

## **Synthèse des résultats de la comparaison**

### *Les objectifs de l'étude*

L'étude « Professionnalisation des parlements : une comparaison internationale » établit le degré de professionnalisation du Parlement suisse par rapport aux autres parlements nationaux, identifie le potentiel de professionnalisation au niveau du Parlement et détermine les conséquences que pourraient avoir des mesures de professionnalisation sur l'institution parlementaire suisse.

### *Les différents niveaux possibles de la professionnalisation*

La professionnalisation du système politique peut intervenir à divers niveaux.

*A l'échelon individuel*, il s'agira de personnes faisant de la politique leur métier principal, ce qui se manifeste de trois façons : un revenu garanti perçu au titre de l'activité politique et dans son exercice ; de bonnes chances d'exercer une activité politique à un horizon relativement lointain ; des perspectives de carrière politique ou d'avancement au sein de la hiérarchie politique.

*Une fonction politique professionnalisée* offre un revenu et des conditions de travail attrayants, et implique un volume de travail excluant ou limitant fortement l'exercice d'une autre activité professionnelle.

*Une institution politique professionnalisée* se caractérise par une forte proportion de personnel professionnel, des structures internes différenciées assorties de procédures requérant un investissement en temps considérable, et un budget sensiblement plus élevé que celui d'un organisme non professionnel.

Enfin, on peut aussi analyser *la professionnalisation du système politique* dans son ensemble : une véritable professionnalisation se caractérise par des modèles de carrières politiques clairement structurés entre les divers niveaux de l'activité ou des fonctions politiques, ainsi que des frais financiers relativement lourds liés au fonctionnement des organisations politiques et du financement des partis ou des campagnes électorales.

### *La méthode de mesure du degré de professionnalisation*

La présente étude mesure le degré de professionnalisation des parlements de vingt pays de l'OCDE à l'aide d'un *indice fondé sur les valeurs moyennes de trois paramètres* : le revenu annuel des députés, leur temps de travail et les frais du parlement par député. L'indice décrit le degré de professionnalisation du parlement concerné par rapport à la Chambre des représentants américaine, qui représente le niveau de professionnalisation le plus élevé. L'enquête a porté sur la période électorale centrée autour de l'année 2000.

### ***La professionnalisation des parlements des pays de l'OCDE***

La comparaison des vingt pays de l'OCDE examinés dans cette étude sur la base de l'indice précité révèle de très importants écarts de professionnalisation entre les grandes chambres parlementaires. La taille du pays a un impact marqué sur le degré de professionnalisation de son parlement. Les grands pays et les parlements qui comptent le plus de députés présentent le plus fort degré de professionnalisation. C'est en Espagne que le Parlement est le moins professionnalisé de tous les pays étudiés par rapport à la Chambre des représentants américaine.

#### ***La professionnalisation du Parlement suisse***

Le Parlement suisse (Conseil national) arrive en avant-dernière position pour le degré de professionnalisation parmi les pays de l'OCDE. Si l'on distingue selon les trois paramètres qui composent l'indice, on observe que les députés suisses arrivent aussi à l'avant-dernière place sur le plan du revenu, alors qu'ils consacrent à l'activité parlementaire, surtout en commission, un temps relativement important, et enfin que c'est le Parlement suisse qui revient le moins cher de tous.

#### ***La professionnalisation et ses effets sur la représentation...***

La professionnalisation a-t-elle des effets sur la composition d'un parlement ? Cette question a été analysée sous l'angle du niveau de formation des députés, de leur expérience politique, de la catégorie professionnelle, de l'âge d'entrée dans la fonction parlementaire, de l'âge moyen des députés, de la classe d'âge, de la durée de l'exercice du mandat parlementaire, de la proportion de nouveaux arrivants et de la proportion de femmes au sein du parlement.

... ***dans les pays de l'OCDE*** : Il apparaît que dans les pays de l'OCDE, la professionnalisation n'a aucune répercussion sur le niveau de formation, sur l'expérience politique des députés, ni sur leur âge d'entrée dans la fonction parlementaire. En revanche, dans les parlements plus professionnalisés, les députés sont en moyenne plus âgés. Il a également été observé des différences en termes de catégorie professionnelle : les professions proches de la politique y sont mieux représentées que celles qui en sont éloignées. De même, la durée de l'activité parlementaire croît avec le degré de professionnalisation, la proportion des députés nouvellement élus décroît, de même que la proportion des femmes – ce qui semble toutefois être plutôt dû à des facteurs institutionnels qu'à la professionnalisation elle-même.

... ***au Parlement suisse*** : Les parlementaires suisses se distinguent à plusieurs égards de ceux des pays de l'OCDE. Ils ont un meilleur niveau de formation, possèdent davantage d'expérience politique et sont plus âgés lorsqu'ils sont investis de leur premier mandat parlementaire, et leur âge moyen est également plus élevé. Les députés très jeunes et les députés très âgés y sont moins nombreux que dans les pays de l'OCDE. Les femmes y sont légèrement moins présentes que dans les parlements de l'OCDE.

La professionnalisation n'ayant aucun effet sur le niveau de formation, l'âge d'entrée dans la fonction parlementaire et l'expérience politique, une professionnalisation accrue du Parlement suisse ne devrait se traduire par aucun changement à ce niveau. En revanche, elle pourrait avoir un impact sur l'âge moyen, sur la proportion de députés plus âgés, sur la durée d'exercice de l'activité parlementaire et sur la proportion de nouveaux élus. L'âge moyen devrait rester élevé : la proportion de jeunes députés devrait avoir tendance à décroître, et la proportion de députés plus âgés à s'accroître. La durée de l'activité parlementaire devrait plutôt s'allonger et le nombre des députés nouvellement élus devrait se réduire.

### ***La professionnalisation et ses répercussions sur la fonction parlementaire***

En ce qui concerne la fonction parlementaire, les répercussions de la professionnalisation sont mesurées en termes de composition du revenu, de règles d'indemnisation, de régimes de retraite, de ressources matérielles et humaines et d'investissement en temps.

... ***dans les pays de l'OCDE*** : Le revenu de base, le régime de retraite et les indemnités transitoires ainsi que les prestations en nature deviennent plus avantageuses avec la professionnalisation des parlements, alors que l'indemnisation des frais décroît. Dans les parlements plutôt professionnalisés, si les députés bénéficient de davantage de moyens en termes de ressources humaines, ils doivent aussi investir plus de temps dans leur activité parlementaire. Il n'a pas été confirmé que la professionnalisation s'accompagne d'un quelconque impact sur les activités annexes, mais, en tout état de cause, dans les parlements très professionnalisés, les revenus accessoires des députés restent faibles, ceux-ci étant pris à temps plein par leur mandat.

... ***au Parlement suisse*** : Les membres du Parlement suisse ont l'un des revenus de base les plus faibles des pays de l'OCDE. Leur régime de retraite et leurs indemnités transitoires y sont aussi moins intéressants, tout comme les ressources humaines et matérielles qui leur sont allouées. L'indemnisation des frais est en revanche plus généreuse, ce qui confirme la règle généralement observée qui veut que si le revenu de base des membres des parlements peu professionnalisés est effectivement plus faible, cet écart est compensé dans une certaine mesure par les défraiements. Les députés suisses sont soumis à des restrictions en ce qui concerne l'exercice d'activités accessoires puisqu'ils ne peuvent exercer certaines activités professionnelles. Cela dit, même si le Parlement suisse est peu professionnalisé dans l'ensemble, l'exercice du mandat parlementaire y exige un investissement en temps relativement élevé, notamment pour ce qui est du travail en commission.

En cas de professionnalisation du Parlement suisse, les résultats de la comparaison internationale permettent de s'attendre à un relèvement du revenu de base des députés et à un renforcement des ressources matérielles et humaines mises à leur disposition. Les dépenses consenties au titre de l'indemnisation des frais devraient en revanche diminuer. Aucun changement notable ne devrait intervenir en ce qui concerne la

réglementation des activités annexes. Mais comme les députés devront consacrer davantage de temps à l'exercice du mandat parlementaire, les activités qu'ils exercent à titre accessoire devraient diminuer.

### ***La professionnalisation et ses répercussions sur l'institution***

Les répercussions de la professionnalisation sur l'institution parlementaire se mesurent en termes d'effectif du personnel de l'administration du parlement, de possibilités d'avancement pour les députés, d'organisation du système des commissions et de capacité de travail.

... ***dans les pays de l'OCDE*** : Si les parlements relativement professionnalisés bénéficient d'un personnel administratif nettement plus nombreux, les députés n'y peuvent pas davantage faire carrière. La professionnalisation ne se traduit pas par un renforcement du nombre des commissions permanentes, mais le nombre global des commissions y est supérieur. Si l'apport de chaque député sur le plan législatif y est plus important, sa production législative moyenne reste inchangée. On y observe aussi un léger accroissement de l'activité des députés en ce qui concerne les questions parlementaires.

... ***au Parlement suisse*** : Le Parlement suisse dispose d'un personnel administratif peu nombreux par rapport aux parlements étrangers. Les possibilités d'avancement y sont comparables à ceux des autres parlements de l'OCDE. Le système des commissions y est clair et bien structuré. L'activité des députés en termes d'apport législatif et de questions parlementaires le situe en queue de liste parmi les pays de l'OCDE.

En cas de professionnalisation, on peut s'attendre sur le plan institutionnel à voir s'accroître l'effectif du personnel administratif du Parlement suisse. Aucun changement important n'est à escompter en ce qui concerne les possibilités de carrière pour les députés. Le système des commissions pourrait faire l'objet d'une différenciation accrue, et les activités parlementaires des députés, se renforcer.

### ***Mesures de professionnalisation du Parlement suisse***

L'étude « Professionnalisation des parlements : une comparaison internationale » montre dans quels domaines le Parlement suisse est faiblement professionnalisé. Il existe des potentiels de professionnalisation au niveau de la fonction et de l'institution parlementaire avec, à la clef, une augmentation des coûts et d'autres répercussions en termes de représentation et de taux de réélection et de permutation. Il appartiendra au Parlement et au peuple suisse de décider s'il convient de renforcer le caractère professionnel du Parlement, et si oui, dans quelle mesure, et s'il y a lieu d'abandonner le principe du parlement de milice. La présente étude montre donc les possibilités de professionnalisation qui s'offrent dans le cadre des structures actuelles du Parlement suisse. Il convient toutefois de noter que, dans ce cadre du moins, nombre de ces possibilités de professionnalisation ont déjà été, à telle enseigne que l'on n'en

observe plus guère dans d'autres pays qui n'auraient pas encore été mises en oeuvre au sein du Parlement suisse. Dans cette optique, les limites auxquelles se heurte la capacité de professionnalisation du Parlement de milice suisse apparaissent de plus en plus clairement.