (2006). «Immigration». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/007991/2006-12-07/>.
- Hersche, P. (2011). «Noblesse». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/articles/016368/2011-03-01/>.
- Hildburg, B. (2021). «Als Stadtrat gibt es schon mit 38 Pension». 6 mai 2021.
<https://www.bz-berlin.de/berlin/als-stadtrat-gibt-es-schon-mit-38-pension>.
- Illi, M. (2017). «Zürich (canton)». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/007381/2017-08-24/>.
- Kley, A. (2018). «Système de milice». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F43694.php>.
- Ladner, A. et Steiner, P. (2007). «Autorités communales». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS). <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/026447/2007-07-04/>.
- Lischer, M. (2016). «Lucerne (commune)». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS).
<https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/000624/2016-11-03/>.
- LUSTAT Statistik Luzern (2021). «Bevölkerung». 6 mai 2021.
<https://www.lustat.ch/analysen/querschnittsthemen/zahlen-und-fakten-zur-stadt-luzern-2020/bevoelkerung>.

- Luzern Universität. (2021). « Université de Lucerne ». 6 mai 2021. <https://www.unilu.ch/fr/>.
- Meuwly, O. (2017). « Le canton de Vaud, de 1803 au début du XXI^e siècle ». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS). <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/007395/2017-05-30/>.
- Mischi, J. (2012). « Au nom des ouvriers. Quelle représentation politique des classes populaires ? ». *Médiapart*. <https://blogs.mediapart.fr/edition/sociologie-politique-des-elections/article/160312/au-nom-des-ouvriers-quelle-representa>.
- Morandi, P. (2016). « Démocratie de concordance ». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS). <https://hls-dhs-dss.ch/articles/010095/2016-04-13/>.
- Negro, G. (2017). « Lugano (commune) ». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS). <http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/f/F2177.php>.
- Observatoire des élites suisses (2021a). « Base de données sur les élites suisses au XX^e siècle ». 6 mai 2021. <https://www2.unil.ch/elitessuisses>.
- Observatoire des élites suisses (2021b). « Observatoire des élites suisses ». 6 mai 2021. <https://www.unil.ch/obelis/fr/home.html>.
- Office fédéral de la statistique (2015). « Le salaire médian s'est élevé à 6 189 francs en 2014 – Enquête suisse sur le niveau et la structure des salaires 2014 | Communiqué de presse ». 30 novembre 2015. <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/39775/master>.
- Office fédéral de la statistique (2018). *Statistiques des villes suisses 2018, Annuaire statistique des villes suisses, 79^e édition*. <https://www.bfs.admin.ch/asset/fr/4924175>.
- Office fédéral de la statistique (2021). « Calculatrice de l'IPC ». 6 mai 2021. <https://lik-app.bfs.admin.ch/fr/lik/rechner?periodType=Jahresdurchschnitt&start=01.1960&ende=01.2020&basis=AUTO&betrag=62650000>.
- Portail du Gouvernement suisse (2021). « Le revenu d'un conseiller fédéral ». 6 mai 2021. <https://www.admin.ch/gov/fr/start/bundesrat/aufgaben-des-bundesrates/von-der-wahl-bis-zum-ruecktritt.html>.
- Société suisse d'histoire économique et sociale (2021). « Statistique historique de la Suisse ». 6 mai 2021. <https://hssso.ch/fr>.
- Stadt Zürich (2021a). « Bevölkerung ». 6 mai 2021. <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/bevoelkerung.html>.
- Stadt Zürich (2021b). « Tabellen Lohn und Sollarbeitszeit – Stadt Zürich ». 6 mai 2021. https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/jobs/anstellungsbedingungen/lohn_praemien/Lohntabellen_Lohnauszahlung.html.
- Studer, B. (2009). « Anticomunisme ». *Dictionnaire historique de la Suisse* (DHS). <https://hls-dhs-dss.ch/fr/articles/027836/2009-03-23/>.

BIBLIOGRAPHIE

Swissinfo (2019). «L'écart de salaire reste énorme dans les grandes entreprises». SWI swissinfo.ch. 11 juin 2019.

https://www.swissinfo.ch/fre/politiques-salariales_1-%C3%A9cart-de-salaire-reste-%C3%A9norme-dans-les-grandes-entreprises/45024860.

Swissinfo (2021). «Les reproches pleuvent sur un jumelage entre Zurich et Kunming, la Chinoise». SWI swissinfo.ch. 6 mai 2021.

<https://www.swissinfo.ch/fre/les-reproches-pleuvent-sur-un-jumelage-entre-zurich-et--kunming--la-chinoise/1566844>.

Tanner, J. (2019). «Le travail, moteur du changement en Suisse». *La Vie économique*. 18 octobre 2019. <https://dievolkswirtschaft.ch/fr/2019/10/tanner-11-2019fr/>.

Wikipédia (2021). «Bund der Steuerzahler». 25 mars 2021.

https://fr.wikipedia.org/w/index.php?title=Bund_der_Steuerzahler&oldid=181241608.

World Taxpayers Associations (2021). «World Taxpayers Associations». 6 mai 2021. <http://worldtaxpayers.org/>.

Sources primaires

Archives de la ville de Zurich

Gemeindeordnung der Stadt Zürich, plusieurs années.

Protokoll des Gemeinderats, plusieurs années.

Amtliche sammlung der Beschlüsse und Verordnungen von Behörden der Stadt Zürich, plusieurs années.

Geschäftsordnung des Stadtrates, plusieurs années.

Archives de la ville de Zurich, cote V.L.1001: Politische Flugblätter, Dokumentation: Gemeindeabstimmung, 21. Mai 2000, Volksabstimmung betreffend, «220 000 Franken Jahresgehalt sind genug».

Archives de la ville de Lausanne

Bulletins du conseil communal de la ville de Lausanne, plusieurs années.

Rapports-préavis n° 2010/113, du 10 mars 2010: Règlement pour la Municipalité Révision partielle Réponse au postulat de M. Fabrice Ghelfi: «Rétrocession des indemnités perçues pour l'exercice d'autres mandats politiques».

Directive d'application de l'article 32 du règlement pour la Municipalité concernant la restitution d'indemnités des membres de la Municipalité siégeant au Grand Conseil, état au 1^{er} juillet 2016.

Archives de la ville de Lucerne

Protokoll über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern, plusieurs années.

Gemeindeordnung der Stadt Luzern, plusieurs années.

Bericht und Antrag an den Grossen Stadtrat von Luzern vom 13. August 2014 (StB 599), B+A 19/2014)1, Besoldung der Mitglieder des Stadtrates.

Reglement über die Besoldung der Mitglieder des Stadtrates von Luzern, vom 26. Oktober 1989, Nr.0.4.1.1.2, Ausgabe vom 1. September 2015.

Protokoll über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern (protokoll de Grossstadtrates), 01. Juli 1967 – 30 Juni 1971.

Stadtrat: Gehälter, 1943-1971.

Motion zur Erhöhung der Mitglieder des Stadtrats von 5 auf 7 (1958), 1958-1960.

Stadtrat: Besoldung, Pensionsordnung, 1967-1986.

Protokoll über die Verhandlungen des Grossen Stadtrates von Luzern. Legislatur 1971-1975: Band 1 (Protokoll des Grossstadtrates), 1. Juli 1971 – 30. Juni 1973.

Archives de la ville de Lugano

Consuntivo, plusieurs années.

Regolemento interno del consiglio comunale della citta di lugano, 1952.

Regolamento comunale di Lugano del 20 novembre 1951.

Regolamento comunale della città di Lugano del marzo 1989.

Raccolta degli atti del consiglio comunale, plusieurs années.

Archives de l'Assemblée fédérale

Arrêté fédéral assurant des pensions aux membres du Conseil fédéral du 12 juin 1919.

Arrêté fédéral concernant les traitements et les pensions de retraite des membres du Conseil fédéral 20 mars 1959.

Message à l'appui d'un projet de loi et d'un projet d'arrêté fédéral relatifs à la rétribution et à la prévoyance professionnelle des membres du Conseil fédéral et du Tribunal fédéral ainsi que du chancelier de la Confédération du 14 septembre 1988.

Bulletins officiels de l'Assemblée fédérale, plusieurs années.

Table des matières

REMERCIEMENTS	7
CHAPITRE 1 INTRODUCTION	11
1.1 Problématique	11
1.2 Objectif et structure du travail.....	15
CHAPITRE 2 ÉTUDIER LA PROFESSIONNALISATION ET LE PROFIL DES EXÉCUTIFS URBAINS: THÉORIES ET CADRE DE LA RECHERCHE.....	19
2.1 Objectif du chapitre 2	19
2.2 Professionnalisation et sociographie des élites politiques: une revue de la littérature.....	20
2.2.1 L'étude sociographique des élites politiques	20
2.2.2 L'étude de la professionnalisation des élus locaux sous ses différentes dimensions	23
2.2.3 Les principales lacunes de la littérature scientifique du domaine étudié.....	36
2.3 Cadre théorique et définitions: professionnalisation et profil sociologique des élus locaux	37
2.3.1 Définir la professionnalisation politique	38
2.3.2 Définir le notable et le professionnel de la politique	39
2.3.3 Effets de la professionnalisation sur les caractéristiques sociales des élus	47
2.3.4 Les autres transformations du profil social des élus: sexe, ancrage social et grade militaire	55
2.4 Les facteurs de transformation du profil sociologique des élus locaux et de la professionnalisation	58
2.5 Le cadre de la recherche et les données	61
2.5.1 Le projet FNS «Élites politiques urbaines».....	62
2.5.2 L'organisation des données: la base de données «Élites politiques urbaines»	63
2.5.3 Les données sociographiques: sources, indicateurs et codage.....	64

2.6 Axes de recherches	70
2.6.1 Axe premier : une analyse historique de la professionnalisation des exécutifs urbains suisses	70
2.6.2 Axe second : une histoire quantitative du profil social des exécutifs urbains suisses	71
CHAPITRE 3 CONTEXTE INSTITUTIONNEL ET PARTISAN DE ZÜRICH, LAUSANNE, LUCERNE ET LUGANO DE 1945 À 2018	73
3.1 Objectifs du chapitre 3	73
3.2 Organisation du pouvoir exécutif et législatif communal suisse	74
3.2.1 L'organisation fédérale du système politique suisse	74
3.2.2 Fonctions, compétences et attributions du pouvoir exécutif des grandes villes suisses	76
3.2.3 Le mode de fonctionnement d'un exécutif : multipartisme et principe de la collégialité	78
3.3 Évolutions socio-économiques et administratives des villes	80
3.3.1 Évolutions démographiques et transformations de la structure de l'emploi	82
3.3.2 Développement de l'administration publique urbaine	85
3.4 Les transformations partisans et politico-institutionnelles des villes	88
3.4.1 Évolutions institutionnelles et partisans de Zurich (1945-2018)	89
3.4.2 Évolutions institutionnelles et partisans de Lausanne (1945-2016)	94
3.4.3 Évolutions institutionnelles et partisans de Lucerne (1945-2016)	99
3.4.4 Évolutions institutionnelles et partisans de Lugano (1945-2016)	103
3.5 Conclusion du chapitre 3	107
CHAPITRE 4 LA PROFESSIONNALISATION DES EXÉCUTIFS POLITIQUES URBAINS DU XIX ^e SIÈCLE À AUJOURD'HUI : QUI DOIT POUVOIR VIVRE DE SON MANDAT ?	109
4.1 Objectif du chapitre 4	110
4.2 Vivre de la politique en Suisse : bref état des lieux de la rémunération des fonctions politiques suisses	111
4.2.1 Un principe : le système de milice	112
4.3 Les traitements des élus aux exécutifs en Suisse	113
4.3.1 Les rémunérations du gouvernement fédéral	113
4.3.2 Les rémunérations des gouvernements cantonaux	115

TABLE DES MATIÈRES

4.4 Lausanne	119
4.4.1 Évolution des traitements	119
4.4.2 Les arguments de légitimation pour la professionnalisation	122
4.4.3 Un salaire adéquat pour attirer des élus compétents	129
4.4.4 Exclusivité de la charge	134
4.5 Zurich	135
4.5.1 Évolution des traitements de l'exécutif de la ville de Zurich	135
4.5.2 Débats et controverses sur la rémunération des élus et leur professionnalisation	138
4.5.3 Exclusivité de la charge et incompatibilités	142
4.6 Lucerne	146
4.6.1 Évolution de la rémunération	147
4.6.2 Débats et controverses sur la rémunération	150
4.7 Lugano	155
4.7.1 L'évolution de la rémunération de l'exécutif luganais	155
4.7.2 Les débats sur l'exclusivité du mandat: les élus doivent-ils tout leur temps à leur fonction ?	156
4.8 Synthèse et comparaison entre les villes	164
4.8.1 Arguments pour et contre l'augmentation de la rémunération commune entre les villes et la position des partis	164
4.8.2 Chronologie de l'évolution du rapport à la rémunération des élus	165
4.9 La professionnalisation comme processus de convergence de la rémunération des élus	170
4.9.1 Comparaison entre salaire ouvrier et rémunérations des membres des exécutifs	171
4.9.2 Comparaison du ratio salarial dans l'administration publique urbaine	174
4.10 Conclusion du chapitre 4	177
CHAPITRE 5 L'ÉVOLUTION COMPARATIVE DU PROFIL SOCIOLOGIQUE ET POLITIQUE DES MUNICIPALS : DU NOTABLE AU PROFESSIONNEL DE LA POLITIQUE ?	
5.1 Objectif du chapitre 5 et éléments théoriques introductifs	179
5.1.1 Les figures idéaltypes du notable et du professionnel: quelques précisions théoriques	180

5.1.2 L'effet ambivalent de la professionnalisation politique sur le profil des élus	181
5.1.3 Structure du chapitre.	182
5.2 L'âge et la longévité politique des exécutifs urbains	183
5.2.1 Vers un vieillissement de l'âge d'entrée à la municipalité	183
5.2.2 Des exécutifs urbains avec une longévité en baisse.	184
5.3 Des élus de moins en moins locaux: la baisse du capital d'autochtonie	188
5.4 L'origine sociale des élus à l'exécutif.	193
5.4.1 Origine sociale et professionnalisation: quelques constats théoriques	193
5.4.2 L'évolution de l'origine sociale des exécutifs des grandes villes suisses	196
5.5 Formation: le titre universitaire comme prérequis	207
5.5.1 L'évolution du niveau d'étude universitaire.	208
5.5.2 Évolution historique des types de formations universitaires suivies par les élus (1945-2018).	216
5.5.3 Le grade militaire	225
5.6 La profession des élus: des avocats aux professionnels de la politique.	229
5.6.1 L'évolution historique des types de professions par ville	232
5.6.2 Le déclin des professions notablières.	244
5.6.3 Conclusion: la profession des exécutifs des grandes villes suisses	246
5.7 Les notables et les professionnels de la politique: indices quantitatifs et focus biographiques qualitatifs	247
5.7.1 Indice de notabilité et de professionnalisation du profil des élus	247
5.7.2 Quelques exemples biographiques de notables et de professionnels de la politique	251
5.7.3 Conclusion	259
5.8 Conclusion de la prosopographie	256
CHAPITRE 6 CONCLUSIONS GÉNÉRALES	263
6.1 Apports et résultats	263
6.1.1 Sur la question de la professionnalisation des mandats politiques exécutifs urbains	263
6.1.2 Sur la question du profil sociologique des élus	266

TABLE DES MATIÈRES

6.1.3 L'enjeu du plein-temps et du niveau de rémunération de la fonction dans la sélection sociale des élus	268
6.1.4 Entre professionnalisation et démocratisation : la transformation des élites politiques urbaines	274
6.2 Limites	276
6.3 Pistes futures	278
6.4 Considérations finales	281
BIBLIOGRAPHIE.	283
LISTE DES TABLEAUX	309
LISTE DES GRAPHIQUES	311
LISTE DES ENCADRÉS	315

Liste des tableaux

Tableau 1. Critères de sélection et de comparaison des villes	63
Tableau 2. Effectifs des membres des exécutifs des villes de Lausanne, Lugano, Lucerne et Zurich (1945-2019)	64
Tableau 3. Codage du type de formations universitaires	65
Tableau 4. Codage des professions	66
Tableau 5. Classification des catégories professionnelles des pères des élus aux exécutifs des villes	67
Tableau 6. Classification de l'origine sociale des pères des élus à l'exécutif des villes	68
Tableau 7. Codage des partis politiques par ville	68
Tableau 8. Évolution en valeur nominale de la part des dépenses communales prévues au budget en millions et milliards de francs suisses pour 1960 et 2020	87
Tableau 9. Évolution des dépenses budgétées par habitant en francs constants pour 1960 et 2020	88
Tableau 10. Synthèse des règles institutionnelles et des rapports partisans à l'exécutif (1945-2018)	108
Tableau 11. Rémunération de l'exécutif fédéral (1849-2019), en francs suisses	115
Tableau 12. Traitement et indemnités des conseillers d'État par canton en 2018	118
Tableau 13. Évolution des traitements des membres de l'exécutif de la ville de Lausanne de 1882 à 2018	120
Tableau 14. Récapitulatif des arguments pour une augmentation des rémunérations	126
Tableau 15. Récapitulatif des arguments contre une augmentation des rémunérations	129
Tableau 16. Évolution des traitements des membres de l'exécutif de la ville de Zurich de 1892 à 2018	136
Tableau 17. Évolution des traitements de l'exécutif de la ville de Lucerne 1899-2018	148

Tableau 18. Récapitulatif des arguments en faveur de l'augmentation de la rémunération des élus	150
Tableau 19. Rémunération des municipaux et du maire de Lugano à temps partiel 1944-2018 en francs suisses	156
Tableau 20. Évolution de la rémunération annuelle des municipaux à Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano et du salaire d'un ouvrier qualifié en CHF	172
Tableau 21. Indicateurs de distinction entre le notable et le professionnel de la politique	181
Tableau 22. Classification des catégories professionnelles des pères des élus à l'exécutif des villes	196
Tableau 23. Classification de l'origine sociale des pères des élus à l'exécutif des villes	196
Tableau 24. Types de formation universitaire par mandat occupé par les principaux partis, en %, par ville (1946-2019)	221
Tableau 25. Nombre d'élus avec un grade d'officier par parti et par ville (1946-2019)	227
Tableau 26. Catégorisation des professions exercées par les élus avant leur élection	230

Liste des graphiques

Graphique 1. Évolution de la population résidente de Lausanne, Zurich, Lugano, Lucerne (1850-2015)	82
Graphique 2. Évolution des secteurs d'activité dans les villes entre 1941 et 2015	83
Graphique 3. Évolution des catégories d'emplois dans les villes entre 1941 et 2000	84
Graphique 4. Nombre d'employés de la ville de Lausanne pour mille habitants (1950-2015)	86
Graphique 5. Nombre d'employés de la ville de Zurich pour mille habitants (1950-2015)	87
Graphique 6. Évolution des rapports de force partisans à l'exécutif de la ville de Zurich (Stadtrat) (1945-2018).	91
Graphique 7. Évolution des rapports de force partisans au législatif de la ville de Zurich (1945-2014).	93
Graphique 8. Rapports de force partisans à l'exécutif de la ville de Lausanne (1945-2018)	96
Graphique 9. Rapports de force partisans au législatif de la ville de Lausanne (1945-2016)	98
Graphique 10. Évolution des rapports partisans à l'exécutif (Stadtrat) de la ville de Lucerne (1945-2016)	100
Graphique 11. Évolution des rapports partisans au législatif (Grosse Stadtrat) de la ville de Lucerne (1945-2016)	102
Graphique 12. Évolution partisane à l'exécutif de Lugano 1948-2016	104
Graphique 13. Évolution partisane du législatif luganais (1945-2016)	106
Graphique 14. Traitements annuels bruts des conseillers d'État, par canton, en 2018, en francs suisses	117
Graphique 15. Évolution des traitements annuels en valeur nominale du syndic et des municipaux de Lausanne entre 1882 et 2019, par législature (en francs suisses)	121

Graphique 16. Rapport entre le salaire d'un ouvrier qualifié et le salaire d'un municipal 1900-2014.....	173
Graphique 17. Âge médian d'entrée à la municipalité par individu élu, par ville et par période (1946-2018)	184
Graphique 18. Nombre d'années passées à l'exécutif en valeur médiane, par période (1945-2005)	185
Graphique 19. Élus nés dans la ville en % (1945-2018)	188
Graphique 20. Élus nés dans le canton % (1945-2018).....	189
Graphique 21. Élus nés en Suisse en % (1945-2018)	190
Graphique 22. Canton d'origine des élus par période (1945-2018)	191
Graphique 23. L'origine sociale des élus à l'exécutif de Zurich 1946-2019	197
Graphique 24. L'origine sociale des élus à l'exécutif de Lausanne 1946-2018 ...	198
Graphique 25. L'origine sociale des élus à l'exécutif de Lucerne 1947-2018....	199
Graphique 26. L'origine sociale des élus basée sur la profession des pères des élus à l'exécutif Lugano 1948-2018	200
Graphique 27. Évolution de l'origine sociale des élus PS à l'exécutif de Zurich, Lausanne et Lucerne (1945-2018).....	204
Graphique 28. Évolution de l'origine sociale des élus PLR dans les villes à Lausanne Zurich et Lucerne (1945-2018)	206
Graphique 29. Taux d'universitaires par année à Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano (1945-2018).....	209
Graphique 30. Élus avec un titre en SHS de 1945 à 2018 en % et par période ...	217
Graphique 31. Élus avec un titre en droit de 1945 à 2018 en % et par période ...	218
Graphique 32. Élus avec un titre en sciences naturelles et techniques de 1945 à 2018 en % et par période.....	219
Graphique 33. Proportion d'élus avec un grade d'officier par ville et par période (1945-2018)	226
Graphique 34. Évolution des catégories professionnelles des élus à l'exécutif par ville (1945-2018) en % et en moyenne par période	232
Graphique 35. Évolution de la catégorie professionnelle des élus PS des quatre villes (1945 à 2018)	235
Graphique 36. Évolution de la catégorie professionnelle des élus provenant du PRD/PLR à l'exécutif des quatre villes (1945-2020)	238

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 37. Évolution des professions notabliaires à l'exécutif par ville calculée sur l'ensemble des élus (1945-2018)	245
Graphique 38. Indice de notabilité et de professionnalisation (1945-2018)	248
Graphique 39. Indice de notabilité et de professionnalisation des élus PS et du PLR par période (1945-2018)	250

Liste des encadrés

Encadré 1. Les élus avec une formation de type manuel	212
Encadré 2. Élus avec une formation de base dans le secteur des services	215
Encadré 3. Exemples de salariés du secteur public provenant de la gauche	236
Encadré 4. Quelques exemples d'élus radicaux employés dans l'administration publique sans formation universitaire	240
Encadré 5. Un architecte qui ne se prédestinait pas à faire de la politique...	241

Achevé d'imprimer

en août 2024

Pour le compte des Éditions Alphil-Presses universitaires suisses

Responsable de production : Julie Rothenbühler

Depuis le début des années 2000, la rémunération des politiciennes et politiciens est au cœur de l'actualité. Des initiatives populaires sont lancées pour limiter les salaires des élus, soulevant une question fondamentale : quelle devrait être la juste rétribution pour un membre d'un exécutif urbain ?

À l'aide d'une recherche historique minutieuse analysant près d'un siècle de documents tirés des archives de Zurich, de Lausanne, de Lucerne et de Lugano, Karim Lasseb dévoile une professionnalisation précoce des mandats qui remet en question le principe suisse du « système de milice ». Les traitements des exécutifs visent à attirer les cadres des classes supérieures, alimentant une division sociale dans le paysage politique urbain. Dès lors, cet ouvrage révèle comment la rémunération des membres du pouvoir exécutif a contribué à créer une élite politique dans les villes suisses et à écarter les salariés subalternes. On trouve ainsi d'un côté, les notables fortunés issus de professions libérales et de l'autre, les professionnels du secteur public et de la politique qui ne vivent que « pour » et « de » la politique.

Cette division a certes permis une légère ouverture démocratique en provoquant le passage du notable au professionnel de la politique. Toutefois, elle ferme la porte des exécutifs urbains à la majorité de la population ne possédant pas les caractéristiques sociales et professionnelles valorisées pour ces fonctions de direction et d'exercice du pouvoir. Cet ouvrage montre ainsi que la rémunération des élus est une condition matérielle nécessaire mais insuffisante à la démocratisation des mandats politiques.



Karim Lasseb est docteur en science politique. Il a travaillé comme chercheur à l'Institut d'études politiques ainsi qu'à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Il est également membre associé de l'Observatoire des élites suisses (OBELIS). Ses publications et intérêts de recherche portent sur l'histoire politico-économique suisse, la sociologie des élites, la gouvernance publique et la mondialisation.

ISBN : 978-2-88930-607-7

