



**Grand Conseil  
de la République et canton de Genève**

**Etude de la composition du Grand  
Conseil du canton de Genève et  
des conditions dans lesquelles les  
député-e-s exercent leur mandat**



Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP  
Octobre 2003





# **Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat**

**Rapport final**  
(23 octobre 2003)

**Prof. Pascal Sciarini, IDHEAP**  
(avec la collaboration de Daniel Bochsler, Alex Fischer,  
Sandra Villiger et Karin Zürcher)

Toute désignation de personne, de statut ou de fonction s'entend  
indifféremment au féminin et au masculin

Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)  
Rte de la Maladière 21  
CH 1022 Chavannes-Lausanne  
Tél. +41 21 6940760  
Fax + 41 21 6940723  
Email: [pascal.sciarini@idheap.unil.ch](mailto:pascal.sciarini@idheap.unil.ch)





## Sommaire

	Page
<b>L'essentiel en bref</b>	1
<b>Introduction</b>	3
<b>1 Le Grand Conseil genevois en perspective</b>	5
1.1 Taille	5
1.2 Rattachement administratif et financement	7
1.3 Charge de travail et organisation (commissions)	9
<b>2 La composition socio-professionnelle du Conseil</b>	12
2.1 Situation professionnelle	12
2.2 Niveau de formation, âge et genre	14
2.3 Etat-civil, enfants et logement	15
2.4 Ancienneté	15
<b>3 Conditions d'exercice du mandat de député</b>	16
3.1 Conditions d'engagement en politique	16
3.2 Effets du mandat de député	17
3.3 Infrastructure et rémunération	18
3.4 Temps consacré à la politique	19
3.5 Moyens de transports et temps de déplacement	23
3.6 Raisons du départ des anciens députés	23
<b>4 Evaluation du fonctionnement du Grand Conseil et des propositions de réforme</b>	25
4.1 Les horaires des séances plénières et des séances de commissions	25
4.2 Les autres propositions de réforme	32
<b>5 Conclusion</b>	38
<b>6 Bibliographie</b>	43



**ANNEXE 1** 45

**Questionnaire à l'intention des député-e-s du Grand Conseil**

Première partie:	profil socio-professionnel	45
Deuxième partie:	conditions d'exercice du mandat de député-e	48
Troisième partie:	évaluation du mode du fonctionnement actuel du Grand Conseil et des propositions de réforme	52

**ANNEXE 2** 61

**Taux de réponses au questionnaire par parti:**

- députés actuels
- anciens députés

**ANNEXE 3** 63

**Premiers résultats de l'enquête suisse sur les administrations  
cantonales 2002 (ECAV02)**

Comment les cantons financent les politiciens et les partis?



## L'essentiel en bref

Ce rapport est le fruit d'un mandat confié par le Bureau du Grand Conseil de la République et canton de Genève, sur demande de la Commission des droits politiques. Il porte sur la composition socio-professionnelle du Grand Conseil et sur les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat. Il se base principalement sur une enquête conduite au début de l'été 2003 auprès des 100 députés actuels et des 69 anciens députés ayant quitté le Grand Conseil depuis 1997.

Le Grand Conseil genevois se caractérise en comparaison intercantonale par une taille (nombre de sièges) raisonnable et par une activité très intense, du plenum et des commissions. Cette activité intense se manifeste notamment par le nombre très élevé d'heures de séances plénières et de séances de commissions, ainsi que par le nombre très élevé de lois adoptées. Et cette activité intense explique en retour le niveau élevé des indemnités globales octroyées aux parlementaires genevois, par rapport à ce qui se fait dans les autres cantons.

Du point de vue socio-professionnel, le Grand Conseil genevois est assez peu représentatif de la population cantonale (sous-représentation des jeunes, des personnes âgées et des femmes, sur-représentation des universitaires, des indépendants et des personnes employées dans une association politique). Ce constat n'est en soi pas surprenant et vaut également au niveau fédéral ou dans d'autres parlements cantonaux. La part d'indépendants et la part de salariés d'une association politique semblent néanmoins particulièrement élevées à Genève.

Le mandat de député apparaît comme une charge astreignante. Si très peu de députés ont dû reporter leur entrée en politique, le mandat de député a en revanche des implications importantes en termes de revenu, de renoncement à leurs hobbies et d'aménagement de la vie familiale et professionnelle. Que ces aménagements soient importants se comprend aisément compte tenu de l'investissement temporel considérable exigé par le mandat de député: un cinquième des députés sont des "professionnels" (plus de 28 heures par semaine consacrées au mandat) et trois quarts des "semi-professionnels" (14 à 28 heures); ceci sans compter les autres mandats électifs ou activités au sein du parti. Une large majorité de députés considère que les rémunérations qui leur sont octroyées ne dédomment pas adéquatement le travail qu'ils fournissent. On décèle en outre une dose d'inégalité dans les conditions d'exercice du mandat, entre ceux



– notamment les salariés d'une association politique – qui disposent d'une assistance personnelle et ceux qui n'en disposent pas et sont, tendanciellement, amenés à compenser ce manque par un engagement personnel accru.

Les députés sont dans l'ensemble satisfaits des horaires en vigueur, mais les femmes – surtout celles avec enfants à charge – sont nettement plus critiques, en particulier à l'égard des horaires des commissions. Parmi les modèles alternatifs, le système de "session" est largement rejeté. Le système de "jour bloqué" recueille davantage d'avis favorables, du point de vue de l'organisation de la vie de famille et – en particulier parmi les anciens députés et parmi les femmes – de la qualité du travail des parlementaires. Toutefois, une majorité de députés doute de sa compatibilité avec la vie professionnelle. Or, le critère de la compatibilité entre vie politique et vie professionnelle, auquel s'ajoute celui du maintien d'un système de milice, sont très importants aux yeux des députés.

D'autres propositions de réforme, en particulier des mesures qui contribueraient à accroître l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil, semblent en revanche jouir d'un large appui politique (système des extraits, formation des parlementaires, réduction de la prise et du temps de parole, simplification des procédures pour le traitement des projets de loi et des motions, augmentation du financement étatique pour le secrétariat des partis politiques). Les avis sont plus partagés en ce qui concerne la réduction du nombre de commissions.





## Introduction

La question de l'organisation et des horaires de travail du Grand Conseil et des commissions a récemment fait l'objet de plusieurs projets de loi. Afin de pouvoir disposer des informations nécessaires au traitement de ces projets de loi, la Commission des droits politiques a demandé au Bureau la réalisation d'une étude sur la composition socio-professionnelle du Grand Conseil et les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat. Ce rapport présente les résultats de cette étude.

Cette étude est principalement basée sur une enquête par questionnaire conduite auprès des 100 députés actuels et des 69 anciens députés ayant quitté le Grand Conseil depuis 1997. Le questionnaire a été discuté avec le service du Grand Conseil, puis soumis pour consultation à la Commission des droits politiques (voir Annexe 1). Il a pu être rempli par voie électronique via internet ou sur papier. L'enquête s'est déroulée entre début mai et début juillet 2003. Le taux de réponses est élevé parmi les députés (83 réponses sur 100 députés), un peu moins parmi les anciens députés (70% de réponses). Tous les partis ont joué le jeu, à l'exception de l'AdG et, en ce qui concerne les députés actuels, du PDC (voir tableaux de réponse, Annexe 2).

Parallèlement à cette enquête, des entretiens ont été conduits avec les sept membres du Bureau du Grand Conseil. Ces entretiens ont permis de compléter et d'approfondir les informations tirées de l'enquête par questionnaire. D'autres sources d'informations (littérature secondaire, statistiques du service du Grand Conseil, projets de loi pendants) ont également été utilisées.

Le présent rapport est structuré comme suit. Le premier chapitre vise à mettre en perspective le Grand Conseil du canton de Genève avec les parlements des autres cantons suisses. Les données utilisées à cette fin proviennent de l'enquête auprès des administrations cantonales (ESAC02), réalisée de novembre 2002 à mars 2003 pour le compte de la BADAC (Banque de données des cantons et des villes, [www.badac.ch](http://www.badac.ch)). Ces données portent sur des aspects structurels et organisationnels des parlements cantonaux, ainsi que sur leur niveau d'activité et le système de financement en vigueur (voir Annexe 3).

Les résultats de l'enquête par questionnaire – complétés par les informations tirées des entretiens – sont présentés dans les chapitres 2 à 4. Pour des raisons de représentativité, nous nous concentrons à cet égard sur les résultats relatifs aux **députés actuels**. Nous les complétons néanmoins lorsqu'il y a



lieu – et en particulier dans le chapitre 4 – avec les résultats des anciens députés. Le chapitre 2 examine le profil socio-professionnel des députés, alors que le chapitre 3 identifie les conditions d'exercice de leur mandat. Finalement, le chapitre 4 se penche sur diverses propositions de réforme de l'organisation et du fonctionnement du Grand Conseil. Il aborde en particulier la question des horaires des séances. Cette question est au cœur du PL 8830, qui demande le passage à un système de "jour réservé". Le chapitre 4 traite également la question de la réduction du nombre de commissions permanentes, demandée par le PL 8701. Plus généralement, ce chapitre évalue le soutien dont bénéficient diverses propositions récentes visant à améliorer le fonctionnement du Grand Conseil. La conclusion résume et discute les principaux résultats.



## 1 Le Grand Conseil genevois en perspective

Ce chapitre introductif vise à situer le Grand Conseil genevois en comparaison intercantonale, sous l'angle de la structure (taille), de l'organisation (système de commissions), de la charge de travail et du financement (modes et niveau de financement des partis et des parlementaires).

### 1.1 Taille

Tableau 1: Taille (nombre de sièges) des parlements cantonaux (état en 2003)

	Nombre	Nombre d'habitants par siège de député
ZH	180	6803
BE <sup>2</sup>	200	4739
<b>GE</b>	<b>100</b>	4149
VD <sup>1,2</sup>	180	3484
TI	90	3460
LU <sup>1</sup>	120	2924
BL	90	2907
AG <sup>2</sup>	200	2755
SG	180	2513
VS	130	2141
FR	130	1838
TG	130	1754
SO	144	1706
GR	120	1548
NE	115	1447
BS	130	1437
SZ	100	1314
ZG	80	1261
JU	60	1151
SH	80	917
AR	65	819
NW	60	643
OW	55	595
UR	64	547
GL	80	479
AI <sup>1</sup>	46	326
<i>Moyenne</i>	<i>112.7</i>	<i>2064</i>
<i>Médiane</i>	<i>107.5</i>	<i>1627</i>

Source: BADAC

Note: les cantons sont classés par ordre décroissant du nombre d'habitants par siège de député

<sup>1</sup> Réduction du nombre de sièges depuis 1990

<sup>2</sup> Réduction prochaine du nombre de sièges



La taille des parlements cantonaux varie de 46 sièges (AI) à 200 (AG, BE). Avec 100 sièges, le Grand Conseil genevois se situe dans la moyenne nationale (112 sièges). Cependant, si l'on rapporte ce chiffre à la taille de la population cantonale, le Grand Conseil genevois apparaît comme l'un des plus petits parlements cantonaux (tableau 1, deuxième colonne): alors que l'on dénombre en moyenne un siège de député pour 2064 habitants dans les cantons suisses, le chiffre correspondant est double à Genève (un siège pour 4149 habitants); le parlement le plus "petit" est le Grand Conseil zurichois (un siège pour 6803 habitants).

Les grands parlements ont un avantage sur les petits du point de vue de la représentativité de la population, puisqu'ils peuvent "proportionnellement" représenter une part plus grande de la population. Toutefois, la représentativité des parlements cantonaux ne dépend pas seulement de leur taille. Elle est également déterminée par le système électoral en vigueur, ainsi que par le découpage (ou non) en circonscriptions électorales.

A Genève, comme dans la plupart des autres cantons suisses, les élections au Grand Conseil se font au système proportionnel. Le système en vigueur à Genève – ainsi qu'au Tessin – se singularise néanmoins du fait de l'existence d'une seule circonscription électorale. Dans les autres cantons, l'existence de circonscriptions a pour effet de réduire la proportionnalité du système, surtout lorsque ces circonscriptions sont nombreuses et petites, c'est-à-dire que le nombre de sièges par circonscription est réduit.<sup>1</sup>

Par contre, Genève applique – comme Bâle-ville et les autres cantons romands, sauf le Jura – un quorum (7%). Ce quorum réduit la proportionnalité du système, puisqu'un parti doit recueillir au moins 7% des suffrages exprimés pour accéder au parlement.

Si l'on prend en compte ces différents critères (taille du parlement, taille des circonscriptions, quorum, ainsi que les possibilités d'appariement de listes), Genève se situe à peu près dans la moyenne des cantons suisses en termes de proportionnalité.

---

<sup>1</sup> Par exemple, une circonscription dans laquelle il n'y a que trois sièges à pourvoir présente de facto un quorum de 25%.



## 1.2 Rattachement administratif et financement

Avec Zurich et Bâle, Genève est le seul canton dans lequel le service du Grand Conseil est administrativement indépendant de l'administration cantonale, c'est-à-dire non rattaché à un organe de l'administration (généralement la Chancellerie).<sup>2</sup>

Genève, comme la plupart des cantons, octroie des contributions aux groupes parlementaires. En 2001, les contributions genevoises se situaient dans la moyenne des cantons suisses: 145'000 francs à Genève,<sup>3</sup> contre 127'000 francs pour la moyenne suisse, avec un maximum de 727'000 francs pour le canton de Berne. Avec Fribourg, Genève est le seul canton suisse qui finance également les partis par une autre voie que celle des contributions aux groupes parlementaires: en 2001, les partis genevois ont reçu 300'000 francs pour le financement d'un demi-poste d'assistant parlementaire.<sup>4</sup> Au total, les partis politiques ont donc reçu 445'000 francs en 2001 (145'000 + 300'000), ce qui plaçait Genève dans le haut du tableau des cantons suisses.

Outre le financement aux partis et aux groupes parlementaires, Genève rémunère – comme les autres cantons – les parlementaires au moyen des jetons de présence. Ces derniers varient fortement d'un canton à l'autre, non seulement du point de vue du montant octroyé, mais aussi de la manière de les calculer.<sup>5</sup> Dans ces conditions, il est plus pertinent de baser la comparaison intercantonale sur l'ensemble des indemnités octroyées aux parlementaires au titre des jetons de présence: en 2001, Genève figurait, après Zurich et Vaud, à la troisième place des cantons

<sup>2</sup> Le canton de Vaud s'achemine vers un tel système. L'autonomie administrative du Secrétariat du Grand Conseil assure une plus grande indépendance par rapport à l'exécutif (Chancellerie et Conseil d'Etat), notamment en matière budgétaire et de fixation de l'ordre du jour du Grand Conseil.

<sup>3</sup> Ce montant était de 157'500 francs en 2002 en raison de l'arrivée d'un nouveau groupe parlementaire et a été porté à 315'000 francs depuis 2003. A Fribourg, la somme versée hors contributions aux fractions s'élevait à 150'000 francs en 2001.

<sup>4</sup> Ce montant s'est élevé à 350'000 francs en 2002 en raison de l'arrivée d'un nouveau groupe parlementaire et a été porté à 420'000 francs depuis 2003.

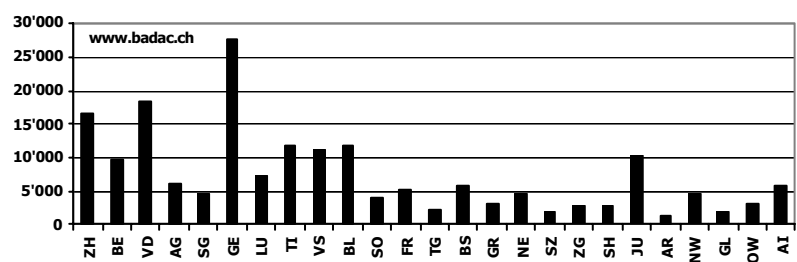
<sup>5</sup> Par exemple, dans certains cantons les indemnités se basent entièrement (NW) ou en partie (ZH, BL, FR) sur une somme forfaitaire annuelle. De plus, il faut également prendre en compte les indemnités pour les dépenses de déplacement, de repas ou même de nuitées, ainsi que des primes pour une charge de présidence de Conseil ou de commission, ou encore pour la rédaction de rapports.



ayant versé le plus d'argent au titre des indemnités pour les parlementaires; Genève se situait même à la tête des cantons les plus "généreux" en termes d'indemnités par parlementaire (28'000 francs, voir graphique 1).<sup>6</sup> Il convient de rappeler ici qu'une partie importante des jetons de présence est rétrocédée aux partis (entre un tiers et trois quarts des montants perçus, selon les partis). Ce système de rétrocession contribue aussi au financement des partis.

*Graphique 1 : Indemnités par parlementaire en 2001, en francs*

*Cantons classés selon la taille de la population*



*Nb Pas de données pour Uri.*

Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

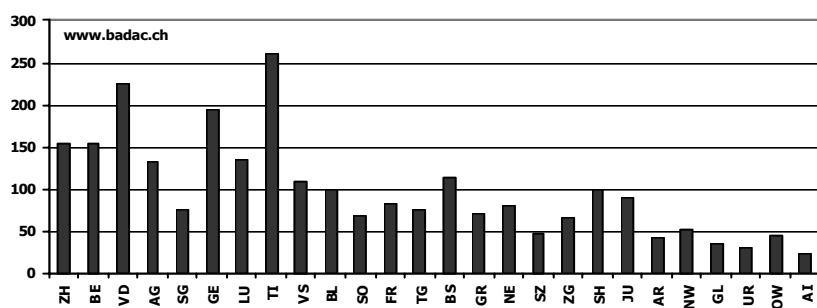
En outre, le graphique 1 n'offre qu'une image partielle, puisqu'il ne prend pas en compte la charge de travail des parlementaires, qui varie fortement d'un canton à l'autre – et pas seulement en fonction de la taille des cantons. Les indemnités totales versées aux députés genevois ne sont pas si élevées si l'on considère, par exemple, le nombre d'heures de séances plénières, ainsi que le nombre de séances de commissions auxquelles les députés prennent part (section suivante).

<sup>6</sup> De plus, tous les députés bénéficient d'un ordinateur portable performant et d'une imprimante, mis à leur disposition au début de la législature.

### 1.3 Charge de travail et organisation (commissions)

Le graphique 2 présente le nombre d'heures total des séances plénières des parlements cantonaux, en 2001. Il offre une première indication des différences de charge de travail existant d'un canton à l'autre.

Graphique 2 : Durée totale des séances plénières, en heures en 2001  
Cantons classés selon la taille de la population



Le nombre d'heures total consacré aux séances plénières varie de 23 (AI) à 260 (TI). Le Grand Conseil genevois se situe clairement parmi les parlements qui accumulent le plus d'heures de séances plénières.

Le Grand Conseil genevois est – de loin – le parlement cantonal qui a adopté le plus de projets de lois en 2001 (203, contre 15 en moyenne dans les autres cantons suisses). Le deuxième canton à avoir adopté le plus de lois est le canton de Vaud (60 lois, et encore s'agissait-il d'une situation exceptionnelle liée à la mise en œuvre de la nouvelle constitution cantonale). Toutefois, il faut préciser ici que la définition d'une loi semble particulièrement large à Genève, ce qui explique vraisemblablement en partie ce nombre très élevé de lois adoptées. Plus généralement, la définition de ce qu'est une loi varie fortement d'un canton à l'autre, ce qui complique la comparaison intercantonale (Auer et Kälin 1991).<sup>7</sup>

<sup>7</sup>. En outre, dans certains cantons (par exemple en Argovie), toute loi est soumise au référendum obligatoire, ce qui amène les députés à adopter des règlements ou des décrets, non soumis au référendum.



Le droit dont bénéficient les députés genevois de déposer un projet de loi, prérogative unique en Suisse, contribue au chiffre élevé de lois adoptées par le Grand Conseil genevois, sans pour autant en constituer la cause principale: sur les 203 lois adoptées par le Grand Conseil en 2001, un peu plus d'un cinquième seulement (44) ont été déposées par un député; en 2002, cette proportion était encore nettement inférieure (10%).<sup>8</sup>

Par ailleurs, l'examen de la charge de travail des parlementaires doit évidemment aussi prendre en compte l'activité déployée au sein des commissions parlementaires: à Genève – comme dans les autres cantons – la discussion des projets est confiée aux commissions. Le Grand Conseil genevois se distingue à cet égard par un nombre très élevé de commissions permanentes (24, contre 7 en moyenne pour les autres cantons suisses). Cette singularité est encore plus marquée si l'on examine le nombre de séances de commissions permanentes: ce nombre s'élevait à 671 en 2001, contre 71 en moyenne dans les autres cantons;<sup>9</sup> le deuxième canton, en termes de nombre de séances de commissions permanentes, était Bâle-ville, avec 375 séances. A l'inverse, Genève n'a pas eu de commission ad hoc en 2001, mais le nombre de séances de commissions ad hoc n'est pas non plus très élevé dans les autres cantons suisses (40 en moyenne, en 2001).

Dans l'ensemble, la fréquence très élevée de réunions des commissions permanentes fait donc de Genève un cas unique en Suisse, sans pour autant que les commissions soient particulièrement fortes – par rapport au plenum et par rapport à l'exécutif – en comparaison intercantonale (Heierli 2000).<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup>. L'application de la règle constitutionnelle (art. 96), précisée dans la loi portant règlement du Grand Conseil (art. 128), selon laquelle un projet de loi déposé par un député doit avoir une couverture financière, sera de nature à limiter le nombre de projets de loi déposés.

<sup>9</sup>. Notons que cette moyenne est légèrement sous-évaluée, car il nous manque l'information pour le canton de Zurich.





En résumé, le Grand Conseil genevois se caractérise en comparaison intercantonale par une taille (nombre de sièges) raisonnable et par une activité très intense, du plenum et des commissions. Cette activité intense se manifeste notamment par le nombre très élevé d'heures de séances plénières et de séances de commissions, ainsi que par le nombre très élevé de lois adoptées. Et cette activité intense explique en retour le niveau élevé des indemnités globales octroyées aux parlementaires genevois, par rapport à ceux des autres cantons.

---

<sup>10</sup>. Cette étude se base sur douze critères (certains objectifs, d'autres subjectifs) pour évaluer la force des commissions par rapport à l'exécutif (six critères) et par rapport au plenum (six critères). Par rapport à l'exécutif, les commissions genevoises sont considérées comme "fortes" selon les critères suivants: droit de confier un mandat à un expert externe, droit d'entendre un expert externe, modifications généralement fortes des projets du Conseil d'Etat. Les commissions sont par contre considérées comme "faibles" selon les critères suivants: absence de droit de regard sur les dossiers de l'administration, mandats "peu fréquemment" délivrés au Conseil d'Etat, forte influence des membres de l'exécutif invités sur les travaux des commissions. Par rapport au plenum, les commissions genevoises sont considérées comme "fortes" selon les critères suivants: les séances des commissions ne sont pas publiques, en cas de désaccord le plenum suit généralement plutôt l'avis des commissions que celui de l'exécutif, presque tous les dossiers sont examinés par les commissions. Les commissions sont par contre considérées comme "faibles" selon les critères suivants: la préparation en commission n'a pas lieu avant le premier débat au plenum, les commissions ne peuvent pas déposer de projet de loi devant le plenum sans être mandatées pour cela, les commissions ne peuvent pas prendre de décisions sans passer par le plenum – sauf la commission de grâce dans les cas énumérés par la loi (art. 206 LRGC).



## 2 La composition socio-professionnelle du Grand Conseil

Ce chapitre examine la composition socio-professionnelle du Grand Conseil genevois, qui est mise en perspective avec celle de la population genevoise, ou avec celle des parlements d'autres cantons pour lesquels des données sont disponibles (Tessin, Zurich). Cet examen se base sur les réponses aux premières questions de notre enquête auprès des députés (le numéro de la question correspondante est indiqué dans le titre du tableau, ou directement dans le texte).

### 2.1 Situation professionnelle

Tableau 2: Situation professionnelle des députés du Grand Conseil en 2003 (Q2)<sup>11</sup>

	%
Indépendant	38
Salarié public	19
Salarié d'une entreprise privé	14
Salarié d'une association active en politique	11
Salarié d'une association non-politique	8
Autre (homme/femme au foyer, retraité, chômeur)	10
Total	100
(N)	(94)

Note: 6 données manquantes

Les indépendants constituent de loin la plus grande catégorie socio-professionnelle représentée au Grand Conseil (près de 40% des députés). Les salariés publics et les salariés d'une association (politique ou non) comptent chacun pour environ 20% de l'effectif des parlementaires.

<sup>11</sup>. Ce tableau inclut non seulement les députés ayant répondu à notre questionnaire, mais aussi ceux pour lesquels la situation professionnelle est indiquée sur le site web du Grand Conseil.



La part d'indépendants est plus de quatre fois supérieure à celle existant dans la population active genevoise.<sup>12</sup> Les salariés d'une association sont également fortement sur-représentés: alors que seulement 6% de la population active du canton de Genève travaille pour une association, cette proportion est de 19% parmi les députés, dont 11% pour les seules associations politiques.<sup>13</sup> De même, les non-actifs (retraités, hommes-femmes au foyer, étudiants) et les chômeurs sont nettement sous-représentés au Grand Conseil. En revanche, la part des employés publics est proche de celle existant au sein de la population active genevoise.

Parmi les indépendants, les professions les plus représentées sont les agriculteurs/viticulteurs (9% de l'ensemble des parlementaires) et les avocats (8%).<sup>14</sup>

La proportion d'indépendants est la plus élevée au sein des partis de droite (plus de 50% au PRD et plus de 40% au PLS, à l'UDC et au PDC), mais atteint aussi 30% au PS. Les salariés publics sont le plus fortement représentés à l'AdG et au PS (plus de 40%), et les salariés des associations politiques à l'AdG (plus de 35%).

La moitié des députés exerce une activité professionnelle à plein-temps (100%), et plus de 80% des députés sont occupés à 75% au moins (Q2b). Moins de 20% des députés ont un engagement professionnel égal ou inférieur à 50%. Le temps partiel est plus développé parmi les députées (taux d'occupation moyen de 75%, contre plus de 90% chez les hommes), en particulier chez celles qui ont des enfants à charge.

---

<sup>12.</sup> Elle est aussi plus élevée que celle existant au Grand Conseil zurichois (33%, voir [http://www.kantonsrat.zh.ch /internet/fs1\\_main.asp?MNID=200](http://www.kantonsrat.zh.ch /internet/fs1_main.asp?MNID=200)).

<sup>13.</sup> A titre de comparaison, cette part est de 4% au sein du Grand Conseil zurichois.

<sup>14.</sup> La part d'avocats est légèrement plus élevée (13%) si l'on ajoute les avocats ou juristes non-indépendants, mais reste somme toute modeste. Par comparaison, cette part est de 18% au Grand Conseil du canton du Tessin (Mazzoleni et Stanga 2003). Dans ce canton, la part des avocats et autres professions juridiques a subi un déclin constant depuis les années 1950 (de près de 50% à moins de 20%).



## 2.2 Niveau de formation, âge et genre

Tableau 3: Niveau de formation des députés (Q3)

	%
Ecole obligatoire, apprentissage, école de culture générale	11
Ecole de commerce, collège, maturité professionnelle	6
Ecole professionnelle, professionnelle supérieure, ou technique supérieure, HES	27
Université ou EPF	56
Total	100
(N)	(82)

Comme on pouvait s'y attendre, le niveau de formation est globalement très élevé parmi les députés du Grand Conseil. Ainsi, plus de la moitié des députés possède un titre universitaire. A titre indicatif, la proportion correspondante était de 12% dans la population résidente du canton de Genève selon les chiffres du recensement de 1990.

Deux tiers des députés ont entre 40 et 60 ans. La population de moins de 30 ans et celle de plus de 70 ans n'est pratiquement pas représentée. Si la classe d'âge 40-60 ans est sur-représentée, il en va de même dans d'autres parlements cantonaux, comme par exemple au Grand Conseil zurichois (tableau 4).

Tableau 4: Classes d'âge des députés du Grand Conseil

	Genève %	Zurich %
- de 30 ans	2	2
31 à 40 ans	15	12
41 à 50 ans	37	32
51 à 60 ans	32	42
61 à 70 ans	12	12
+ de 70 ans	2	0
Total	100	100
(N)	(100)	

Finalement, avec 27 femmes sur 100 députés en 2003 (23 après les élections de 2001), le Grand Conseil genevois se situe légèrement au-dessus de la moyenne suisse (24%, source [www.badac.ch](http://www.badac.ch)), mais loin de la parité.



### 2.3 Etat-civil, enfants et logement

Plus de deux tiers des députés actuels sont mariés ou vivent en couple, 13% sont célibataires, 12% séparés, et 3% veufs (Q4). Plus de la moitié des députés a des enfants à charge (Q5). Parmi ces députés, 60% ont des enfants âgés de moins de 16 ans.

En outre, 45% des députés sont propriétaires de leur logement (Q7), alors que cette proportion dépasse à peine 10% au sein de la population genevoise. Les locataires sont majoritaires seulement parmi les Verts, l'UDC et l'AdG.

### 2.4 Ancienneté

En 2003, la moitié des députés exerce ce mandat depuis 3 ans et demi (maximum 32 ans).<sup>15</sup> Cinquante députés ont été élus pour la première fois en 2001. Ce taux élevé de renouvellement s'explique en partie par l'arrivée de l'UDC (dix nouveaux députés). Mais le taux de renouvellement a aussi été supérieur à 50% parmi les Libéraux et les Verts. On ne constate pas de différence entre hommes et femmes sur ce plan.

Un peu moins de deux tiers des députés ont obtenu leur premier mandat électif (député, Conseiller municipal, etc.) entre 20 et 40 ans (Q8). Pour 34 parlementaires, le mandat de député coïncide avec le premier mandat électif (dont 18 députés élus pour la première fois en 2001).

En résumé, sous divers aspects (situation professionnelle, niveau d'éducation, âge, genre), le Grand Conseil genevois est peu représentatif de la population cantonale. Ce constat n'est guère surprenant et vaut également au niveau fédéral (Kerr 1981), dans d'autres parlements cantonaux (notamment Mazzoleni et Stanga 2003), ou plus généralement pour l'élite intermédiaire des partis politiques (Garcia 1991). Toutefois, la part d'indépendants et la part des personnes employées dans une association politique semblent particulièrement élevées à Genève.

<sup>15</sup>. Du fait de ces grandes différences, la moyenne est peu informative ici. On notera néanmoins que la durée moyenne du mandat de député (5 ans et demi) est comparable à celle relevée au Grand Conseil tessinois (Mazzoleni et Stanga 2003): d'après les chiffres de 2003, la durée moyenne du mandat était un peu inférieure à une législature et demie (6 ans).



### 3 Conditions d'exercice du mandat de député

#### 3.1 Conditions d'engagement en politique

Seule une très petite minorité de députés (10%) a dû *reporter* (ou *avancer*) son engagement politique pour des raisons familiales (Q9). La proportion est légèrement plus élevée parmi les femmes mais demeure tout de même très minoritaire (18%). Nous ne pouvons néanmoins rien dire sur la base de notre enquête des personnes qui auraient éventuellement dû *renoncer* à se porter candidat.

En revanche, une forte majorité de députés considère que leur mandat a nécessité des *aménagements importants* dans l'organisation de la vie familiale ou du temps/horaire de travail (tableau 5). "Beaucoup" d'aménagements ont été nécessaires dans la moitié des cas et "un peu" dans environ un tiers des cas.

*Tableau 5: Le mandat de député a-t-il nécessité des aménagements dans l'organisation de la vie familiale (Q10) et de votre temps/horaire de travail (Q11)?*

	<i>Vie familiale Temps/horaires de travail</i>	
	<i>%</i>	<i>%</i>
Beaucoup	50	52
Un peu	31	37
Peu	12	7
Pas du tout	7	4
Total	100	100
N	(82)	(82)

La nécessité de procéder à des aménagements dans l'organisation de la vie familiale et des horaires/du temps de travail ne s'est pas faite sentir de manière différente d'un groupe politique à l'autre, mais varie par contre fortement en fonction de la situation professionnelle. Les salariés d'une association politique ou non politique semblent disposer à cet égard d'une situation un peu plus favorable: seulement un quart d'entre eux a dû procéder à "beaucoup" d'aménagements, alors que cette proportion est de deux tiers parmi les salariés d'une entreprise privée ou publique, et parmi les indépendants.<sup>16</sup>



Si le mandat de député a nécessité dans l'ensemble des aménagements importants des horaires ou du temps de travail, ces aménagements ont été dans une très forte majorité des cas faciles à obtenir (28% d'aménagements "très faciles" et 44% d'arrangements "assez faciles", Q11a). A nouveau, ces aménagements semblent avoir été beaucoup plus faciles à obtenir pour les salariés d'une association (près de 100% d'aménagements "très faciles" ou "assez faciles"), que pour les employés (privés ou publics) et les indépendants (environ un tiers d'entre eux fait état d'aménagements "assez difficiles" voire "très difficiles" à obtenir).

### 3.2 Effets du mandat de député

Tableau 6: Effets du mandat de député sur l'activité professionnelle, en termes de revenu (Q12) et de carrière (Q13)

	Revenu %	Carrière %
très favorables	1	3
plutôt favorables	27	43
aucun effet	8	12
plutôt défavorables	49	35
très défavorables	15	8
Total	100	100
(N)	(74)	(75)

Une nette majorité de députés considère que leur mandat a des effets défavorables sur leur *revenu*. Les avis sont plus partagés en ce qui concerne les effets du mandat de député sur la carrière: la proportion de réponses "défavorables" est presque identique à celle des réponses "favorables".

Une nette majorité d'indépendants et, dans une moindre mesure, d'employés privés et publics est d'avis que leur mandat de député a des effets défavorables sur le *revenu*. En revanche, ces effets sont perçus plutôt favorablement parmi les employés d'une association politique. Ces derniers évaluent encore plus positivement les effets de leur mandat de

<sup>16</sup>. Pour les indépendants, les difficultés semblent plutôt d'ordre professionnel ("beaucoup" d'aménagements du temps/de l'horaire de travail nécessaires pour deux tiers d'entre eux) que familial ("beaucoup" d'aménagements de l'organisation de la vie familiale nécessaires pour moins de la moitié d'entre eux).



député sur leur *carrière*, alors que les autres catégories socio-professionnelles sont plus divisées sur ce point.

On relève aussi des différences de perception d'un groupe politique à l'autre, tout au moins en ce qui concerne les effets sur la carrière: une perception favorable des effets du mandat de député sur la carrière est légèrement majoritaire parmi les députés libéraux, radicaux et, dans une moindre mesure, socialistes, tandis qu'une perception défavorable domine parmi les députés verts et, surtout, UDC.

*Tableau 7: Le mandat de député oblige-t-il à renoncer à des loisirs/hobbies (Q14)?*

	%
oui, beaucoup	54
oui, un peu	39
non, assez peu	6
non, pas du tout	1
Total	100
(N)	(83)

Le mandat de député n'a pas seulement des effets sur l'activité professionnelle. Les députés décrètent de manière quasi unanime que leur mandat les oblige à renoncer à des loisirs/hobbies; plus de la moitié des députés considère même devoir "beaucoup" y renoncer.

### 3.3 Infrastructure et rémunération

Seule une petite minorité de 20% des députés dispose d'une assistance (infrastructure) personnelle dans l'exercice de leur mandat, en sus de l'appui fourni par le parti ou par le service du Grand Conseil (Q17).<sup>17</sup> Il existe toutefois de grandes différences d'une catégorie socio-professionnelle à l'autre: la proportion de députés qui disposent d'une telle assistance est supérieure à 50% parmi les employés d'une association politique, mais nulle parmi les employés publics ou les salariés d'une association non-politique.

<sup>17</sup>. Au cours des entretiens, nos interlocuteurs ont unanimement salué la qualité de l'assistance et des prestations fournies par le service du Grand Conseil.





Tableau 8: les jetons de présence dédommagent-ils adéquatement le travail fourni (Q18)?

	%
tout à fait	12
plutôt	19
plutôt pas	41
pas du tout	28
Total	100
(N)	(81)

Bien que le montant du jeton de présence soit assez élevé en comparaison intercantonale, plus de deux tiers des députés genevois considèrent que les jetons de présence ne dédommagent pas adéquatement le travail fourni (tableau 8). L'insatisfaction est majoritaire dans tous les groupes politiques, mais elle est particulièrement marquée parmi les députés de l'UDC, du PS et, dans une moindre mesure, du PRD.

Parmi les catégories socio-professionnelles, les salariés d'une association politique sont un peu moins critiques que les autres, alors que les indépendants le sont un peu plus.

### 3.4 Temps consacré à la politique

Le questionnaire contenait diverses questions visant à mesurer le nombre d'heures consacrées par les députés à la politique en général, et au mandat de député en particulier, dans une semaine "type" – c'est-à-dire hors vacances scolaires ou congés officiels. Le tableau 9 présente dans la première colonne le nombre d'heures consacrées à la politique *en lien direct avec le mandat de député* (commissions, plenum, préparation, caucus, déplacements, rédactions de rapports et projets de loi, téléphones et courrier, contacts avec la société civile, mandats dans les commissions et délégations officielles). La deuxième colonne ajoute à cela les heures consacrées à la politique *en-dehors* du mandat du député (autre mandat électif au niveau fédéral ou communal, activités du parti). Sur cette base, et par analogie avec des études conduites auprès du parlement fédéral (Kerr 1981, Riklin et Möckli 1991), nous avons classé les députés en trois catégories: les "miliciens purs", qui consacrent moins de 14 heures par semaine à la politique (soit moins de 33% d'un plein-temps de 42 heures);



les "semi-professionnels", qui consacrent de 14 à 28 heures par semaine à la politique (soit entre 33 et 66% d'un plein-temps de 42 heures), et les "professionnels", qui consacrent plus de 28 heures à la politique (soit entre 66 et 100% d'un plein-temps de 42 heures).

*Tableau 9: Type de députés (en %), selon le nombre d'heures consacrées par semaine à la politique (Q15, Q19-Q21)*

	<i>Mandat de député (Q15+Q19) %</i>	<i>Toutes activités politiques confondues (colonne 1 + Q20-Q21), %</i>	<i>Parlementaires fédéraux selon Riklin et Mœckli (1991), %</i>
<b>Amateurs</b> (moins de 14 heures par semaine)	10	8	2
<b>Semi-professionnels</b> (14 à 28 heures par semaine)	72	48	63
<b>Professionnels</b> (plus de 28 heures par semaine)	18	44	35
Total	100	100	100
(N)	(80)	(80)	(165)

Le temps consacré au mandat de député varie d'un minimum de 8 heures par semaine à un maximum de 46 heures. En moyenne, les députés consacrent 22.5 heures à leur mandat.

Si l'on regroupe l'éventail des réponses en trois catégories (tableau 9, première colonne), on constate que la grande majorité (près de trois quarts) des députés du Grand Conseil peuvent être considérés comme des "semi-professionnels" (entre 14 et 28 heures par semaine). La catégorie des "miliciens purs" ne dépasse pas 10%, alors que près de 20% des députés peuvent être considérés comme des "professionnels".

La domination des "semi-professionnels" vaut dans tous les partis, et dans toutes les catégories socio-professionnelles.

L'ampleur de l'engagement politique est évidemment encore plus impressionnant si l'on inclut dans le calcul les autres mandats électifs (au niveau fédéral ou communal) et les activités partisanes (tableau 9, deuxième colonne): plus de quatre députés sur dix consacrent plus de 28



heures par semaine à la politique et sont donc des "professionnels"; près de cinq députés sur dix sont des "semi-professionnels", alors que les "militiens" sont inférieurs à 10%.

La comparaison avec la situation des parlementaires des autres cantons suisses est ici problématique, car les données correspondantes font, à notre connaissance, défaut. Le seul point de comparaison concerne le niveau fédéral, mais même à ce niveau les données disponibles datent quelque peu. Selon l'étude conduite en 1990 par Riklin et Möckli (1991, voir tableau 9, troisième colonne), la proportion de professionnels était de 35% et la proportion de semi-professionnels était de 63%; les "militiens purs" avaient quasiment disparu (2%).

Même si la professionnalisation du mandat de député fédéral s'est probablement accentuée entre 1990 et aujourd'hui, il est frappant de constater que, selon nos chiffres, la proportion de professionnels est plus élevée au sein du Grand Conseil genevois (en 2003) qu'au sein du parlement fédéral (en 1990).<sup>18</sup>

La distribution selon les catégories socio-professionnelles n'offre pas une image claire: si l'on considère uniquement les heures consacrées au mandat de député, la proportion de "semi-professionnels" est particulièrement élevée parmi les employés publics et parmi les salariés d'une association active en politique (environ 90%), alors que la proportion de "militiens" est la plus élevée parmi les indépendants et les salariés d'une entreprise privée (environ 20%); si l'on considère l'ensemble des heures consacrées à la politique, les diverses catégories socio-professionnelles ne se distinguent plus tellement l'une de l'autre.

En revanche, on observe une relation intéressante, bien que pas très marquée, entre le type d'engagement et l'existence ou non d'une assistance (infrastructure): si l'on considère uniquement les heures consacrées au mandat de député, on constate qu'il y a nettement plus de "professionnels" parmi les députés qui ne disposent pas d'assistance, que parmi les

<sup>18</sup> Notons qu'il n'existe pas de lien entre le taux d'activité professionnel et le nombre d'heures consacrées par semaine au mandat de député: l'analyse ne révèle ni un phénomène de substitution – en vertu duquel les professionnels de la politique seraient des personnes occupées professionnellement à temps partiel – ni un phénomène de covariation – en vertu duquel les personnes les plus actives politiquement seraient aussi les plus engagées professionnellement.



députés qui disposent d'une telle assistance (respectivement 20% et 6%). Il en va de même si l'on considère l'ensemble des activités politiques: près de 50% des députés qui ne disposent pas d'assistance sont des "professionnels", alors que cette proportion est inférieure à un tiers parmi les députés qui disposent d'une telle assistance. Ce résultat suggère que les députés ne sont pas tout à fait "égaux" dans l'exercice de leur mandat, dans le sens que ceux qui ne disposent pas d'assistance propre sont amenés à compenser ce manque par un engagement personnel accru.

Le tableau 10 permet de préciser la manière dont le temps consacré au mandat de député se distribue selon les différentes activités liées à ce mandat.

*Tableau 10: Temps moyen investi par semaine pour chaque activité du mandat de député (Q16-Q16h, Q19a)*

	<i>Moyenne (heures)</i>	<i>Médiane (heures)</i>	<i>n</i>
Commissions	6.9	6.5	80
Plenum	3.4	4.0	78
Mandat dans commission ou délégation officielle	3.0	2.0	40
Préparation	2.8	2.0	77
Déplacement	2.2	2.0	73
Téléphones, courrier	2.1	1.5	75
Contacts avec société civile	2.0	1.3	73
Rédaction rapports et projets de loi	1.6	1.0	72
Caucus	1.0	1.0	80

A lui seul, le travail en commission représente en moyenne près de 7 heures par semaine,<sup>19</sup> soit près d'un tiers du temps total moyen consacré au mandat de député. Les activités du plenum, de préparation et – pour les personnes que cela concerne – de représentation dans les commissions ou délégations officielles impliquent chacune 2 à 3 heures d'engagement par semaine. Par comparaison, le travail de rédaction de rapports ou de projets de loi, de même que la réunion mensuelle du groupe politique ("caucus") ne contribuent que faiblement au temps investi pour le mandat de député.

<sup>19</sup>. Ce chiffre est élevé mais néanmoins plausible, si l'on songe que chaque député fait partie de 2 à 4 commissions, lesquelles se réunissent généralement une fois par semaine pendant deux heures.



### 3.5 Moyens de transports et temps de déplacement

Les députés privilégient les moyens de transports privés et motorisés pour se rendre aux séances plénières ou aux séances de commissions (Q22): près de la moitié des députés se déplace en voiture, et près d'un quart en scooter ou en moto. A peine plus d'un député sur dix utilise les transports publics (bus, tram ou train).<sup>20</sup> Il en va de même pour le vélo. Finalement, un député sur vingt se rend aux séances à pied.

Pour près de deux tiers des députés, le temps de parcours moyen pour se rendre aux séances plénières ou aux séances de commissions est inférieur à 20 minutes (Q23). Pour la quasi-totalité des députés, ce temps de parcours est inférieur à 30 minutes. Dans un petit canton comme Genève, le temps de déplacement n'est donc pas un problème.

### 3.6 Raisons du départ des anciens députés

Une question supplémentaire posée aux anciens députés permet de se faire une idée des raisons qui les ont amenés à quitter le Grand Conseil (tableau 11).

Tableau 11: Raison de départ du Grand Conseil (Q23a)

	%
Incompatibilité avec l'activité professionnelle	22
Pas réélu-e	18
Règle des trois législatures maximales	18
Lassitude, recul de l'intérêt pour le mandat	18
Incompatibilité avec la vie de famille	6
Autre raison	18
Total	100
(N)	(45)

Les raisons qui ont amené les anciens députés à quitter le Grand Conseil sont variées. Les problèmes de compatibilité avec l'activité professionnelle sont évoqués par un peu plus d'un ancien député sur cinq. Cette proportion est à peine inférieure pour trois autres types de raisons: la non

<sup>20</sup> Il est pourtant à remarquer que tous les députés peuvent bénéficier d'un abonnement TPG gratuit.



réélection, la règle des trois législatures et la lassitude. Seuls les problèmes d'incompatibilité avec la vie de famille sont très peu avancés. Ce dernier constat vaut pour les députés masculins et féminins.

En résumé, le mandat de député apparaît comme une charge astreignante. Si très peu de députés ont dû reporter leur entrée en politique, le mandat de député a en revanche des implications importantes en termes de revenu, de renoncement à d'autres hobbies, et d'aménagement de la vie familiale et professionnelle. Que ces aménagements soient importants se comprend aisément compte tenu de l'investissement temporel considérable exigé par le mandat de député (un cinquième de "professionnels" et trois quarts de "semi-professionnels", sans compter les autres activités politiques). Une large majorité de députés considère que les rémunérations qui leur sont octroyées ne dédommagent pas adéquatement le travail qu'ils fournissent. On décèle en outre une dose d'inégalité dans les conditions d'exercice du mandat, entre ceux – notamment les salariés d'une association politique – qui disposent d'une assistance personnelle et ceux qui n'en disposent pas, ces derniers étant, tendanciellement, amenés à compenser ce manque par un engagement personnel accru.



## 4 Evaluation du fonctionnement du Grand Conseil et des propositions de réforme

Ce chapitre évalue tour à tour la question des horaires, du système de commissions, ainsi que d'autres propositions récentes visant à améliorer le fonctionnement du Grand Conseil.

### 4.1 Les horaires des séances plénières et des séances de commissions

Tableau 12: Degré de satisfaction avec l'horaire des séances plénières et des séances de commissions (Q24 et Q26)

	<i>Séances plénières</i>	<i>Commissions</i>
	%	%
Tout à fait satisfait	24	34
Plutôt	45	36
Plutôt pas	24	25
Pas du tout satisfait	7	5
Total	100	100
(N)	(83)	(83)

Une grande majorité des députés est satisfaite de l'horaire actuel des séances plénières et des séances de commissions. La proportion de personnes "tout à fait" ou "plutôt" satisfaites de cet horaire s'élève à 70% dans les deux cas. Les personnes qui se déclarent "pas du tout" satisfaites avec l'horaire actuel sont très fortement minoritaires (moins de 10%).

Si les députés des partis de droite sont très majoritairement satisfaits du système en place, l'insatisfaction domine chez les Verts.

Parmi les catégories socio-professionnelles, seuls les salariés d'une association non-politique ne sont pas majoritairement satisfaits du système en vigueur. Ce dernier convient en revanche dans une large mesure aux salariés d'une association politique ou d'une entreprise privée, ainsi qu'aux indépendants. Les employés publics sont plus divisés (part à peu près égale de satisfaits et d'insatisfaits).



Les députés avec enfants à charge (hommes et femmes confondus) sont majoritairement satisfaits des horaires actuels. Il convient néanmoins de souligner que si les femmes sont en majorité satisfaites des horaires des séances plénières, elles sont en revanche plus critiques en ce qui concerne les horaires des commissions: 50% des femmes ne sont "pas du tout" ou "plutôt pas" satisfaites de ces horaires, contre seulement 23% parmi les hommes; la proportion d'insatisfaction atteint même 70% parmi les femmes qui ont des enfants à charge, contre seulement 20% parmi les hommes qui ont des enfants à charge. On observe donc une forte différence de perception entre hommes et femmes, probablement parce que ces dernières sont plus directement concernées par la "gestion" de la vie de famille (enfants, repas, etc.).

Le niveau de satisfaction avec le système actuel d'horaires est très élevé parmi les **anciens députés** (près de 70% de satisfaction vis-à-vis des horaires de séance plénière, et près de 80% de satisfaction vis-à-vis des horaires des commissions).

Les députés avaient la possibilité de livrer un commentaire sur la question des horaires. Une cinquantaine de députés ont saisi cette opportunité en ce qui concerne les *séances plénières*. Cinq soulignent leur satisfaction avec le système actuel, qui n'empiète pas (trop) sur la vie professionnelle: "le meilleur système pour un parlement de milice", comme l'affirme une de ces cinq personnes. Les autres commentaires sont plus critiques:

- Une quinzaine de députés se plaignent des séances du vendredi 14h-17h, qui "empiètent sur l'activité professionnelle" et "devraient donc rester l'exception, plutôt que de devenir la règle".
- A l'inverse, huit personnes énoncent spontanément leur préférence pour le passage à des séances plénières durant la journée, notamment pour améliorer la qualité des débats ("les séances sont plus calmes et constructives pendant les matinées et les après-midis").
- Cinq personnes mettent en avant les effets négatifs pour la "vie familiale" et la "qualité de la vie".
- Cinq personnes s'expriment contre les séances de nuit (après 20h30) le vendredi, peu productives en raison de la fatigue.
- Quatre autres personnes critiquent plus généralement la séance du vendredi ("trop tard dans la semaine", "fatigue", "problème pour les départs en week-end").





- Finalement, trois personnes critiquent le manque d'efficacité, la lenteur et les débats interminables des séances plénières.

Les commentaires émis par les **anciens députés** (28 commentaires au total) sont assez similaires.<sup>21</sup> Notons néanmoins que la critique relative aux séances du vendredi après-midi (14h-17h) est nettement moins répandue (une seule personne) que parmi les députés actuels. Serait-ce parce que la séance du vendredi après-midi est devenue plus systématique au cours de la présente législature?

En ce qui concerne les horaires des séances de *commissions*, une quarantaine de députés ont émis un commentaire. Une dizaine souligne la pertinence du système actuel. Les autres sont à nouveau plus critiques:

- Huit personnes font valoir que le système est impossible à concilier avec des enfants en bas âge, les heures de séance empiétant soit sur le repas de midi, soit sur la sortie de l'école.
- Trois autres personnes critiquent – sans préciser pourquoi – les commissions durant la pause de midi.
- Six personnes suggèrent de repousser légèrement les séances du soir (17h30-19h30 ou 18h-20h).
- Six personnes demandent de réunir les commissions durant la journée.
- Deux personnes mettent en avant l'incompatibilité du système actuel avec l'activité professionnelle.
- Deux personnes proposent de réduire le nombre de commissions.

Les commentaires sont à nouveau similaires parmi les **anciens députés** (21 commentaires).<sup>22</sup>

---

<sup>21.</sup> Bonne compatibilité avec l'activité professionnelle (7 personnes), préférence pour des séances durant la journée (6 personnes), incompatibilité avec la vie professionnelle et/ou familiale (4 personnes), problèmes des séances de nuit (3 personnes), du vendredi en général (2 personnes)

<sup>22.</sup> Satisfaction avec le système en place, qui est compatible avec l'activité professionnelle (6 personnes); incompatibilité avec la vie de famille (6 personnes); préférence pour des réunions durant la journée (2 personnes); suppression des commissions pendant la pause de midi (2 personnes).



Les questions suivantes visaient à mesurer les effets attendus de deux types de modification possible des horaires du Grand Conseil: le passage à un système de séances durant la journée pour les séances plénières (et pour les commissions), conformément au PL 8830 (système du "jour bloqué"), et le passage à un système de sessions parlementaires d'une semaine entière (soit trois ou quatre semaines par année), selon le modèle en vigueur au niveau fédéral (tableau 13).

*Tableau 13: Appréciation des effets de systèmes alternatifs (séances durant la journée et système de sessions, Q28 à Q33)*

	Sur la qualité du travail %		Sur le plan professionnel (%)		Sur l'organisation familiale (%)	
	"jour bloqué"	"session"	"jour bloqué"	"session"	"jour bloqué"	"session"
Beaucoup d'avantages	21	4	9	1	18	5
Plutôt des avantages	26	16	20	10	29	12
Ni avant, ni désavantages	16	21	10	13	31	40
Plutôt des désavantages	18	29	25	25	8	20
Beaucoup de désavant.	20	31	36	51	13	24
Total	100	100	100	100	100	100
(N)	(82)	(82)	(80)	(79)	(83)	(81)

Ce tableau montre tout d'abord le peu d'enthousiasme suscité par le système de "sessions". Que ce soit sur le plan de la qualité du travail des parlementaires, professionnel, ou de l'organisation familiale, les effets attendus du système de "sessions" sont (très) majoritairement perçus comme désavantageux. Les résultats sont plus favorables en ce qui concerne le système de "jour bloqué", mais ce dernier ne suscite pas non plus un soutien sans faille: les avantages attendus d'un tel système l'emportent nettement sur les désavantages sur le plan de *l'organisation familiale*; les avantages l'emportent également, mais de peu, en ce qui concerne les effets sur la *qualité du travail des parlementaires*; les désavantages sont par contre nettement majoritaires en ce qui concerne les effets sur le *plan professionnel*.

Les femmes sont globalement plus favorables au système de "jour bloqué" que les hommes. Non seulement elles y voient de grands avantages sur le plan de l'organisation familiale (64% d'avis favorables contre seulement 15% d'avis défavorables, les proportions correspondantes étant de 41% et 25% parmi les hommes),<sup>23</sup> mais les avantages l'emportent également nettement selon elles en termes de qualité du travail (59%



d'avis favorables contre 27% d'avis défavorables, alors que les hommes sont très divisés – 42% contre 42%). De plus, les femmes sont moins négatives en ce qui concerne les effets de ce système sur le plan professionnel (40% d'entre elles y voient des avantages, contre seulement 25% des hommes).

Au niveau des groupes politiques, les avis divergent. Seuls les Verts, à l'origine du PL 8830, croient aux avantages du système de séances durant la journée sur les trois plans (qualité du travail, professionnel, familial). Tous les autres partis voient des désavantages sur le plan professionnel. Les membres du PS, du PRD et – dans une moindre mesure – de l'UDC voient plutôt des avantages sur le plan de la qualité du travail et sur le plan familial.

S'agissant du système de "sessions", les avis exprimés dans le cadre des **entretiens** renforcent l'image négative qui ressort de l'enquête. De manière générale, il existe un certain consensus pour considérer que le système de session se justifie lorsque le temps de déplacement pour se rendre aux séances est élevé. Or, ce problème ne se pose guère compte tenu de l'exiguïté du territoire genevois et des temps de déplacement réduits qui en résultent (voir section précédente). En outre, on reconnaît un défaut rédhibitoire du système de "session": le caractère ponctuel des séances plénières affecte fortement le suivi des dossiers.

De même, les avis exprimés lors des **entretiens** confirment les résultats de l'enquête en ce qui concerne le système de "jour bloqué": d'un côté, on reconnaît l'intérêt du système du point de vue de l'organisation familiale, ainsi que de la qualité des débats (plus grande fraîcheur des députés, mais aussi moindre propension à "faire du spectacle", du fait de l'audience inférieure de la télévision); de l'autre, on met en exergue son incompatibilité avec la vie professionnelle, en particulier pour les indépendants. Par ailleurs, on fait valoir le problème de chevauchement des horaires des commissions, si celles-ci étaient toutes regroupées le même jour. Toutefois, on admet que ce problème pourrait être réglé avec une diminution simultanée du nombre de Commissions.

---

23. Une courte majorité de députés avec enfants à charge voit des avantages au système de jour bloqué en ce qui concerne l'organisation familiale (52%, contre 42% parmi les députés sans enfant à charge).



Les **anciens députés** sont également très critiques vis-à-vis du système de "session". En revanche, ils sont globalement plus positifs que les députés actuels à l'égard du système de "jour bloqué". En particulier, ce système est à leur avis nettement avantageux sur le plan de *l'organisation familiale* et en termes de *qualité du travail des parlementaires* (plus de 70% des anciens députés pensent que ce système comporte "beaucoup" ou "plutôt" des avantages). Cependant, ils partagent le scepticisme des députés actuels en ce qui concerne les effets du système de jour bloqué sur le plan *professionnel* (75% des anciens députés considèrent que les désavantages l'emportent sur ce plan).

Une autre manière d'identifier le système (horaire) le plus désirable aux yeux des députés consiste à les interroger sur les *critères* à leur avis les plus importants pour le choix des horaires des séances. Dans le questionnaire, les députés devaient désigner le critère le plus important, puis le deuxième, puis le troisième, à partir d'une liste de sept critères (tableau 14).

*Tableau 14: critère cité comme le plus important (première colonne) ou comme l'un des trois plus importants (deuxième colonne) pour le choix des horaires des séances (Q34 à Q36)*

	<i>Le plus important</i>	<i>L'un des trois plus importants</i>
	%	%
Compatibilité avec la vie professionnelle	28	26
Suivi des dossiers et continuité	25	25
Maintien du système de milice	20	12
Compatibilité avec la vie de famille	18	17
Accélération du traitement des dossiers	5	9
Taux de présence des députés	4	8
Revalorisation de l'image du député	1	3
Total	100	100
(N)	(80)	(240)

"Rendre conciliables vie professionnelle et vie politique", et "assurer le suivi des dossiers et la continuité du travail parlementaire" sont les deux critères les plus souvent cités par les députés. Viennent ensuite le souci de "rendre conciliables vie de famille et vie politique", et la volonté de "maintenir un système de milice". Notons que le critère de compatibilité avec la vie de famille arrive en tête parmi les députées (plus d'un tiers d'entre elles le citent comme critère le plus important, contre seulement un



homme sur dix). "L'accélération du traitement des dossiers", le "taux de présence des députés aux séances" et, surtout, la "revalorisation de l'image du député" apparaissent globalement comme des critères plus marginaux.

Ces résultats sont cohérents avec ceux des questions précédentes. Ainsi, la priorité accordée à la continuité du travail parlementaire est-elle à mettre en parallèle avec le rejet très net du système de "sessions". Ce dernier est effectivement nettement moins favorable que le système actuel et/ou que le système de "jour bloqué" sur le plan du suivi des dossiers. De même, l'accent mis sur la compatibilité avec la vie professionnelle est conforme avec le soutien majoritaire pour les horaires actuels, relevé dans la section précédente. Cette compatibilité est en effet mieux assurée par le système actuel (séances pendant la pause de midi ou en soirée) que par le système de jour bloqué, qui obligerait les députés à renoncer à un jour de travail par semaine au profit de l'activité parlementaire. L'importance accordée à la compatibilité entre mandat de député et vie professionnelle est renforcée par le poids relativement important attribué au "maintien d'un système de milice". Attachés au système de milice, les députés genevois ne semblent donc pas prêts à envisager une professionnalisation du mandat de député. Finalement, le score réalisé par le critère "rendre conciliables vie de famille et vie politique" est lui aussi conforme aux enseignements tirés des questions précédentes: ce critère est certes important, mais pas déterminant aux yeux des députés.

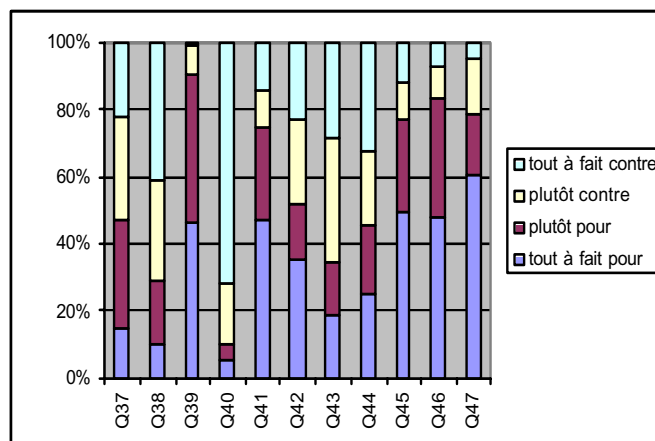
Si le souci de rendre conciliables vie professionnelle et vie politique est partagé par les diverses catégories socio-professionnelles, la volonté de maintenir un véritable système de milice est plus marquée parmi les indépendants et, dans une moindre mesure, parmi les salariés d'une entreprise privée. De leur côté, les salariés d'une association active en politique sont les plus soucieux du suivi des dossiers et de la continuité du travail parlementaire, ainsi que de l'accélération du traitement des dossiers.

L'importance du suivi des dossiers et de la compatibilité entre vie professionnelle et vie politique est mise en exergue par tous les partis politiques. En revanche, on décèle une certaine différence entre partis en ce qui concerne l'accent porté sur la compatibilité avec la vie de famille (plus marqué parmi les Verts et les socialistes) et sur le maintien d'un système de milice (plus marqué parmi les libéraux et les radicaux).



## 4.2 Les autres propositions de réforme

Graphique 3: Niveau de soutien à diverses propositions de réforme du fonctionnement du Grand Conseil



### Liste des propositions (questions):

**Q37.** Modifier le système de commissions en réduisant fortement le nombre de commissions (à une douzaine).

**Q38.** Permettre aux commissions de prendre certaines décisions sans passer par le Grand Conseil.

**Q39.** Améliorer la formation des députés, en particulier en matière de technique législative.

**Q40.** Supprimer le droit de chaque député de déposer un projet de loi.

**Q41.** Supprimer le débat de pré-consultation en séance plénière et envoyer tout projet de loi déposé par le Conseil d'Etat directement en commission.

**Q42.** Supprimer le débat de pré-consultation en séance plénière et envoyer tout projet de loi déposé par un député directement en commission.

**Q43.** Introduire la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate).



**Q44.** Introduire la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par un député lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate).

**Q45.** Limiter davantage le temps de parole (nombre et durée possibles des interventions) durant les séances plénières.

**Q46.** Extraire de l'ordre du jour normal les objets ayant bénéficié d'un soutien unanime ou quasi-unanime en Commission et les traiter à heure fixe en séance plénière.

**Q47.** Augmenter le financement de l'Etat pour les frais de fonctionnement (secrétariat) des partis politiques (groupes parlementaires).

Les propositions de réformes évoquées dans notre questionnaire sont diversement appréciées (graphique 3). On peut regrouper ces propositions en trois catégories:

- Les propositions qui suscitent un net rejet (plus de 60% d'avis "tout à fait" ou "plutôt" contre);
- les propositions qui bénéficient d'un confortable soutien (plus de 60% d'avis "tout à fait" ou "plutôt" pour);
- les propositions qui ne donnent pas lieu à une majorité claire (en faveur ou en défaveur, c'est-à-dire celles qui sont soutenues par 40 à 60% des députés).

Au sein de la première catégorie, la proposition consistant à supprimer le droit de chaque député de déposer un projet de loi (Q40) est balayée. Les députés actuels démontrent ainsi leur attachement à "l'exception genevoise" en la matière. Le rejet est également net pour deux autres propositions: celle visant à permettre aux commissions de prendre certaines décisions sans passer par le Grand Conseil (Q38), comme cela se pratique dans d'autres cantons, et celle visant à introduire la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate, Q43).

A l'inverse, cinq propositions sont fortement soutenues par les députés (environ 80% de soutien): l'amélioration de la formation des députés (Q39), la suppression du débat de pré-consultation et l'envoi direct en commission de tout projet de loi déposé par le Conseil d'Etat (Q41), la limitation des interventions et du temps de parole durant les séances plénières (Q45), le traitement à heure fixe en séance plénière des objets ayant



bénéficié d'un fort soutien en commission (système des "extraits", Q46) et l'augmentation du financement de l'Etat pour les frais de fonctionnement (secrétariat) des groupes parlementaires (Q47).

Le soutien réservé au système dit "des extraits" n'est pas surprenant, puisque ce système est en fait déjà en vigueur et qu'il a fait ses preuves (seuls les députés AdG se montrent plus réservés à l'égard de ce système). De même, le fort soutien à la proposition visant à améliorer la formation des députés est le signe d'une certaine cohérence: les députés tiennent à exercer leurs prérogatives législatives (voir les réponses à la Q40) et sont prêts pour cela à améliorer leurs aptitudes en la matière. Un tel niveau de soutien était moins attendu en ce qui concerne la limitation de la prise et du temps de parole et l'augmentation du financement de l'Etat aux frais de fonctionnement du secrétariat des partis politiques (objet du PL 8831). De plus, ce soutien transcende les frontières partisans, puisque tous les partis sauf un s'y rallient: l'AdG pour ce qui est de la limitation du temps de parole et les Libéraux pour ce qui est du financement de l'Etat, mais de manière peu tranchée dans ce dernier cas (seulement 10% de "tout à fait contre" et 50% de "plutôt" contre).<sup>24</sup>

Le soutien manifesté aux diverses mesures de réforme des procédures (système des extraits, suppression du débat de pré-consultation pour les projets de loi du Conseil d'Etat, limitation des interventions et du temps de parole), de même que la disponibilité affichée à améliorer la formation des députés et à augmenter le financement des groupes parlementaires, peuvent être interprétés comme divers témoignages d'une même *volonté d'améliorer l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil*. Ceci, en luttant globalement contre l'allongement excessif des débats et la surcharge du Grand Conseil, d'une part, et en améliorant les conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat, d'autre part.

Finalement, trois propositions ne sont ni clairement soutenues, ni clairement rejetées: la réduction du nombre de commissions (Q37), la suppression du débat de pré-consultation et l'envoi direct en commission de tout projet de loi déposé par un député (Q42) et l'introduction de la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par un

<sup>24</sup>. Il faut toutefois rappeler ici que la proposition concernant le financement public des partis est, dans le PL 8831, liée à une autre demande, nettement plus controversée, concernant la limitation des frais de campagne.





député lors de la préconsultation (sans passer par la discussion immédiate, Q44).

La réduction du nombre de commissions est demandée par le PL 8701. Le PRD, à l'origine de ce projet de loi, est le seul parti qui lui est clairement favorable. Cette réduction permettrait à leur avis de spécialiser les députés dans un domaine plus large plutôt que de cumuler plusieurs spécialisations dans des domaines restreints, comme c'est le cas aujourd'hui. De plus, elle permettrait une plus grande cohérence entre la structure des départements de l'administration et celle des commissions, et favoriserait ainsi une meilleure interactions entre les deux autorités, tout en simplifiant la distribution des tâches entre commissions. La charge et la durée des commissions remaniées augmentera néanmoins en conséquence. Les autres partis sont divisés au sujet de cette réforme du système de commissions (part à peu près égale de partisans et d'opposants), voire franchement hostiles (AdG).

La proposition visant à supprimer le débat de pré-consultation et à envoyer tout projet de loi directement en commission est l'objet du PL 8703. Cette manière de procéder, qui permet d'accélérer le traitement des projets de loi est, par exemple, en vigueur au niveau fédéral. Les députés genevois tous partis confondus – sauf l'AdG – semblent prêts à envisager un tel système, mais ceci surtout en ce qui concerne les projets de loi élaborés par le Conseil d'Etat. Les avis sont beaucoup plus partagés s'agissant d'un projet de loi déposé par un député (les députés du parti libéral, du PRD et de l'UDC sont fortement pour, les députés des partis de gauche sont fortement contre, et ceux du PDC sont divisés). A l'inverse, la proposition consistant à introduire la possibilité de refuser la prise en considération d'un projet de loi lors de la pré-consultation, sans passer par la discussion immédiate (ce qui équivaut à refuser l'entrée en matière) est nettement rejetée pour un projet de loi émanant du Conseil d'Etat, mais moins sèchement pour un projet de loi émanant d'un député (les partis de droite – sauf l'UDC – sont pour, la gauche est contre).

Comment expliquer que les réponses à ces deux questions soient différentes, selon que l'auteur du projet de loi soit le Conseil d'Etat ou un député? Vraisemblablement par le fait que la pertinence d'un projet de loi du Conseil d'Etat ne fait généralement pas de doute (d'où la disponibilité à envisager un renvoi direct en commission, et d'où aussi le refus d'envisager un rejet pur et simple d'entrée en matière, sans discussion immédiate). Selon cette interprétation, le fait de ne pas accepter le renvoi direct en



commission de tout projet de loi émanant d'un député, ainsi que la quasi-disponibilité à envisager le refus d'entrée en matière, sans discussion immédiate, d'un projet de loi émanant d'un député, traduiraient la volonté de garder la liberté de rejeter un tel projet de loi, et d'éviter ainsi d'encombrer inutilement le système.

A en croire les **entretiens** que nous avons conduits avec les membres du Bureau, l'encombrement du système ne serait pas tellement dû à l'usage intempestif du droit de déposer un projet de loi, mais plutôt à l'usage excessif de la *motion*.<sup>25</sup> Or, une statistique réalisée par le service du Grand Conseil à la fin janvier 2003 invite à mettre en doute l'utilité de cet instrument et sa multiplication, notamment parce que le Conseil d'Etat n'y répond souvent pas dans le délai de six mois prévu par la loi. Ainsi, 262 motions, soit 72%, étaient pendantes devant le Conseil d'Etat à fin janvier 2003.<sup>26</sup> Aujourd'hui, beaucoup de motions sont avant tout déposées pour éveiller l'attention des médias et du public, plutôt que pour s'attaquer véritablement à un problème. De plus, en raison de l'absence d'une procédure de pré-consultation avec limitation corrélative de la prise de parole, les motions peuvent conduire à des débats fleuves (possibilités de 3 interventions par parlementaire de 7 minutes chacune) avant la première décision (vote sur la proposition de motion, ou décision de renvoi en commission),<sup>27</sup> ou après l'éventuel retour de commission (nouveaux amendements possibles). D'où la proposition du Bureau (PL 8916) de calquer la procédure sur celle en vigueur pour les projets de loi (pré-consultation), qui permettrait d'améliorer sensiblement l'efficacité du Grand Conseil en la matière. L'autre instrument non traité dans le questionnaire, mais qui semble aussi contribuer à la surcharge du Grand Conseil est l'interpellation urgente orale. La limitation du recours à cet instrument, telle que demandée par le PL 8728 (une interpellation par groupe et par session), fournirait une contribution à la réduction de la durée des débats et inciterait les groupes à se concentrer sur les enjeux prioritaires.<sup>28</sup>

25. Cette dernière est plus facile à utiliser, puisque sa rédaction – contrairement à celle d'un projet de loi – ne requiert aucune expertise particulière en légistique.

26. "Le Conseil d'Etat dort sur un sofa de motions", comme nous l'a indiqué un de nos interlocuteurs. Ou pour paraphraser un adage célèbre: il semble que "trop de motions tue la motion".

27. Article 147 al 2 et 2 de la Loi portant règlement du Grand Conseil de la République et canton de Genève du 13 septembre 1985 (mise à jour le 7 janvier 2003).

28. En outre, une telle réglementation n'empêcherait pas les députés de déposer des interpellations urgentes écrites, auxquelles le Conseil d'Etat devrait aussi répondre par écrit.



Dans l'ensemble, les **anciens députés** se montrent (encore) plus "réformistes" que les députés actuels. Ainsi, en plus du soutien massif aux cinq propositions qui recueillent aussi l'approbation des députés actuels (amélioration de la formation des députés (Q39), suppression du débat de pré-consultation et renvoi direct en Commission d'un projet de loi du Conseil d'Etat (Q41), limitation des interventions et du temps de parole (Q45), système des extraits (Q46), augmentation du financement de l'Etat pour les frais de fonctionnement (Q47)), ils sont majoritairement favorables à la réduction du nombre de commissions (Q37, deux tiers de soutien), à la suppression du débat de pré-consultation et au renvoi direct en Commission aussi pour les projets de loi déposés par les députés (Q42). De plus, ils sont plutôt favorables à l'introduction de la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par un député lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate, Q44) et ils sont moins fortement opposés à l'idée que les commissions puissent prendre certaines décisions sans passer par le plenum (Q38). En revanche, ils sont comme les députés actuels fermement opposés à la suppression du droit de déposer un projet de loi (Q40), ainsi qu'à l'introduction de la possibilité de refuser l'entrée en matière sur un projet de loi déposé par le Conseil d'Etat lors de la pré-consultation (sans passer par la discussion immédiate, Q43).

En résumé, les députés sont dans l'ensemble satisfaits des horaires en vigueur pour les séances plénières et pour les séances de commissions. Parmi les modèles alternatifs, le système de session est largement rejeté. Le système de jour bloqué recueille davantage d'avis favorables, du point de vue de l'organisation de la vie de famille et – en particulier parmi les anciens députés et parmi les femmes – de la qualité du travail des parlementaires. Toutefois, les députés doutent de sa compatibilité avec la vie professionnelle. Or, le critère de la compatibilité entre vie politique et vie professionnelle, auquel s'ajoute celui du maintien d'un système de milice, sont très importants aux yeux des députés. Si une majorité en faveur du changement des horaires semble donc faire défaut, d'autres propositions de réforme, en particulier des mesures qui contribueraient à accroître l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil et à s'attaquer ainsi au problème de surcharge, semblent jouir d'un large appui politique (système des extraits, formation des parlementaires, réduction de la prise et du temps de parole, simplification des procédures pour le traitement des projets de loi et des motions, financement étatique accru du secrétariat des groupes parlementaires). Les avis sont plus partagés en ce qui concerne la réduction du nombre de commissions.



## 5 Conclusion

L'exercice du mandat de député est exigeant, tant sur le plan des connaissances et des capacités cognitives, que sur le plan de l'investissement qu'il suppose. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que la composition du Grand Conseil soit *peu représentative* de celle de la population genevoise (sous-représentation des jeunes et des personnes âgées, sur-représentation des universitaires, des indépendants et des salariés d'une association active en politique). Si le Grand Conseil genevois ne constitue pas une exception sur ce plan, on peut néanmoins s'interroger sur l'ampleur du phénomène et sur sa signification pour le recrutement des candidats à la députation. Une des questions à l'origine de cette étude était précisément de savoir si la composition socio-professionnelle du Grand Conseil était déterminée par les conditions d'exercice du mandat de député, et en particulier par les horaires en vigueur pour les séances plénières et les séances de commissions. Selon les concepteurs du PL 8830, le passage au système de "jour bloqué" permettrait de mieux concilier vie de famille et mandat de député et inciterait donc davantage les femmes, et en particulier les mères de famille, à se consacrer à un tel mandat. Les résultats de notre enquête montrent qu'une majorité de députés est sensible à cet argument. Toutefois, ils montrent aussi que le système de "jour bloqué" ne constitue pas la panacée aux yeux des députés.

Selon notre enquête, la majorité des députés actuels – et aussi la majorité des anciens députés – est en fait *satisfaite des horaires actuels* des séances plénières et des séances de commissions. Parmi les modèles alternatifs, le système de "*sessions*" est – à juste titre – clairement rejeté.<sup>29</sup> Les députés sont en revanche sensibles aux mérites du système de "*jour bloqué*" en ce qui concerne l'organisation familiale et en ce qui concerne la qualité des débats. En revanche, une nette majorité de députés (actuels et anciens) juge un tel système peu compatible avec la vie professionnelle.

Sur la question des horaires, nos résultats révèlent une différence d'appréciation entre députés masculins et féminins. Au niveau général, l'organisation de la vie de famille ne semble, certes, pas avoir constitué un

<sup>29</sup>. Dans un canton de petite taille, le regroupement des séances plénières sur plusieurs jours ne se justifie pas et comporte de nombreux inconvénients, en particulier en termes de suivi des dossiers.



obstacle insurmontable à un engagement politique: peu de députés (hommes ou femmes) ont dû reporter leur entrée en politique pour des raisons familiales; parmi les anciens députés (hommes ou femmes), la difficulté à concilier mandat politique et vie de famille n'explique guère leur décision de quitter le Grand Conseil. Cependant, une analyse plus fine met en évidence de fortes divergences de vue entre députés et députées sur la question des horaires. Premièrement, nous avons constaté que les femmes accordent une plus grande importance que les hommes au critère de compatibilité entre vie de famille et mandat de député. Deuxièmement, les députées en général, et les députées avec enfant(s) à charge, en particulier, sont nettement plus critiques que leurs homologues masculins vis-à-vis des horaires actuels, et en particulier vis-à-vis des horaires de commissions.<sup>30</sup> Troisièmement, les femmes sont nettement plus enthousiastes que les hommes à l'idée d'un système de séances durant la journée: elles voient de nets avantages au système de "jour bloqué" non seulement en ce qui concerne la vie de famille, mais aussi en ce qui concerne la qualité du travail des parlementaires.

A ce stade, il convient de souligner que les réponses à notre enquête dépendent étroitement de notre population d'enquête. Cette dernière n'est peut-être pas optimale pour évaluer l'adéquation existant entre mandat de député et vie de famille. D'une part, une enquête auprès des députés en place (ou anciens) ne couvre nécessairement pas les personnes qui ont éventuellement dû renoncer à devenir candidates au Grand Conseil pour cause d'incompatibilité avec la vie de famille. D'autre part, les hommes étant sur-représentés au Grand Conseil – et donc aussi dans notre population d'enquête – leur avis "l'emporte" sur celui des femmes lorsque l'on considère les réponses dans leur ensemble. Or, les hommes sont nettement plus favorables au statu quo en matière d'horaires, que les femmes. Si l'on en croit cependant l'avis des femmes, qui sont dans la majorité des cas plus directement concernées par les questions d'organisation de la vie de famille et de garde des enfants, le système en vigueur pose un réel problème. Dans ce sens, le fait que les femmes soient encore à ce point sous-représentées au sein du Grand Conseil – et que parmi les femmes représentées la part des mères de famille avec enfants en bas âge soit si faible – a vraisemblablement à voir avec les difficultés posées par les horaires actuels des commissions et des séances plénières. Même si ces difficultés ne sont certainement pas la

<sup>30</sup>. L'incompatibilité entre les horaires actuels de commissions et la vie de famille a d'ailleurs été soulignée spontanément par plusieurs députées dans les questions ouvertes.



seule raison de cette sous-représentation, la modification des horaires pourrait néanmoins contribuer à y remédier.

Outre ses avantages en termes de compatibilité avec la vie de famille, le système de "*jour bloqué*" semble également prometteur en ce qui concerne la qualité du travail des députés. Le gain de "fraîcheur" associé au fait de délibérer le matin ou l'après-midi ne se traduirait pas seulement en termes d'efficacité de fonctionnement, mais serait peut-être aussi à même d'améliorer le climat des débats. A en croire les résultats de notre enquête, le passage au système de séances durant la journée ne semble pourtant pas disposer d'un appui politique suffisant au sein de l'actuel Grand Conseil. La principale raison tient aux conséquences qu'un tel système aurait sur le plan professionnel. Comme son nom l'indique, le système de jour bloqué obligerait les députés à consacrer une journée entière par semaine (ou en tout cas une journée chaque deux semaines) à leur mandat. Or, pour la majorité des députés actuels et anciens interrogés, et en premier lieu pour la catégorie des indépendants, un tel aménagement semble constituer un obstacle rédhibitoire.

Dans la même logique, la priorité accordée à la compatibilité entre vie politique et *vie professionnelle* détermine clairement le soutien des députés aux horaires actuels. Ce constat est renforcé par la volonté, également nettement exprimée, de garantir la pérennité du *système de milice*. Notons cependant que cette volonté n'est pas dénuée d'ambiguïtés. Ainsi, un décompte des heures consacrées chaque semaine au mandat parlementaire montre que la plupart des députés (près de trois quarts) sont, déjà aujourd'hui, des "semi-professionnels".<sup>31</sup> Près de la moitié d'entre eux sont même des "professionnels" si l'on ajoute au temps consacré au mandat de député les autres mandats électifs et les autres activités partielles.

Ce constat nous ramène directement au problème récurrent de surcharge du Grand Conseil. Il faut bien admettre qu'un simple changement d'horaires ne suffirait pas à résoudre ce problème. A cet égard, et indépendamment de la question des horaires, une certaine *unité de vue* semble exister parmi les députés (actuels et anciens) en ce qui concerne le *besoin d'améliorer l'efficacité de fonctionnement du Grand Conseil*. Les réponses à notre enquête soulignent en tout cas une certaine disponibilité

<sup>31</sup>. Rappelons que la moitié des députés actuels exerce une activité professionnelle à 100% et que 80% d'entre eux sont engagés à plus de 75%.



à adapter certaines *procédures* dans ce sens. La simplification des procédures de traitement des projets de loi constitue un premier exemple: bien qu'elles ne disposent pas toutes d'un soutien clair parmi les députés, des propositions comme celle visant à permettre d'envoyer directement les projets de loi en Commission sans passer par le débat de pré-consultation, sont à même d'accélérer le traitement des projets de loi sans porter atteinte aux prérogatives des députés qui continueraient d'œuvrer en commission, puis lors du débat d'adoption au plenum.<sup>32</sup> De même, bien qu'elle ne soit pas trop appréciée à la gauche de l'échiquier politique, la limitation de la prise de parole (par exemple la limitation des interpellations urgentes orales) ainsi que du temps de parole serait aussi de nature à améliorer l'efficacité du Grand Conseil. Il en va de même d'une codification de la procédure de pré-consultation en matière de motions. Dans un autre registre, l'expérience faite au niveau fédéral plaide en faveur de la réduction du nombre de commissions permanentes (Linder 1999: 201), qui devrait elle aussi contribuer à la "rationalisation" des débats. De manière générale, l'amélioration de la qualité des débats et le renforcement de l'efficacité de décision du Grand Conseil (commissions et plenum) sont, vraisemblablement, le prix à payer si l'on entend venir à bout du problème de surcharge dans le cadre du système de milice existant.

Dans le même ordre d'idées, les résultats de notre enquête font apparaître une grande disponibilité à envisager une *augmentation du financement de l'Etat* pour le secrétariat des partis politiques, qui est rejetée par un parti seulement – et encore ce rejet n'est-il pas massif. Ce financement accru n'est pas contradictoire avec le maintien d'un système de milice mais est peut-être, au contraire, nécessaire à ce maintien: devant l'accroissement du volume du travail des députés, *seul un renforcement de l'assistance et de l'infrastructure permettra d'éviter une professionnalisation du mandat*. De ce point de vue, notre enquête suggère que les députés ne sont actuellement pas tous sur pied d'égalité: seule une petite minorité de députés (20%) peut compter sur une assistance personnelle (infrastructure, secrétariat, etc.); toutefois, cette proportion est supérieure à 50% parmi les salariés d'une association active en politique. La création, en 1997, des postes d'assistants parlementaires constitue un premier pas dans la direction d'une amélioration des conditions de travail des députés. La proposition du PL 8731, consistant à prévoir la création de postes de

<sup>32</sup>. Pour éviter le risque d'engorgement des commissions à laquelle la suppression du débat de pré-consultation pourrait conduire, la possibilité de refuser la prise en considération d'un projet de loi lors du tour de pré-consultation devrait être introduite en parallèle, tout au moins pour les projets de loi émanant des députés.



secrétaires de commission – comme il en existe déjà pour la commission de contrôle de gestion et pour la commission des finances – va dans la même direction. De telles mesures seraient non seulement de nature à améliorer l'efficacité du Grand Conseil et à accroître son influence dans le processus législatif, mais aussi à renforcer l'égalité des députés dans l'accomplissement de leur mandat.





## 6 Bibliographie

Auer, Andreas et Walter Kälin (1991): *Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone. La loi en droit public cantonal*, Chur: Rüegger.

Garcia, Carlos (1994). Die soziale Identität der Schweizer Parteilite. In Sciarini, Pascal, Finger, Matthias, Ayberk, Ural und Carlos Garcia. *Die Kader der Schweizer Parteien*. Zürich: Seismo, 25-40.

Heierli, Claudia (2000). *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlament?* Bern: Institut für Politikwissenschaft, Lizentiatsarbeit.

Kerr, Henri (1981). *Parlement et société en Suisse*. Saint-Saphorin: Georgi.

Linder, Wolf (1999). *Schweizerische Demokratie*. Bern: Paul Haupt Verlag.

Mazzoleni, Oscar (2003). "Democratizzazione, milizia, professionismo." *Dati* 2: 78-87.

Riklin, Alois und Silvano Moeckli (1991). Milizparlament. In *Parlamentsdienste. Le Parlement - Autorité suprême de la Confédération?* Berne: Haupt, 145-163.

Wiesli, Reto (1999). Schweiz: Miliz-Mytho und unvollkommene Professionalisierung. In Borschert, Jens. *Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien*. Opladen: Leske+Budrich.





## ANNEXE 1

### Questionnaire à l'intention des député-e-s du Grand Conseil

Bonjour!

Ce questionnaire vise à mieux connaître le profil socio-professionnel des député-e-s (première partie) et les conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat (deuxième partie). Il cherche également à connaître votre avis sur l'organisation du Grand Conseil et sur les éventuels changements à apporter dans ce domaine (troisième partie).

Nous vous remercions de bien vouloir lire attentivement les questions, ainsi que les textes explicatifs qui s'y rapportent.

Pour mémoire, le questionnaire serait de préférence à remplir *par voie électronique* (internet). Pour les personnes qui opteraient néanmoins pour cette version "papier", merci de respecter le cheminement des questions tel qu'indiqué par [→ Q...]. Pour répondre aux questions, cochez ou entourez le numéro correspondant à la réponse que vous choisissez.

En cas de question, n'hésitez pas à contacter:

- M. Pascal Sciarini, Tél. 021 694 07 60
- Mme Karin Zürcher, Tél. 021 694 07 13

#### Première partie: profil socio-professionnel

Q1. Quelle est votre profession?

Q2. Quelle est votre situation professionnelle actuelle. Etes-vous:

1. Indépendant-e [→ Q2b]
2. Salarié-e d'une entreprise privée [→ Q2b]
3. Salarié-e de l'Etat, d'une entreprise ou institution para-publique, ou d'une commune [→ Q2b]
4. Salarié-e d'une association active en politique (parti, syndicat, association patronale, association professionnelle, organisation de protection de l'environnement, etc.) [→ Q2b]



5. Salarié-e d'une association non-politique [→ **Q2b**]

6. Autre

(Homme/femme au foyer, retraité-e, étudiant-e, au chômage) [→ **Q2a**]

Q2a. Etes-vous:

1. Homme/femme au foyer [→ **Q3**]

2. Retraité-e [→ **Q3**]

3. Etudiant-e [→ **Q3**]

4. Au chômage [→ **Q3**]

Q2b. Quelle est votre taux d'activité professionnelle? ... %

Q3. Quelle est la formation la plus élevée que vous avez achevée (avec obtention du diplôme correspondant)

1. Scolarité obligatoire

2. Apprentissage, école de culture générale

3. Ecole de commerce (diplôme), maturité professionnelle

4. Lycée/gymnase/collège

5. Ecole professionnelle (infirmière) ou professionnelle supérieure (IES), école technique supérieure (Technicum), HES

6. Université, haute école ou école polytechnique fédérale

Q4. Quelle est votre situation familiale actuelle?

1. Célibataire

2. Marié-e ou vivant en couple

3. Séparé-e ou divorcé-e

4. Veuf-ve

Q5. Avez-vous un ou des enfants à charge?

1. Oui [→ **Q5a,b,c**]

2. Non [→ **Q6**]



Q5a. Combien d'enfants à charge avez-vous?

Q5b. Pouvez-vous indiquer l'âge de l'enfant le plus jeune? ... ans

Q5c. Et l'âge de l'enfant le plus âgé? ... ans

Q6. A combien s'élève votre revenu mensuel brut total, sans les indemnités et jetons de présence liés à votre mandat de député-e?

1. Moins de 3000
2. Entre 3000 et 6000
3. Entre 6001 et 9000
4. Entre 9001 et 12000
5. Entre 12001 et 15000
6. Plus de 15000

**[Seulement si vous êtes marié-e ou vivant en couple]**

Q6a. A combien s'élève le revenu mensuel brut total de votre ménage, sans les indemnités et jetons de présence liés à votre mandat de député-e?

1. Moins de 3000
2. Entre 3000 et 6000
3. Entre 6001 et 9000
4. Entre 9001 et 12000
5. Entre 12001 et 15000
6. Plus de 15000

Q7. Etes-vous propriétaire ou locataire de votre logement principal ?

1. Propriétaire
2. Locataire



## Deuxième partie: conditions d'exercice du mandat de député-e

Q8. A quel âge avez-vous obtenu votre premier mandat électif (député-e, conseiller-ère municipal-e, mairie, etc.)? ... ans

Q9. Avez-vous dû reporter ou avancer votre engagement en politique pour des raisons familiales?

1. Oui, j'ai dû le reporter
2. Oui, j'ai dû l'avancer
3. Non

Q10. Votre mandat de député-e a-t-il nécessité des aménagements dans l'organisation de votre vie familiale?

1. Beaucoup
2. Un peu
3. Peu
4. Pas du tout

Q11. Votre mandat de député-e a-t-il nécessité des aménagements de votre temps de travail ou de vos horaires de travail?

1. Beaucoup [→ Q11a]
2. Un peu [→ Q11a]
3. Peu [→ Q11a]
4. Pas du tout [→ Q12]

Q11a. Ces aménagements ont-ils été faciles à obtenir (de la part de votre employeur, le cas échéant)?

1. Très faciles
2. Assez faciles
3. Assez difficiles
4. Très difficiles



Q12. Quels sont les effets de votre mandat de député-e sur votre activité professionnelle, en termes de revenu?

1. Très favorables
2. Plutôt favorables
3. Plutôt défavorables
4. Très défavorables

Q13. Quels sont les effets de votre mandat de député-e sur votre activité professionnelle, en termes de carrière?

1. Très favorables
2. Plutôt favorables
3. Plutôt défavorables
4. Très défavorables

Q14. Votre mandat de député-e vous oblige-t-il à renoncer à des loisirs/hobbies?

1. Oui, beaucoup
2. Oui, un peu
3. Non, assez peu
4. Non, pas du tout

Q15. *En moyenne, combien d'heures par semaine consacrez-vous à votre mandat de député-e (hors périodes de vacances scolaires et de congés officiels, et de campagnes électorales)?*

Merci de tenir compte dans cette estimation des activités suivantes, directement liées à votre mandat de député: commissions et séance plénière, travaux de préparation, séance du groupe ("caucus"), temps de déplacement, rédaction de rapports et de projets de loi, téléphones et courrier (écrit et électronique), contacts avec la société civile (y compris activités de représentation liées à votre mandat de député-e).

... heures



Q16. Pouvez-vous préciser comment ce nombre d'heures se *répartit* selon vos différentes activités de député-e (attention: le total ci-dessous et le chiffre indiqué à la question précédente doivent être identiques; des fractions d'heures, par exemple 1.5 heures, sont possibles):

1. Participation aux commissions	... heure(s)
2. Participation aux séances plénières	... heure(s)
3. Travaux de préparation	... heure(s)
4. Séances de groupe ("caucus")	... heure(s)
5. Temps de déplacement	... heure(s)
6. Rédaction de rapports et de projets de loi	... heure(s)
7. Téléphones et courrier (écrit et électronique)	... heure(s)
8. Contacts avec la société civile (y compris activités de représentation)	... heure(s)
<b>Total</b>	<b>... heures</b>

*Attention: ce total doit correspondre au chiffre indiqué en réponse à la Q15.*

Q17. En-dehors de l'appui fourni par votre parti ou par le service du Grand Conseil, disposez-vous personnellement d'une assistance (infrastructure) dans l'exercice de votre mandat de député-e?

1. Oui
2. Non

Q18. Estimez-vous que les indemnités (jetons de présence) dédommagent adéquatement le travail fourni dans l'exercice du mandat de député-e (indépendamment de la question de la rétrocession des jetons au parti)?

1. Tout à fait
2. Plutôt
3. Plutôt pas
4. Pas du tout





Q19. En lien avec votre mandat de député-e, exercez-vous des mandats dans les Commissions et délégations officielles (Fondations immobilières, Conseils d'administration, Hôpitaux, etc.)?

1. Oui [→ **Q19a**]
2. Non [→ **Q20**]

Q19a. En moyenne, combien d'heures par semaine consacrez-vous à ces mandats dans les Commissions et délégations officielles? ... heures

Q20. A côté de votre mandat de député-e, exercez-vous d'autres mandats électifs, au niveau fédéral (Conseiller-ère national-e) ou au niveau communal (Conseiller-ère municipal-e, Conseiller-ère administratif-ve, Maire ou Adjoint-e)?

1. Oui [→ **Q20a**]
2. Non [→ **Q21**]

Q20a. En moyenne, combien d'heures par semaine consacrez-vous à ces autres mandats électifs (hors périodes de vacances scolaires et de congés officiels, et de campagnes électorales; merci de penser à inclure tout ce que ces mandats impliquent)? ... heures

Q21. A côté des activités directement liées aux mandats électifs que vous exercez, combien d'heures par semaine consacrez-vous en moyenne aux activités de votre parti (comités, groupes de travail, etc., hors périodes de vacances scolaires et de congés officiels, et de campagnes électorales)? ... heures

Q22. Quel moyen de transport utilisez vous principalement pour vous rendre aux séances plénières ou aux séances de Commission ?

1. Train
2. Voiture
3. Moto/scooter
4. Taxi
5. Tram ou bus
6. Vélo
7. A pied



Q23. En moyenne, combien de temps (en minutes) vous faut-il pour vous rendre aux séances plénières ou aux séances de Commission (pour un trajet simple course)? ... minutes

**Troisième partie: évaluation du mode du fonctionnement actuel du Grand Conseil et des propositions de réforme**

Q24. L'horaire habituel des séances plénières (jeudi 17h-23h et vendredi 17h-23h + 14h-17h en cas de besoin) vous convient-il?

1. Tout à fait
2. Plutôt
3. Plutôt pas
4. Pas du tout

Q25. Commentaires?

Q26. L'horaire habituel des séances de commission (12-14h ou 17h-19h) vous convient-il?

1. Tout à fait
2. Plutôt bien
3. Plutôt pas
4. Pas du tout

Q27. Commentaires?



Plusieurs projets de réforme du Grand Conseil sont en discussion actuellement. Ainsi, le PL 8830 demande le passage à une séance plénière d'une journée une fois par mois. Il envisage le même type de changement pour les commissions, à savoir le passage à des séances de commissions durant la journée (système de "jour réservé"). En tenant compte du fait que le Grand Conseil siège environ 150 heures par année, il faudrait en fait prévoir deux journées par mois pour les séances plénières (ou une demi-journée par semaine).

Une autre solution pour les séances plénières serait d'adopter le système en vigueur au niveau fédéral, à savoir des sessions d'une semaine entière, soit trois à quatre sessions par année.

Les questions qui suivent visent à connaître votre appréciation des effets de ces deux propositions sur le plan de la qualité du travail des député-e-s, sur le plan professionnel, et sur le plan de l'organisation familiale.

Q28. Sur le plan de la *qualité du travail des parlementaires*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à siéger *durant la journée*, comme le préconise le PL 8830?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages

Q29. Sur le plan *professionnel*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à siéger *durant la journée*, comme le préconise le PL 8830?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages



Q30. Sur le plan de *l'organisation familiale*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à siéger *durant la journée*, comme le préconise le PL 8830?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages

Q31. Sur le plan de la *qualité du travail des parlementaires*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à adopter le système de *session d'une semaine* entière trois ou quatre fois par année (système des Chambres fédérales)?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages

Q32. Sur le plan *professionnel*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à adopter le système de *session d'une semaine* entière trois ou quatre fois par année (système des Chambres fédérales)?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages



Q33. Sur le plan de *l'organisation familiale*, voyez-vous personnellement plutôt des avantages ou des désavantages à adopter le système de *session d'une semaine* entière trois ou quatre fois par année (système des Chambres fédérales)?

1. Beaucoup d'avantages
2. Plutôt des avantages
3. Ni avantages ni désavantages
4. Plutôt des désavantages
5. Beaucoup de désavantages

Q34. De manière générale, quel est selon vous le critère le plus important pour le choix des horaires des séances plénières et des séances de commissions?

1. Assurer le suivi des dossiers et la continuité du travail parlementaire
2. Garantir un bon taux de présence des députés aux séances
3. Rendre conciliables vie de famille et vie politique
4. Garantir le maintien d'un vrai système de milice
5. Revaloriser l'image du/de la député-e au sein de la population
6. Rendre conciliables vie professionnelle et vie politique
7. Accélérer le traitement des dossiers

Q35. Et quel est le second critère le plus important?

1. Assurer le suivi des dossiers et la continuité du travail parlementaire
2. Garantir un bon taux de présence des députés aux séances
3. Rendre conciliables vie de famille et vie politique
4. Garantir le maintien d'un vrai système de milice
5. Revaloriser l'image du/de la député-e au sein de la population
6. Rendre conciliables vie professionnelle et vie politique
7. Accélérer le traitement des dossiers



Q36. Et quel est le troisième critère le plus important?

1. Assurer le suivi des dossiers et la continuité du travail parlementaire
2. Garantir un bon taux de présence des députés aux séances
3. Rendre conciliables vie de famille et vie politique
4. Garantir le maintien d'un vrai système de milice
5. Revaloriser l'image du/de la député-e au sein de la population
6. Rendre conciliables vie professionnelle et vie politique
7. Accélérer le traitement des dossiers

Q37. Indépendamment de la question des horaires de séances, le PL 8701 demande de modifier le système de commissions, en *réduisant fortement le nombre de commissions* (à une douzaine). Cette modification permettrait de spécialiser encore davantage les membres des commissions, mais la charge et la durée de chaque commission augmentera en conséquence. Que pensez-vous de cette proposition de réduction du nombre des commissions? Etes-vous:

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Au-delà des questions d'horaires et de la réforme du système de commissions, d'autres propositions ont été avancées pour améliorer l'efficacité du travail des parlementaires. Dans quelle mesure êtes-vous pour ou contre les propositions suivantes:

Q38. Permettre aux commissions de prendre certaines décisions sans passer par le Grand Conseil?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre



Q39. Améliorer la formation des députés, en particulier en matière de technique législative?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q40. Supprimer le droit de chaque député de déposer un projet de loi?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q41. Supprimer le débat de préconsultation en séance plénière et envoyer tout projet de loi *déposé par le Conseil d'Etat* directement en commission?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q42. Supprimer le débat de préconsultation en séance plénière et envoyer tout projet de loi *déposé par un député* directement en commission?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q43. Introduire la possibilité de *refuser l'entrée en matière* sur un projet de loi *déposé par le Conseil d'Etat* lors de la préconsultation (sans passer par la discussion immédiate)?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre



Q44. Introduire la possibilité de *refuser l'entrée en matière* sur un projet de loi *déposé par un député* lors de la préconsultation (sans passer par la discussion immédiate)?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q45. Limiter davantage le temps de parole (nombre et durée possibles des interventions) durant les séances plénières?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q46. Extraire de l'ordre du jour normal les objets ayant bénéficié d'un soutien unanime ou quasi-unanime en Commission et les traiter à heure fixe en séance plénière?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre

Q47. Augmenter le financement de l'Etat pour les frais de fonctionnement (secrétariat) des partis politiques (groupes parlementaires)?

1. Tout à fait pour
2. Plutôt pour
3. Plutôt contre
4. Tout à fait contre





Le questionnaire est maintenant terminé. Nous vous remercions infiniment pour votre collaboration. Il ne vous reste plus qu'à envoyer le questionnaire rempli à l'adresse suivante:

Prof. Pascal Sciarini  
Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)  
Rte de la Maladière 21  
1022 Chavannes-près-Renens



**ANNEXE 2***Tableau: taux de réponses au questionnaire par parti, députés actuels*

Parti politique	Nombre sièges	Réponses		Non-réponses	Taux de réponse (en%)
		sur papier	voie électronique		
Libéral	23	12	10	1	96
PS	19	10	8	1	95
AdG	13	6	1	6	54
PDC	12	2	5	5	58
PRD	12	8	2	2	83
Verts	11	6	5	0	100
UDC	10	7	1	2	80
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>51</b>	<b>32</b>	<b>17</b>	<b>83</b>

*Tableau: taux de réponses au questionnaire par parti, anciens députés*

Parti politique	Total	Réponses		Non-réponses	Taux de réponse (en %)
		sur papier	voie électronique		
Libéral	14	1	7	6	57
PS	15	9	2	4	73
AdG	9	2	2	5	44
PDC	10	8	1	1	90
PRD	8	2	4	2	75
Verts	10	3	5	2	80
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>25</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>70</b>

Note: trois personnes sont à l'étranger et donc non incluses dans la population d'enquête





### ANNEXE 3



Institut de hautes études en administration publique  
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne  
et à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

#### ***Premiers résultats de l'enquête suisse sur les administrations cantonales 2002 (ECAV02)***

#### **Comment les cantons financent les politiciens et les partis?**

Recruter oui, payer non : les partis, principaux acteurs de la vie politique dans les cantons, restent largement tributaires pour leur financement des contributions de leurs membres et de leurs sponsors. Seuls les cantons de Genève et Fribourg octroient une aide étatique directe – mais faible – aux partis.

La plupart des cantons paient une contribution indirecte, mais également faible, aux fractions parlementaires. Les indemnités versées aux parlementaires sont nettement plus substantielles. Quant au mandat de conseiller d'Etat, il est mieux rétribué dans les grands cantons.

Ce sont là quelques résultats tirés de la nouvelle enquête sur les administrations cantonales 2002 (ESAC02). L'ensemble des résultats sera prochainement disponible sur internet ([www.badac.ch](http://www.badac.ch)).

#### **Financement direct des partis uniquement à Genève et Fribourg**

Il n'y a pratiquement pas de financement direct des partis dans les cantons suisses. En 2001, seuls les cantons de Fribourg et Genève connaissaient un tel financement, avec 302'000 francs (GE) et 150'000 francs (FR) versés aux partis cantonaux.

Cela ne signifie pourtant pas qu'il n'y a pas de soutien aux partis dans les 24 autres cantons. En fait, la plupart des cantons octroient des contributions aux fractions parlementaires (voir Tableau 1 et Graphique 1). Ces contributions ont aussi pour but de soutenir indirectement les partis, sans passer par la voie du financement direct, plus sensible politiquement.



Cependant, le montant versé aux partis cantonaux au titre des contributions aux fractions parlementaires est également relativement faible: guère plus de trois millions pour l'ensemble des cantons (voir Tableau 1 ci-dessous). Par comparaison, le total des dépenses annuelles des partis cantonaux a été estimé à environ 18 à 20 millions de francs en 1997, et jusqu'à 30 à 34 millions de francs pour des années électorales (Ladner/Braendle 2001). Ce montant est vraisemblablement encore plus élevé aujourd'hui.

Tableau 1 : *Contribution des cantons suisses aux partis et aux fractions parlementaires 2001 (Total)*

Total	
Parti	452'000 francs
Fraction	3'302'000 francs
Total	3'754'000 francs

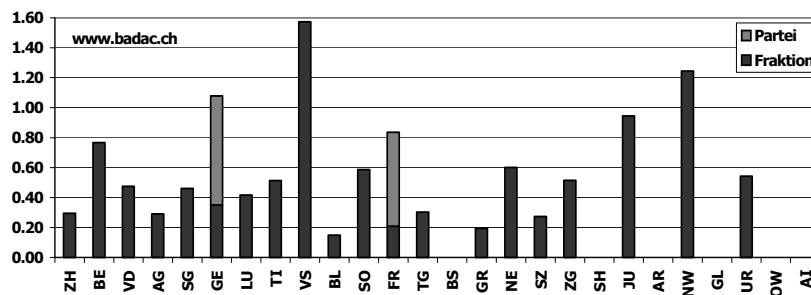
Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

#### Des données complètes pour les services publics et l'organisation administrative des cantons

«L'enquête sur les administrations cantonales 2002» (ESAC02) fournit, pour 2001, de nouveaux éclairages sur les parlements, les gouvernements et les administrations cantonales. L'enquête recense également les effectifs, les salaires ainsi que des informations portant sur les instruments de planification, de contrôle, de formation et d'évaluation. Cette enquête a été réalisée entre novembre 2002 et juin 2003 auprès de 26 cantons et 164 départements et alimente la «Banque de données des cantons et des villes suisses» (BADAC). La BADAC est un service qui est financé par les cantons et les villes suisses. Ce projet est géré et développé par l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), sous la direction du Prof. Pascal Sciarini et du Dr. Christophe Koller (Chef de projet).

Graphique 1 : *Contributions aux partis et aux fractions parlementaires dans les cantons suisses, en francs par habitant en 2001*

Cantons triés selon la taille de la population



Nb Les cantons de Bâle-Ville, de Schaffhouse, de Glaris et les deux Appenzell n'octroient aucune aide.

Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002



De leur côté, les indemnités versées aux parlementaires offrent un soutien nettement plus substantiel que les contributions aux partis ou aux fractions parlementaires (voir tableau 2 en annexe). Exprimées par tête d'habitant, les indemnités les plus importantes sont versées par le petit canton d'Appenzell Rhodes intérieures (18 francs par habitant), mais ce résultat s'explique avant tout par la petite taille de la population de ce canton. Pour l'ensemble des cantons, le total des indemnités versées aux parlementaires est 6 fois supérieur aux contributions directes et indirectes octroyées aux partis et aux fractions. Lorsqu'elles sont rétrocédées aux partis, ces indemnités assurent aussi une source importante de financement.

### **Les parlementaires cantonaux obtiennent en moyenne 200-300 francs par jour de séance**

Les indemnités versées aux parlementaires varient fortement d'un canton à l'autre, non seulement du point de vue du montant octroyé, mais aussi de la manière de le calculer. Généralement, une demi-journée de présence est payée de 100 à 150 francs et une journée de 200 à 300 francs (état: 2003). Le montant des indemnités parlementaires est généralement proportionnel au volume de travail fourni par les politiciens. On peut toutefois clairement distinguer deux types de systèmes: l'un demeure proche du système de milice traditionnel (avec des indemnités plus faibles), l'autre tend davantage vers la professionnalisation et considère les parlementaires comme une force de travail hautement qualifiée devant être rémunérée adéquatement.

Ainsi, des indemnités au-dessus de la moyenne sont versées aux parlementaires des cantons de Zürich (200 francs pour une demi-journée, plus 4000 francs de forfait annuel), du Tessin (200 francs pour deux heures de séance), de Genève (100 francs par heure), de Zug (184 francs pour une demi-journée et 307 francs pour une journée complète), de Vaud (350 francs pour une journée complète) et du Valais (180 francs pour une demi-journée et 250 francs pour une séance d'une journée).

A l'inverse, les cantons d'Appenzell Rhodes intérieures (60 francs par demi-journée, 120 francs par journée complète), d'Appenzell Rhode extérieurs (150 francs pour une journée), et d'Uri (75/105 francs par demi-journée, resp. journée complète) rémunèrent plus chichement leurs parlementaires.

A cela s'ajoutent encore les indemnités pour les dépenses de déplacement, de repas et, parfois, pour les nuitées ainsi que des primes pour une

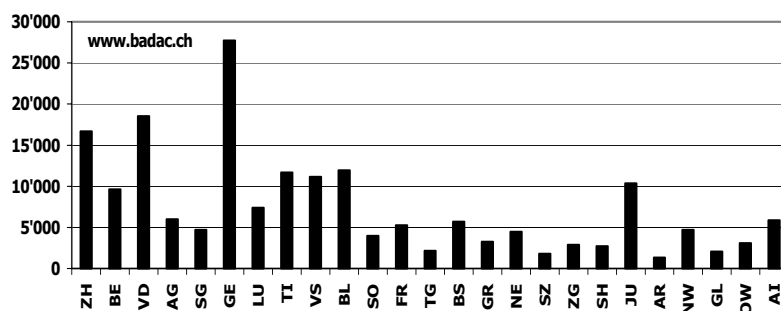


charge de présidence de Conseil ou de commission, ou encore pour la rédaction de rapports.

Dans certains cantons, les indemnités se basent entièrement (NW) ou en partie (ZH, BL, FR) sur une somme forfaitaire annuelle. Ainsi, il importe de bien comparer les sommes octroyées pour l'ensemble des indemnités existantes.

En 2001, les indemnités totales versées par parlementaire s'échelonnaient d'un minimum de 1300 francs (AR) à un maximum de 27'000 francs pour Genève (cf. graphique 2).

Graphique 2 : **Indemnités annuelles par parlementaire en 2001, en francs**  
Cantons triés selon la taille de la population



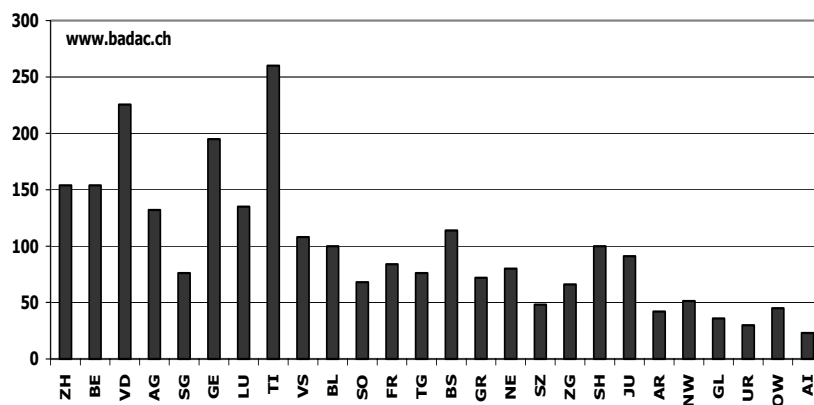
Nb Pas de données pour Uri.

Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

A taille de canton égale, des indemnités relativement élevées sont versées dans les cantons latins tels que Genève, Vaud, Valais, Jura et Tessin ainsi que dans les cantons de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes extérieures. Cependant, il faudrait tenir compte ici de la charge de travail des parlementaires, qui varie fortement d'un canton à l'autre et pas seulement en fonction de la taille du canton. Le graphique 3, qui présente le nombre d'heures total des séances plénières, illustre bien ces différences de charge de travail. Ce chiffre varie de 23 (AI) à 260 (TI). Idéalement, il faudrait encore tenir compte des travaux des commissions. Ainsi, le montant élevé des indemnités versées aux parlementaires genevois et vaudois s'explique aussi par l'existence d'un système de commissions extrêmement développé (si les 6 commissions permanentes du canton d'Appenzell Rhodes intérieures se sont réunies à 24 reprises en 2001, les 24 commissions genevoises se sont réunies 700 fois).



Graphique 3 : **Durée totale des séances plénières, en heures en 2001**  
Cantons triés selon la taille de la population



Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

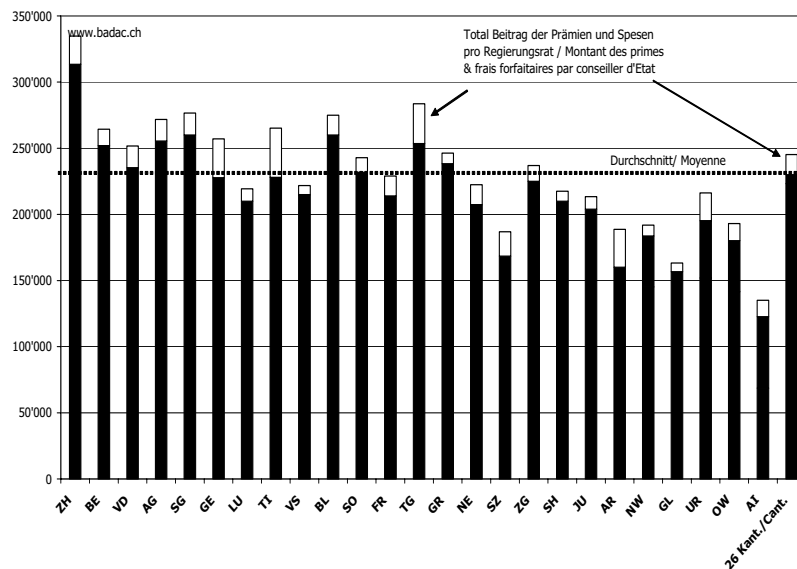
### Les grands cantons paient mieux leurs conseillers d'Etat, surtout en Suisse allemande

Presque tous les cantons suisses ont aujourd'hui des conseillers d'Etat employés à plein temps. Dans les cantons où ce n'est pas encore formellement le cas (AI, NW, OW, UR; à Schwytz, le degré d'emploi peut varier en fonction de la répartition des départements), le temps de travail équivaut tout de même en règle générale à un équivalent plein temps. Les traitements versés aux conseillers d'Etat atteignent voire dépassent ceux des classes les plus élevées des administrations cantonales.

Contrairement aux indemnités pour les parlementaires, les salaires versés aux conseillers d'Etat sont tendanciellement plus élevés en Suisse alémanique qu'en Suisse romande (voir Tableau 2 en annexe). Mais les différences entre cantons s'expliquent avant tout par la taille de la population. Le graphique 4 montre ainsi une corrélation étroite entre la taille du canton et le montant du salaire versé. Extrapolé à un équivalent plein temps et en tenant compte du montant total des primes et des frais forfaitaires, un membre du gouvernement gagne 135'000 francs à Appenzell Rhodes intérieures et 200'000 francs de plus à Zürich (335'000 francs). Le traitement s'établit à 232'000 francs pour l'ensemble des conseillers d'Etat des 26 cantons (moyenne pour un équivalent plein temps).



Graphique 4 : **Salaire annuel des conseillers d'Etat en 2001, en francs**  
Cantons triés selon la taille de la population



Nb Pas de données pour Bâle-Ville; AI, NW, OW, UR : extrapolation pour un équivalant plein temps.

Source: IDHEAP: Enquête sur les administrations cantonales 2002

### Renseignements:

Il est possible de télécharger le communiqué de presse ainsi que d'autres données chiffrées à partir de notre rubrique d'informations [www.badac.ch](http://www.badac.ch).

Pour toutes questions, veuillez contacter Christophe Koller, responsable du projet BADAC (Tél. 021 694 07 67; [christophe.koller@idheap.unil.ch](mailto:christophe.koller@idheap.unil.ch))

dab/ck 2.9.2003



