

## **Die Professionalisierung von Parlamenten im historischen und internationalen Vergleich**

Z'graggen, Heidi

Bern : Haupt, *Berner Studien zur Politikwissenschaft, Band 19* (2009), 207 p., ISBN 978-3-258-07520-4.

Le processus de professionnalisation politique, qui prend forme et se diffuse selon des logiques propres à chaque pays à partir du 19<sup>ième</sup> siècle, conduit à l'émergence d'une *classe politique*. Ce concept renvoie à une double dimension s'appuyant sur l'idée avancée par Max Weber d'un groupe d'acteurs qui vit de la politique et sur celle formulée par Karl Marx d'un groupe qui agit pour soi-même dans la défense d'intérêts communs. La professionnalisation de la politique représente donc un

long mouvement séculaire durant lequel les acteurs politiques, se spécialisant en politique, se consacrent à plein temps à cette activité. Du point de vue des carrières individuelles, cela implique dans le cours d'une vie, un lent ou brusque détachement [...] de la première activité professionnelle (Offerlé 1999 : 15).

Dans les démocraties occidentales, le principal noyau de la classe politique nationale est notamment représenté par les parlementaires nationaux.

L'ouvrage de Z'graggen se penche sur la professionnalisation des Parlements nationaux en adoptant une perspective historique (évolution depuis la fin du 19<sup>ième</sup> siècle) et comparée (pays membres OCDE). Par son étude, Z'graggen vise notamment à combler une lacune sur cette question. En effet, de nombreux travaux ont été consacrés à des aspects particuliers de celle-ci au sein d'un pays donné. Par contre, aucune étude a essayé de privilégier une approche globale, incluant toutes les facettes liées au processus de professionnalisation des acteurs politiques et s'appliquant à plusieurs pays (p. 17).

Dans le premier chapitre théorique, Z'graggen décortique le concept de professionnalisation sous l'angle de la sociologie des professions et de la science politique. Au sein de cette dernière, l'auteure distingue quatre niveaux de professionnalisation, tous reliés entre eux (Borchert 2003 : 8–10). Au niveau individuel, elle renvoie à la distinction qui va de la figure du politicien exerçant son mandat comme une activité honorifique et accessoire à celle du politicien professionnel qui s'occupe exclusivement de son mandat politique et abandonne sa profession d'origine. La professionnalisation politique se manifeste aussi au niveau des fonctions politiques et se traduit notamment par un ensemble de ressources dont chaque nou-

veau venu dispose (salaire, personnel). La professionnalisation des institutions politiques représente le troisième niveau. Elle implique notamment la présence d'un nombre très élevé de membres professionnels ainsi qu'une structure interne diversifiée et un important budget. Enfin, la professionnalisation politique se manifeste au niveau du système politique, ce qui implique entre autres une institutionnalisation accrue de certains parcours de carrière (fonctions dirigeantes dans des associations économiques, mandats électifs aux échelons local et régional).

Dans le deuxième chapitre, la professionnalisation politique est appréhendée dans une perspective historique. Z'graggen démontre brièvement comment celle-ci a évolué en Europe (p. 39–43), en incluant aussi une réflexion sur l'évolution du Parlement helvétique (p. 43–59). Le fonctionnement de l'Assemblée fédérale, contrairement à d'autres parlements nationaux, repose sur le principe de milice. Ce principe, fortement ancré dans les pratiques politiques suisses, définit notamment la fonction de parlementaire comme étant un mandat annexe aux autres activités professionnelles et non pas comme une activité à exercer à plein temps. Alors que la plupart des parlements occidentaux ont connu une professionnalisation depuis le début du 20<sup>ème</sup> siècle, les premiers débats à ce sujet en Suisse datent seulement des années 1950 (voir Hasler 1998). La professionnalisation tardive et inachevée de l'Assemblée fédérale influence ainsi sa composition sociale. Z'graggen le montre très pertinemment dans la seconde partie du chapitre avec une intéressante comparaison à partir de plusieurs indicateurs sociographiques (comme par exemple les catégories professionnelles représentées, le degré de formation, la longévité parlementaire ou encore la carrière politique) (p. 62–89).

À partir des évolutions historiques présentées dans le chapitre précédent, l'étude de Z'graggen se penche dans le troisième chapitre sur le degré de professionnalisation atteint par les parlements des pays membres de l'OCDE à la fin du 20<sup>ème</sup> siècle. Pour mesurer cela, l'auteure a élaboré un index opérationnalisé à l'aide de plusieurs indicateurs, à savoir le revenu et les indemnités des parlementaires, les coûts du parlement, le temps consacré aux sessions plénières et de commission (p. 98–103). Les résultats obtenus montrent clairement que le Parlement suisse est le deuxième moins professionnalisé sur l'ensemble des 20 législatifs étudiés. Dans la deuxième partie du chapitre, l'auteure mesure de manière systématique l'impact de la professionnalisation sur la composition sociale des parlements ainsi que sur leur structure. Pour y parvenir, elle a réalisé des corrélations entre l'index de professionnalisation (variable indépendante) et, d'une part, des in-

dicateurs liés aux caractéristiques sociographiques des parlementaires (formation universitaire, sexe, profession, etc.) et, d'autre part, des indicateurs concernant la structure des parlements (revenus, commissions, ressources matérielles, etc.). Les résultats obtenus, fort intéressants, permettent ainsi d'identifier les effets concrets de la professionnalisation sur la composition des législatifs nationaux (p. 103–38). Plus précisément, un parlement fortement professionnalisé se caractérise par un âge moyen plus élevé de ses membres, par une durée des carrières plus longue et par conséquent un taux de renouvellement des élus plus bas ainsi que – dans les parlements élus sans la proportionnelle (par ex. France, Etats-Unis, Angleterre) – par une faible présence des femmes. Les résultats de l'analyse statistique montrent également qu'un degré élevé de professionnalisation se traduit par la présence d'une administration parlementaire importante, un nombre élevé de collaborateurs personnels et par une activité législative bien plus marquée (projets de lois proposées et lois acceptées).

Dans le quatrième chapitre, Z'graggen se penche sur les mesures envisageables pour professionnaliser davantage le Parlement suisse et ses possibles conséquences. Ainsi, la professionnalisation au niveau individuel pourrait se faire à travers l'institution de centres de formation censés améliorer les compétences des parlementaires dans l'accomplissement de leurs tâches. Au niveau institutionnel, la professionnalisation pourrait se traduire entre autres par une amélioration des services scientifiques mis à disposition des élus nationaux. Enfin, la professionnalisation de la fonction parlementaire serait envisageable à travers un renforcement des ressources personnelles dont chaque député pourrait disposer. Ce qui leur assurerait des meilleures conditions de travail.

L'étude de Z'graggen constitue certes une contribution appréciable, permettant de mettre en perspective la professionnalisation du Parlement helvétique dans une comparaison internationale. L'auteure y parvient de manière convaincante grâce à une solide analyse statistique dans les chapitres centraux de son travail (2 et 3). L'évolution du processus de professionnalisation de l'Assemblée fédérale au cours de la période plus récente, analysée dans le chapitre 3, est mesurée à travers l'index de professionnalisation. Le résultat principal tient à la faible professionnalisation du Parlement suisse. Cependant, et cela constitue notre principale critique, les débats qui ont eu lieu au sujet de la professionnalisation du mandat de parlementaire fédéral auraient mérité davantage d'approfondissements. À notre avis, une analyse qualitative plus fine aurait permis de mieux expliquer les résultats obtenus par l'analyse statistique, en expliquant ainsi

le caractère inachevé de la professionnalisation parlementaire en Suisse. En effet, le contexte politique dans lequel ont été discutées les principales propositions de réformes depuis les années 1990 n'est résumé qu'en une page dans le chapitre 2 (p. 47–48). Pourtant, il aurait été intéressant de se pencher plus attentivement sur l'évolution du discours et de la conception du mandat de parlementaire depuis les années 1970. Cela aurait permis par exemple de montrer dans quelle mesure la question de la professionnalisation parlementaire en Suisse a été aussi justifiée par l'augmentation des activités du Parlement, notamment en relation avec l'influence du processus d'intégration européenne, et plus en général du processus d'internationalisation. Le lien entre l'enjeu de la professionnalisation et celui européen a d'ailleurs été fait par l'UDC lors de la campagne référendaire pour la votation sur la réforme du Parlement en septembre 1992. L'UDC justifiait son opposition à tout changement du statut des élus fédéraux avec l'exigence de sauvegarder le système de milice et par une critique de la classe politique qui aurait renforcé ses privilèges avec l'argent du contribuable et sous l'impulsion de la bureaucratie bruxelloise (voir Mazzoleni 2006). Une analyse plus minutieuse du contexte politique aurait donc permis de mettre davantage en valeur les résultats présentés, en fournissant quelques clefs interprétatives supplémentaires allant au-delà d'une approche peut-être trop descriptive. Cela dit, le travail de Z'graggen reste néanmoins une lecture fort utile et intéressante qui a le mérite de placer quelques jalons pouvant favoriser des futures recherches sur le Parlement suisse.

## Références

- Borchert, J. (2003). Professional Politicians : Towards a Comparative Perspective. Dans Borchert, J. et J. Zeiss (2003), (dirs.), *The Political Class in Advanced Democracies*. Oxford : Oxford University Press (1–25).
- Hasler, T. (1998). « *Dienen statt verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein* ». *Wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet*. Chur : Rüegger.
- Mazzoleni, O. (2006). Critique et légitimation de la professionnalisation parlementaire en Suisse. *Politix* 10(3) : 165–84.
- Offerlé, M. (1999). Professions et profession politique. Dans Offerlé, M. (dir.). *La profession politique : 19–20ième siècles*. Paris : Berlin (7–35).

Andrea Pilotti

Institut d'Etudes Politiques et Internationales  
Université de Lausanne

### **Climate Change and Political Strategy**

Compston, Hugh (ed.)

London: Routledge (2010), 166 p., ISBN 978-0-415-45870-2.

### **The Politics of Climate Change**

Giddens, Anthony

Cambridge: Polity Press (2009), 264 p., ISBN 978-0-7456-4693-0.

Ever since the late 1980s, climate scientists have been warning that the world is warming, that the warming is man-made, and that this trend, if unchecked, could lead to disastrous consequences. Since then, a variety of political activities have been set in motion at international, regional, national, and local levels, yet the emissions of greenhouse gases (GHG) that cause global warming have continued to increase.

Two decades after the issue first rose to prominence, we thus still face the question of how to cut emissions to avoid dangerous climate change. We now know that the technological solutions to achieve major emission reductions are available at significant but bearable costs and that it is probably cheaper (though this depends on the discount rate we apply) to avoid emissions now than to deal with the effects of global warming later (Enkvist et al. 2007; Stern 2006, 2008; Tol and Yohe 2006). Yet virtually no political system has been able to get its economy on a clear trajectory towards major emission reductions (e.g. Compston and Bailey 2008; Harrison and Sundstrom 2007).

Against this background, two recent publications seek to show ways out of the conundrum. The contributors to the edited volume by Hugh Compston, which first appeared as a special issue of *Environmental Politics*, draw on political science theories to identify political strategies to put in place more stringent measures to reduce GHG emissions. Anthony Giddens' *The Politics of Climate Change* lays out an ambitious and overarching framework for addressing climate change through political action.