

Koller Christophe

Administrations publiques et autorités cantonales

Analyses sur la base des résultats de l'enquête BADAC
sur les administrations cantonales 2004

Working paper de l'IDHEAP 14/2006

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome

L'Université pour le service public

Administrations publiques et autorités cantonales
Analyses sur la base des résultats de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales
2004

Kantonale Verwaltungen und Behörden
Analyse auf Grund der Resultate der BADAC-Erhebung über die kantonalen Verwaltungen
2004

Christophe Koller

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

Working paper de l'IDHEAP no 14/2006
Mars 2007

Ce document se trouve sur notre site Internet: <http://www.idheap.ch> > publications > Working paper

© 2007 IDHEAP, Chavannes-près-Renens

Zusammenfassung

Den öffentlichen Verwaltungen und politischen Behörden wird, insbesondere was die kantonale Ebene betrifft, wenig Aufmerksamkeit geschenkt. In dieser Studie werden die Verwaltungsstrukturen, das Profil des Personals des öffentlichen Dienstes sowie die kantonalen politischen Behörden (Regierungen und Parlamente) untersucht. Insbesondere wird auf die Alters-, Geschlechts- und Dienstaltersstruktur sowie auf die Anstellungstypen der Akteure des öffentlichen Dienstes eingegangen. Ebenfalls wird die Stärke der politischen Parteien in den kantonalen Parlamenten und Regierungen in Form von Grafiken, Karten und Tabellen aufgezeigt.

Diese Studie wurde im Rahmen der Arbeiten der BADAC durchgeführt (Datenbank der Kantone und der Schweizer Städte). Sie stellt die ersten Ergebnisse der letzten BADAC-Untersuchung über die kantonalen Verwaltungen (ESAC04) vor, die durch Daten des Bundesamtes für Statistik vervollständigt wurden. Die Ergebnisse sind nach Kantonen und Sprachregionen aufgeschlüsselt. Die Mehrzahl der in dieser Studie verwendeten Daten können auf der Internetseite der BADAC (www.badac.ch) abgerufen und heruntergeladen werden. Die benutzten Indikatoren weisen jeweils eine Identifikationsnummer auf, welche den Rückschluss auf die Datenquelle und die Berechnungsmethode erlaubt.

Résumé

Les administrations publiques et les autorités politiques sont méconnues sur le plan suisse, notamment au niveau cantonal. Les thèmes traités dans cette étude couvrent les structures administratives, le personnel de la fonction publique ainsi que les autorités politiques cantonales (gouvernements et parlements). L'étude dresse le portrait des acteurs du secteur public en tenant compte de l'âge, du sexe, de l'expérience et du statut d'emploi. Elle présente également la force des partis dans les parlements et les gouvernements sous forme de graphiques, de cartes et de tableaux.

L'étude s'inscrit dans le cadre des travaux d'analyses de la BADAC (Base de données des cantons et des villes suisses). Elle présente les résultats de la dernière enquête sur les administrations cantonales (ESAC04), complétés par des données de l'Office fédéral de la statistique. Les résultats sont ventilés par canton mais aussi selon la langue majoritaire dans le canton. La plupart des données peuvent être téléchargées depuis le site de la BADAC (www.badac.ch). Les indicateurs retenus possèdent des codes d'identification avec un système de renvoi aux sources et aux méthodes de calculs.

Table des matières

Zusammenfassung	1
Résumé	1
Abréviations	3
Introduction	4
A La modernisation des structures administratives	7
1.1 Réduction du nombre de départements.....	7
1.2 Augmentation du nombre des services.....	9
B Les employés de la fonction publique	13
B.1 Le Poids de l'Etat et son évolution	13
1.3 La densité administrative.....	14
1.4 Tendance : augmentation puis stabilisation des emplois du secteur public.....	16
1.5 Forte décentralisation des emplois au niveau des cantons et des communes.....	18
1.6 L'éducation et la santé : les deux grands domaines de l'emploi public.....	22
B.2 Le profil de la fonction publique cantonale	26
1.7 Une source d'emplois importante pour les femmes.....	26
1.8 Les jeunes peu présents dans les administrations publiques.....	27
1.9 Type d'engagements et statuts des employés.....	30
1.10 Années de services et rotation du personnel.....	32
C Le Profil des autorités politiques cantonales	36
C.1 Les gouvernements cantonaux	36
1.11 Les exécutifs et la place des femmes.....	36
1.12 Profil politique: quatre gouvernements avec une majorité de gauche.....	37
1.13 L'âge des conseillers d'Etat et limites d'accès aux exécutifs.....	39
1.14 Traitements et rentes des conseillers d'Etat.....	40
1.15 Instruments de pilotage des gouvernements et des administrations cantonales.....	42
C.2 Les parlements cantonaux	45
1.16 La taille des parlements : une question très actuelle.....	45
1.17 Profil politique des députés: plutôt à droite avec un accroissement de la polarisation.....	47
1.18 Sous-représentation des femmes en politique.....	52
1.19 L'arène politique dominée par des députés plutôt âgés.....	55
1.20 Profil socioprofessionnel: surreprésentation des indépendants et des agents du secteur public.....	58
1.21 La charge de travail des députés varie fortement d'un canton à l'autre.....	63
1.22 Indemnités parlementaires : des parlements de milice mais tendance à la professionnalisation.....	64
1.23 Zoom sur les commissions parlementaires.....	66
Conclusion	71
Bibliographie	76
Annexes	79
1.24 Questionnaire, méthodes et définitions de l'enquête BADAC 2004.....	79
1.24.1 Questionnaire.....	79
1.24.2 Méthodes.....	79
1.24.3 Définitions.....	80
1.25 Liste des services des administrations cantonales au 31.12.2004.....	81
1.26 Tableaux supplémentaires.....	82

ABRÉVIATIONS

Les cantons

AG	Argovie	NW	Nidwald
AI	Appenzell Rhodes Intérieures	OW	Obwald
AR	Appenzell Rhodes Extérieures	SG	Saint-Gall
BE	Berne	SH	Schaffhouse
BL	Bâle-Campagne	SO	Soleure
BS	Bâle-Ville	SZ	Schwytz
FR	Fribourg	TG	Thurgovie
GE	Genève	TI	Tessin
GL	Glaris	UR	Uri
GR	Grisons	VD	Vaud
JU	Jura	VS	Valais
LU	Lucerne	ZG	Zoug
NE	Neuchâtel	ZH	Zurich

Les principaux partis en Suisse

Lega	Lega dei Ticinesi	PLS	Parti libéral suisse
PDC	Parti démocrate-chrétien	PRD	Parti radical démocratique
PdT	Parti du travail	PS	Parti socialiste
PES	Parti écologique suisse	UDC	Union démocratique du centre
PEV	Parti évangélique		

Liens utiles :

- **IDHEAP** (Institut de hautes études en administration publique), <http://www.idheap.ch/aspi> (Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles).
- **BADAC** (Base de données des cantons et des villes suisses), <http://www.badac.ch>
- **ESAC04** (Enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004) : http://www.badac.ch/FR/databank/cantons/2004/enquete/ESAC04_Cantons_071105.pdf

Abréviations couramment utilisées par la BADAC: <http://www.badac.ch/FR/news/abreviation.html>
Définitions de la BADAC: <http://www.badac.ch/FR/news/definition.html>

Copyright : Idheap / Badac, Mars 2007

INTRODUCTION

La démocratie directe, le système de concordance et le fédéralisme suisses sont souvent présentés comme un modèle pour le développement d'une bonne gouvernance au niveau international. Même l'Europe en construction semble inspirée par le système politique suisse, conforté par une population helvétique s'illustrant systématiquement par une bonne confiance placée envers les autorités et les administrations publiques par rapport à la moyenne européenne.

Depuis une vingtaine d'années, les pressions exercées sur les trois niveaux de l'Etat en Suisse (Confédération, cantons, communes) par l'économie (mondialisation, marchés concurrentiels, croissance), la démographie (vieillesse de la population, augmentation de la population étrangère), la science et la technologie (révolution de l'information) et la politique (construction de l'Europe ; changement de clivages politiques), poussent aussi les cantons à réformer leurs institutions (révisions des Constitutions cantonales¹, réformes parlementaires et administratives, réorganisation des organes de pilotage).

Un constat s'impose: l'élection du gouvernement par le peuple et le poids croissant des administrations (cantonales) ont renforcés partout les exécutifs et affaiblis les législatifs (Kölz 2005). Et le contrôle des députés sur les actions et les prérogatives de l'Etat fait actuellement l'objet d'un nouveau débat sur le plan suisse.

Cette publication fournit un instantané des Etats cantonaux, une mesure à un moment précis des 26 administrations cantonales (2004-2006) tout en essayant de dégager des tendances récentes (1985-2006)². Elle s'inscrit dans le cadre des travaux de sciences politiques (Kriesi 1978, Ladner 2003, Sciarini 2003, Varone 2006, Vatter 2002), de sciences administratives (Geser 1981, Germann 1996, Camelli 2004,), de sociologie des organisations (Crozier 1963, 1977, Weber 1968, Melis 1998) et de sociologie des élites politique (Gruner 1978, Ruffieux 1974, Roth 1994, Wicki 2006; Cf. Bibliographie en annexe).

Nous pensons que ce type d'étude interdisciplinaire est amené à se développer au niveau suisse afin de pouvoir mieux comprendre les structures du fédéralisme helvétique et le rôle de l'Etat, plus particulièrement au niveau des acteurs de la politique et des administrations cantonales.

Le fédéralisme d'exécution repose sur 26 entités cantonales décentralisées, laissant finalement peu de place aux tâches relevant uniquement de l'Administration fédérale (défense nationale et affaires étrangères). Pourtant, malgré le renforcement de la place des cantons dans l'architecture

¹ Révisions totale par ex. en Argovie (1980), à Berne (1993), dans les Grisons (2003), au Tessin (1997), à Schaffhouse (2002), à St-Gall (2001), à Fribourg (2004) et dans le canton de Vaud (2002)). Source : IDHEAP-BADAC http://www.badac.ch/NE/tableaux/cantons/2/Cs2_12.xls .

² Nous nous limiterons ici à présenter les résultats par canton avec, dans certains cas, une agrégation des résultats en fonction de la langue majoritaire dans le canton (Suisse romande : Fribourg, Jura, Genève, Neuchâtel, Vaud, Valais ; Suisse italienne : Tessin ; Suisse allemande : solde des cantons). NB. Nous avons ainsi classé les cantons de Fribourg et du Valais parmi les cantons romands alors que Berne a été classé parmi les cantons alémaniques.

confédérale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale³, le fonctionnement et le profil de ces institutions intermédiaires restent largement méconnus du grand public et d'une majorité des élus⁴.

Cette étude décrit les administrations publiques cantonales au niveau des structures et des acteurs. Elle présente le profil et les fonctions des exécutifs et des législatifs cantonaux en utilisant les résultats les plus récents disponibles. Elle exploite prioritairement les données tirées de l'enquête BADAC sur les administrations cantonales 2004⁵.

La première partie, consacrée à la description des structures, présente les administrations sous l'angle de l'organisation tout en montrant l'évolution du nombre de départements et de services depuis le début des années 1990.

La seconde partie décrit les employés de la fonction publique au niveau des cantons, la densité administrative par rapport à la population active et la population résidente ainsi que l'évolution des effectifs depuis le milieu des années 1980. La répartition des emplois par niveau administratif et par domaine d'activité fait l'objet de sous-chapitres. L'étude dresse également le portrait des agents publics de la fonction publique centrale cantonale⁶ en tenant compte du sexe, de l'âge, de l'expérience acquise et du statut d'emploi. Elle présente aussi le taux de rotation du personnel au cours de l'année 2004.

La troisième partie de l'étude dresse le profil des autorités politiques au niveau de l'exécutif puis du législatif. Elle présente dans des sous-chapitres les autorités cantonales en tenant compte du sexe, de l'âge et de la répartition partitique. Les salaires et les rentes des (anciens) conseillers d'Etat ainsi que les instruments de pilotage des administrations font également l'objet d'une analyse. Ce travail présente encore les députés selon la catégorie socio-professionnelle, le nombre et le type de séances plénières, les indemnités versées et, finalement, le nombre et les missions des commissions parlementaires permanentes et ad hoc.

L'étude des administrations publiques et des autorités cantonales ne peut être conçue sans un recours plus large aux sources quantitatives et qualitatives ainsi que le croisement raisonné de celles-ci. En Suisse, ce ne sont pas les sources qui manquent mais plutôt les chercheurs et les programmes de recherche portant sur l'analyse de l'Etat et son fonctionnement.

Une réflexion approfondie permettant aussi d'améliorer les outils et les indicateurs de comparaisons intercantonaux et internationaux, dans le cadre d'une approche multi-niveaux (Etat central, administrations régionales et locales) devrait déboucher sur de nouveaux développements intéressants non seulement pour l'administration mais aussi pour les politiques et la population en général.

Il serait aussi nécessaire de soutenir davantage les recherches portant sur l'Etat en Suisse dans un cadre d'une approche comparative longitudinale tout en posant les bases d'un véritable sys-

³ Confirmé par la Nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons acceptée par le peuple en 2004.

⁴ La Suisse ne dispose pas d'étude récente présentant l'ensemble des institutions cantonales et encore moins décrivant leurs administrations. L'IDHEAP (www.idheap.ch) et la BADAC (www.badac.ch) contribuent à combler cette lacune avec des contributions régulières depuis le début des années 1990. V. Bochsler, Koller et al. (2004). Les cantons sous la loupe. (Autorités, employés publics, finances), Berne Haupt.; Koller et al. (2006). Mémento statistique des administrations et des autorités cantonales / Statistischer Übersicht zu den kantonalen Verwaltungen und Behörden, Lausanne : IDHEAP / BADAC.

⁵ Le questionnaire complet peut être téléchargé au format pdf : http://www.badac.ch/FR/databank/cantons/2004/enquete/ESAC04_Cantons_071105.pdf. Il se trouve également en annexe. Tous les résultats sont disponibles via www.badac.ch.

⁶ Sans les établissements de l'éducation et de la santé.

tème de monitoring des institutions publiques qui permettra de mieux comprendre le fonctionnement et les transformations du système politico-administratif suisse.

A LA MODERNISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

La modernisation des structures administratives publiques se traduit depuis un certain nombre d'années par la rationalisation des modes de travail et de fonctionnement ainsi que par la simplification des procédures devant conduire idéalement à une plus grande transparence, à moins de bureaucratie ainsi qu'à une amélioration des services fournis à la collectivité. Cette modernisation touche autant l'Administration fédérale que les administrations cantonales et communales.

Or, l'analyse des nombreuses réformes menées ces dernières années dans les cantons suisses met en évidence un renforcement des organes d'états-majors, des départements et des gouvernements par rapport aux législatifs et aux administrations avec des tendances plutôt contradictoires (Bochsler, Koller et al. 2004 ; Rieder et Wiedmer 2003).

A l'instar de l'Administration fédérale, les administrations cantonales ont sans aucun doute été influencées par les vagues de modernisation (venues des Etats-Unis) et ayant touché d'abord le secteur privé à partir des années 1970. Les entreprises publiques cantonales (souvent monopolistiques), les prérogatives des administrations et la « bureaucratisation » furent de plus en plus remises en cause d'abord par l'économie mais aussi par les politiques et les médias. Cette remise en cause du poids de l'Etat dans l'économie et dans la société, construite dans l'entre-deux-guerre pour répondre aux crises mondiales et renforcée par la montée de l'Etat social explique en grande partie les restructurations et les réorganisations que nous présentons sommairement dans les pages suivantes. L'objectif premier, dans la plupart des cantons, était certainement de réduire l'emprise de l'Etat, aussi dans les cantons, afin de permettre aux entreprises d'occuper de nouveaux terrains d'investissements souvent prometteurs.

L'Etat peut-il être géré comme une entreprise, répondant ainsi à des critères d'efficacité et de rationalisation issus du secteur privé, orienté non plus sur des citoyens mais sur des clients ayant des besoins à satisfaire? Nous ne répondons pas ici à cette question mais elle soutend toute la réflexion sur la modernisation des administrations publiques tant sur le plan national qu'international.

1.1 RÉDUCTION DU NOMBRE DE DÉPARTEMENTS

Un des buts déclarés des réorganisations administratives de ces 20 dernières années est de réduire le poids de l'Etat ainsi que le personnel qu'il emploie autant au niveau de la Confédération, des cantons et des communes.

Sur la plan cantonal, la réorganisation des structures administratives supérieures conduit à davantage de concentration, soit à un nombre plus faible de départements (5 ou 7) et par conséquent à un nombre plus élevé de services subordonnés⁷.

Alors que la diminution du nombre de départements atteint 25% entre 1990 et 2006 (passant de 208 à 156), le nombre de services a augmenté, quant à lui, dans une proportion inverse (+18% entre 1990 et 2004, passant de 1070 à 1262) comme si la modernisation avait d'abord permis d'aplanir les superstructures sans diminution réelle de la taille de l'Etat (Voir tableau [Dsi2.31](#) page suivante et tableau [D.2.31](#) en annexe). Le nombre de départements par canton passe de 8 en 1990 à 6 en 2006, celle des services de 41 en 1990 à 49 en 2004.

Entre 1990 et 2006, 14 cantons ont réduit le nombre de leurs départements, les plus fortes restructurations étant observables dans les cantons de Soleure avec une suppression de 7 départements, suivi des cantons de Nidwald (-6), de Glaris, du Valais et de Neuchâtel (-5).

Evolution de la répartition du nombre de départements entre 1990 et 2006, Total = 26 cantons

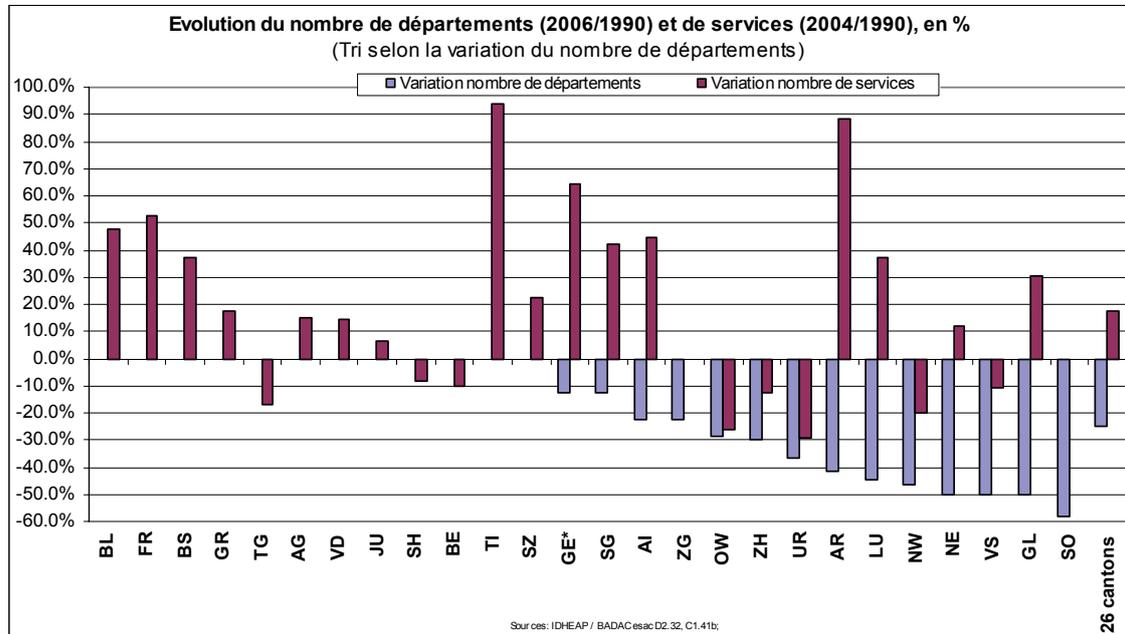
Taille des départements en 1990	N cantons selon la taille du départements en 2006					
	N			%		
	5	7	Total	5	7	Total
5	7		7	53.8%	0.0%	26.9%
7	1	5	6	7.7%	38.5%	23.1%
8		2	2	0.0%	15.4%	7.7%
9	1	2	3	7.7%	15.4%	11.5%
10	3	1	4	23.1%	7.7%	15.4%
11		1	1	0.0%	7.7%	3.8%
12	1	1	2	7.7%	7.7%	7.7%
13		1	1	0.0%	7.7%	3.8%
Total	13	13	26	100.0%	100.0%	100.0%

Source: IDHEAP-BADAC, D2.32

Douze cantons comptaient plus de 7 départements en 1990 (AR, GE, GL, LU, NE, NW, SG, SO, UR, VS, ZG et ZH) alors qu'il n'y en avait plus aucun en 2006. La structure administrative des 26 cantons suisses s'organise désormais autour de deux modèles a) à 5 départements pour treize

⁷ Par « départements/directions », nous entendons toute « unité administrative sous la direction d'un conseiller d'Etat, y compris le secrétariat général de département. Ne sont pas incluses: les chancelleries d'Etat ». Par « services » (ou « offices, divisions »), nous entendons toutes « unités administratives directement subordonnées à un département, respectivement directement subordonnée à un conseiller d'Etat. Ne sont pas inclus: le secrétariat de département, les organes d'état-major, les commissions, les tribunaux, les préfetures ainsi que les établissements et autres organisations de droit public. » (Source : Enquête sur les administrations cantonales 2004, http://www.badac.ch/FR/databank/cantons/2004/enquete/ESAC04_Cantons_071105.pdf). La liste exhaustive des départements (au 31.12.2001 ; questions : D1.10, D1.12b, D1.13, D1.14a) et des services (au 31.12.2004 ; questions : C1.41, C1.41b, C1.41c) peut être consultée via www.badac.ch : Pour les services, les tableaux présentent également les effectifs et les dépenses.

cantons⁸ et b) à 7 départements pour treize autres⁹, soit un total de 156 pour les 26 cantons. Deux modèles à chiffres impairs se sont donc imposés pour les cantons Suisse.



1.2 AUGMENTATION DU NOMBRE DES SERVICES

Parmi les 14 cantons ayant réduit le nombre de départements, la moitié ont parallèlement augmenté le nombre de leurs services (AR (+88%), AI (+45%), GE (+64%), GL (+30%), LU (+38%), SG (+42%). Parmi les 12 cantons n'ayant pas touché la structure départementale (car, le plus souvent, ces derniers avaient déjà procédé à des réformes antérieures (TI, BS, BL, AG, JU, BE, GR), seuls trois ont légèrement diminué le nombre de leurs services (BE (-10%), SH (-8%), TG (-10%)).

⁸ A cinq départements : AG, BL, GL, GR, JU, LU, NE, OW, SH, SO, TG, TI, VS, soit plutôt des petits cantons ou des cantons de taille moyenne occupant des positions plutôt périphériques et avec une administration plutôt sous-dotée en terme d'effectifs. Quatre cantons latins sur sept.

⁹ A sept départements : AI, AR, BE, BS, FR, GE, NW, SG, SZ, UR, VD, ZG, ZH, soit à quelques exceptions près, plutôt des grands cantons peuplés et/ou riches.

Dsi2.31 Indikatoren Indicateurs

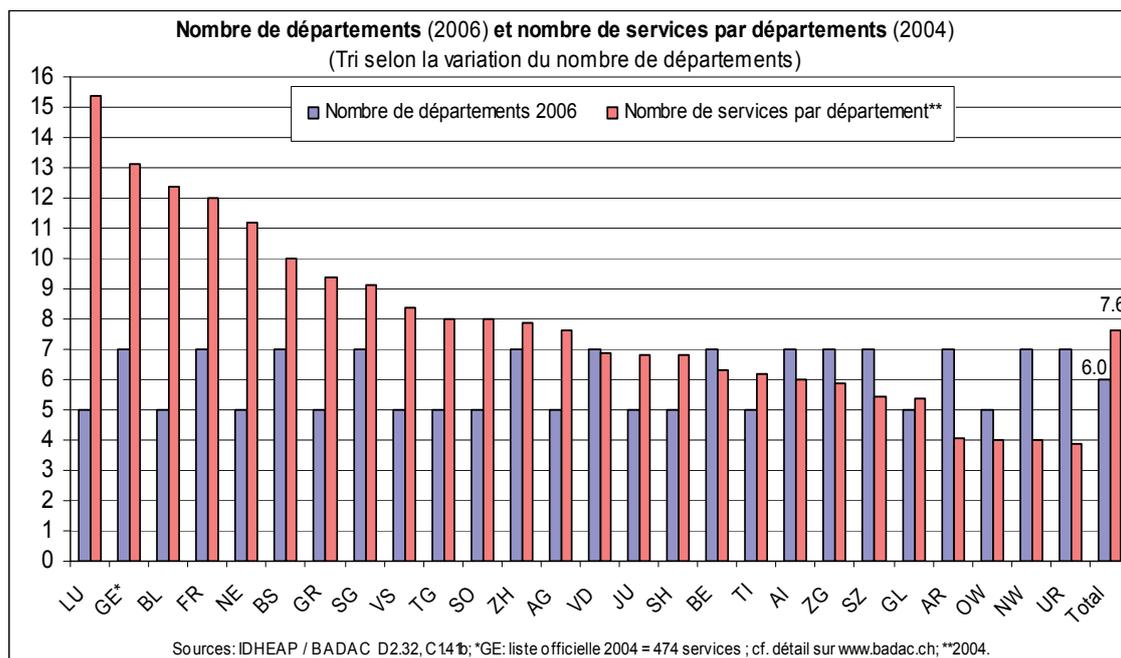
Entwicklung der Anzahl Departemente und Dienststellen in den Kantonen, 1990-2004/2006

Evolution du nombre de départements et de services dans les cantons, 1990-2004/2006

Kanton Canton	Departemente Départements				Dienststellen Services			Dienstst. pro Depart. '04 Services par départ. '04
	1990	2004	2006	Veränderung Variation (1990-2006)	1990	2004	Veränderung Variation (1990-2004)	2004
AG	5	5	5	0%	33	38	15%	7.6
AI	9	7	7	-22%	29	42	45%	6.0
AR	12	12	7	-42%	26	49	88%	4.1
BE	7	7	7	0%	49	44	-10%	6.3
BL	5	5	5	0%	42	62	48%	12.4
BS	7	7	7	0%	51	70	37%	10.0
FR	7	7	7	0%	55	84	53%	12.0
GE	8	8	7	-13%	64	105	64%	13.1
GL	10	8	5	-50%	33	43	30%	5.4
GR	5	5	5	0%	40	47	18%	9.4
JU	5	5	5	0%	32	34	6%	6.8
LU	9	5	5	-44%	56	77	38%	15.4
NE	10	5	5	-50%	50	56	12%	11.2
NW	13	7	7	-46%	35	28	-20%	4.0
OW	7	5	5	-29%	27	20	-26%	4.0
SG	8	7	7	-13%	45	64	42%	9.1
SH	5	5	5	0%	37	34	-8%	6.8
SO	12	5	5	-58%	40	40	0%	8.0
SZ	7	7	7	0%	31	38	23%	5.4
TG	5	5	5	0%	48	43	-10%	8.6
TI	5	5	5	0%	16	31	94%	6.2
UR	11	7	7	-36%	38	27	-29%	3.9
VD	7	7	7	0%	42	48	14%	6.9
VS	10	5	5	-50%	47	42	-11%	8.4
ZG	9	7	7	-22%	41	41	0%	5.9
ZH	10	7	7	-30%	63	55	-13%	7.9
Total	208	165	156	-25%	1'070	1'262	18%	7.6
Mittelw./Moy	8.0	6.3	6.0	-	41	49	-	-

Quelle: Schweizer Erhebungen über die kantonale Verwaltung EKA91 (Frage 1.24, 2.05), EKA97 (Frage 1.03, 2.05), EKA902 (Frage 1.41, D1.13), ESAC04 (Frage C1.41, C1.41b).

Source: Enquêtes suisses sur les administrations cantonales ESAC91 (question 1.24, 2.05), ESAC97 (question 1.03, 2.05), ESAC02 (question C1.41, D1.13), ESAC04 (question C1.41, C1.41b).



Entre 1990 et 2004, les plus fortes augmentations du nombre de services s'observent au Tessin (en réaction à une forte centralisation et concentration sur les Dipartimenti)¹⁰ et à Appenzell Rhodes Extérieures (+94% et + 88%) mais aussi à Genève (+72%), à Fribourg (+51%), Saint-Gall (+41%), les deux Bâle (BL +48% ; BS +38%) et à Appenzell Rhodes Intérieures (+42%).

Genève fait partie des cantons qui comptent le plus de services (105)¹¹, loin devant Fribourg (84), Lucerne (77) et Bâle-Ville (70).

Le nombre de services par département est le plus élevé dans les cantons de Lucerne, Genève, Bâle-Campagne, Fribourg et Neuchâtel (≥ 10) et nettement plus faible dans les petits cantons de la Suisse centrale (≤ 6). La taille de la population détermine la taille de l'administration, ce qui est assez logique (Geser 1981). Le nombre de services subordonnés par département souligne aussi la richesse des tâches assumées par les administrations et une nécessaire division des tâches par fonction et par domaine d'activité surtout pour les cantons de moyenne importance. Les grands cantons peuplés (AG, BE, VD, ZH) se trouvent tous en milieu de classement quant au nombre de services subordonnés.

Comment expliquer la relation inverse entre l'évolution du nombre de départements et l'évolution du nombre de services subordonnés ? Les réponses sont multiples et nous ne donnerons pas d'explications définitives à ce stade de l'analyse car il faudrait mener une approche par canton pour

¹⁰ Réponse à une étude réalisée en 1989 et 1990 par le Prof. Paolo Urio au sein de l'administration cantonale tessinoise. L'objectif de cette recherche était de proposer une réforme des institutions administratives tessinoises qui débouchera 2 ans plus tard sur une importante restructuration politico-administrative dans le sens d'une forte diminution du nombre de structures intermédiaires. L'évolution du nombre de services entre 1990 et 2006 est toutefois surprenante et il conviendrait d'étudier ce cas plus en détail.

¹¹ Correspondant à la définition de la BADAC La liste genevoise complète et officielle comprend 473 unités administratives directement subordonnées à un département (Source : Chancellerie d'Etat, http://www.badac.ch/FR/organigrammes/cantons/ESAC04/GE_services_2004.pdf).

bien comprendre ce qui s'est passé dans chaque administration au cours des vingt dernières années fortement marquée par une vague de modernisation sans précédent.

La recherche de cohésion et d'unité de la matière au niveau départemental a produit des réaménagements administratifs sans forcément créer des fusions de services et/ou une réorganisation fondamentale au niveau inférieur. Les changements touchent donc davantage les organes d'Etat-majors alors que les services doivent continuer à assumer leur tâches et répondre à une demande croissante de la part de la population et de l'économie. De nouveaux services ont également été créés pour répondre aux attentes de la population et des politiques (Bureau de l'égalité hommes-femmes, prise en charge des toxicomanes, épidémiologie, promotion économique etc). On ne peut donc pas dire que le New public management a contribué à diminuer la taille de l'Etat malgré une tendance de plus en plus marquée à l'externalisation des tâches les plus rentables de l'Etat.

B LES EMPLOYÉS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Une estimation correcte du nombre d'employés et du taux d'emplois de la fonction publique par rapport à la population active et par rapport à la population générale n'est pas aisée. Ce constat est valable tant sur le plan suisse que sur le plan international. En effet, la définition du secteur public pose problème et les sources disponibles ne sont pas toujours très fiables¹². Faut-il considérer le secteur public pris au sens large, en tenant compte de tous les types d'établissements (de l'enseignement, de la santé, des transports, de la production énergétique etc.) soutenus d'une manière ou d'une autre par l'Etat ? Ou peut-on se contenter de chiffres présentant les emplois de la fonction publique prise au sens strict (les « services traditionnels de l'Etat » ou de « l'administration centrale » : administration générale, justice et police, finances et impôts, sécurité sociale) ?

Pour obtenir une bonne estimation du nombre d'employés de l'Etat et du taux d'emplois de la fonction publique, il convient tout d'abord de calculer des équivalents plein temps (EPT), les postes à temps partiels (TP) étant particulièrement nombreux dans certains domaines (par ex. l'enseignement, la santé ou l'éducation). Si l'on veut analyser les résultats par canton, il faut également tenir compte de la répartition selon le niveau institutionnel (Confédération, cantons, communes) et selon le statut juridique de l'employeur (type d'institution ou d'établissement). La répartition selon le niveau institutionnel varie en effet considérablement suivant l'attribution historique et la situation géographique cantonale.

Les travaux portant sur ce thème sont plutôt anciens et peu nombreux sur le plan suisse (Kleinfefers 1976, Muller 1983, Du Paquier 1986, Suter 2005). Il serait fortement souhaitable de renforcer l'analyse du personnel de l'Etat afin d'obtenir une image plus précise de l'emploi public en Suisse. L'approche économique et financière ne saurait suffire pour décrire et analyser le fonctionnement de l'Etat et de ses administrations.

B.1 LE POIDS DE L'ETAT ET SON ÉVOLUTION

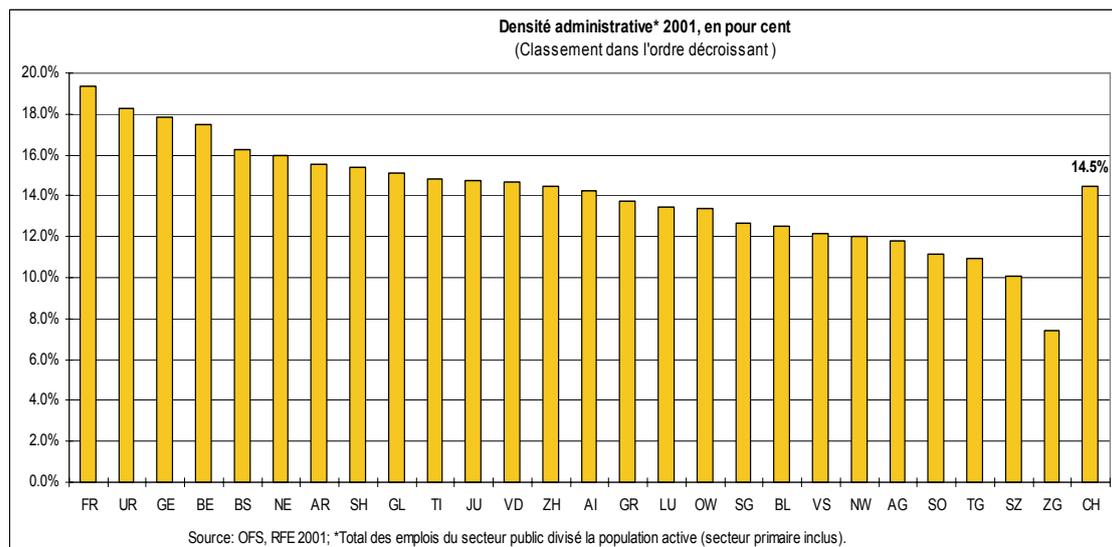
Un état moderne ne saurait fonctionner sans un personnel qualifié et motivé capable de défendre l'intérêt général et celui de la société dans son ensemble. Or, près de la moitié des dépenses de l'Etat est imputable au personnel et une des premières mesures prises au milieu des années 1970

¹² Les deux sources essentielles offrant des résultats par canton sont : a) Le **Recensement fédérale des entreprises** (RFE), lequel offre une estimation de la population active sur la base des établissements répertoriés en Suisse et : b) Le **Recensement fédéral de la population** (RFP), lequel fournit des informations diverses sur l'ensemble de la population résidente en Suisse. Le RFE livre des informations sur les employés par branche économique (NOGA) et par établissement inscrit au registre du commerce (numéro BUR). Le RFE permet de suivre de manière assez précise l'évolution de l'emploi dans la fonction publique depuis 1975. Le RFP, quant à lui, décrit la profession principale et secondaire déclarée par le sondé depuis 1888. Le RFP est réalisé tous les 10 ans et le RFE tous les 5 ans (actuellement tous les 3-4 ans). Le dernier RFP date de 2000 alors que les deux derniers RFE ont été réalisés en 2001 et en 2005 (les données de 2005 n'étaient pas disponibles lors de la rédaction de ce travail). La BADAC produit également ses propres statistiques des employés de la fonction publique cantonale depuis 1990 avec une couverture plus précise pour les agents de l'administration centrale de l'Etat (plus loin « administration cantonale centrale »). La fiabilité de ces résultats n'est pas toujours garantie et ils ne couvrent pas les emplois fédéraux et partiellement les emplois de la fonction publique communale (uniquement pour les villes de plus de 10'000 habitants). Pour les questions de méthodes, cf. Schweiz Bundesamt für Statistik. 2002. Betriebszählung 2001. Grundlagen und Methoden. Neuchâtel.

pour limiter l'essor de l'Etat et de la bureaucratie fût de stopper l'engagement de nouveaux employés et de s'en tenir aux emplois autorisés¹³. Or, la croissance soutenue des effectifs de la fonction publique s'explique surtout par la mise en place de l'Etat social depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale avec un effet de rattrapage sur d'autres pays européens comparables plus entreprenant en terme de politique sociale (Autriche, Belgique, Danemark, Norvège, Pays-Bas). Nonobstant, la croissance des effectifs de la fonction publique est d'abord proportionnelle à celle de la population résidente et active et de la demande de services supplémentaires nécessaires au bon fonctionnement d'un Etat moderne (instruction publique et hautes écoles ; sécurité sociale et système de santé à la hauteur des attentes de la population)¹⁴. La dépression qui toucha très fortement la Suisse dans les années 1970 provoqua une crise des finances publiques qui déboucha sur une remise en question de l'Etat social et du rôle des administrations prises au sens large.

1.3 LA DENSITÉ ADMINISTRATIVE

Un indicateur classique de mesure du poids de l'Etat est calculé sur la base de la part des effectifs du secteur public rapporté à la population générale et/ou, encore mieux, à la population active. Cet indicateur de « densité administrative » permet de mesurer le véritable poids de l'Etat au niveau des acteurs.



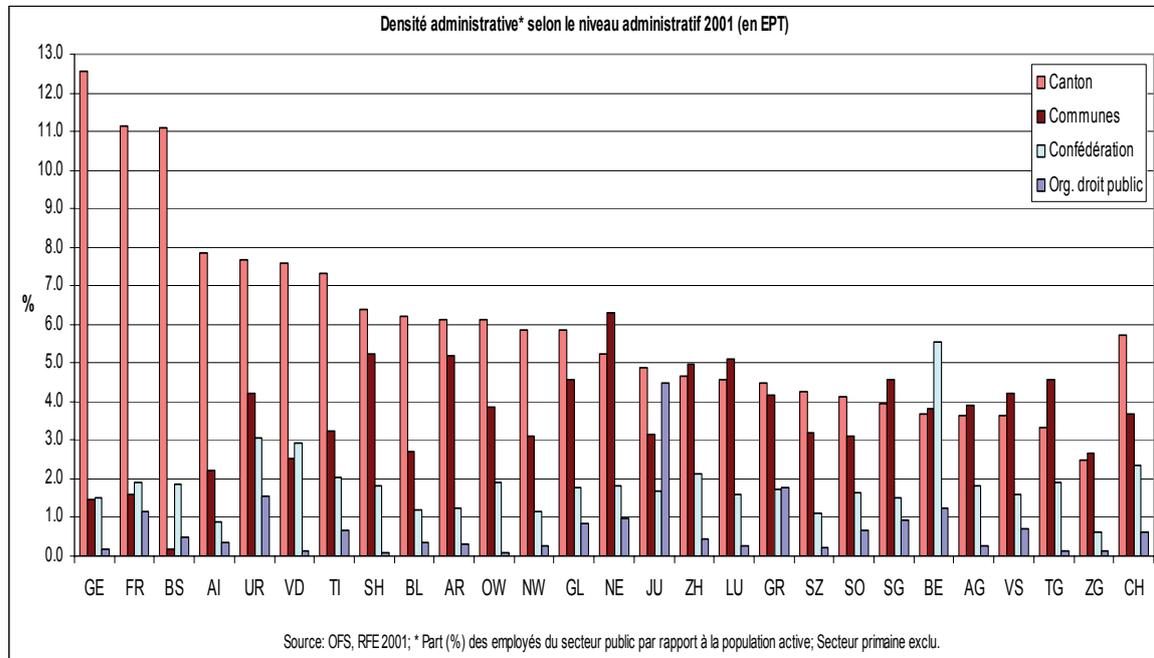
Selon le recensement des entreprises de 2001, les effectifs de la fonction publique (tous niveaux et secteurs confondus) représentaient en EPT 14,5% de la population active avec un maximum à Fribourg (19,3%) et un minimum à Zoug (7,4% ; secteur primaire inclus). Pour obtenir le taux par rapport à la population générale, il faut diviser ces chiffres plus ou moins par 2 (7,7% pour le total).

5,7% des actifs (en EPT) relèvent des administrations cantonales (max. 12,6% à Genève ; min. 2,5% à Zoug), 3,7% des administrations communales (max. 6,3% à Neuchâtel et min. 0,2% à Bâle-Villes), 2,8% de l'Administration fédérale (max. 6,4% à Berne, min. 0,6% à Zoug) (voir tableaux détaillés Csi 3.12a et Csi3.12b, pp. 81-82 en annexes).

¹³ Acceptés par le gouvernement et/ou le parlement (cf. BADAC-ESAC04 [C3.10g](#)).

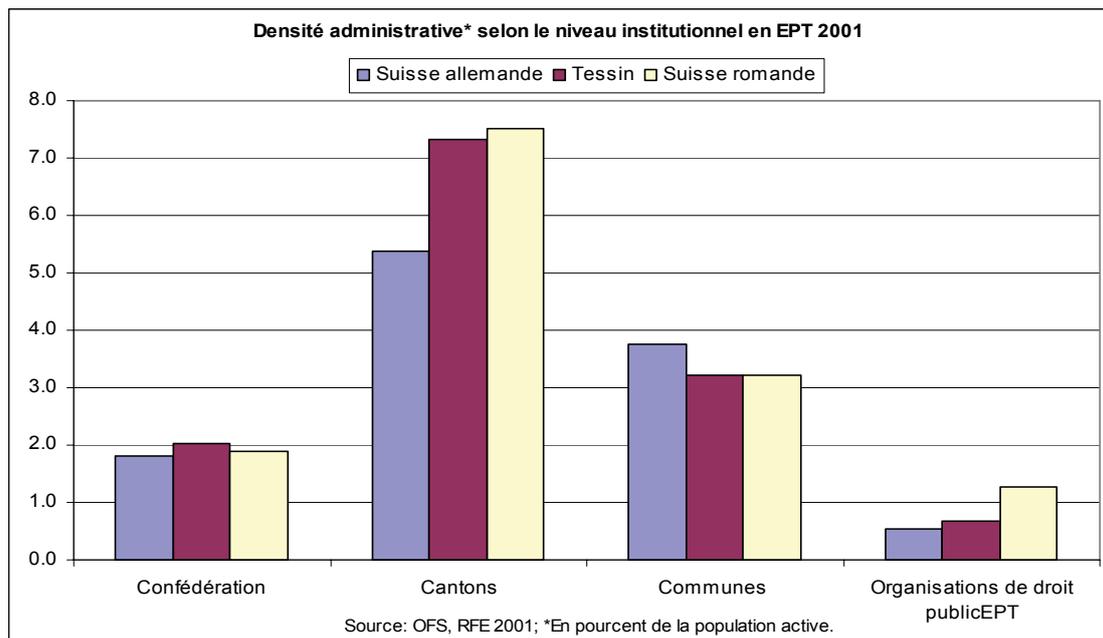
¹⁴ Taux d'accroissement annuel des effectifs de la fonction publique de 2,4% entre 1950 et 1981 (Du Pasquier 1986: 20).

Le niveau des emplois publics est d'abord proportionnel à la taille de la population générale mais aussi de la population active (en 2001, 51% des personnes résidentes en Suisse étaient actives avec un max. de 81% à Bâle-Ville et un minimum de 35% à Appenzell Rhodes Intérieures).



La densité administrative est aussi influencée par des fonctions spécifiques attribuées à certaines villes (Berne: capitale administrative; Zurich: capitale financière; Genève : capitale internationale et financière ; Bâle-Ville : capitale commerciale et industrielle) qui expliquent la surreprésentation de la fonction publique¹⁵. D'autres cantons se caractérisent par contre par une sous représentation du secteur public (AG et ZG) lesquels peuvent profiter d'une offre plus abondante présente dans des cantons plus centraux (cf. transferts de charges ; péréquation financière). La part de la population active et la densité administrative peuvent être aussi influencées par les frontaliers dans certains cantons (AG, BL, BS, GE, VD, NE, JU, ZH, TI).

¹⁵ Pour Berne, concentrations de trois niveaux administratif ; pour Zürich, présence de nombreux services publics destinés à l'économie : Banque nationale, Office suisse d'expansion commerciale etc.

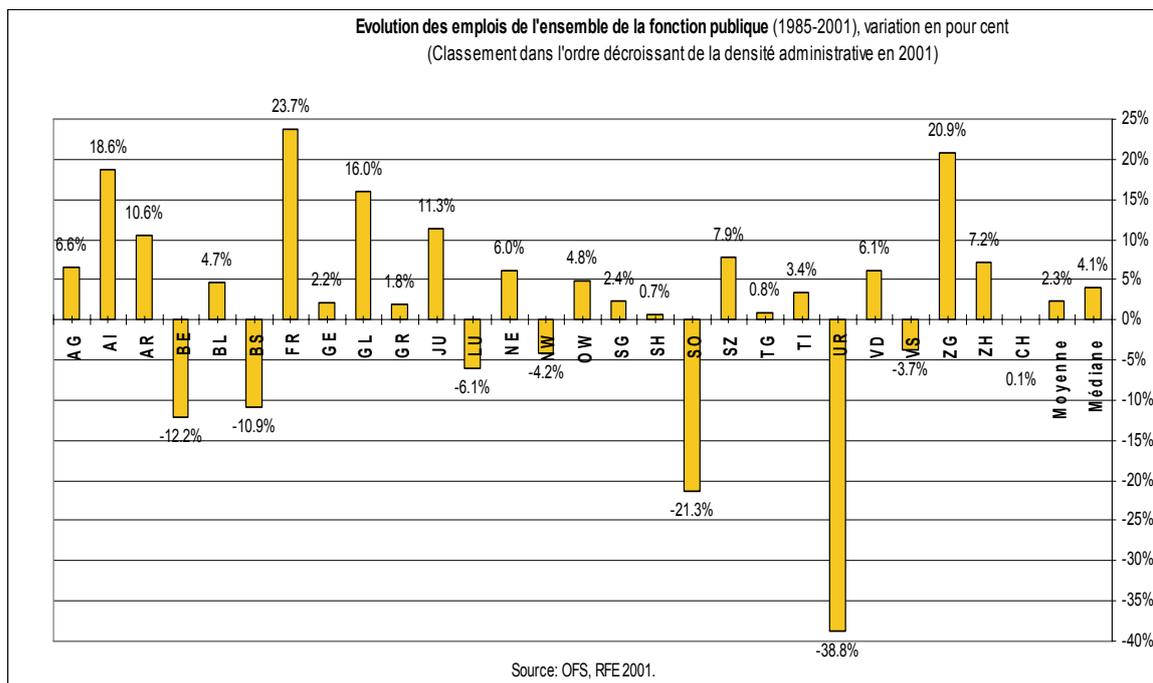


La densité administrative selon la langue majoritaire et le niveau institutionnel précise ces différences avec une présence plus forte des emplois relevant des cantons dans la partie latine de la Suisse alors que la Suisse alémanique se caractérise davantage par une décentralisation des emplois sur le niveau communal. La part des emplois relevant des organisations de droit public atteint 0,6% avec un niveau élevé dans le canton du Jura (4,5%)¹⁶, des Grisons (1,8%) et d'Uri (1,7%).

1.4 TENDANCE : AUGMENTATION PUIS STABILISATION DES EMPLOIS DU SECTEUR PUBLIC

En 2001, le secteur public suisse employait 582'000 personnes, dont 468'000 en équivalent plein temps (EPT). Deux cantons se distinguent de part leur taille (ZH : 1,3 millions d'habitants et BE : 964'000 habitants, chacun comptant plus de 70'000 emplois dans le secteur public) et quelques poids moyens (GE, VD, SG, AG, LU, BS et TI possédant des niveaux d'emplois de la fonction publique variant de 4000 à plus 20'000 employés).

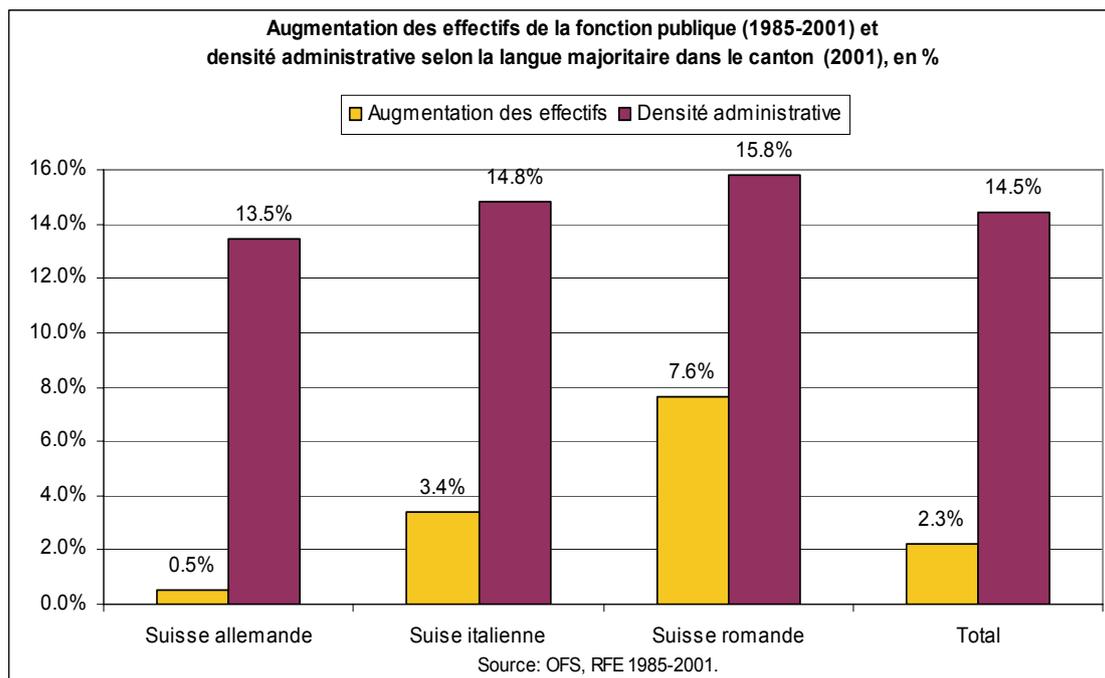
¹⁶ Implantation des Forces motrices bernoises et d'un Institut agricole (Courtemelon). Chiffres à vérifier auprès du canton du Jura et de l'OFS (il y a probablement une erreur d'affectation du statut juridique publique à une grande entreprise d'assurances).



Le total des emplois du secteur public (tous niveaux institutionnels confondus) est resté pratiquement stable entre 1985 et 2001 (+0,1% au niveau suisse; moyenne intercantonale : +2,3% et médiane : +4,1%). Cette évolution est très inférieure à l'évolution de l'ensemble des emplois¹⁷. Entre ces deux dates, sept cantons ont perdu des employés relevant du secteur public dont quatre de plus de 10% (BE, BS, SO et UR). Les dix-neuf autres ont vu le niveau de l'emploi public augmenter, parfois de manière très significative surtout pour des petits cantons catholiques tels que AI, FR, GL, JU, ZG. Il conviendrait toutefois de présenter encore l'évolution en distinguant le niveau administratif (fédéral, cantonal, communal) afin de bien situer où les changements s'opèrent.

Cette relative stabilité de l'emploi public pour les 16 années disponibles résulte d'une « politique de blocage » du personnel qui débute déjà à la fin des années 1970. Certains cantons se caractérisent au départ par une administration plutôt sous dotée (effet de rattrapage). Ils ont généralement fait le choix d'un transfert de tâches au niveau cantonal (FR +24% ; ZG +21% ; AI +19% ; GL +16%). A l'inverse, certains cantons affichent une évolution négative due d'abord à la suppression d'emplois dans l'armée et les grandes régies fédérales (BE, SG, UR, VS,) mais aussi à une politique de réformes des administrations cantonales et communales, souvent accompagnées ou provoquées par de graves crises bancaires ou financières (BE, BS, LU, SO, VS). Les cantons latins affichent une croissance des effectifs légèrement supérieure à la moyenne nationale avec une tradition plus étatiste et interventionniste à l'image de la France et de l'Italie.

¹⁷ +6% uniquement entre 1995 et 2003 (OFS, SPAO 2004).



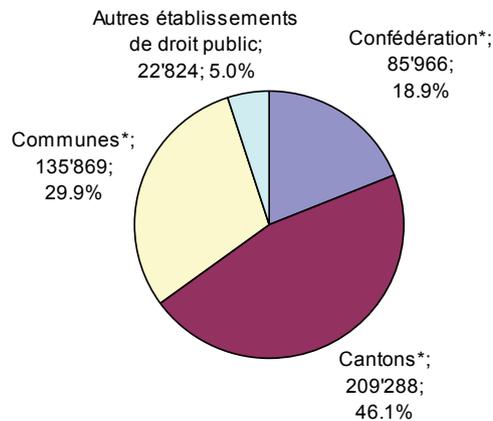
On observe aussi une augmentation des effectifs de 7,6% pour les cantons romands et de 3,4% pour le Tessin entre 1985 et 2001 alors que les cantons alémaniques ont davantage appliqué une politique de stabilisation de l'emploi (+0,5% entre ces deux dates).

Nous nous sommes limités ici à ne prendre en compte que les données correspondant aux dates extrêmes disponibles au moment de l'étude (1985-2001). Cette approche sous forme de tendance cache des fluctuations parfois importantes dans certains cantons en fonction des entrées fiscales et de l'état des finances publiques. Il conviendrait d'étudier plus en détail l'emploi dans certains cantons en cherchant à évaluer l'impact des réformes (NGP etc) sur les effectifs et le taux d'emploi public par rapport à la population.

1.5 FORTE DÉCENTRALISATION DES EMPLOIS AU NIVEAU DES CANTONS ET DES COMMUNES

La décentralisation des emplois du secteur public est très forte en Suisse et reflète l'organisation du système politique sur trois niveaux institutionnels : Confédération, cantons, communes. Le degré de décentralisation varie toutefois fortement d'un canton à l'autre en fonction du niveau de richesse, de la situation géographique mais aussi des attributions historiques de ceux-ci. Le constat est toutefois celui d'une tendance à centraliser les activités au niveau cantonal pour les cantons peu peuplés, plutôt pauvres et périphériques mais aussi pour les deux cantons villes de Bâle et Genève. Les deux grands cantons de Berne et de Zurich se caractérisent par une tendance inverse, soit une forte décentralisation au niveau des districts (pour Berne) et des communes.

Répartition des emplois du secteur public selon le niveau administratif 2001
(EPT et %; Secteurs 2 et 3; Total: 454'000=100%)



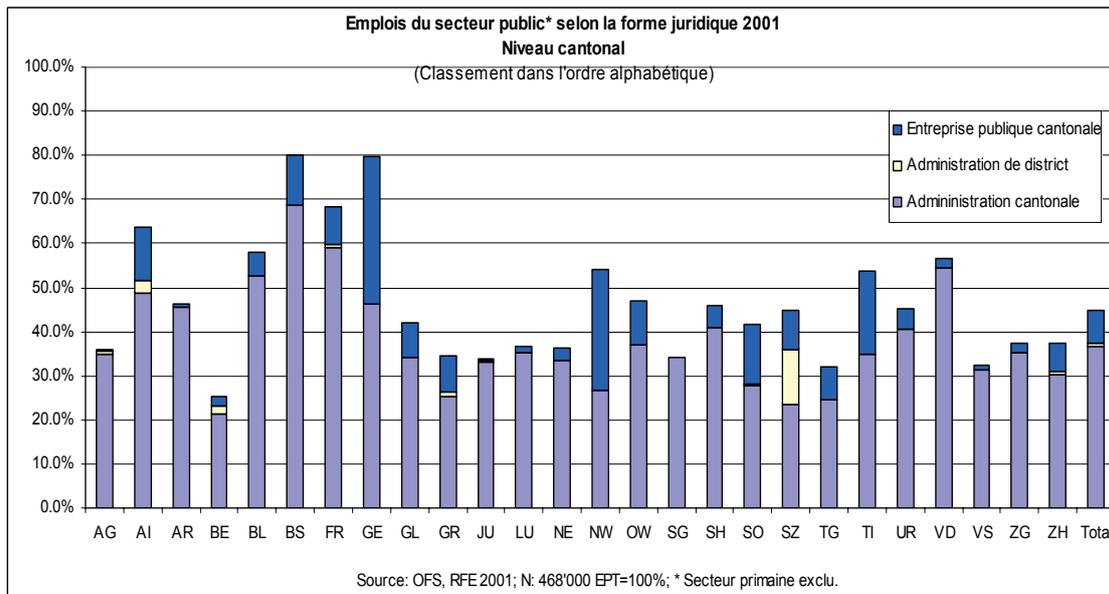
Source: OFS, RFE 2001; * y compris les établissements de droit publics.

La tendance à la décentralisation n'a fait que de se renforcer depuis les années 1920 et devrait se poursuivre avec l'application de la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons avec un rôle encore plus important pour ces derniers dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. Quelques chiffres pour montrer le changement d'orientation opéré depuis le début du XXe siècle. En 1910, la part des emplois cantonaux ne s'élevait qu'à 22% contre 47% pour les emplois fédéraux et 31% pour les emplois communaux). En tout, entre 1910 et 2001, les emplois de la fonction publique sont passés de 132'000 à 546'000 postes, soit une multiplication par quatre.

La plus grande transformation s'observe au niveau des emplois fédéraux qui diminuent fortement pour atteindre 31'000 personnes (EPT) en 2001, soit 6,6% du total des emplois du secteur public¹⁸. 126'000 emplois relevaient des « administrations communales » (27%), 55'000 (12%) des « entreprises publiques fédérales » (essentiellement la Poste, les chemins de fer fédéraux (CFF)), 35'000 (7.5%) des « entreprises cantonales » (essentiellement des entreprises actives dans la production d'électricité et le retraitement des déchets et des eaux usées), 171'000 (37%) des « administrations cantonales (centrales)», 4,9% de « corporations de droit public » (principalement des banques cantonales et des caisses de compensation), 9700 (2.1%) des « églises de droit public », 9400 (2%) des « entreprises publiques communales » (essentiellement des entreprises actives dans la production d'électricité et le retraitement des déchets et des eaux usées), 1% des « entreprises publiques d'une corporation de droit public » (p. ex: instituts de prévoyance) et 0,7% des « administrations de districts ».

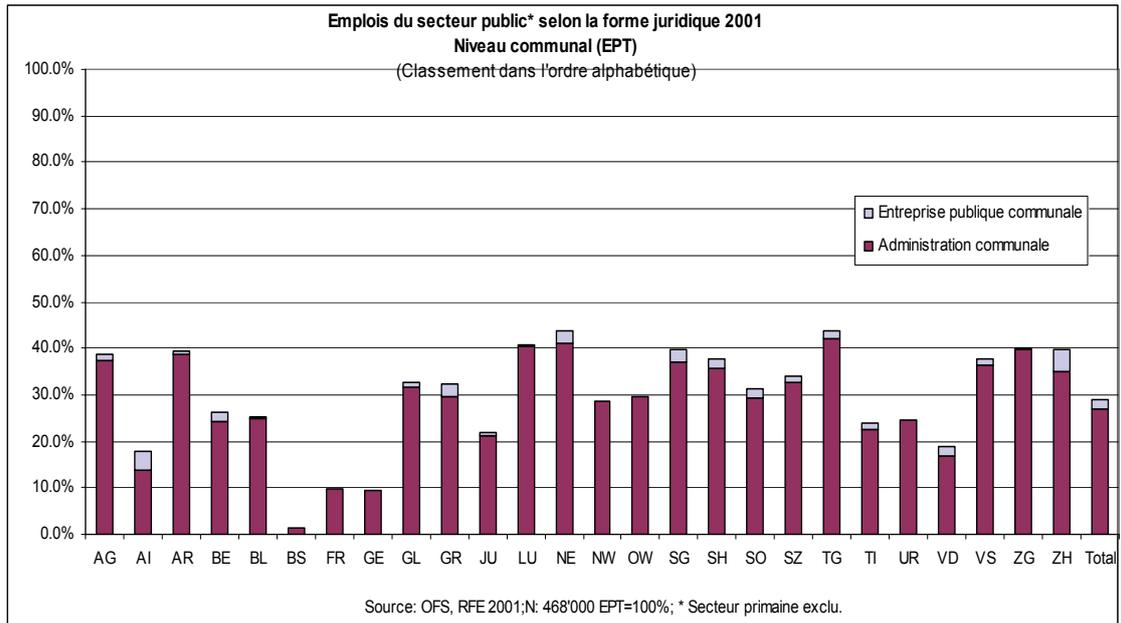
¹⁸ Tendance au repli de l'administration centrale d'ailleurs observable dans la plupart des pays de l'OCDE (-49% en Suisse, -23% en Allemagne ; -12% au Canada, -11% aux Etats-Unis pour la période comprise entre 1990 et 2000). Nonobstant, la tendance à la décentralisation se poursuit un peu partout afin de limiter l'emprise de l'Etat central sur l'économie. Il faut dire que l'Etat central s'était énormément renforcé au XXe siècle pour répondre aux crises économiques et aux guerres provoqueront la nationalisation des grandes entreprises de transports et de télécommunication.

Les cantons employaient donc près de 210'000 personnes en équivalent plein temps en 2001. Ils représentaient ainsi le plus gros employeur public en Suisse (46% du total des emplois). Le deuxième plus gros employeur était les communes avec 30% des emplois, loin devant la Confédération (19%) et les établissements de droit publics non ventilés dans un des autres niveaux administratifs (5%).



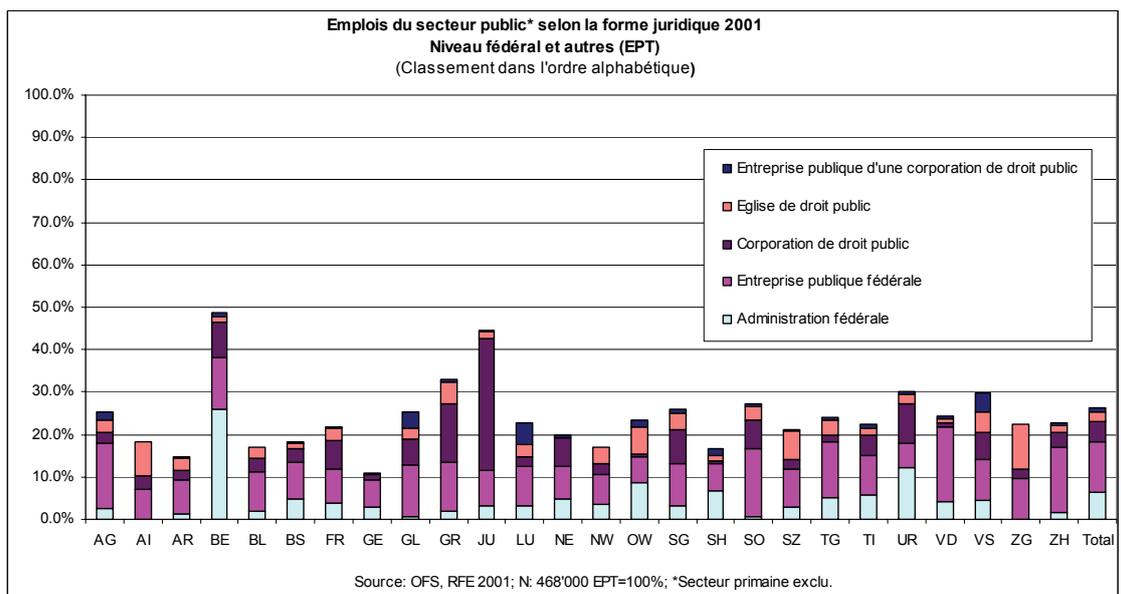
Les administrations les plus cantonalisées se trouvent à Bâle-Ville et à Genève avec 80% des emplois relevant du droit cantonal (administration centrale et entreprises), puis à Fribourg (78%), à Appenzell-Rhodes Intérieures (61%), à Bâle-Campagne et dans le canton de Vaud (58%) mais aussi dans ceux du Tessin et de Nidwald (54%).

A l'inverse, les cantons de Thurgovie et de Neuchâtel possèdent les administrations les moins cantonalisées (44% d'emplois relevant des institutions communales) devant Lucerne, Zoug, Appenzell Rhodes Extérieures, Aarau, Saint-Gall, Schaffhouse, le Valais et Zurich (entre 37 et 40% des emplois).



Certaines spécificités cantonales peuvent expliquer le niveau élevé de l'emploi public : présence d'une haute école (Universités et/ou écoles polytechniques : BE, BS, FR, GE, NE, SG, TI, **VD**, **ZH**), de hautes écoles spécialisées (plus de la moitié des cantons), d'un hôpital universitaire (BE, BS, VD, ZH) ou encore d'importantes prisons pour l'exécution des peines (AG, BS, BE, GE, FR, TI, VD, ZH) etc.

Pour le canton de Berne, la faible part des agents publics cantonaux (et sa diminution dans les années 1990) s'explique par la forte présence de l'Administration fédérale, le re-dimensionnement et la ré-organisation de l'Etat suite à la faillite de la banque cantonale ainsi que par une propension historique à la décentralisation administrative (système des préfetures et forte autonomie des communes).



1.6 L'ÉDUCATION ET LA SANTÉ : LES DEUX GRANDS DOMAINES DE L'EMPLOI PUBLIC

La répartition des emplois dans le secteur public se caractérise par une grande hétérogénéité des domaines d'activités. Trois grandes catégories de fonctions de l'Etat sont généralement mises en évidence : les « services traditionnels » de l'Etat (administration générale, justice et police, impôts, défense), les « services à l'économie » (agriculture, forêt, énergie, promotion économique, transports et communications) et les « services aux ménages » (éducation, santé, affaires sociales et culturelles)¹⁹.

L'éducation, la santé et le social représentaient en 2001 64% des emplois publics avec une croissance constante des effectifs tant en terme absolu que relatif depuis la Deuxième Guerre mondiale (+24% uniquement entre 1995 et 2003²⁰). Le troisième secteur était l'administration générale avec 19% des emplois.

Pour la santé, 60% des emplois publics relèvent d'établissements cantonaux, 13% d'établissements communaux et le solde d'autres types d'établissements de droits publics (fondation etc.). **Pour l'éducation**, 50% des emplois relèvent du canton (Universités, Gymnases ; écoles secondaires), 40% des communes (écoles préscolaires et primaires, parfois secondaires), 5% de la Confédération (EPF et autres instituts de recherches fédéraux, Métosuisse, Skyguide etc.) et 5% d'autres types d'établissements non facilement identifiables.

Pour l'administration générale ou centrale, la palme revient toujours aux cantons avec environ 50% des emplois, devant les communes (25%), la Confédération (20%), le solde revenant à d'autres types d'institutions avec des statuts particuliers. **Pour les transports**, les CFF et la postes occupaient en 2001 plus de 85% des personnes relevant au niveau fédéral, les 15% restant se partageant (à part égales) au niveau des entreprises de transports cantonales et communales.

¹⁹ Les données du RFE ne permettent malheureusement pas de distinguer « les services à l'économie » des « services traditionnels » (cf. Du Paquier 1984, 1986 ; Bochsler, Koller et al. 2004).

²⁰ Source : OFS, SPAO 2004.

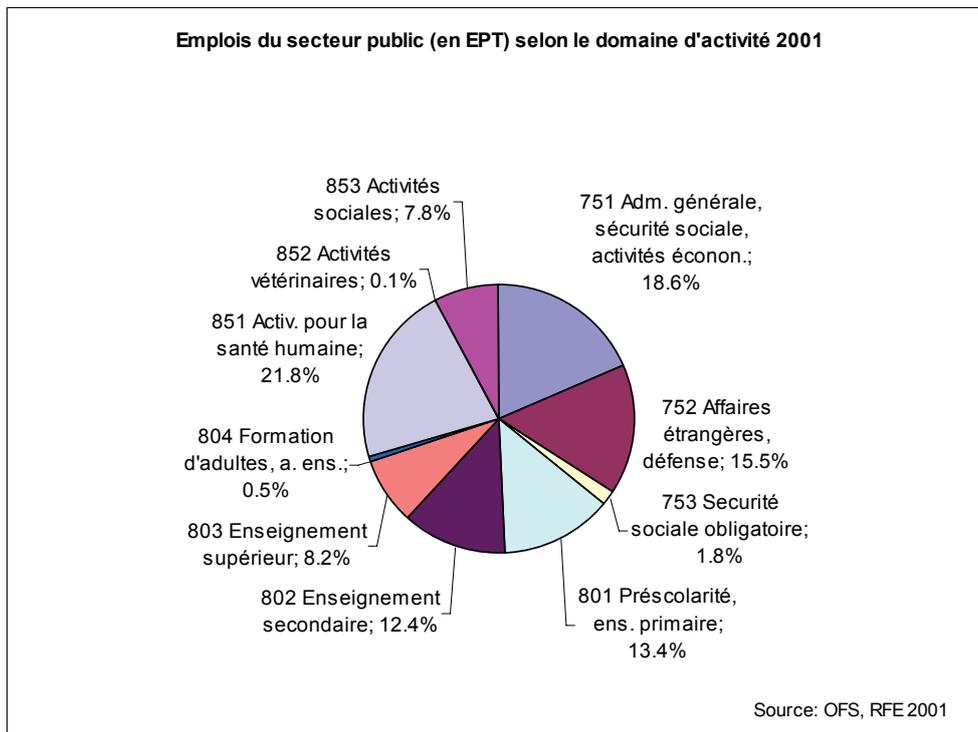
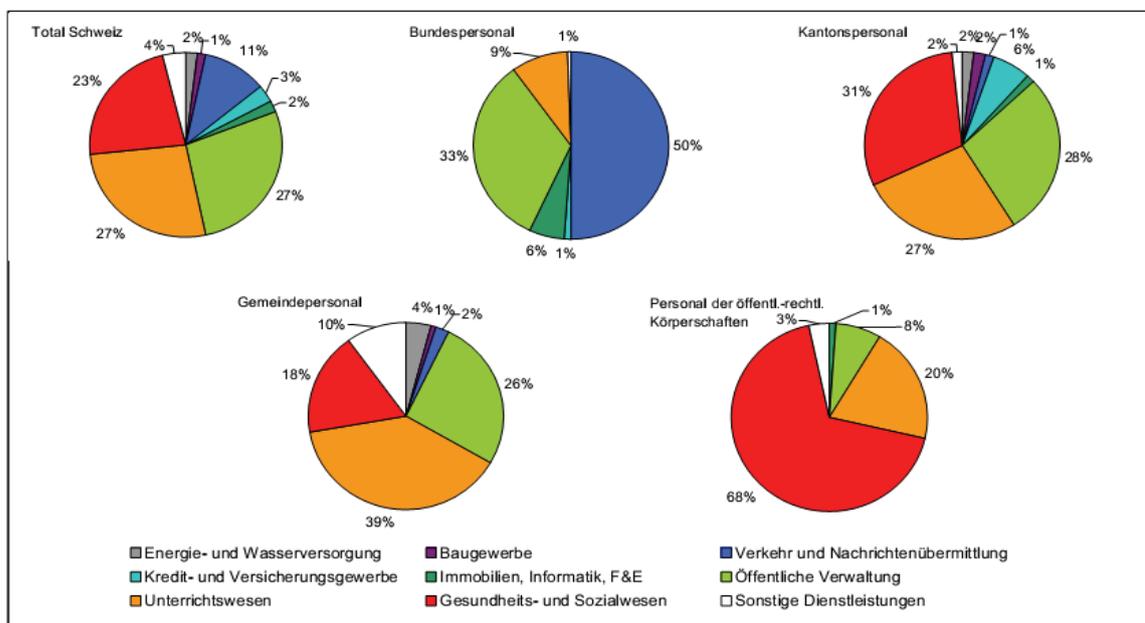


Abbildung 4.1: Verteilung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der einzelnen Arbeitgeber auf die Wirtschaftsabschnitte.

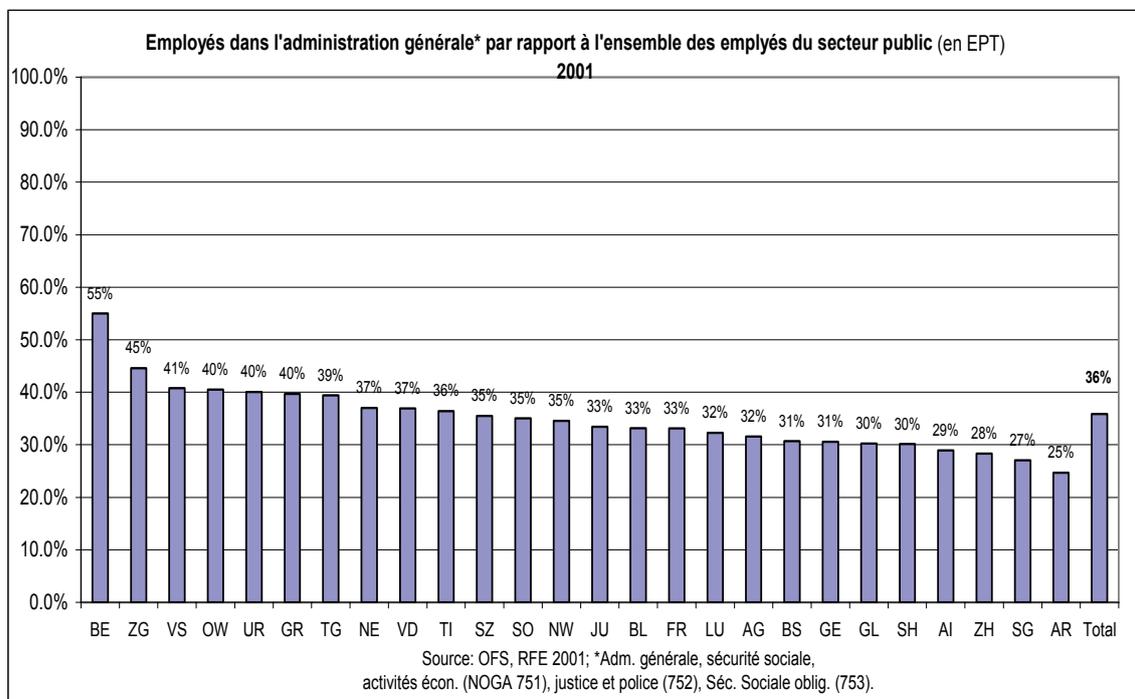


Quelle: Bundesamt für Statistik: Betriebszählung 2001.

Pour l'énergie et la gestion des ressources hydrauliques, les communes arrivent largement en tête (60%) devant les cantons (40%).

Il faut replacer la croissance des effectifs des services de l'Etat social dans le cadre de l'industrialisation et de l'avènement de la société de consommation (création d'une véritable classe moyenne), de la révolution démographique (chute de la mortalité infantile et augmentation de l'espérance de vie) ainsi que des progrès réalisés par la médecine et l'amélioration de la prise en charge des patients (SPITEX, dépistage précoce etc.).

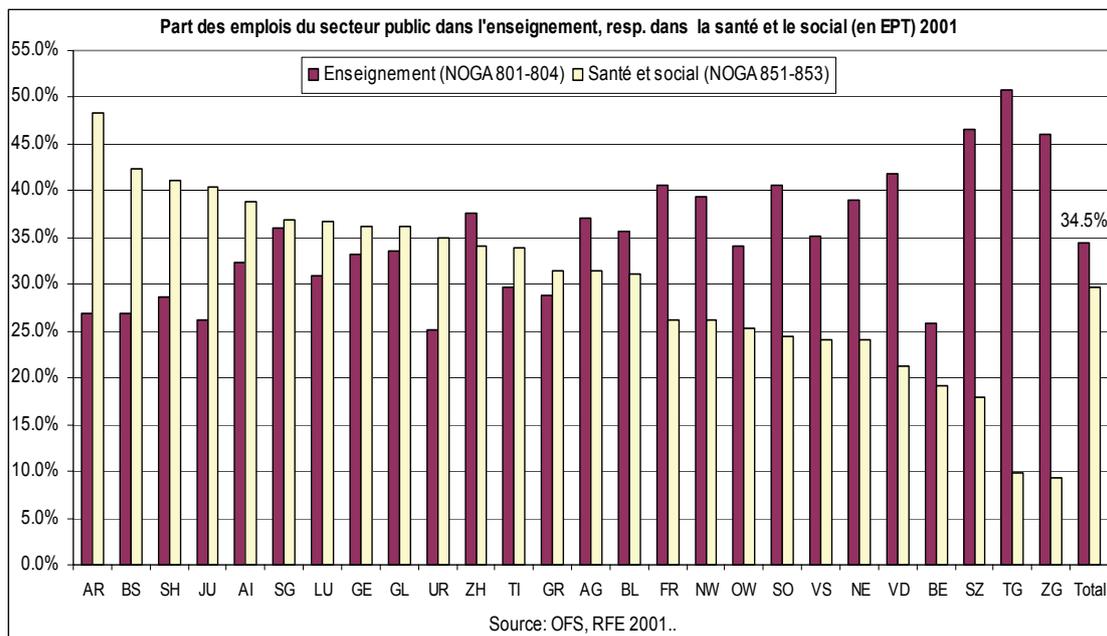
L'indice BADAC de bureaucratisation est généralement calculé sur la base des dépenses de « l'administration générale » quelque soit le niveau administratif pris en compte. Le recensement fédéral des entreprises indique trois rubriques d'emplois pour les activités traditionnelles de l'Etat : « administration générale, sociales et économiques (751) » (19% du total des effectifs), « affaires étrangères, défenses (752) » (15,5% des effectifs) et « sécurité sociale obligatoire (753) » (2% des effectifs)²¹. Le total de ces trois rubriques représente 36% des emplois du secteur public.



Ensuite, les activités liées à l'éducation représentent 35% des emplois loin devant les activités dans la santé (22%) et le social (8%).

La ventilation des résultats par canton permet de faire ressortir quelques tendances. Tout d'abord, la part des activités traditionnelles de l'Etat varie du simple (25-28% des emplois à AI-AR, SG, ZH) au double (55% à Berne). La palme bernoise s'explique aisément par la présence de l'administration centrale de la Confédération en plus des administrations cantonales et de la ville de Berne.

²¹ Les numéros entre parenthèses à trois chiffres renvoient à la nomenclature des activités économiques (NOGA3).



Il est intéressant de constater que la part du secteur de la santé et du social est d'autant plus forte dans les cantons qui se caractérisent par la faiblesse des activités relevant de l'administration générale (corrélation inverse).

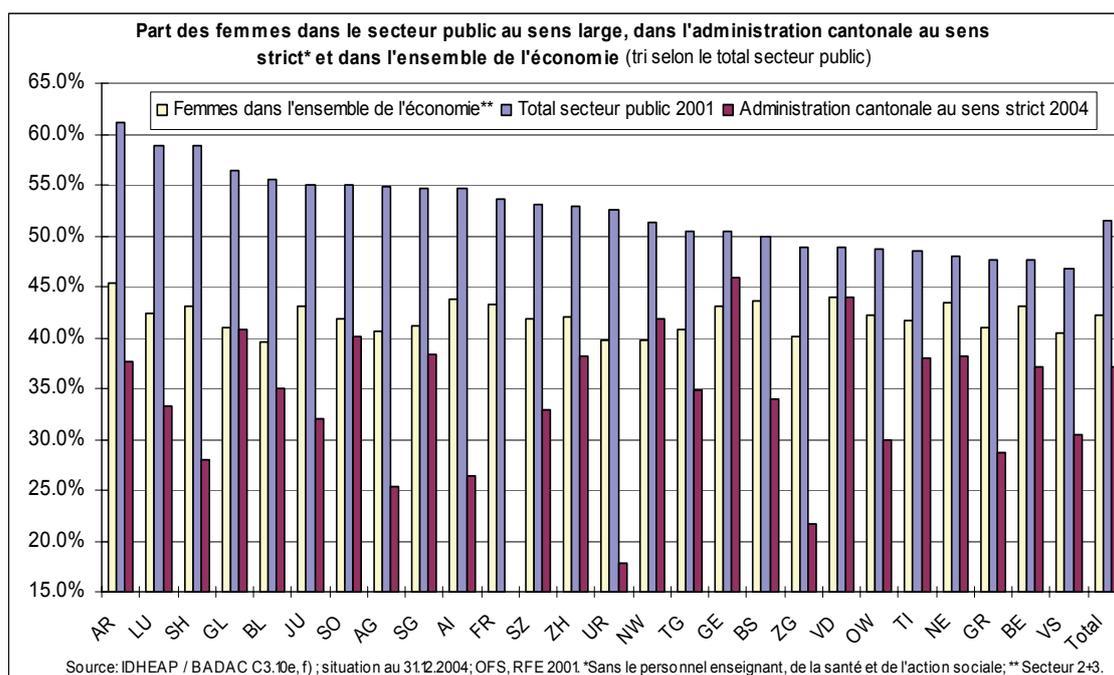
D'autres cantons misent davantage sur l'éducation (ZG, TG, VD, SZ, SO, FR, BL, ZH) alors que les autres mettent plus l'accent sur les activités sociales et de la santé (JU, BS, GE, GL, SH, AI, AR). L'écart-type plus important pour le secteur de la santé et du social s'explique par un potentiel plus important de regroupement des activités socio-sanitaires alors que l'éducation (par ailleurs obligatoire au niveau primaire et secondaire I) doit être normalement dispensée dans toutes les communes même si des regroupements scolaires sont actuellement en cours dans plusieurs communes (par ex. dans les cantons du Jura et de Vaud).

B.2 LE PROFIL DE LA FONCTION PUBLIQUE CANTONALE

1.7 UNE SOURCE D'EMPLOIS IMPORTANTE POUR LES FEMMES

En Suisse, la population active est composée à 42% de femmes²². Or, la fonction publique se caractérise par une forte féminisation et cette tendance s'est renforcée de manière significative dans pratiquement tous les pays au cours des 50 dernières années (OCDE 2002). En effet, la proportion de femmes travaillant dans le secteur public était de 19,4% en 2001 en Suisse alors que celui des hommes atteignait 13,3%²³, avec un maximum à Uri et à Fribourg (25%).

Le pourcentage des femmes par rapport au total des emplois du secteur public helvétique était identique à celui des pays de la Communauté européenne (52%, en constante augmentation depuis 1990 (46%)). Cette part est toutefois nettement inférieure si on retranche les services aux ménages (enseignement, social, santé) et si l'on monte dans le niveau de hiérarchie. Ainsi, en 2001, la part des femmes cadres n'était que de 7% contre 28% pour le personnel administratif dans l'Administration fédérale (OCDE 2002 : 22). Selon un communiqué récent du Département fédéral des finances, les femmes occupent de plus en plus des postes de cadres du plus haut niveau hiérarchique (classe de salaires 30-38 ; effet de rattrapage). Pour cette classe de salaire, la part des femmes atteignait 10,4% en janvier 2007²⁴.



²² Entre 1990 et 2006, le taux d'activité des femmes de 15 ans à 64 ans a baissé de 76% à 71% alors que celui des hommes passait de 92% à 87%. Dans le même laps de temps, le travail à temps partiel a fortement progressé tant pour les hommes que pour les femmes.

²³ Administration publique au sens large (secteur primaire exclu). Source : OFS, RFE 2001.

²⁴ Communiqué du Département fédéral des finances 16.3.2007 (<http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?msg-id=11506&lang=fr>).

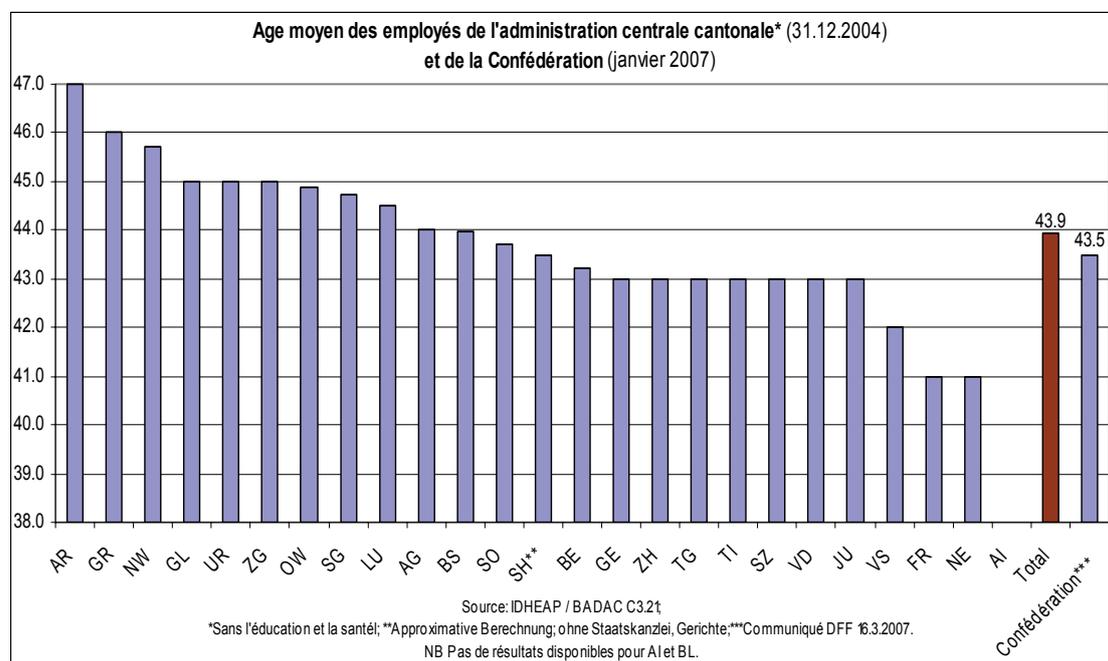
Par canton, la part la plus élevée de femmes employées dans le secteur public s'observe à Appenzell Rhodes Extérieures (61%) et la plus faible en Valais (47%).

Le taux d'emplois féminins au sein de l'administration cantonale prise au sens strict (sans le personnel enseignant, de la santé et de l'action sociale) atteignait 37% au 31.12. 2004 (avec un record de 46% à Genève et minimum de 18% à Uri).

Relevons que 20% des employés du secteur public travaillent à temps partiel avec un maximum à Zoug (23%) et un minimum de 14% à Appenzell Rhodes Intérieures (RFE 2001). Il n'y a pas de corrélation entre le nombre de femmes employées dans le secteur public pris au sens large et celui des femmes occupées dans l'administration prise au sens strict. La culture ou le niveau de richesse ne semblent pas non plus avoir d'influence sur le nombre de femmes employées. Par contre, la religion ainsi que la structure économique semblent avoir des effets sur la présence des femmes sur le marché du travail. En effet, plus le secteur tertiaire est développé et plus les femmes sont intégrées sur le marché du travail ; plus la part de protestants est élevée et plus forte est la part des femmes quelque soit le secteur considéré.

1.8 LES JEUNES PEU PRÉSENTS DANS LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

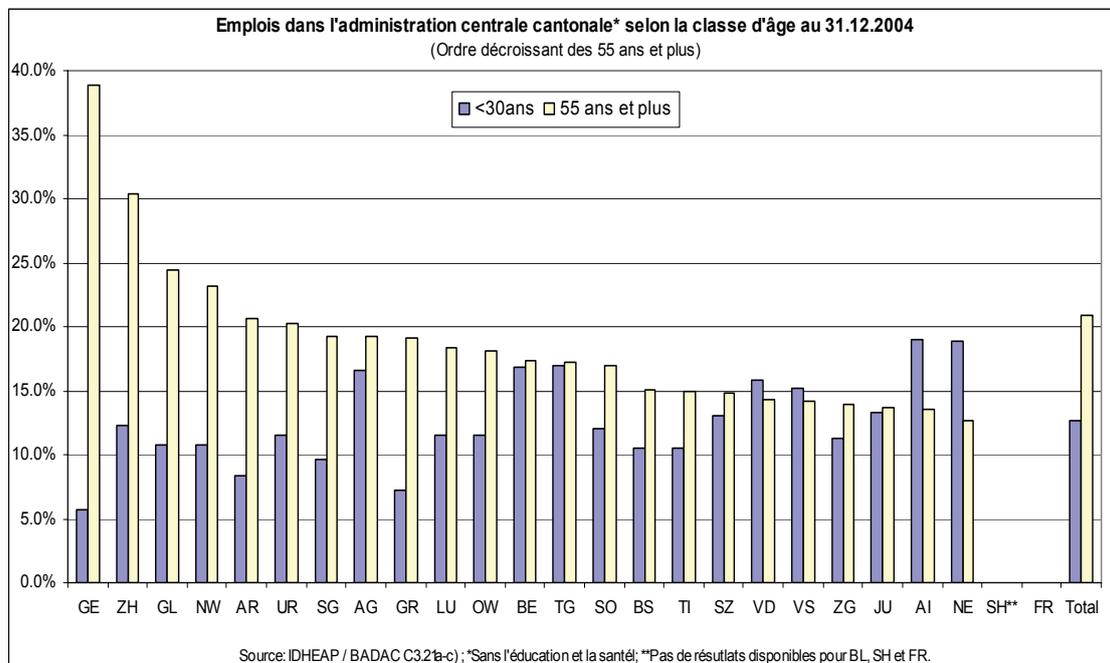
L'âge moyen des employés de l'administration centrale cantonale était de 44 ans au 31.12.2004 avec un maximum de 47 ans à Appenzell Rhodes extérieurs et un minimum de 41 ans à Fribourg et Neuchâtel (Source : IDHEAP/ BADAC, C3.21). Cette moyenne d'âge est identique à celle des collaborateurs et collaboratrices de l'administration fédérale (43,5 ans au mois de janvier 2007)²⁵



²⁵ Source : Communiqué du Département fédéral des finances du 16.3.2007 (<http://www.efd.admin.ch/00468/index.html?msg-id=11506&lang=fr>).

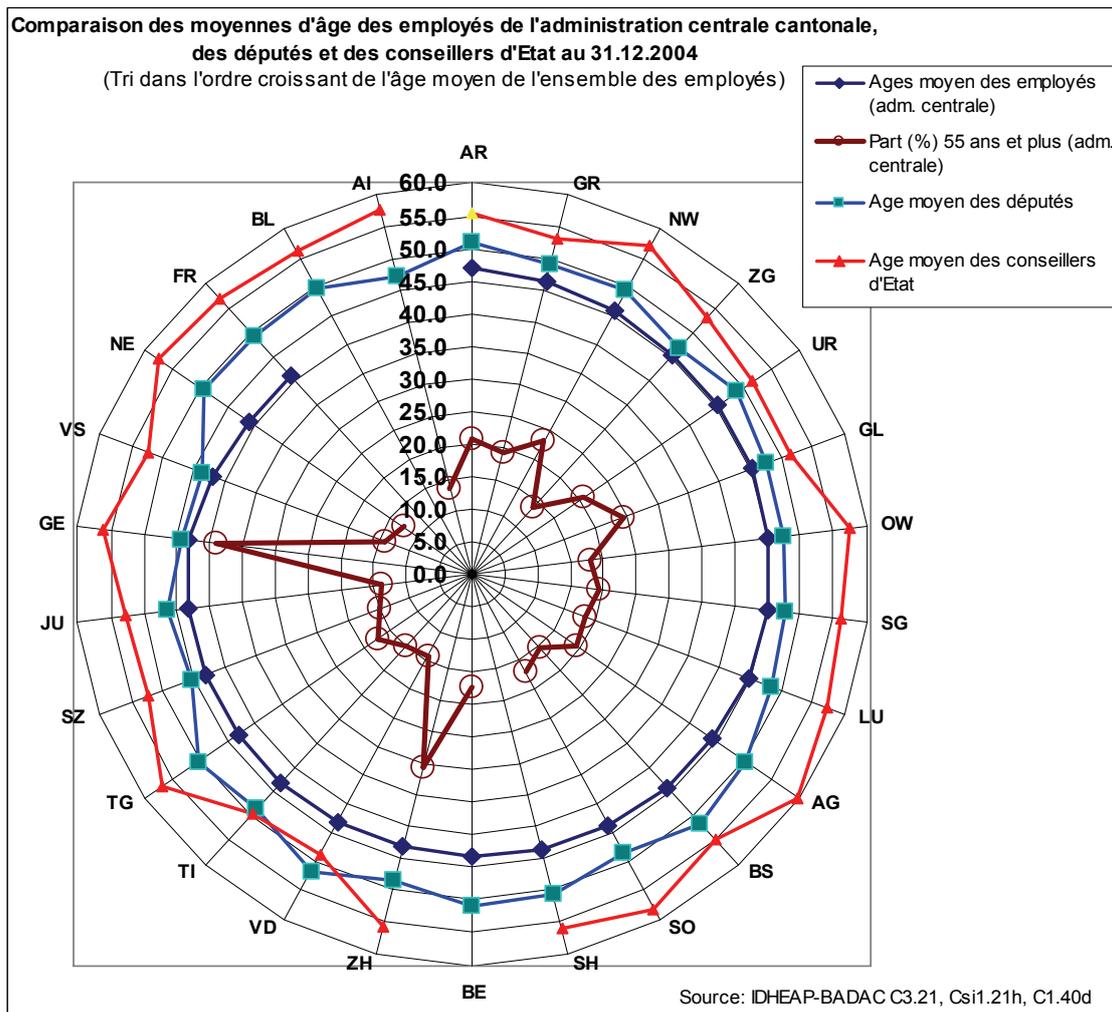
La part des employés de la fonction publique âgés de moins de 30 ans se situe à 15% dans les pays de l'OCDE avec une légère tendance à la baisse dans les années 1990 (OCDE 2002 : 5), soit une part nettement plus faible que celle de la population active de la même classe d'âges (entre 25-30% selon le pays). Dans les administrations cantonales prises au sens strict, cette part atteint 13% avec un minimum de 6% à Genève et un maximum de 19% à Neuchâtel et à Uri. Les cantons de Neuchâtel, d'Appenzell Rhodes Intérieures et, dans une moindre mesure, ceux de Thurgovie, Berne et Argovie privilégient davantage l'emploi de jeunes.

L'Etat peut représenter un débouché important pour les jeunes en offrant des places de stage et d'apprentissage. Or, il ressort que le nombre de places offertes reste faible au sein des administrations tant au niveau des cantons que de la Confédération. En effet, au mois de janvier 2007, la Confédération offrait seulement 850 places de stages et d'apprentissage, soit 3,4% des postes disponibles en EPT. De leur côté, les cantons employaient 2567 apprentis au 31.12.2004, soit environ 3% des emplois en EPT²⁶.



Genève ainsi que Zurich ne se distinguent ainsi pas seulement par une part très élevée de femmes mais aussi par une proportion d'employés de plus de 55 ans élevée (39%, resp. 30% des actifs). Le profil des employés de l'administration centrale genevoise se caractérise donc par une forte proportion de femmes d'un certain âge.

²⁶ Source : IDHEAP-BADAC, ESAC04 C3.10b, C3.20d.



L'analyse comparée des moyennes d'âges des employés, des députés et des ministres cantonaux au 31.12.2004 fait ressortir quelques éléments intéressants. Tout d'abord, l'âge moyen des employés de l'administration centrale est dans tous les cantons inférieur à la moyenne d'âge des parlementaires, ces derniers étant également partout plus jeunes que leurs ministres (à l'exception du canton de Vaud). Il semblerait ainsi qu'il y ait une règle d'or liée à l'âge et à l'expérience pour atteindre les plus hautes sphères de l'Etat.

Les plus grandes différences entre l'âge des employés de l'administration centrale et celui des députés s'observe dans les cantons de Vaud (8,6 ans) et à Neuchâtel (8,2 ans) alors que le différentiel est inférieur à 2 ans dans les cantons de Genève (0,9 ans), du Valais (1.5) et de Zoug (1.6)²⁷. Il existe un lien entre l'âge des employés de l'administration centrale et l'âge des députés (corr pearson=0,18) mais pas entre l'âge des employés et celui des ministres (corr pearson=-0,008).

²⁷ Le cas de la tuerie de parlement de Zoug du 27 septembre 2001 a durement touché les membres du législatif et de l'exécutif (14 élus tués et 15 blessés, soit 30 personnes alors que le Parlement zougais compte 80 députés).

1.9 TYPE D'ENGAGEMENTS ET STATUTS DES EMPLOYÉS

Tant pour le secteur privé que le secteur public, il faut distinguer les contrats à durée déterminée (en augmentation depuis une dizaine d'années) des contrats à durée indéterminée (en diminution).

L'enquête 2004 distingue les agents publics selon le type d'engagement et le statut d'emploi. Pour les types d'engagement, elle différencie les « engagements de droit public classiques » (à durée indéterminée et nécessitant une nomination formelle par le Conseil d'Etat), des « engagements de droit public par contrat » (à durée indéterminée, sans nécessité d'une nomination par le Conseil d'Etat), des « engagements (plus précaires) selon le droit privé » (C3.20a, b, c). Pour le statut d'emploi, notre enquête différencie le « personnel auxiliaire », « les apprentis » des « autres types de statut » (C.3.20d, e, f).

La transformation du secteur public a également eu des répercussions sur la gestion des ressources humaines et la motivation des employés (Emery 2003). Les types d'engagements des employés de l'Etat se sont modifiés au cours du temps et diversifiés. Le « statut de fonctionnaires » a été aboli dans pratiquement tous les cantons²⁸ ainsi qu'au sein de la Confédération depuis juillet 2000²⁹. L'engagement sur la base d'un contrat de droit public classique ou de droit public par contrat est en recul faisant place à un nouveau système plus flexible.

Au 31 décembre 2004, la plus grande partie des employés de l'administration centrale restaient toutefois occupés sur la base d'un engagement (unilatéral) de droit public classique (65%) alors que 27% avaient été engagés sur la base d'un contrat de droit public à durée déterminée. Moins de 2% des actifs avaient été engagés sur la base d'un contrat de droit privé, surtout au Tessin (1078 postes, 21% des emplois) et à Neuchâtel (345 postes, 14% des emplois).

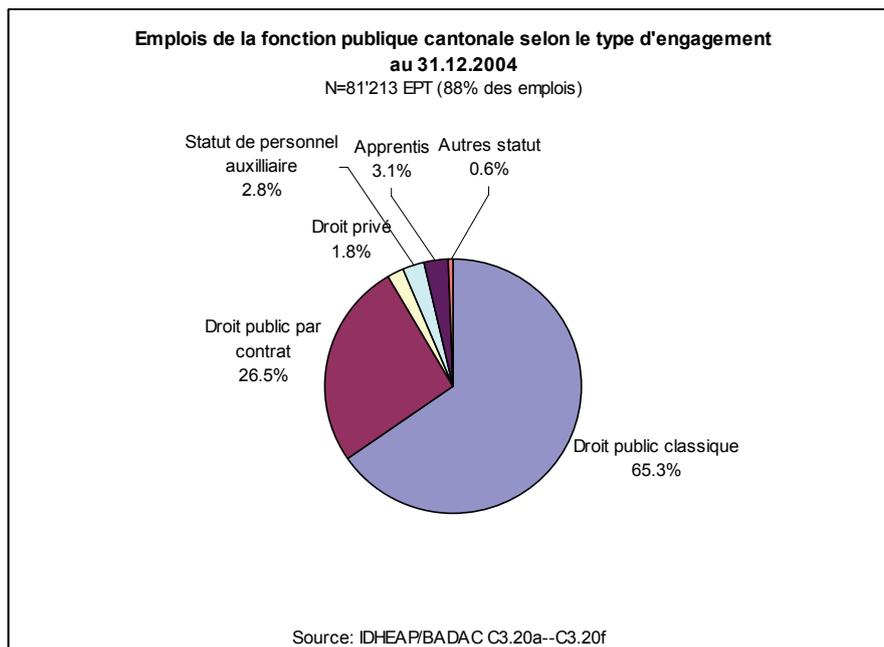
2,8% des employés cantonaux étaient des « auxiliaires » avec, le plus souvent, un contrat à l'année et environ 3% étaient des apprentis³⁰.

La part du personnel auxiliaire était particulièrement élevée dans les Grisons (22% des collaborateurs).

²⁸ A l'exception de Genève et du Jura, une révision est pourtant en cours pour ces deux cantons.

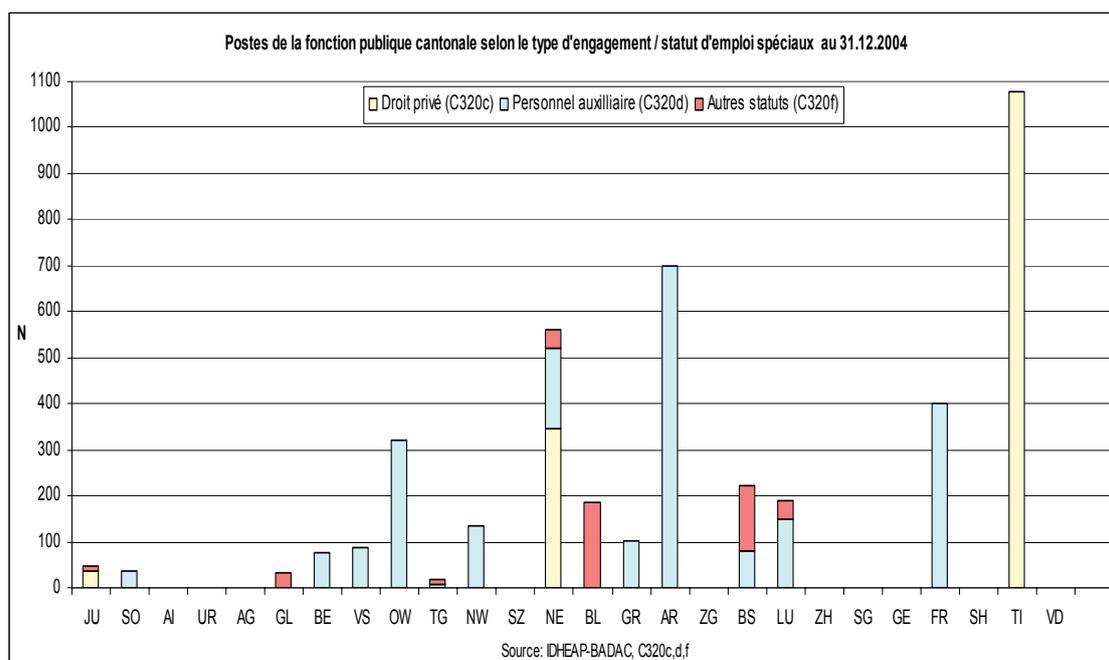
²⁹ Mise en application dès 2002. La nomination pour une période administrative (« statut de fonctionnaire ») est supprimée, sauf dans de rares cas (p. ex. pour les juges des Commissions de recours). « La garantie de quatre ans pour les postes de travail est remplacée par une large sécurité de l'emploi. L'engagement se fera désormais sur contrat: les décisions d'engagement unilatérales étant remplacées par des contrats de travail individuels de droit public. Le salaire dépendra désormais de la fonction, de l'expérience et de la prestation fournie. Le contrat d'objectifs et l'entretien individuel forment la base du développement personnel et du salaire différencié en fonction de la prestation ». Source : Loi sur le personnel de la Confédération de juillet 2000 (<http://www.admin.ch/cp/ff/396D9060.6F365E95@mbox.gsefd.admin.ch.html>).

³⁰ Le statut d'apprenti débouche normalement sur un Certificat fédéral de capacité (CFC). Pour certains canton (par ex. le Jura), il y a lieu de croire que les stagiaires sont inclus dans cette catégorie.



Selon ses partisans, l'introduction de nouveaux types d'engagements et/ou de statuts spéciaux (par ex. de droit privé et/ou d'auxiliaires) devrait permettre à l'Etat de réaliser des économies mais aussi d'accroître la productivité et la mobilité des agents publics sur le marché du travail. Aussi les nouveaux contrats à durée déterminée ont-ils tendance à augmenter.

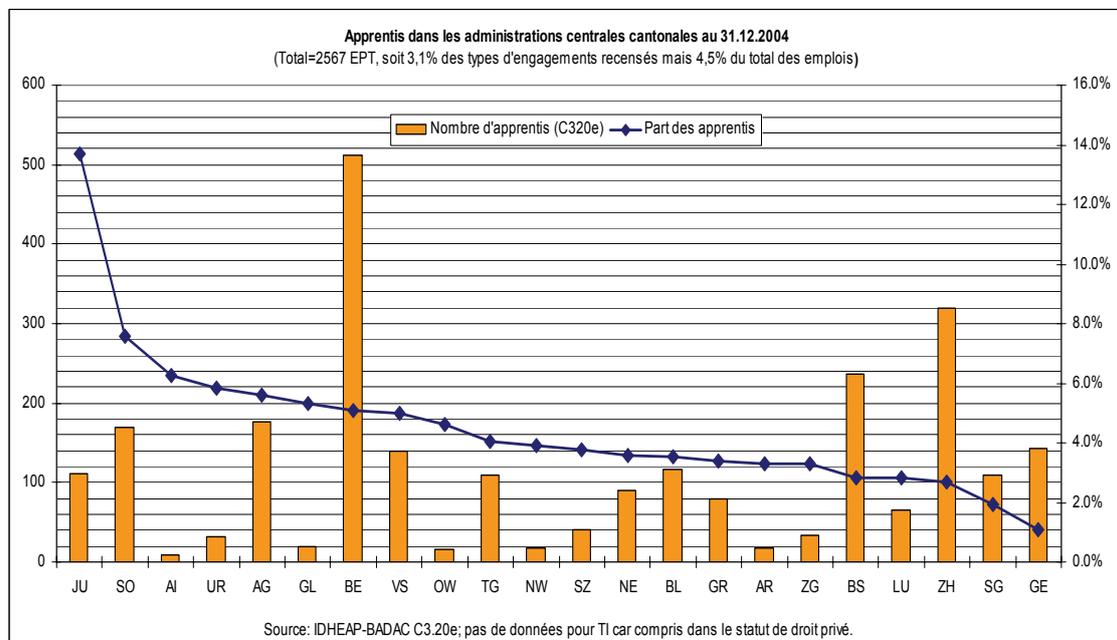
Selon nos calculs, les emplois plus « précaires » ne représenteraient toutefois que 5% du total des emplois de l'administration centrale cantonales (engagement de droit privé + statut d'auxiliaires + autres statuts), avec plus de 20% dans certains cantons (GL, GR, TI).



Le manque d'investissement des entreprises dans la formation des jeunes a été souligné et la volonté de renforcer l'engagement de stagiaires fait actuellement l'objet de discussions au Parlement³¹.

La Confédération s'est fixée comme objectif pour 2011 d'atteindre le seuil de 4% d'apprentis/stagiaires. Actuellement, ce taux atteint 2,2%, soit un taux inférieur à la moyenne cantonale qui atteint 2,8% uniquement pour les apprentis sur la base des 22 cantons ayant répondu à la question³².

Certains cantons tel que le Jura offre beaucoup de places d'apprentissage/stages (13,7% des emplois au 31.12.2004) loin devant Soleure (7,6%). En queue de classement, on trouve St-Gall (1,9%) et Genève (1,1%). Le taux très faible pour le canton du bout du lac est vraisemblablement compensé par un système propre d'intégration des chômeurs arrivé en fin de droit dans les services de l'Etat pour une période limitée mais qui peut être reconduite³³. Pour le Jura, une investigation plus poussée devrait être entreprise pour mieux comprendre ce taux extrêmement élevé.



1.10 ANNÉES DE SERVICES ET ROTATION DU PERSONNEL

Le fonctionnement de l'Etat et des administrations publiques se caractérise généralement par la continuité et la longévité des activités. Seules des révolutions politiques ou des coups d'Etat sont à même de remettre en cause l'organisation et le fonctionnement des institutions relevant du droit

³¹ Voir par ex. Initiative parlementaire 5.10.2004 (Darbellay 04.460) Introduction dans la Constitution d'une disposition visant à promouvoir la formation des apprentis.

³² EPA. 2007 Mars. Chiffres clés en matière de gestion du personnel / Personalpolitische Führungskennzahlen 2007, Département fédéral des finances, Berne, p.13.

³³ « Mesures d'insertion cantonales ». Ces mesures donnent aux personnes ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales la possibilité de travailler à nouveau (Source : Site officiel de l'Etat de Genève, http://www.geneve.ch/emploi/demandeur/fin_droit_mesures.asp?menu=cantonale&id=181).

public, évènements qui touchent d'ailleurs exceptionnellement des pays à régime parlementaire et à longue tradition démocratique tel que la Suisse.

Le profil des employés de la fonction publique se distingue ainsi des employés du secteur privé d'abord par une carrière professionnelle plus stable et généralement plus longue qui s'explique par la pérennité des institutions et l'atemporalité des missions de l'Etat.

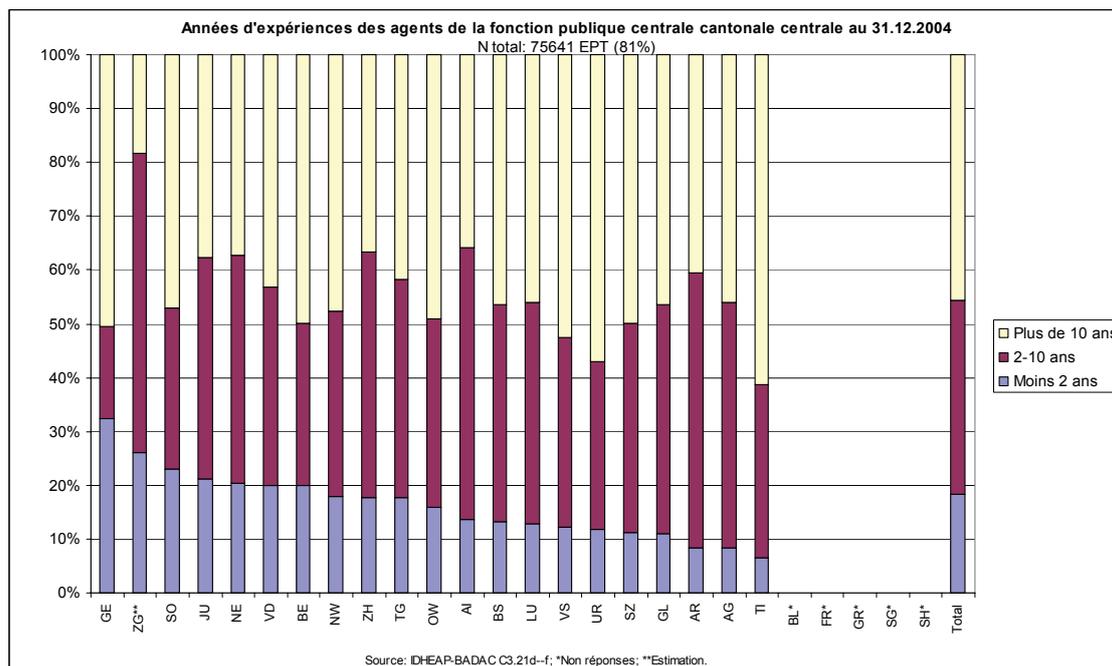
Cette stabilité du marché de l'emploi public est d'autant plus forte auprès de l'administration centrale car celle-ci demande davantage de loyauté et d'éthique au service de l'intérêt général.

La majorité des employés de l'administration générale doivent être nommé par le Conseil d'Etat, ce qui limite d'autant plus l'accès aux fonctions traditionnelles. Les candidats attachés aux services traditionnels de l'Etat (administration centrale, justice et police, activités économiques, sécurité sociale obligatoire) doivent en effet répondre à des critères particuliers liés à la nationalité (être résident en Suisse ou être de nationalité suisse avec casier judiciaire vierge pour les secteurs de la sécurité et de la défense), prévaloir d'une formation professionnelle voire de qualifications élevées pour les postes à responsabilité). De plus, et jusqu'au début des années 1990, la plupart des cantons connaissait le statut de fonctionnaires, lequel protégeait largement les employés du licenciement abusif. L'Etat possédait encore il y a pas si longtemps un certain monopole dans différents secteurs qui octroyaient d'autant plus de poids aux agents publics. Certaines administrations demandent un certificat médical qui représente un obstacle de plus lors de l'engagement. Last but not least, seuls les emplois autorisés pouvaient être repourvus avec, généralement, la nécessité d'être avalisés par le Conseil d'Etat. Après toutes ces contraintes à l'entrée, les postes sont réputés comme plus sûres et mieux payés que dans le secteur privé.

Au 31 décembre 2004, 46% des employés de l'administration centrale cantonale possédait au moins 10 ans d'expérience, la palme revenant au Tessin (61%). A l'inverse, la part des employés possédant moins de 2 ans d'expérience s'élevait à 18%. La part des personnes dont la durée d'engagement était inférieure à 2 ans était particulièrement élevée à Genève (32%)³⁴, à Zoug (26%), à Soleure (23%), dans le Jura (21%), à Neuchâtel, Vaud et Berne (20%) dénotant peut-être une baisse d'attractivité de l'Etat comme employeur d'ailleurs pour le personnel qualifié.

Le cas de Genève est pour le moins singulier avec une part très réduite de personnes possédant une expérience de 2 à 10 ans (18% contre 34% en moyenne). Ce canton semble donc très attractif pour des personnes en début de carrière et offre une bonne sécurité d'emploi pour les personnes plus âgées (interprétation d'ailleurs confirmée par l'âge moyen des employés). A l'inverse, le Tessin applique une politique très restrictive en matière budgétaire qui a de forte répercussion sur le personnel où aucun poste n'est remplacé avant 6 mois lors d'un départ. De plus, les nouveaux employés débutent avec une réduction de 3% - à qualification égale, par rapport au salaire de la personne à remplacer.

³⁴ Ce pourcentage semble trop élevé en regard des résultats relatifs au « turn over » à Genève en 2004 (6%) (cf. page suivante).

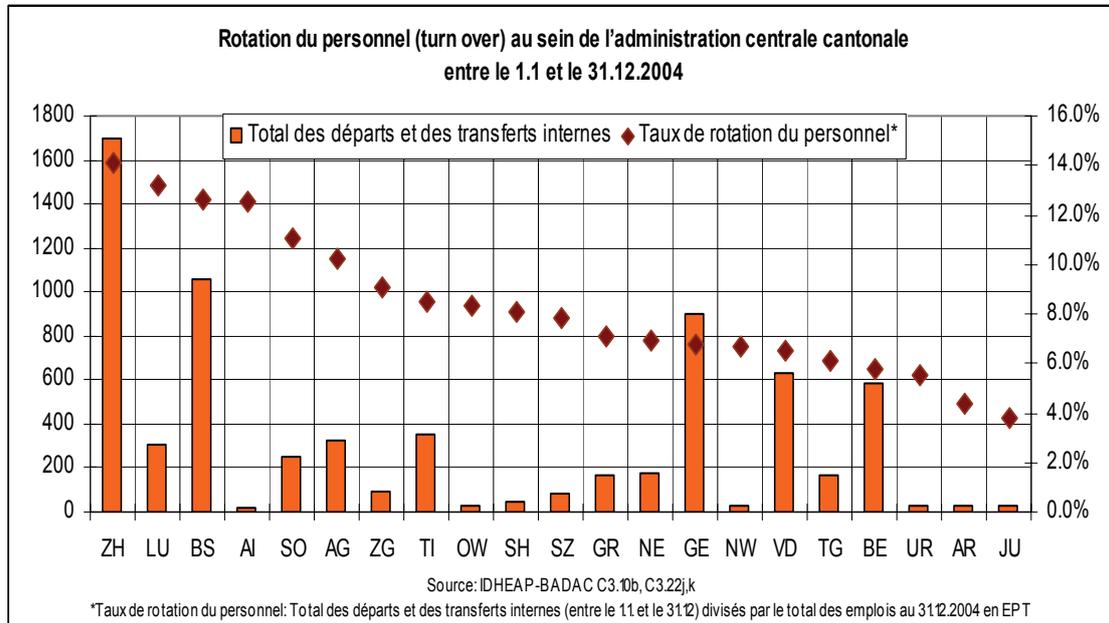


Les réformes menées au sein des institutions publiques (semi-privatisation, partenariat privé-public, outsourcing etc.) ont introduit dans de nombreux cantons une nouvelle culture d'entreprise proche des pratiques du secteur privé avec possibilité de licenciements, introduction du salaire au mérite, bonus etc. Le mécanisme qui consistait à obtenir des postes à responsabilité en fonction du nombre d'années de services est de plus en plus révolu. Les critiques à l'encontre de l'Etat et de son mode de fonctionnement décrit comme peu flexible ont amené davantage de mobilité de la part des employés du secteur public mais aussi une flexibilité accrue au niveau de l'organisation du travail. La libre circulation des personnes entre les pays de la Communauté européenne accentuera probablement encore la concurrence sur le marché du travail y compris dans le secteur public (d'abord dans les domaines de la santé et de l'enseignement), y compris pour les postes les plus qualifiés (par exemple les médecins et les chercheurs de niveau universitaire).

La rotation du personnel a ainsi pris de l'ampleur au sein des administrations publiques depuis le milieu des années 1980, y compris parmi la catégorie des hauts fonctionnaires. La gestion du personnel a évolué d'un modèle plutôt statique (avec peu ou pas de renouvellement, hormis pour cause de retraite, de maternité ou de décès) vers un modèle beaucoup plus dynamique où les changements de travail sont devenus plus fréquents. Aussi passe-t-on d'une situation où les promotions se faisaient essentiellement via des mécanismes automatiques liés à l'âge et à l'expérience acquise en entreprise (avec des emplois à vie) vers un modèle offrant davantage de mobilité (changement de travail tous les 6-7 ans).

Nous avons construit un indicateur de rotation du personnel sur la base des données récoltées dans le cadre de l'ESAC04. Cet indicateur somme le nombre des départs et des transferts internes à l'administration centrale en 2004, chiffre rapporté à l'ensemble des emplois recensés en EPT. Ainsi, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004, le taux de rotation du personnel de l'administration centrale cantonale se montait à 7,5%. Les départs représentaient 7% du total alors que les transferts internes restaient très faibles (0,5% des emplois). En comparaison internationale, ce taux atteignait 7,1% pour le « Federal Government » étasunien (5,7% pour le niveau « federal » et 7,4% pour les niveaux « state & local » alors que le taux de l'ensemble de l'économie

atteignait 23% entre septembre 2004 et septembre 2005³⁵. Les statistiques américaines relèvent même de grandes différences selon le mois (taux plus élevés durant les mois de l'été, surtout en août et septembre) et les régions (plus élevés au Sud et à l'Ouest des Etats-Unis).



Dans les administrations centrales cantonales, le turnover le plus élevé s'observe à Zurich (14%) devant Lucerne, Bâle-Ville et Appenzell Rhodes Intérieures (13%). A l'inverse, les cantons du Jura et d'Appenzell Rhodes Extérieures ont connu une grande stabilité de l'emploi (turnover d'environ 4%). Comment expliquer de telles disparités ? A l'exception de Berne, les cantons présentant les taux les plus élevés sont aussi ceux qui ont subi récemment les réformes les plus radicales. Une nouvelle culture semble s'y être installée. Il s'agit aussi des cantons qui ont connus la plus grande diminution ou stabilité d'emplois. A l'inverse, les cantons romands, davantage étatistes, semblent marqués par une certaine inertie.

Les cantons qui ont le plus favorisé les transferts internes sont Lucerne (30% des mouvements de personnel et 6,4% du total des emplois), devant le Jura (18% et 1% des emplois) et le Tessin (11% et 3,1%).

Il conviendrait à l'avenir de pouvoir distinguer le taux de rotation par type de fonction et/ou de profession.

Il faut noter encore que les départs en 2004 (7%) ont été compensés par les entrées (7,5% des emplois) confirmant une légère tendance à une augmentation du personnel dans les administrations cantonales.

³⁵ Source : Annual US Dept Labor Employment Turnover Rates For Voluntary Separations by industry and by region <http://www.nobscot.com/survey/index.cfm> (20 avril 2007).

C LE PROFIL DES AUTORITÉS POLITIQUES CANTONALES

La Suisse dispose d'un éventail riche au niveau des autorités politiques composé de trois niveaux institutionnels (Confédération, cantons, communes). **Au niveau des exécutifs**, les sept membres du Conseil fédéral doivent partager le pouvoir avec 156 Conseillers d'Etat cantonaux élus par le peuple et représentés (au niveau national) par une super Conférence : la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)³⁶. Grâce à cette conférence, mais aussi à d'autres plus sectorielles mais puissantes (Conférence des directeurs des finances (CdF), Conférence des affaires sanitaires (CdS), Conférence des directeurs de l'instruction publique (CDIP), Conférence des directeurs de justice et police (CDJ)) les cantons disposent d'un réel pouvoir et d'une marge de manœuvre importante en matière de coordination et d'organisation des politiques publiques vis-à-vis de la Confédération. Le recours aux Conférences et aux concordats intercantonaux leur permet d'appliquer une politique de concordance à géométrie variable et de résoudre les problèmes en fonction de la problématique à traiter³⁷. L'application du « fédéralisme horizontal » à travers le recours de plus en plus systématique aux conférences prend d'autant plus de poids que les acteurs en sont les Conseillers d'Etat eux-mêmes.

Les autorités cantonales disposent également d'un relais puissant à l'Assemblée fédérale grâce au Conseil des Etats appelée aussi « Chambre des cantons »³⁸.

Les exécutifs des (grandes) villes jouent également un rôle de plus en plus important dans la détermination des politiques publiques (politique des transports, du logement, de la drogue ou de la culture). Les exécutifs urbains totalisaient 970 sièges en 2005 (dont 26% de femmes). Nous traiteront la cas des villes dans le cadre d'autres travaux de la BADAC.

C.1 LES GOUVERNEMENTS CANTONAUX

1.11 LES EXÉCUTIFS ET LA PLACE DES FEMMES

Nous avons vu sous le point 1.1 que les structures administratives cantonales s'étaient développées au cours des 15 dernières années autour de deux modèles dominants (à 5 et 7 départements). D'abord hétéroclite, la taille des gouvernements s'est elle aussi harmonisée vers de double modèle a) à cinq membres (12 cantons) ou b) à sept membres (14 cantons, à l'image du Conseil fédéral). Les réformes de l'administration ont mis en évidence l'importance d'avoir une seule personne à la tête de chaque département afin d'assurer le meilleur suivi des dossiers.

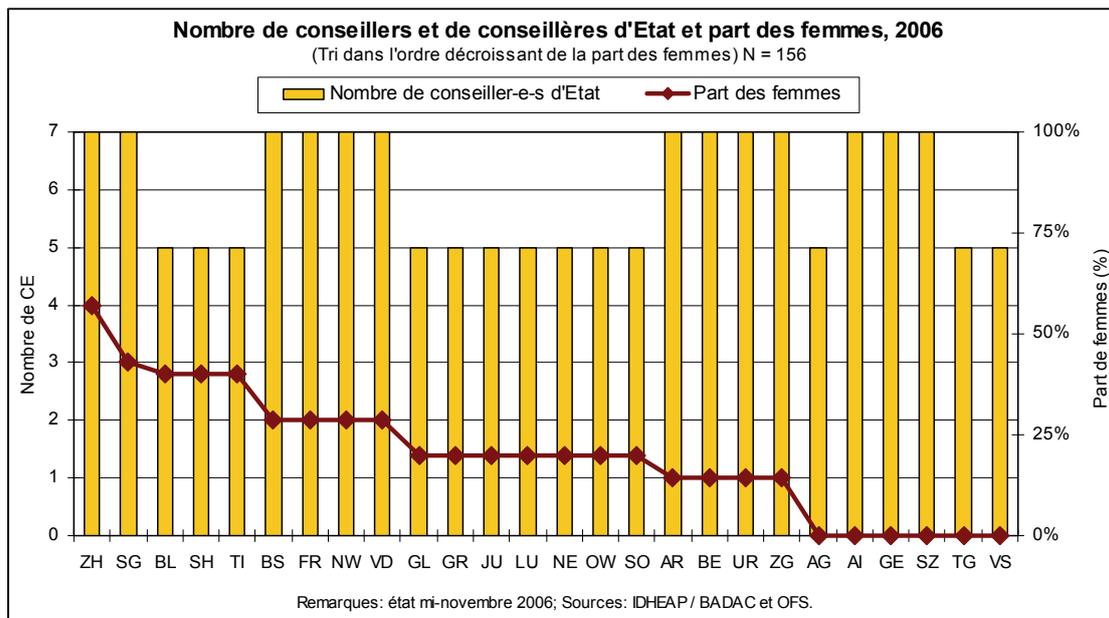
³⁶ Après la votation populaire sur l'EEE en 1992, les gouvernements cantonaux ont cherché plus activement encore des moyens d'améliorer la collaboration intercantonale (fédéralisme horizontal) et la collaboration avec la Confédération (fédéralisme vertical). C'est cet objectif qui est à la base de la création, le 8 octobre 1993, de la Conférence des gouvernements cantonaux
Source : <http://www.cdc.ch>

³⁷ V. "Les concordats intercantonaux : clé de voûte du fédéralisme suisse", Communiqué de presse BADAC, 15 novembre 2004.

³⁸ 46 Conseillers aux Etats répartis à raison de 2 sièges pour chacun des 20 cantons et d'1 siège pour chacun des demi-cantons (Obwald, Nidwald, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Appenzell Rhodes-Extérieures et 'Appenzell Rhodes-Intérieures) (Source : <http://www.parlament.ch/f/homepage/ra-sr-staenderat.htm>).

A mi novembre 2006, les exécutifs cantonaux comptaient 156 conseillers d'Etat, soit quatre de moins qu'en 2001. L'effectif des exécutifs correspond ainsi désormais exactement au nombre de départements.

Dans certains petits cantons, les conseillers d'Etat connaissent le travail à temps partiel avec des taux de 80% à Nidwald et Uri et 50% à Appenzell Rhodes Intérieures. Tous les autres membres des exécutifs travaillent à plein temps.



A l'instar des parlements, la parité hommes femmes est loin d'être réalisée au sein des gouvernements cantonaux. En 2006, seules 35 femmes sur 156 (22,4% ; 19,8% en 2001 (32/162)) siégeaient dans les exécutifs des cantons. Cette part est toutefois pratiquement identique à celle des députées: 25%. Depuis l'introduction du droit de vote et d'élection pour les femmes en 1971 leur nombre est en augmentation avec une représentation généralement supérieure à la moyenne dans les cantons de Zurich, Bâles-Villes et Genève (jusqu'à l'avant dernière législation !), soit trois cantons pionniers en matière d'intégration des femmes dans la vie politique. Ces centres économiques offrent aussi un niveau de salaire élevé qui rend l'attrait aux plus hautes fonctions publiques pas forcément très attrayant pour les hommes en comparaison avec le secteur privé.

Le canton de Zurich se détache avec la plus forte proportion de femmes (4 sur 7), ce qui en fait le seul canton avec une majorité féminine à l'exécutif. Ce canton fait aussi partie des trois cantons possédant la plus forte députation féminine (31%). Par contre, cinq cantons (AG, AI, SZ, TG et VS) ne possèdent aucune femme au sein de leur gouvernement. En dehors d'Argovie et de Thurgovie, ces cantons se caractérisent aussi par une très faible proportion de femmes dans les parlements. Notons que le Tessin place deux femmes (de surcroît jeunes) au gouvernement alors que la part des femmes députées de ce canton est la plus faible de Suisse (11%).

1.12 PROFIL POLITIQUE: QUATRE GOUVERNEMENTS AVEC UNE MAJORITÉ DE GAUCHE

Les gouvernements cantonaux sont composés en majorité par des représentants des grands partis centristes (PDC, PRD, avec 58% des sièges). Avec les voix de l'UDC et du PLS, la droite obtient 73% des voix contre 27% à la gauche (PS+PES). Seuls quatre cantons étaient dirigés par un exé-

cutif majoritairement rose-vert (PS+PES ; état au mois de novembre 2006): Neuchâtel, Berne, Bâle-Ville et Genève alors qu'un seul (NE) obtient une double majorité au parlement et au gouvernement. La part des conseillers d'Etat issus des partis de gauche est supérieure dans les cantons- villes (BS, GE), en Suisse romande et dans les régions protestantes.

Composition partisane des gouvernements cantonaux, 2006
(Tri dans l'ordre décroissant des sièges des partis de gauche et de la taille de l'exécutif)

OW	PDC / CSP				PRD		
AG	PDC		PRD	UDC	Autres		
VS	PS	PDC			PRD		
TI	PS	PDC		PRD	Autres		
TG	PS	PDC		PRD	UDC		
SO	PS	PDC		PRD			
SH	PS		PRD		UDC		
LU	PS	PDC		PRD	UDC		
GR	PS	PDC		PRD	UDC		
GL	PS	PDC		PRD	UDC		
BL	PS	PDC		PRD	UDC		
JU	PS	PDC		PRD	Autres		
NE	Verts		PS	PRD	PLS		
AI	PDC					Autres	
UR	PS	PDC			PRD	Autres	
SZ	PS	PDC			PRD	UDC	
NW	Verts	PDC			PRD		
AR	PS		PRD			UDC	
ZH	PS	PDC		PRD	UDC	Autres	
SG	PS	PDC			PRD		
FR	PS	PDC			PRD	Autres	
ZG	Alternat/Verts		PDC		PRD	UDC	
VD	Verts		PS		PRD	PLS	
GE	Verts		PS		PDC	PRD	
BS	Verts		PS		PDC	PRD	
BE	Verts		PS		PRD	UDC	

0 1 2 3 4 5 6 7

Remarques: état fin novembre 2006; Sources: IDHEAP / BADAC et OFS.

Le parti le mieux représenté dans les exécutifs cantonaux est le PDC avec 44 sièges sur 156 (28%). Avec 41 sièges (27%), le PRD occupe la deuxième place avec une part significativement plus élevée que la députation radicale des Grands Conseil (548/2674 : 20,5%). Notons que le « grand vieux parti » est présent dans tous les exécutifs cantonaux à l'exception d'Appenzell Rhodes Intérieures. Il obtient même la majorité absolue à Appenzell Rhodes Extérieures (58%).

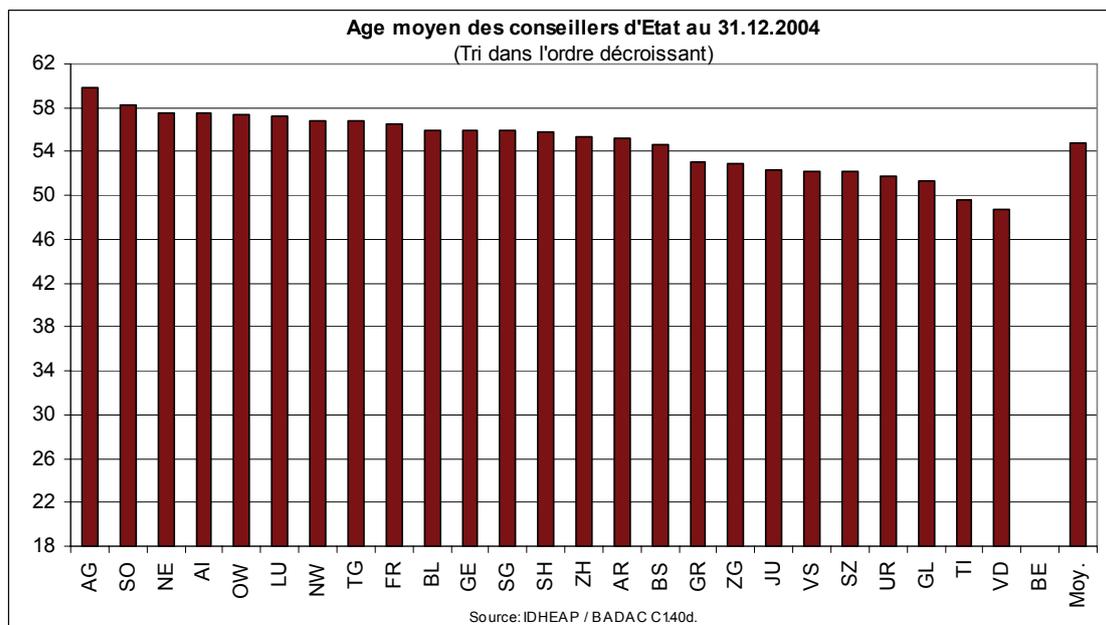
Les résultats des dernières élections cantonales 2007 (AR, BL, LU, TI, VD, ZH) n'ont pas apporté de grands changements dans la répartition des sièges dans les exécutifs et les législatifs cantonaux. Dans les exécutifs, la candidate zurichoise des verts libéraux (Verena Diener, qui ne se représentait pas) a été remplacée par un UDC (Markus Kägi). Au Tessin, Marina Masoni (aile droite du PLR) a été remplacée par Laura Sadis, une candidate plus centriste du même parti.

1.13 L'ÂGE DES CONSEILLERS D'ÉTAT ET LIMITES D'ACCÈS AUX EXÉCUTIFS

Les dirigeants politiques sont rarement très jeunes et l'exercice du pouvoir s'acquiert avec l'expérience et le temps. Il faut dire que l'intégration (presque obligatoire en Suisse) dans les réseaux partitiques pour atteindre les plus hautes sphères de l'Etat s'apparente au parcours du combattant même si la démocratie « Made in Switzerland » permet parfois des raccourcis étonnants (par ex. élection de Ruth Meztler en 1999 comme Conseillère fédérale ou encore de Pierre Kohler comme Ministre jurassien avant 40 ans).

Or ce sentiment de gouvernements plutôt âgés est confirmé par les faits. En effet, la moyenne d'âge des membres des gouvernements cantonaux était de 55 ans pour les exécutifs cantonaux au 31.12.2004 (60 ans pour le Conseil fédéral à la même date). Il y a une corrélation entre l'âge et le degré de responsabilité dans le poste, entre l'âge et les responsabilités politiques, cette relation s'observant d'ailleurs dans la plupart des pays occidentaux tant dans les exécutifs que dans les législatifs. Or, la tendance au vieillissement de la population aura dans les années à venir, des retombées de plus en plus marquées sur l'âge moyen des députés et des conseillers d'Etat et cela malgré l'introduction de certaines mesures visant aussi à limiter le vieillissement des autorités politiques : introduction du droit de vote et d'éligibilité aux femmes (en 1971) ainsi qu'aux étrangers (dans quelques cantons (JU, VD) et communes), l'abaissement du droit de vote sur le plan fédéral à 18 ans en 1991 ou encore des mesures d'incitation à la participation telle que la création de parlements des jeunes dans certains cantons (p. ex. GE, JU, VS).

Au 31.12. 2004, le gouvernement argovien se caractérisait par l'âge moyen le plus élevé (60 ans) devant Neuchâtel (58 ans) alors que les exécutifs tessinois et vaudois étaient les plus jeunes (49 ans). Notons au passage que le canton de Vaud compense ainsi la structure âgée de son parlement (47% de plus de 55 ans contre 30% en moyenne) par un profil relativement jeune à l'exécutif. Ce constat est largement confirmé par les dernières élections du 1^{er} avril 2007 (45 ans en moyenne).



Six cantons ont mis en place une limite d'âge (minimum / maximum) pour l'éligibilité au Conseil d'Etat (AR, BE, FR, GE, GL, SH) qui semble d'ailleurs développer peu d'effet. Parmi ces six cantons, l'âge minimum pour l'éligibilité est fixé à 18 ans, excepté pour Genève où celui-ci est de 27 ans³⁹. L'âge maximum de 65 ans révolu ne doit pas être dépassé dans les cantons suivants : AR, BE et GL. Or, vu la tendance au vieillissement de la population, le manque d'attrait et le désintérêt persistant des jeunes pour la politique, on peut parier que ces limites d'âges seront levées à l'image d'une décision récente du canton de Berne⁴⁰ et des discussions actuelles portant sur le relèvement de l'âge de la retraite à 67-68 ans, mesure proposée par le Conseiller fédéral Couchepin pour « sauver le système de sécurité sociale de la faillite »⁴¹.

1.14 TRAITEMENTS ET RENTES DES CONSEILLERS D'ÉTAT

Le niveau du salaire est souvent un facteur décisif dans le choix professionnel et ce dernier est généralement corrélé avec le niveau de responsabilité et les risques encourus. Le secteur public est toutefois connu pour offrir des salaires peu compétitifs pour les postes à responsabilité mais attractifs pour les postes subalternes. L'attrait pour les postes élevés dans le secteur public relève donc davantage d'une volonté de se mettre à disposition du parti et de servir l'intérêt général.

Le versement de traitements acceptables pour les Conseillers d'Etat actuels est aussi un garant de continuité et de qualité des exécutifs.

Les charges imputables aux membres (actuels et anciens) des gouvernements cantonaux s'élevaient à 64,3 millions en 2004, soit un peu moins de 9 francs par habitants. Ce type de gouvernement est donc bon marché quand on sait que cinq des plus grands managers suisses gagnent bien plus d'argent⁴². Or, si la moyenne des traitements bruts des conseillers d'Etat (y compris les primes et les frais forfaitaires) dépasse généralement les classes les plus élevées des administrations cantonales (en 2004 : 238'000 francs, soit +2,6% par rapport à 2001), ces traitements restent modestes en comparaison avec des responsabilités identiques dans des organisations similaires du secteur privé tertiaire. Les plus fortes hausses de revenu s'observent à Appenzell Rhodes Intérieures (+23% ; effet de rattrapage), Lucerne et Vaud (+9%). Le traitement des membres des gouvernements cantonaux varie également en fonction de l'âge et de l'expérience mais aussi en fonction de la taille de la population cantonale et donc de la charge de travail à assumer (nombre d'employés dans le département et tâches à accomplir). On observe ainsi que le salaire annuel maximum est versé à Zurich (335'000 francs) et minimum à Glaris (163'000 francs).

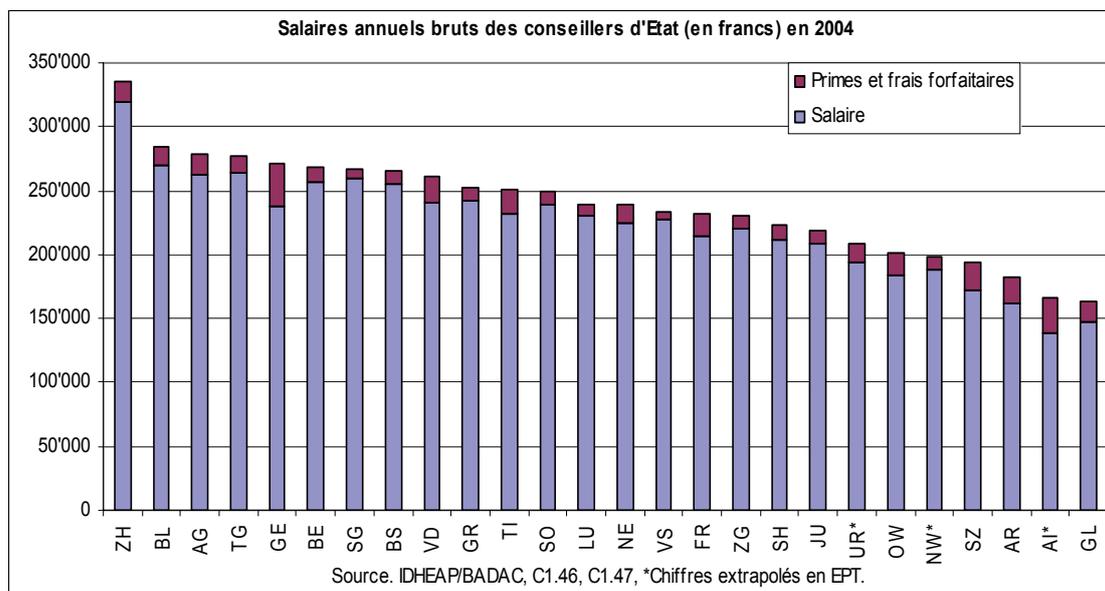
A cela s'ajoute les primes et les frais forfaitaires qui se montent à 6% du salaire annuel avec un maximum de 17% pour AI, de 13% pour GE et de 12% à Schwytz. A l'inverse, les primes sont inférieures à 4% du salaire annuel à Lucerne, Saint-Gall et en Valais.

³⁹ Article 104 de la Constitution de la République et Canton de Genève.

⁴⁰ Le gouvernement a approuvé en janvier 2005 une motion du parlement pour la levée de la limite d'âge pour l'élection à l'exécutif.

⁴¹ S'appuyant sur des estimations de l'OFAS qui prédisent une forte augmentation des dépenses sociales sur les prochaines décennies (de 82 milliards en 2000 à 108 mias en 2010). Source : Gauche Hebdo, No 3 / 17 janvier 2003.

⁴² Les managers les mieux payés en 2005 (et l'augmentation de leur salaire par rapport à 2004) Marcel Ospel, UBS: 23'975'954 de francs (12,7%) Daniel Vasella, Novartis: 21'257'120 (2,3%) Franz Humer, Roche: 14'741'295 (11,2%) Peter Brabeck, Nestlé: 13'757'351 (0%) Walter Kielholz, Credit Suisse: 12'100'000 (0%). Source : Swissinfo, Les managers suisses sous les feux des projecteurs, 24 ami 2006.



L'octroi des rentes aux anciens membres du gouvernement fait parfois l'objet de discussions nourries, surtout lorsqu'il s'agit de « jeunes retraités »⁴³. Chaque canton a bâti ses propres conditions de départ en combinant le pourcentage maximum du dernier salaire de base avec un âge et une durée minimale de mandat pour la perception d'une pleine rente. Il faut dire que les changements peuvent être fréquents et suivent le rythme des élections (changements importants possibles tous les 4-5 ans selon le canton). Il n'est donc pas inutile de mettre en place des limites afin d'éviter des disparités intercantoniales trop grandes en matière salariale pour les Conseillers d'Etat (en tenant compte évidemment du niveau de responsabilité).

Ainsi pour l'octroi des rentes, la moitié des cantons ont fixé un âge minimal, celui-ci variant de 52 ans (BE) à 64 ans (OW et ZG), la moyenne étant de 59 ans. De plus, 21 cantons ont fixé une durée minimale de mandat pour la perception de la pleine rente (la moyenne étant de 12 ans de fonction ou 3 législatures). Appenzell Rhodes-Intérieures et Uri se caractérisent par une situation très restrictive puisque la pleine rente ne peut être obtenue qu'après 40 ans de fonction, soit une longévité pratiquement inatteignable. Dans le canton de Zoug, les dispositions sont régies par la caisse de pension des employés cantonaux. Les cantons les plus généreux pour les pensionnaires sont Neuchâtel, Schwytz et le Valais où une seule législature suffit. 22 cantons ont fixé un pourcentage maximum du dernier salaire de base pour l'obtention d'une pleine rente, ce pourcentage variant d'un minimum de 40% (à Obwald) à un maximum de 65% (à Berne, dès l'âge de 52 ans pour les membres de l'exécutif ayant accompli douze ans). Les rentes moyennes les plus élevées sont dès lors octroyées par le canton de Zurich (191'000 francs par an, soit 50% du salaire de base à la condition d'être resté au moins 4 ans en fonction⁴⁴). A Genève, la rente s'élève à 64% du dernier salaire annuel (actuellement 236'000 francs) après huit ans de fonction. Mais Genève se

⁴³ V. par ex. Cesa B. 2004. Quelle rente allouer à un conseiller d'Etat à la retraite? Débat en Suisse romande. Le Temps 7 mai 2004.

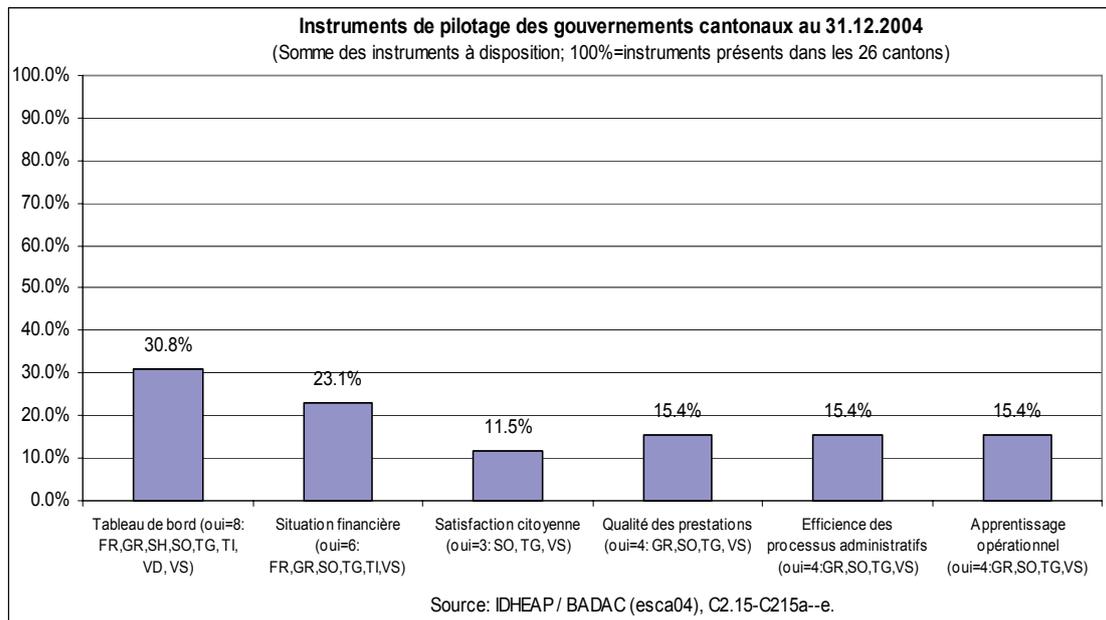
⁴⁴ L'hebdo du 22 janvier 2004, pp. 16-21 : « Retirés du pouvoir. Ce que nous coûtent leur retraite ». Les anciens membres du Conseil fédéral touchent normalement 202'000 bruts.

distingue surtout par l'absence de rente après quatre ans de mandat. Les ex-conseillers d'Etat n'ayant droit dans ce cas qu'à une année de salaire à titre de rattrapage du deuxième pilier.⁴⁵

1.15 INSTRUMENTS DE PILOTAGE DES GOUVERNEMENTS ET DES ADMINISTRATIONS CANTONALES

L'amélioration des stratégies de pilotage et de contrôle des activités de l'Etat (et par conséquent des administrations et des organisations publiques) est devenu un objectif prioritaire des autorités politiques aussi en Suisse. Cet objectif découle d'une profonde remise en question du rôle de l'Etat et de l'administration publique qui remonte à la fin des années 1960 pour la Confédération (V. rapports Hongler 1967 ; Huber 1971). Cette remise en question du fonctionnement des administrations et du rôle de l'Etat s'est accélérée grâce à la révolution technologique des années 1980-1990, laquelle a accéléré les réorganisations administratives (WoV ; Flag, RGA etc.). L'esprit des réformes est désormais davantage influencé par les méthodes économique plutôt que par des réflexions d'ordre juridique avec une utilisation généralisée d'outils d'analyse et de communication beaucoup plus puissants (benchmarking, tableaux de bord, indicateurs de gestion etc., enquête de satisfaction des clients des services publiques etc.).

Les enquêtes de la BADAC permettent de se faire une meilleure idée des instruments de pilotage des administrations cantonales introduits dans les administrations depuis le début des années 1990. Pour ne prendre que la période la plus récente (2001-2004), on observe une tendance au renforcement des instruments de pilotage gouvernementaux (+20%).



Fin 2004, 8 cantons ont déclaré posséder un tableau de bord (de type « cockpit ») dont 6 avec un moyen de contrôle de la situation financière (FR, GR, SH, SO, TG, TI, VD, VS), 3 avec un indicateur de satisfaction citoyenne (SO, TG, VS), 4 avec un moyen de contrôle de la qualité des presta-

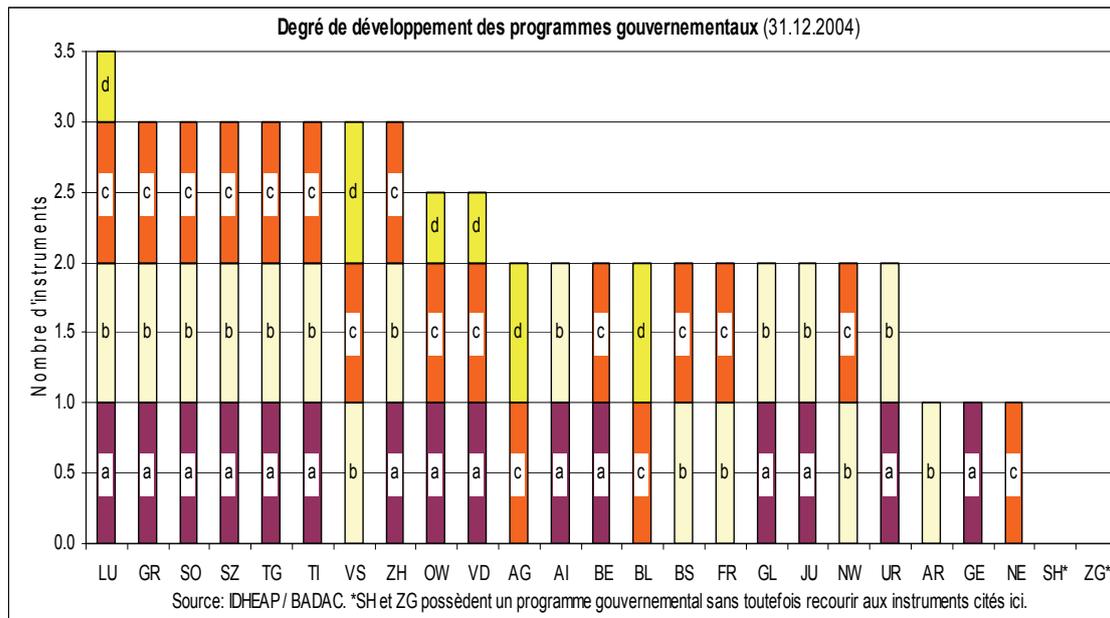
⁴⁵ Le Temps du 3 août 2006, « Micheline Spoerri en quête d'emploi, ou comment Genève traite ses retraités politiques ».

tions fournies, complétés par des moyens d'évaluation de l'efficacité des processus administratifs et par un apprentissage opérationnel (GR, SO, TG, VS)

Afin de mesurer la force des programmes gouvernementaux, nous avons construit un **indice BADAC du degré de développement du programme gouvernemental**. Cet indice mesure quatre critères qui renforcent la valeur contractuelle du programme :

- a) élaboration par le gouvernement (« top-down ») (C2.12)
- b) objectifs mesurables (C2.12a)
- c) liaison entre programme gouvernemental et plan financier (C2.20d)
- d) programme soumis au parlement pour approbation uniquement=0,5 points, avec possibilité de changement=1 (C2.13).

Pour le calcul, nous avons accordé un point par canton pour chaque critère utilisé avec toutefois une sous-pondération (0,5 point accordé) lorsque le quatrième indicateur indiquait une impossibilité pour le parlement de changer le programme de l'exécutif.



En 2004, aucun gouvernement n'obtient la note maximale avec 4 instruments disponibles (alors que Berne avait atteint ce maximum en 2001). Lucerne arrive en tête avec 3.5 points. A l'exception de Saint-Gall, tous les cantons élaborent au cours de la législature un programme gouvernemental du type « grandes lignes de la politique gouvernementale » (C2.10) à deux notables exceptions (Bâle-Ville et Zoug) qui le font chaque année (C2.10b).

Pour 15 cantons (63%), le mode d'élaboration s'opère plutôt top-down, c'est-à-dire du Conseil d'Etat vers les départements (AI, BE, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SO, SZ, TG, TI, UR, VD, ZH) et pour 9 autres plutôt bottom-up (des départements vers le Conseil d'Etat : AG, AR, BL, BS, FR,

NW, SH, VS, ZG) (C2.12⁴⁶). Dans trois cantons (LU, OW et VD), le programme est délibéré et approuvé par le parlement. Trois autres cantons (AG, BL et VS) vont encore plus loin puisque le parlement a la possibilité de modifier le programme de législature.

⁴⁶ Commentaires des cantons: OW (es handelt sich um einen Entwicklungsprozess top-down - bottom-up in zwei Phasen); SO (Vorgaben top down, dann hin und her); ZH (Der Prozess besteht immer aus beiden Elementen); BS (Schwerpunkte vom RR ausgehend top down); NW (n der Vorstufe wurde eine Vision erarbeitet, und zwar bottom-up, vor allem zusammen mit Nicht-verwaltungsleuten).

C.2 LES PARLEMENTS CANTONAUX

La vie parlementaire cantonale suisse est extrêmement riche et variée et il n'est pas rare que des objets traités par un ou des cantons pionniers soient finalement repris par les députés de l'Assemblée fédérale. La « voie royale » propre à la démocratie suisse est d'ailleurs de gravir tous les échelons en commençant sa carrière politique au niveau local (la commune), avant d'être élu au niveau cantonal, étape ultime avant d'accéder à l'Assemblée fédérale. Cette ascension peut toutefois prendre des décennies, même si une nouvelle tendance se dessine depuis le début des années 1990 avec des carrières fulgurantes permettant d'éviter l'une ou l'autre des étapes (par ex. accession de Ruth Metzler et de Doris Leuthard au Conseil fédéral).

Malgré une remise en cause de plus en plus fréquente (manque d'efficacité, de rapidité, décalage par rapport à l'actualité), les parlements restent les garants de la démocratie participative dans la plupart des pays occidentaux.

En Suisse, chaque canton possède un parlement détenant ses caractéristiques propres quant à la taille (généralement proportionnelle à la population), de la composition partisane (répartition des sièges par parti) ou encore quant au profil sociodémographique et socioprofessionnel de la députation. Idéalement, ce profil devraient être le reflet du profil de la population.

Tous les cantons possèdent un service spécifique au parlement soit totalement indépendants de l'administration (BS, GE, VD, VS, ZH) ou rattaché à la Chancellerie d'Etat (les autres cantons). Ces services peuvent occuper jusqu'au 20 personnes dans certains cantons (GE, SG) alors qu'une seule personne s'occupe de tout dans les cantons (AI, AR, GL).

La charge de travail des députés et les indemnités qui leurs sont versées varient aussi d'un canton à l'autre, par exemple en fonction de la taille de la population, de la vitalité politique ou encore des ressources économiques disponibles. Le recours aux commissions parlementaires est également extrêmement varié et fait actuellement l'objet de débats portant sur l'efficacité du travail dans les législatifs. Voici les points que nous allons traiter dans cette dernière partie en essayant, dans la mesure du possible, de les mettre en relation avec les résultats décrit précédemment (administrations publiques et gouvernements).

Les parlements cantonaux, à l'instar des administrations et des gouvernements, sont soumis à un vent de réformes importantes depuis une vingtaine d'années né dans le sillage de la nouvelle gestion publique.

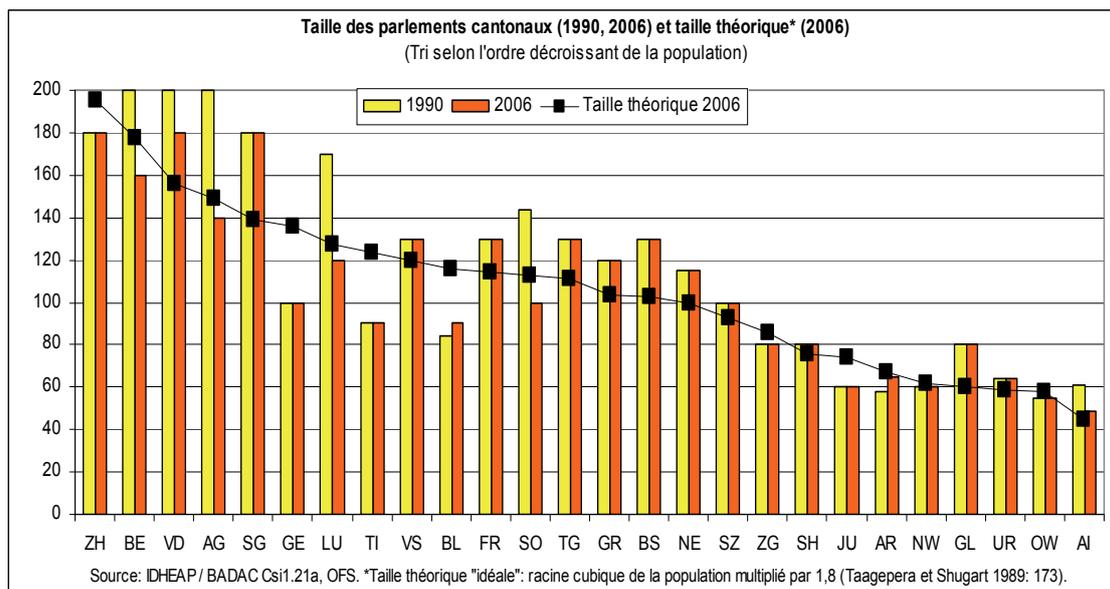
1.16 LA TAILLE DES PARLEMENTS : UNE QUESTION TRÈS ACTUELLE

En Suisse, à l'instar des députés de l'Assemblée fédérale, les parlementaires cantonaux restent dans leur grande majorité des miliciens à temps partiel qui ne possèdent d'ailleurs pas de compétence pour élire les gouvernements. Ils sont élus à la « proportionnelle » dans 18 cantons; seuls Appenzell Rhodes-Intérieures et les Grisons recourent au système majoritaire. Des systèmes mixtes proportionnels et majoritaires existent dans les cantons d'Uri, de Schwytz, de Zoug, de Bâle-Ville, de Schaffhouse, de Vaud et d'Appenzell Rhodes-Extérieures (OFS 2006)⁴⁷. Les législatures durent quatre ans, sauf aux Grisons (3 ans) et à Fribourg (5 ans) avec des années d'élections qui varient d'un canton à l'autre. Le parlement de Bâle-Ville est un cas spécial puisqu'il assure depuis

⁴⁷ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/17/11/def.html>

1875 une double fonction de législatif cantonal et communal (avec les communes de Riehen et de Bettingen).

La taille des parlements cantonaux a fait et fait encore l'objet de discussions intenses dans la sphère politique et parmi les experts (politologues, juristes et économistes). L'orientation de ces vingt dernières années est clairement à la baisse de l'effectif des députés malgré l'augmentation constante de la population (à l'exception de BS). L'objectif des réformes est de professionnaliser davantage les législatifs qui devrait permettre d'améliorer le fonctionnement et la productivité avec des effectifs réduits (réduction des coûts). L'idée est également de renforcer le système des commissions par rapport aux séances en plénum jugée par une majorité comme peu productives (à l'exception de l'UDC).



La taille moyenne des parlements cantonaux est de 107 sièges (décembre 2006 ; médiane=100). Elle varie d'abord en fonction de la population résidente avec une tendance relativement récente vers une diminution drastique des effectifs du moins pour certains cantons (de 3001 à 2788 (-7%) entre 1990 et 2006) ([V. Csi1.21a en annexe](#)).

Six parlements se caractérisent par une variation du nombre de députés : AG 2005 140 (-60); AI 1991, 65 (+4), 1995 46 (-19), 2002 49 (+3) ; BE, 2006 160 (-40); LU 1999 120 (-50); SO 2005 100 (-44), VD 1998 180 (-20), VD dès avril 2007 (150 ; -30), Schaffhouse en 2008 (60 ; -20)) et Bâle-Ville en 2009 (100 ; -30). A noter que le peuple vient d'accepter une initiative visant à réduire le nombre de sièges dans le parlement st-gallois de 180 à 130 (prochaine élection en 2008)⁴⁸.

L'accès au pouvoir législatif est ainsi très inégale selon le canton, plus facile dans les petits cantons peu peuplés (un élu pour 300 habitants à Appenzell Rhodes Intérieures contre 1/7000 à Zurich. En comparaison, un élu au Conseil national représente 22'000 habitants ou fractions de 11'000 habitants pour les cantons à circonscriptions électorales).

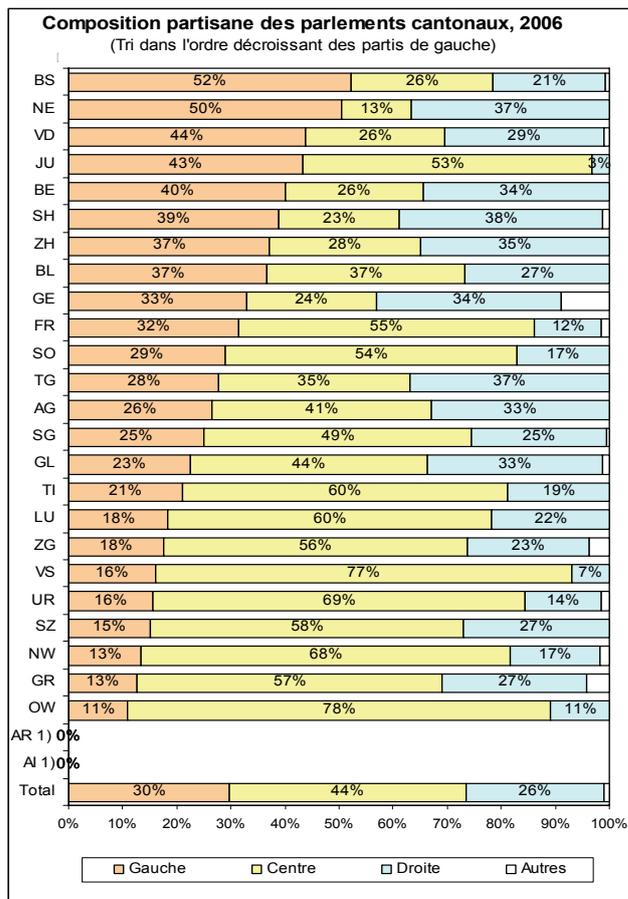
La loi de la racine cubique de la population permet de calculer une taille théorique « idéale » pour les parlements⁴⁹. Selon cette loi, certains cantons possédaient en 2006 des parlements trop

⁴⁸ NZZ Online 11 mars 2007; <http://www.nzz.ch/2007/03/11/il/newzzEZ5HZ6F3-12.html>.

⁴⁹ Cf. Bochsler, Koller et al. (2004). Les cantons suisses sous la loupe, Berne : Haupt.

grands (BS, GL, GR, FR; NE, SG, TG, VD, VS) alors que d'autres, situés essentiellement dans le Nord-Ouest de la Suisse, auraient trop peu de députés (BE, BL, GE, JU, TI, SO, ZH). La réduction de la taille des parlements résulte d'abord de soucis d'efficacité mais on ne peut pas exclure que la volonté des gouvernements, de l'administration mais aussi de la population soit bel et bien de limiter le rôle des politiciens dans la société avec une remise en question de la confiance placée en eux⁵⁰.

1.17 PROFIL POLITIQUE DES DÉPUTÉS: PLUTÔT À DROITE AVEC UN ACCROISSEMENT DE LA POLARISATION



Le paysage politique cantonal, à l'instar de l'échelon national, s'est fortement modifié au cours de ces dix dernières années avec un renforcement des extrêmes. En effet, entre 1995 et juin 2006, l'UDC et le PES sont les partis qui ont le plus progressés dans les parlements cantonaux (UCD +207 sièges, soit +65%; PES +67, soit +65%). A l'inverse, le PRD est celui qui en a le plus perdu (-191, -26%) avec le PDC (-135; -19%). Le PLS et le PdT sont également en net recul alors que le PS a pu maintenir ses forces (+8 sièges ou +1%) malgré une diminution significative du nombre de sièges en valeurs absolues (-7%).

A mi octobre 2006, les quatre grands partis gouvernementaux occupaient à parts égales 84% des 2674 sièges des parlements cantonaux (AI et AR exclus⁵¹) (PRD 20,5%, PS 21,1%, PDC 21,5%, UDC 21%) ([V Csi1.21 en annexe](#)). Les partis du « centre » (PRD, PDC) étaient les mieux représentés

dans les cantons alpins catholiques avec au moins 60% des voix (OW 78%, VS 77%, UR 69%, NW 68%, LU et TI 60%) contre moins de 30% à ZH, BS, BE, VD, GE, SH et NE. Ces derniers, davantage citadins et protestants, présentaient une structure partisane nettement plus hétéroclite

⁵⁰ Cf. Enquête du Reader Digest (Suisse) du 3 avril 2007 sur la confiance accordée à une quinzaine de métiers. Les politiciens obtiennent 14% d'avis favorables en Suisse, tout de même le double de la moyenne européenne. En fait, avec l'aide des médias, une nouvelle tendance se dessine depuis quelques années en Suisse avec une tentative de réhabiliter/réconcilier du politique avec la société et l'économie. Cette tendance semble inspirée de réflexions menées au sein des parlements mais émane d'abord de certains milieux économiques qui verraient d'un bon œil un renforcement des législatif par rapport aux exécutifs et à l'administration. Cette tendance est d'ailleurs largement relayée par certains professeurs d'université, surtout des économistes mais aussi des politologues.

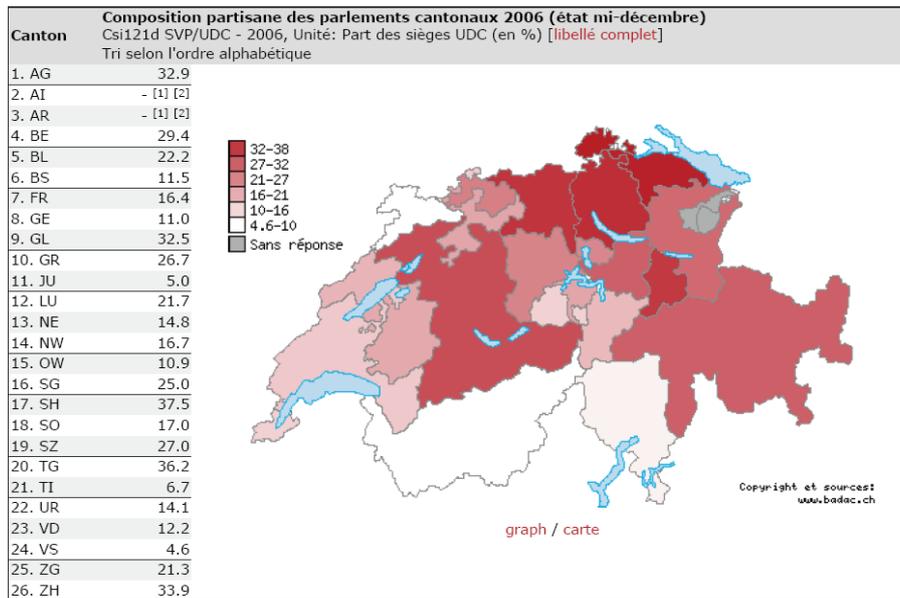
⁵¹ 1) Une répartition des sièges par parti n'est pas possible dans ces deux cantons.

avec une proportion de la gauche (PS, PES, PCS, PDT, AVF) nettement plus élevée (ZH 37% ; BE 40%, VD 44%, NE 50%, BS 52%). La « droite » (UDC, PLS, Lega, DS, PSL, UDF) était aussi mieux représentée dans ces cantons (SH 38%, NE 37%, ZH 35%, BE et GE 34%). A noter que le PS zurichois a subi un revers important aux élections du 17 avril 2007 en perdant 17 sièges au législatif suite à l'introduction d'une nouvelle formule permettant aux nouvelles et petites formations d'entrer dans l'arène politique (+ 10 sièges pour les verts libéraux ; + 5 sièges pour les verts). Mais la répartition des forces selon le clivage gauche-droite est resté pratiquement inchangé.

A l'exception du Tessin, le PDC est le principal parti dans tous les cantons à majorité catholique, parfois avec une majorité absolue comme à Obwald (60%) et en Valais (56%). Par contre, il récolte très peu de voix dans les cantons à majorité protestante (BE, BS NE, SH, VD, ZH) qui se distinguent, pour certains d'entre eux (BE, SH, ZH) par une forte présence de l'UDC ($\geq 30\%$). Malgré une percée parfois spectaculaire (NE), le parti originellement agrarien reste faiblement implanté dans les cantons romands, au Tessin ainsi qu'à Bâle-Ville (moins de 15% des voix).

La présentation des résultats par parti et sous forme de cartes permet de mieux visualiser les résultats (v. pages suivantes). Elle fait apparaître une très faible représentation de l'UDC dans le Jura et en Valais (<10%) et une surreprésentation dans la région zurichoise (avec un record de 38% à Schaffhouse), à Glaris (33%) et dans le canton de Berne (29%). Le PRD est très implanté au Tessin (33%, record cantonal) à Soleure (30%, dans les Grisons (28%), à Schwyz et dans le canton de Vaud (24%)⁵². Le faible taux observé à Genève et à Neuchâtel est toutefois comblé à droite par la force du Parti libéral dans ces deux cantons (25% et 23%). Le PDC atteint un record à Obwald et en Valais (56% des sièges) alors qu'il est pratiquement inexistant dans les cantons à majorité protestante de Berne, Neuchâtel et Vaud.

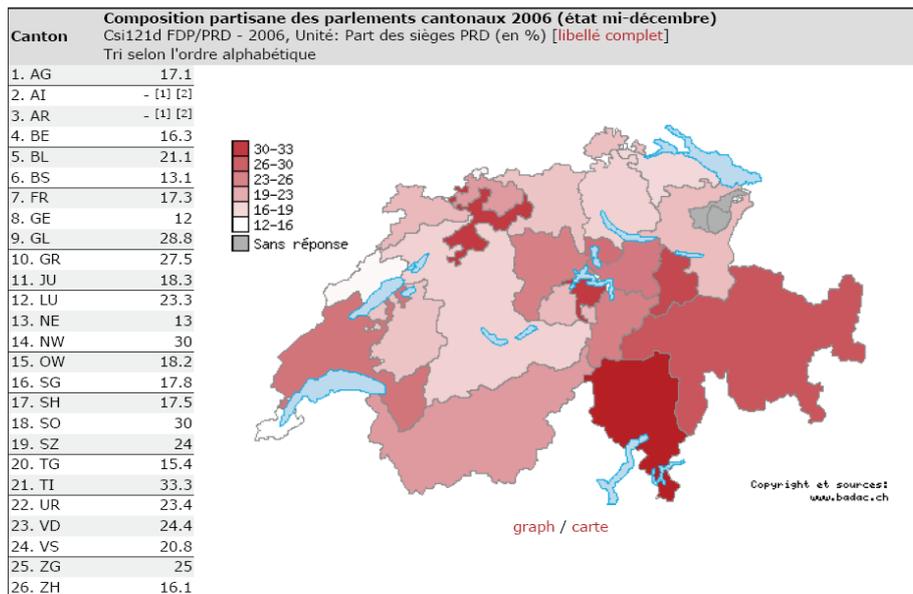
⁵² Diminution à 19,3% suite aux élections vausoises du 11 mars 2007 et à 30% suite aux élections tessinoises du 1^{er} avril 2007.



Remarque(s):

[1]: Sans réponse

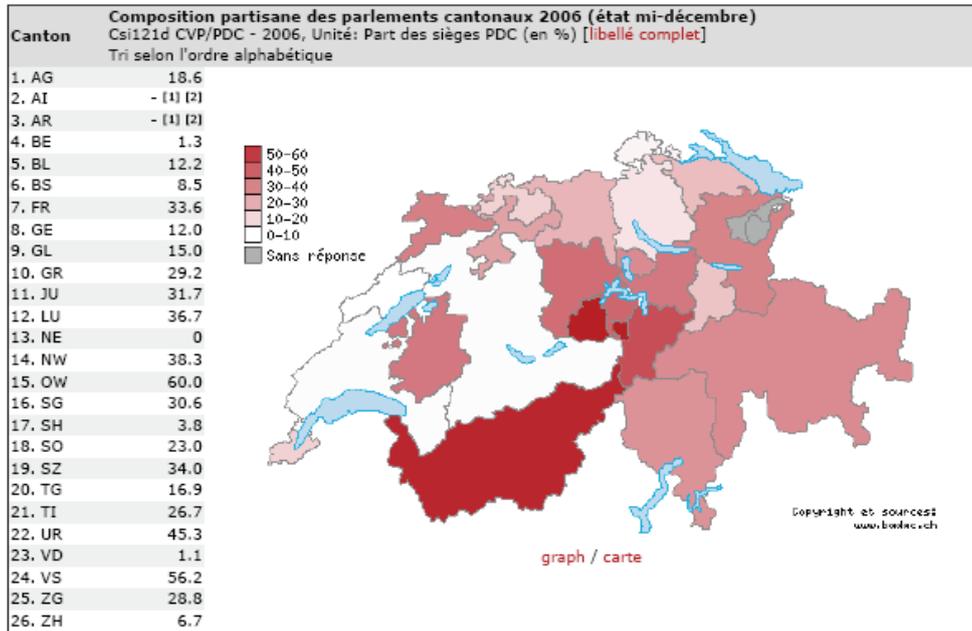
[2]: In den Kantonen AI und AR ist eine Parteizuordnung nicht möglich./Une répartition des sièges par parti n'est pas possible dans les cantons de AI et de AR.



Remarque(s):

[1]: Sans réponse

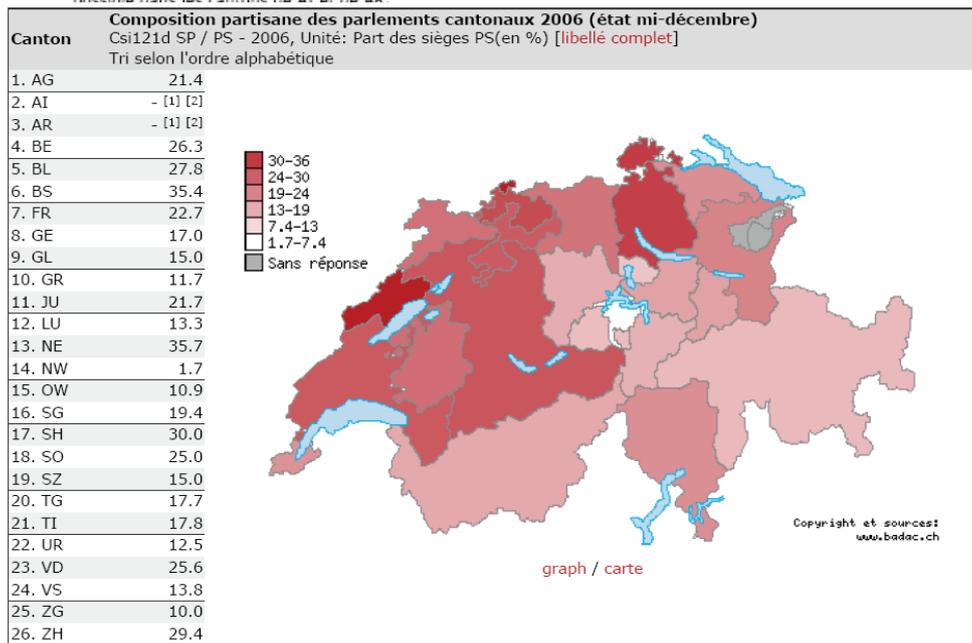
[2]: In den Kantonen AI und AR ist eine Parteizuordnung nicht möglich. / Une répartition des sièges par parti n'est pas possible dans les cantons de AI et de AR.



Remarque(s):

[1]: Sans réponse

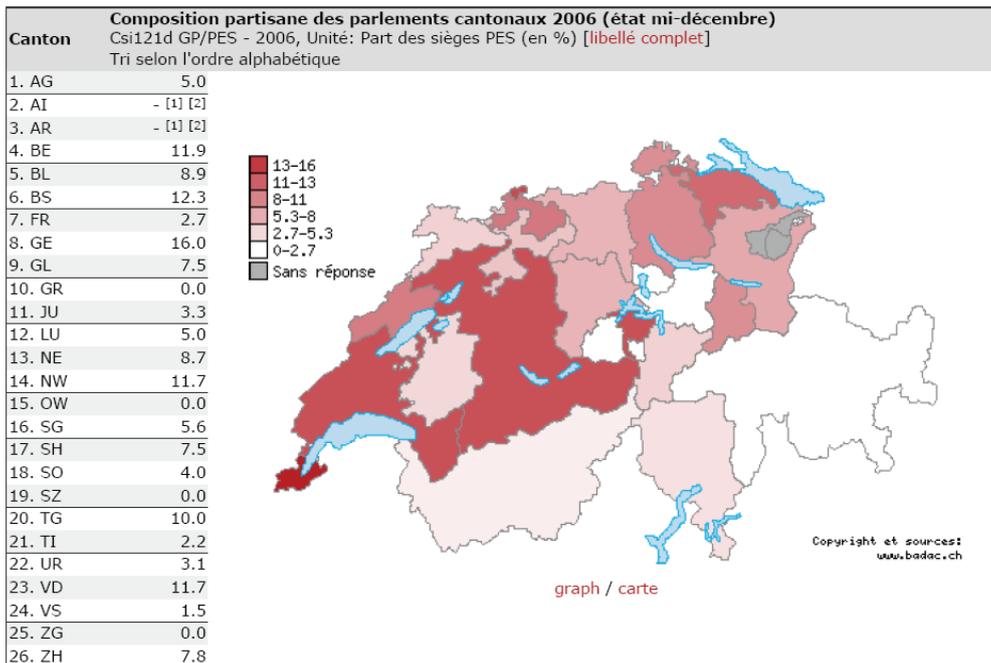
[2]: In den Kantonen AI und AR ist eine Parteizuordnung nicht möglich./Une répartition des sièges par parti n'est pas possible dans les cantons de AI et de AR.



Remarque(s):

[1]: Sans réponse

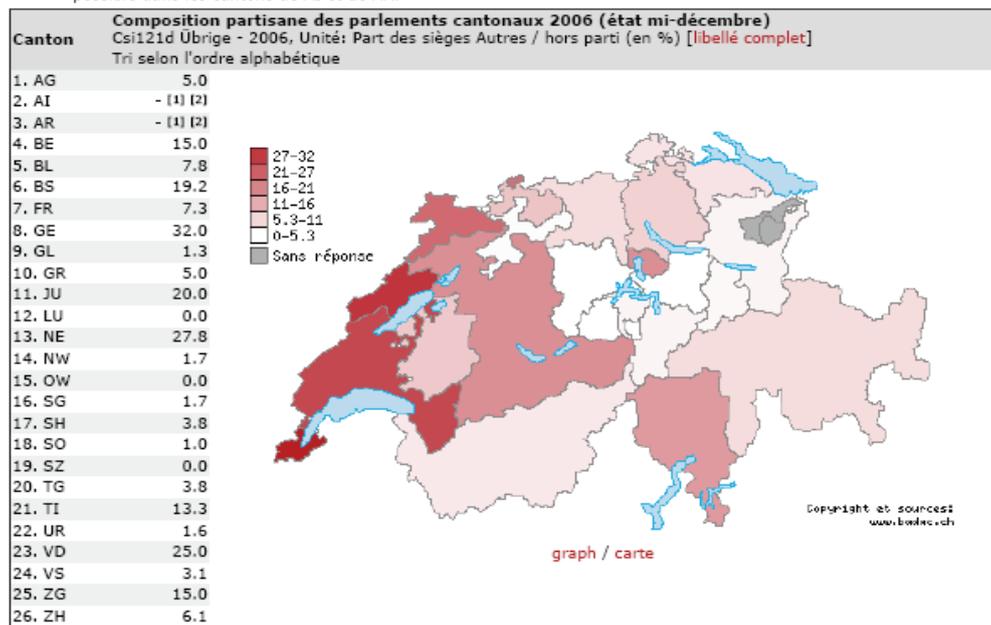
[2]: In den Kantonen AI und AR ist eine Parteizuordnung nicht möglich./Une répartition des sièges par parti n'est pas possible dans les cantons de AI et de AR.



Remarque(s):

(1): Sans réponse

(2): In den Kantonen AI und AR ist eine Parteizuordnung nicht möglich./Une répartition des sièges par parti n'est pas possible dans les cantons de AI et de AR.



Remarque(s):

(1): Sans réponse

(2): In den Kantonen AI und AR ist eine Parteizuordnung nicht möglich./Une répartition des sièges par parti n'est pas possible dans les cantons de AI et de AR.

Les cantons de la Suisse latine se distinguent de ceux de la Suisse alémanique surtout par une surreprésentation du PS (23% contre 17% en Suisse alémanique) et une sous-représentation de l'UDC (11% contre 23% en Suisse alémanique). Il faut noter toutefois que l'UCD est en train de gagner du terrain surtout en Suisse romande tant au niveau cantonal que communal alors que son potentiel de progression est très faible en Suisse alémanique. Le PES y est également surreprésenté (7,3% contre 5,3% outre Sarine). Ce parti se caractérise depuis un certain temps par une forte progression tant en Suisse latine qu'en Suisse alémanique avec une division de plus en plus marquée entre les verts orthodoxes et les verts libéraux, ces derniers recrutant également leurs forces au sein des partis de droite.

Les cantons latins se caractérisent également par une plus grande diversité de partis (19% des sièges, plus nombreux et occupant des positions plus extrêmes sur l'échiquier politique). La particularité tessinoise tient à la forte représentation du parti radical avec un record de sièges (33%), record assuré il est vrai par une alliance remontant au XIXe siècle avec le parti libéral (Partito liberale-radical (PLR))⁵³.

A noter, pour terminer, que la BADAC propose désormais 18 indicateurs permettant de mesurer la force des partis dans les cantons (répartition des sièges et des suffrages exprimés en pour cent). Une page spéciale « élections » a ainsi été chargée. Elle présente l'état des résultats les plus récents avec des possibilités de comparaisons avec 2003⁵⁴.

1.18 SOUS-REPRÉSENTATION DES FEMMES EN POLITIQUE

L'Union interparlementaire (UIP) annonçait que la part des femmes dans les parlements de 51 pays (61 chambres au total) atteignant 17% en 2006, ce taux ayant augmenté de 50% depuis 1995. De plus, jamais autant de femmes ont accédé aux plus hautes fonctions politiques tant dans les exécutifs que dans les législatifs⁵⁵.

Au niveau européen, la part des femmes parlementaires est très similaire aux moyennes suisses avec 26,5% (avec un maximum de 45,3% en Suède et un minimum de 10,4% en Italie)⁵⁶. En comparaison, la part des femmes s'élève à 26% au Conseil national (avec un maximum de 35% pour la députation zurichoise et 33% pour les parlementaires argoviens et st-gallois). Et les femmes occupent 24% des sièges au Conseil des Etats⁵⁷.

Un fait marquant : notre pays a été un des derniers pays d'Europe à accorder le droit de vote aux femmes sur le plan national (7.2.1971). Certains cantons (surtout latins et citadins) ont toutefois joué un rôle de pionniers en la matière (NE et VD: 1959 ; GE : 1960 ; BS: 1966 ; TI 1969 ; BS, LU, VS, ZH 1970) (Ruckstuhl 1990). Il faudra attendre 1990 pour que ce droit de vote sur le plan natio-

⁵³ Tendence radicale dominante dans le Sopra-Ceneri et domination libérale dans le Sotto-Ceneri, en particulier autour du pôle des affaires et des banques luganaises.

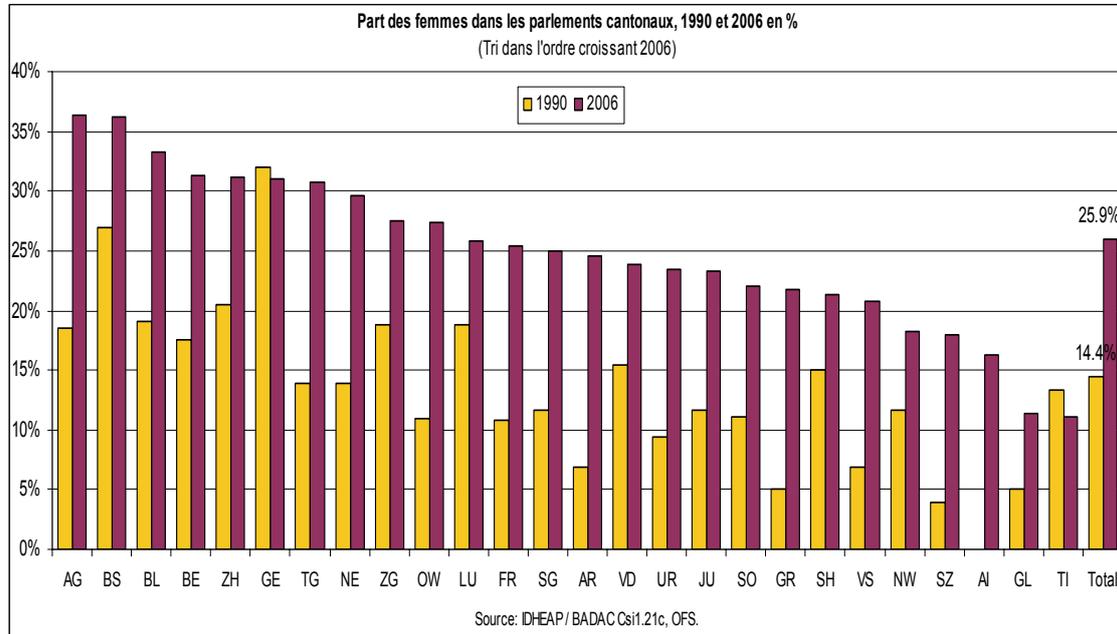
⁵⁴ Voir : <http://www.badac.ch/FR/prestations/elections/index.html>

⁵⁵ Un nombre record de femmes sont présidentes de parlement, Le Temps, 8 mars 2007 ; <http://www.letemps.ch/template/print.asp?article=202072>

⁵⁶ Source : La parité en Europe, Observatoire de la parité. Rapport mondial sur le développement humain 2005. La faible part des députées dans certaines régions d'Europe et certains cantons suisses peut s'expliquer par la persistance d'une organisation patriarcale et une faible représentation des partis de gauche davantage enclins à soutenir la promotion des femmes en politique.

⁵⁷ Source : OFS, 2003-2007.

nal soit généralisé à l'ensemble des cantons sous pression du Tribunal fédéral jugeant anticonstitutionnel le suffrage masculin prévu par la Constitution du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures.

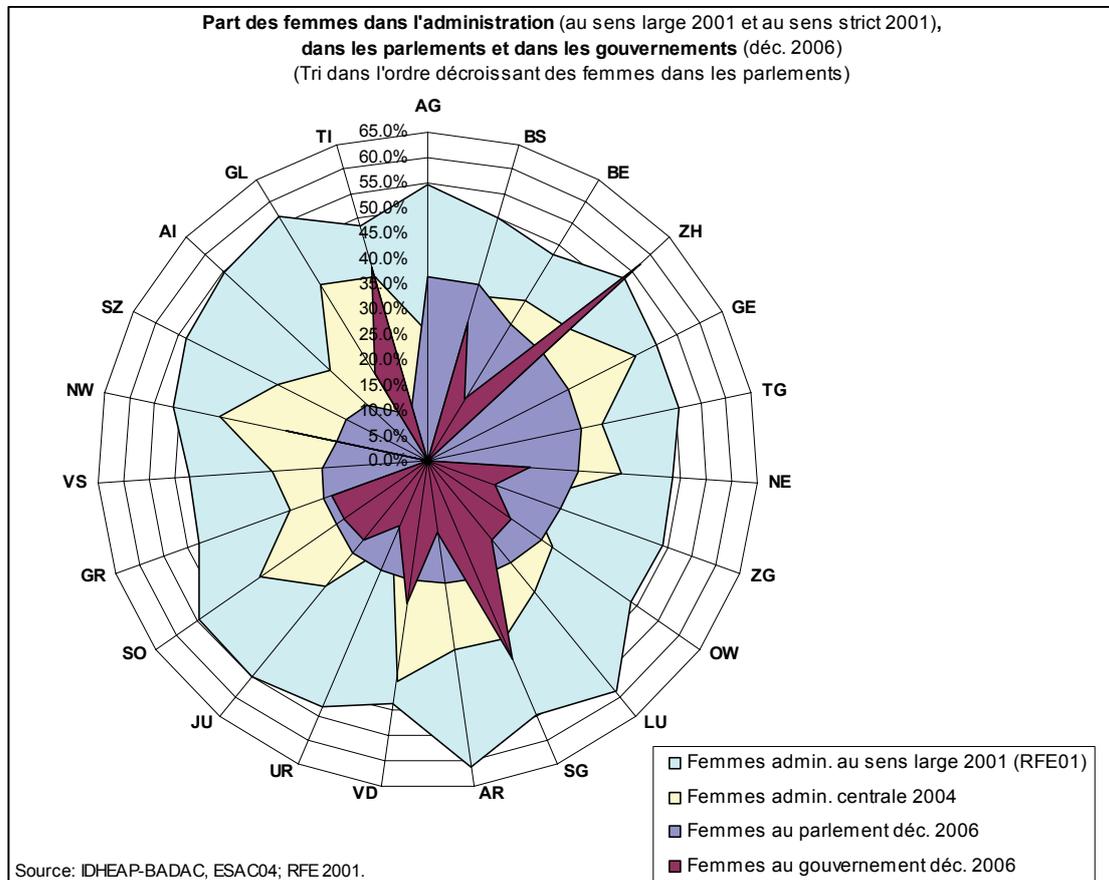


La part des femmes dans les parlements cantonaux atteint actuellement 26% (mi-novembre 2006) avec un record observé à Bâle-Ville et en Argovie (36%) ainsi qu'à Bâle-Campagne (33%) (V. aussi [Csi3.21c](#) en annexe). La part des parlementaires femmes est par contre très faible dans les cantons du Tessin et de Glaris (11%). Le faible taux tessinois est compensé par une meilleure représentation des femmes dans l'administration centrale (38% contre 37% pour les 26 cantons).

A l'exception des deux cantons alpins (TI, VS), l'effort des pionnières a eu une influence durable sur l'élection de femmes dans les législatifs cantonaux. L'analyse de la répartition des sièges selon le sexe ne fait pas apparaître de clivages selon la culture ou selon la taille du canton. Par contre, la religion dominante (sous représentation dans les cantons à majorité catholique) et le degré d'urbanisation (plus forte part de femmes dans les législatifs des villes) jouent un rôle.

Les élections du 11 avril 2007 au parlements vaudois ont débouché sur une augmentation de la part des femmes de 24% à 28%. Parmi les 40 femmes élues, 18 appartenaient au PS, 9 au parti

écologiste, 6 au parti libéral et 3 au parti radical⁵⁸.



L'illustration ci-dessus présente les liens pouvant exister entre la part des femmes dans les parlements (tri dans l'ordre décroissant des députées à mi-novembre 2006), la part des femmes dans les exécutifs et la part des femmes dans les administrations (prises au sens strict et au sens large).

⁵⁸ Sources : www.vd.ch; + calculs propres sur la base des données de Smartvote
N=139 élus ; les 11 candidats au Conseil d'Etat manquent):

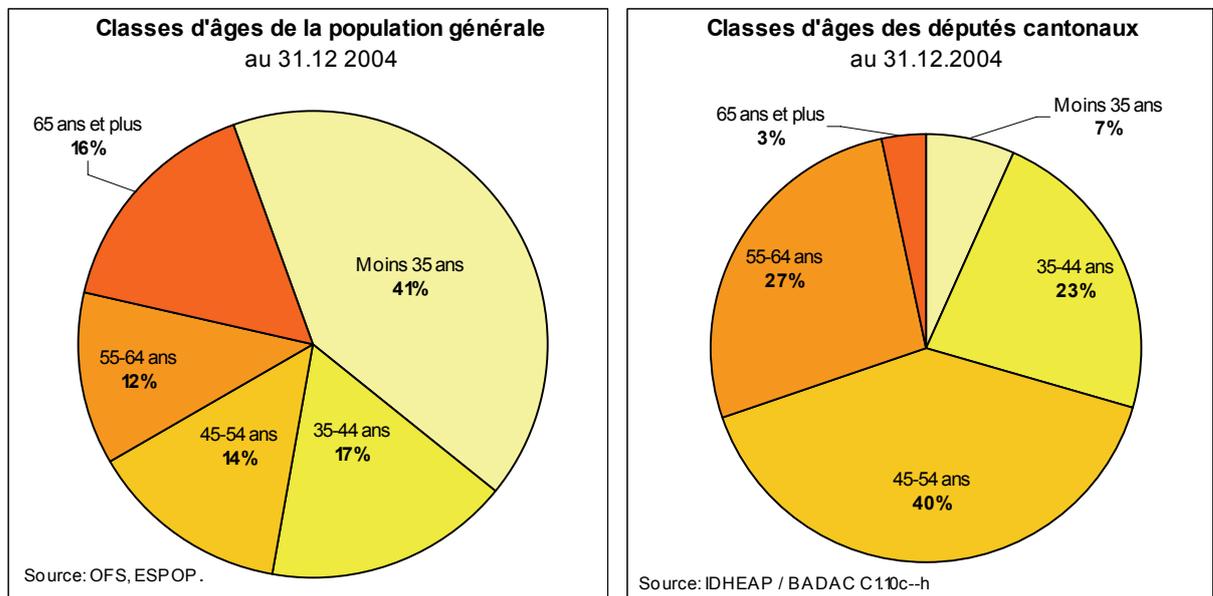
Partis	Hommes	Femmes	Total
A Gauche toute	2.2%	0.7%	2.9%
Les Verts	8.6%	6.5%	15.1%
Parti Démocrate-Chrétien	0.7%	0.7%	1.4%
Parti libéral vaudois	10.1%	4.3%	14.4%
Parti Radical Vaudois	18.0%	2.2%	20.1%
Parti socialiste vaudois	14.4%	12.2%	26.6%
Riviera Libre	0.7%	0.0%	0.7%
Union démocratique du Centre	16.5%	1.4%	18.0%
Union Démocratique Fédérale	0.7%	0.0%	0.7%
Total	71.9%	28.1%	100.0%

Premier constat : plus la responsabilité augmente et moins les femmes sont présentes à une exception près (ZH où les femmes étaient majoritaires au gouvernement au moment de l'étude).

Deuxième constat : il n'y a pas de lien entre la part des femmes au parlement et la part des femmes au gouvernement, à l'exception de BS et ZH. Le cas du Tessin est singulier avec 2 femmes sur 5 ministres alors que la part des députées reste très faible dans ce canton (11%).

Troisième constat : il n'y a pas de liens entre la part des femmes au parlement et l'accès des femmes aux fonctions du secteur public. Dans certains cantons, peu réputés pour leur politique de promotion de l'égalité entre les sexes (SO, NW, SZ), cette part est même plus élevée que dans d'autres cantons possédant un bureau de l'égalité (BS, BE, GE, JU, TI, ZH)⁵⁹.

1.19 L'ARÈNE POLITIQUE DOMINÉE PAR DES DÉPUTÉS PLUTÔT ÂGÉS



Le décalage entre les intérêts des élites politiques et la volonté du peuple est souvent mis en avant. La recherche en sciences sociales explique généralement ce décalage par des différences importantes en terme de capital socio-économique entre les élus et les électeurs par exemple quant au niveau de formation achevé, l'expérience acquise et l'âge au moment de l'élection ainsi que la profession exercée (Wicki 2003 ; Gruner 1978, 1979). Les lois jouent aussi un rôle détermi-

⁵⁹ Sites des bureaux de l'égalité de Suisse (Source : www.ge.ch/egalite (30.3.07):

Appenzel Rhodes extérieures www.appenzellerland.ch/gleichstellung

Bâle-Ville www.gleichstellung.bs.ch

Berne www.be.ch/egalite

Grisons www.stagl.gr.ch/

Jura www.jura.ch/egalite

Lucerne www.lu.ch/gleichstellung

Neuchâtel Contient une page spéciale pour les femmes migrantes www.ne.ch/egalite

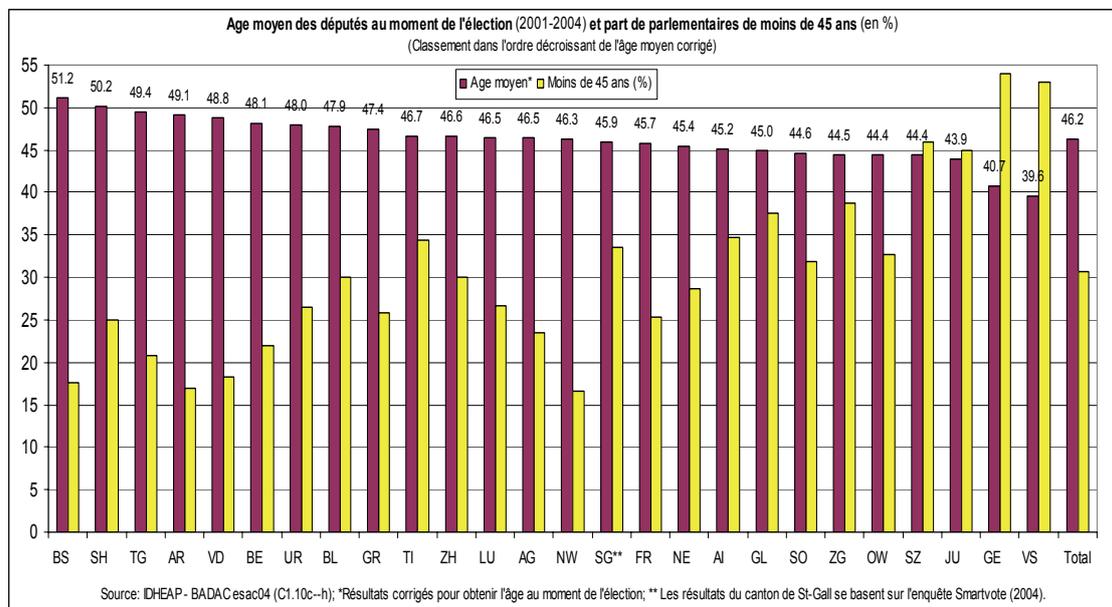
Tessin www.ti.ch/CAN/ConCF/

Valais français www.vs.ch/egalite / **Valais deutsch** www.vs.ch/gleichstellung

nant dans la sélection des candidats par exemple en limitant le nombre de mandats (p. ex. max. 3) et en fermant l'accès aux parlements pour certaines catégories de professions (p. ex. pour certaines catégories d'agents de l'administration publique) et en précisant un âge limite pour une élection (à 65 ans).

Le décalage entre la structure de la population générale et celle des députés est assez frappant.

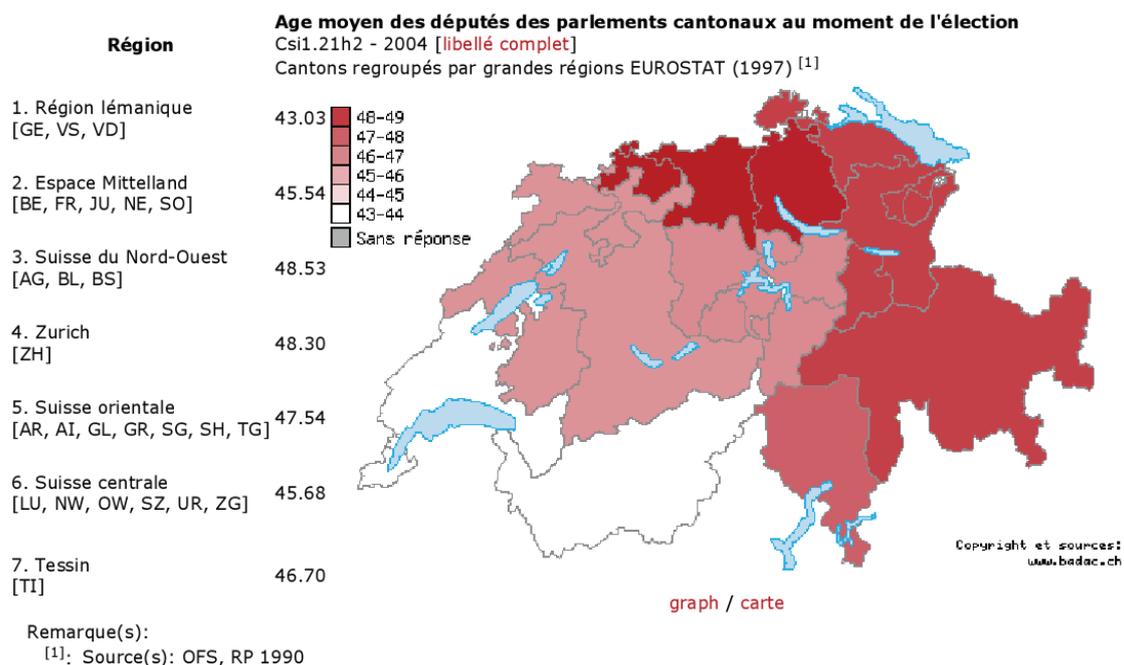
Deux tiers des députés cantonaux sont âgés de 45 à 64 ans alors que cette classe d'âge ne couvre que 26% de la population. La classe d'âge la plus représentée dans les parlements est celle des 45-54 ans avec 41% des parlementaires, suivie des 55-64 (25%), des 35-44 ans (24%). Les jeunes sont largement sous représentés dans les parlements: les moins de 24 ans y sont pratiquement absents (0,6% alors qu'ils représentent 24% de la population) et les politiciens de moins de 35 ans sont très peu nombreux (6,8% contre 42% de la population). Les retraités (65 ans et plus) sont également largement absents des parlements cantonaux avec 2,8% pour 14% de la population.



Ces derniers sont surreprésentés par rapport à leur poids dans la population dans les parlements de Schaffhouse (8,8%), de Bâle-Ville (8,5%), de Vaud (6,7%), de Berne et d'Argovie (6%). Notons que les cantons suivants : AR, NW, AI, OW, SZ ne possèdent aucun député ayant dépassé l'âge de la retraite.

Deux cantons se distinguent par leur relative jeunesse (le Valais suivi de près par Genève) où 17,7% des sièges reviennent à des 18-24 ans et plus de 50% à des moins de 45 ans. Or le parlement genevois se distingue par une activité intense et des débats très longs. « 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 »⁶⁰.

⁶⁰ V. Sciarini, P. et al. 2003. Etude de la composition socioprofessionnelle du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les députés exercent leur mandat (Working paper), p. 1



Les parlements des cantons romands, ainsi que ceux des cantons à majorité catholique ou religieusement mixtes, connaissent les parlements les plus jeunes. Deux explications distinctes permettent de mieux comprendre ces différences. Dans le cas de la Suisse romande, une explication peut tenir à la présence d'une culture politique davantage axée sur la démocratie représentative que sur la démocratie directe (assemblées communales). La Suisse romande se caractérise en effet par une présence plus marquée des parlements communaux. Pour les cantons catholiques, nous présumons que le catholicisme a des effets intégrateur et mobilisateur sur les jeunes pour l'entrée en politique. En outre, le niveau des indemnités parlementaires est plus élevé dans la plupart des cantons romands et ces derniers possèdent pour la plupart un système avec des représentants suppléants qui peut également faciliter l'accès aux législatifs (Ladner 2007).

Malgré une forte percée des écologistes (+8 sièges) lors des élections du 11 avril 2007 au Grand Conseil vaudois, la moyenne d'âge du parlement a encore augmenté (51 ans contre 48,8 en 2002). On constate ainsi un renforcement de la polarisation entre les jeunes et les députés âgés (augmentation de la part des moins de 45% de 18 à 26% et augmentation de la part des 60 ans et plus)⁶¹. Il est également intéressant de constater que le profil du parlement est parfois très différent de celui du gouvernement à l'instar du canton de Vaud qui se caractérise par un législatif très âgé alors qu'il possède un exécutif très jeune (46 ans, V. aussi point 1.12)⁶². Pour le Tessin, le législa-

⁶¹ Sources : www.vd.ch; + calculs propres sur la base de Smarvote (échantillon de 139 élus).

⁶² La composition du nouveau Conseil d'Etat au 1^{er} avril 2007 est la suivante:

1. Broulis Pascal - Année de naiss. 1965 (Parti Radical Vaudois) 1450 Ste-Croix
2. De Quattro Jacqueline - Année de naiss. 1960 (Parti Radical Vaudois) 1814 La Tour-de-Peilz
3. Leuba Philippe - Année de naiss. 1965 (Parti libéral vaudois) 1071 Chexbres
4. Lyon Anne-Catherine - Année de naiss. 1963 (Parti socialiste vaudois) 1000 Lausanne
5. Maillard Pierre-Yves - Année de naiss. 1968 (Parti socialiste vaudois) 1000 Lausanne

tif se caractérise par une faible représentation des femmes (1/10) alors que celles-ci sont plutôt bien représentées à l'exécutif (2/5).

1.20 PROFIL SOCIOPROFESSIONNEL: SURREPRESENTATION DES INDÉPENDANTS ET DES AGENTS DU SECTEUR PUBLIC

Il faut remonter aux années 1970 et 1980 pour trouver des résultats de sociologie politique permettant de brosser le profil des élites politico-administratives sur le plan fédéral (cf. par ex. Gruner et al. 1973, 1978; Urio 1983, 1986) ou de certains cantons (Vaud, Ruffieux 1974; Berne, Ruffieux/Prongué 1982). L'histoire du Grand Conseil argovien apporte une nouvelle contribution importante à cette thématique (Wicki 2006)⁶³.

L'enquête BADAC a récolté pour la première fois des données permettant de se faire une meilleure idée du profil socioprofessionnel des députés par canton. Les chancelleries (souvent aidées par les services des parlements) ont pu fournir des informations pour 2610 députés (89% du total des députés)⁶⁴. Deux cantons n'ont pas pu livrer de résultats (SO et SG). Pour St-Gall, le site officiel du canton offre toutefois une base de données online complète des membres du Grand Conseil permettant de compléter cette lacune⁶⁵.

Les catégories socioprofessionnelles retenues dans notre enquête sont les suivantes :

6. Marthaler François - Année de naiss. 1960 (Les Verts. Mouvement écologiste vaudois.) 1008 Prilly

7. Mermoud Jean-Claude - Année de naiss. 1952 (Union démocratique du Centre) 1376 Eclagnens

⁶³ Wicki, Dieter (2006) Der aargauische Grosse Rat 1803-2003 : Wandel eines Kantonsparlaments - eine Kollektivbiografie / Baden: hier und jetzt.

⁶⁴ Répartition des réponses des cantons par catégorie socioprofessionnelle :

	Récapitulatif du traitement des observations					
	Observations					
	Valide		Manquante		Total	
	N	Pourcent	N	Pourcent	N	Pourcent
Indépendants	22	84.6%	4	15.4%	26	100.0%
Salariés du secteur public	24	92.3%	2	7.7%	26	100.0%
Salariés d'une entreprise privée	24	92.3%	2	7.7%	26	100.0%
Salariés d'une association active en politique	20	76.9%	6	23.1%	26	100.0%
Salariés d'une association sans lien avec des partis	18	69.2%	8	30.8%	26	100.0%

Source : IDHEAP-BADAC/ ESAC04 (C1.10i—n).

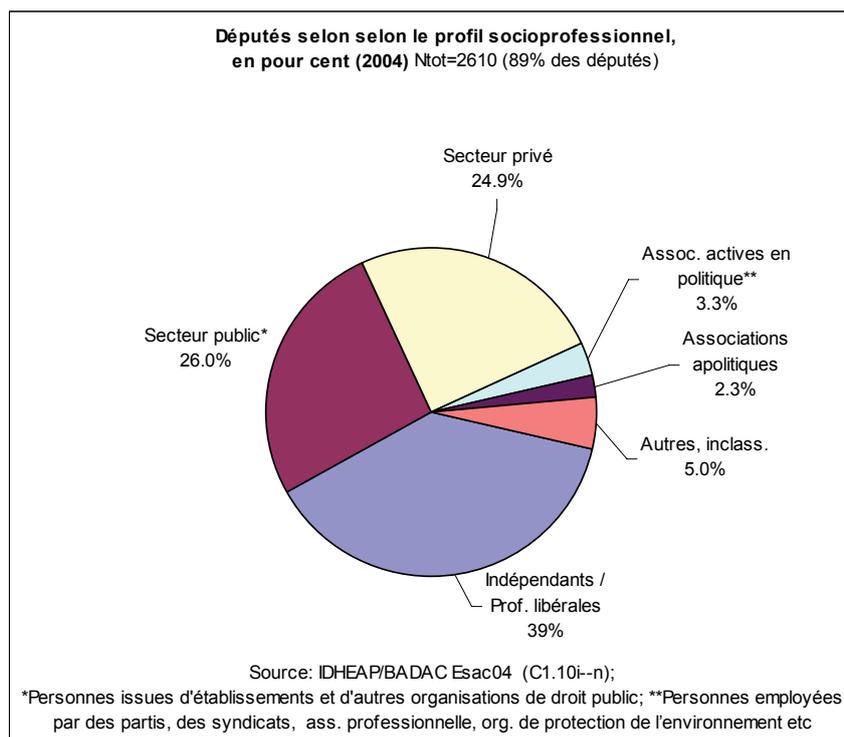
⁶⁵ <https://www.ratsinfo.sg.ch/ris/tools/kopfnavigation/kantonsrat.mitglieder.html>. Ces informations seront prochainement intégrées dans la BADAC.

- Indépendants / professions libérales
- Salariés du secteur public*
- Salariés d'une entreprise privée
- Salariés d'une association active en politique**
- Salariés d'une association sans lien avec des partis.

* Salariés de l'Etat (employés fédéraux, cantonaux ou communaux), d'établissements et d'autres organisations de droit public.

** Personnes employées par des partis, des syndicats, des associations professionnelles, des organisations de protection de l'environnement etc.

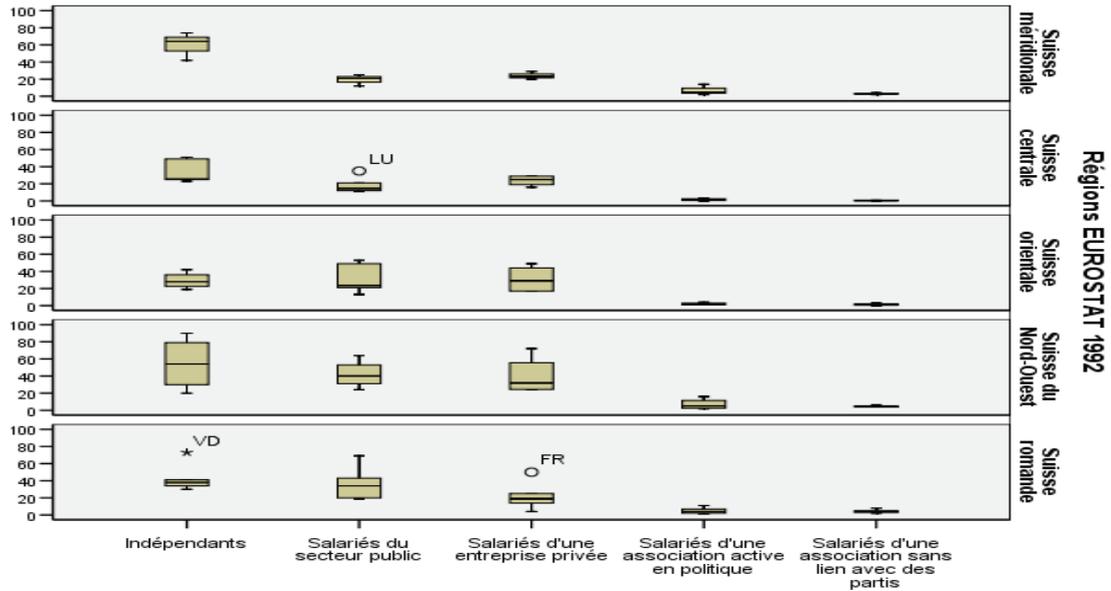
Au 31.12.2004, on constate une surreprésentation nette des professions libérales et des employés publics par rapport à leurs forces sur le marché du travail: indépendants (39%), employés du secteur public (26%), employés du secteur privé (25%). Les politiciens professionnels (3,3%), principalement des chefs de partis cantonaux et des membres des exécutifs et des législatifs communaux, étaient également bien représentés⁶⁶ tout comme les représentants des associations apolitiques (2,3%).



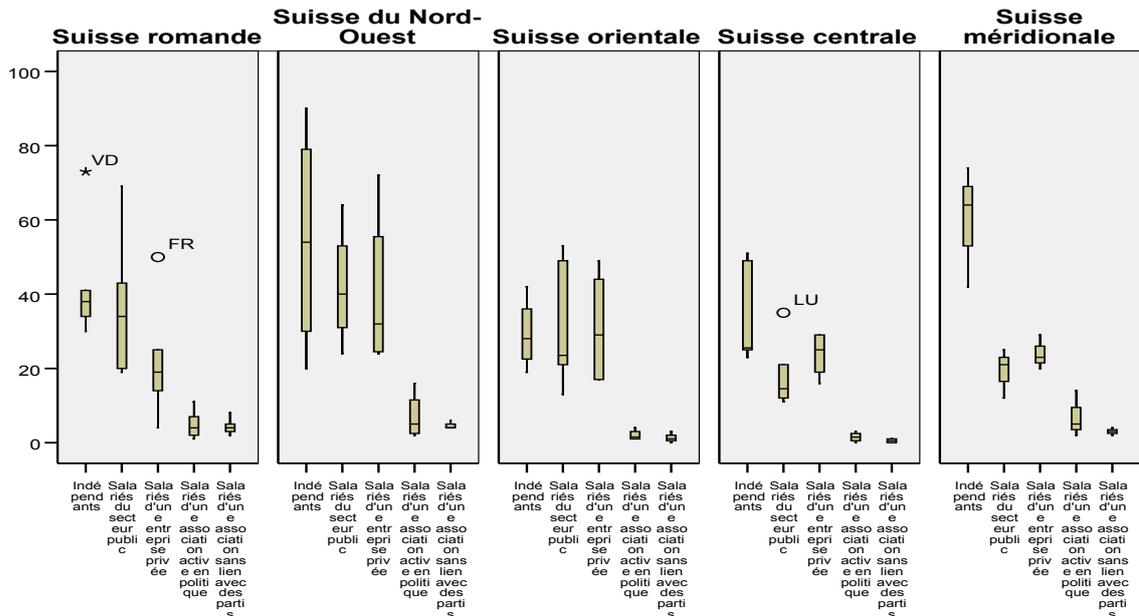
⁶⁶ Selon les dernières élections lucernoises du 1^{er} avril 2007, il y a lieu de croire que les politiciens communaux vont renforcer leur présence dans les parlements cantonaux. En effet, selon la Neue Luzerner Zeitung du 3 avril 2007, cette part atteint désormais 25% des 120 sièges disponibles (+12 par rapport à la législature précédente), ce qui permettra d'accroître la pression du lobby des communes sur la politique cantonale.

En dehors des associations (politiques et apolitiques), cette répartition était assez similaire à celle observée pour le Conseil national: 38% d'« indépendants: professions libérales et entrepreneurs »; 29% « au service de l'Etat, enseignants et magistrats », 13% de « salariés du secteur privé»; 22% issus des « professions politiques » : conseillers municipaux, juges, responsables d'une association, de partis (Gruner 1978)⁶⁷.

Profil socioprofessionnel de 24 députations cantonales regroupées en cinq grande régions en 2004

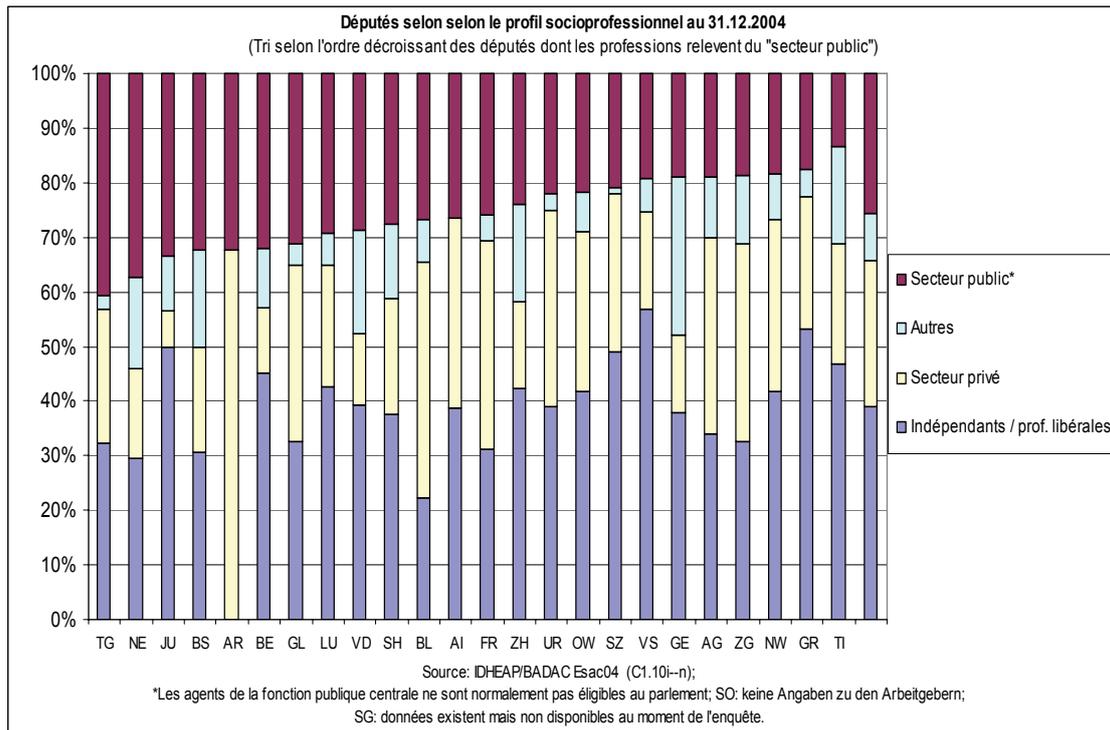


Régions EUROSTAT 1992



⁶⁷ Résumé statistique dans Ritzman R. *Statistiques historiques de la Suisse* 1996: 1043.

Les boîtes à moustache de la page précédente présentent le profil socioprofessionnel des 2600 députés cantonaux selon cinq groupes de cantons assurant la comparaison avec les grandes régions d'Europe⁶⁸. On repère sur la base de ces illustrations des profils différents de cantons selon la région avec une surreprésentation des « indépendants » dans les cantons de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse méridionale. En Suisse romande, le canton de Vaud se démarque au niveau des indépendants, Fribourg au niveau des salariés du secteur privé et en Suisse centrale, la députation lucernoise est marquée par une forte présence des salariés du secteur public.



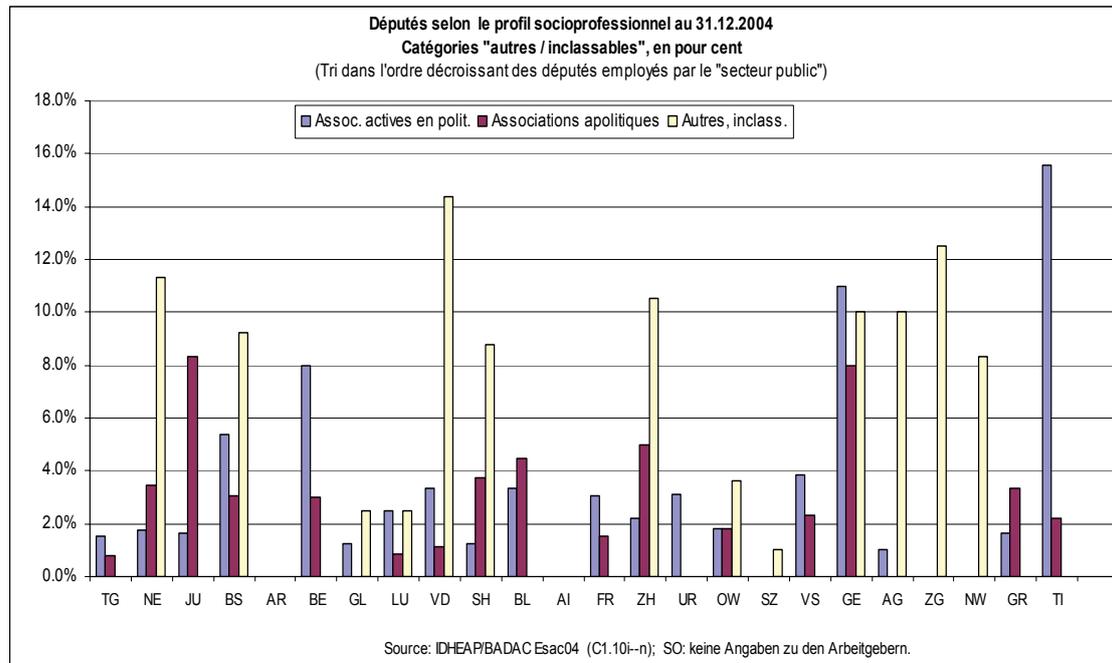
C'est dans le canton du Valais que la catégorie des « indépendants » était la plus forte (57%) et dans le canton de Bâle-Ville la moins (22%). La part des salariés du secteur public apparaît très élevée dans les cantons de Thurgovie (41%), de Neuchâtel (37%) et du Jura (33%) et très faible surtout au Tessin (13%). Cette part relève en partie du secteur de l'enseignement mais aussi du personnel des communes (par ex. secrétaires communaux ou maires).

Le journal tessinois « La Région » du 4 avril 2007 présente la répartition socioprofessionnelle des nouveaux députés 2007-2012 en tenant compte de l'appartenance partisane: sur les 90 nouveaux députés, on trouve 16 avocats / notaires / juristes (soit 18%, dont la moitié au PLR et l'autre moitié au PDC), 14 économistes / assureurs (dont la moitié au PLR), 12 retraités (13%, dont 5 pour le PS), 10 architectes / ingénieurs (11%, dont 4 pour le PDC et 3 pour le PLR), 7 relevant des professions de la communication / médias (8%), 6 employés / ouvriers (7%), 6 députés pour les

⁶⁸ Typologie EUROSTAT 1992 : Suisse romande [FR, GE, JU, NE, VD] ; Suisse du Nord-Ouest [AG, BE, BS, BL, SO] ; Suisse orientale [AR, AI, GL, SH, SG, TG, ZH] ; Suisse centrale [LU, OW, NW, SZ, UR, ZG] ; Suisse méridionale [GR, TI, VS]. V. Page html « typologies » de la BADAC : <http://www.badac.ch/FR/news/typologies.html>

domaines de la santé (7%), 4 représentants des communes, 3 entrepreneurs, 3 syndicalistes, 3 enseignants, 3 étudiants, 2 parlementaires issus des activités sociales et un chercheur⁶⁹.

Rappelons qu'il est normalement impossible de siéger au parlement si on est employé dans l'administration centrale et à fortiori si on occupe une position de cadre supérieur.



Cinq pour cent des parlementaires cantonaux se trouvent dans la catégorie « autres, inclassables », avec des valeurs dépassant 10% dans les cantons de Vaud, de Zoug, de Neuchâtel et de Zurich. Selon les remarques des cantons, la majorité des députés classés dans la rubrique « autres/inclassables » sont des parlementaires à la retraite mais aussi des femmes au foyer ou des étudiants.

Les politiciens professionnels sont, quant à eux, particulièrement bien représentés à Genève, au Tessin et à Berne (16%, 11%, 8%), trois cantons animés par une forte vitalité politique et/ou un clivage politique marqué⁷⁰. La forte représentation de politiciens professionnels peut s'expliquer aussi par un niveau relativement élevé des indemnités parlementaires dans ces cantons par rapport aux autres. Les députés représentant les intérêts des associations apolitiques étaient également surreprésentés à Genève (où oeuvrent de nombreuses ONG proches des organisations internationales) ainsi que dans le Jura où existe un important réseau associatif.

La poursuite des investigations pour mieux décrire et analyser le profil des députés sous l'angle de la profession et des activités dominantes nous paraît importante, sinon essentielle. Ainsi nous pourrions mieux comprendre les orientations politiques prises par tel ou tel parlement et leurs retombées sur le fonctionnement des gouvernements et des administrations cantonales. Il semblerait

⁶⁹ Gli avvocati restano 'in. Ecco le professioni svolte dai neoeletti in Gran Consiglio, La Regione, mercoledì 4 Aprile 2007, p. 5.

⁷⁰ Clivage historique entre le PLR et le PDC au Tessin ; clivage gauche-droite à Genève ; clivage entre les centralisateurs, favorable à un Etat-central fort (plutôt à gauche de l'échiquier politique) et les décentralisateurs pour le canton de Berne.

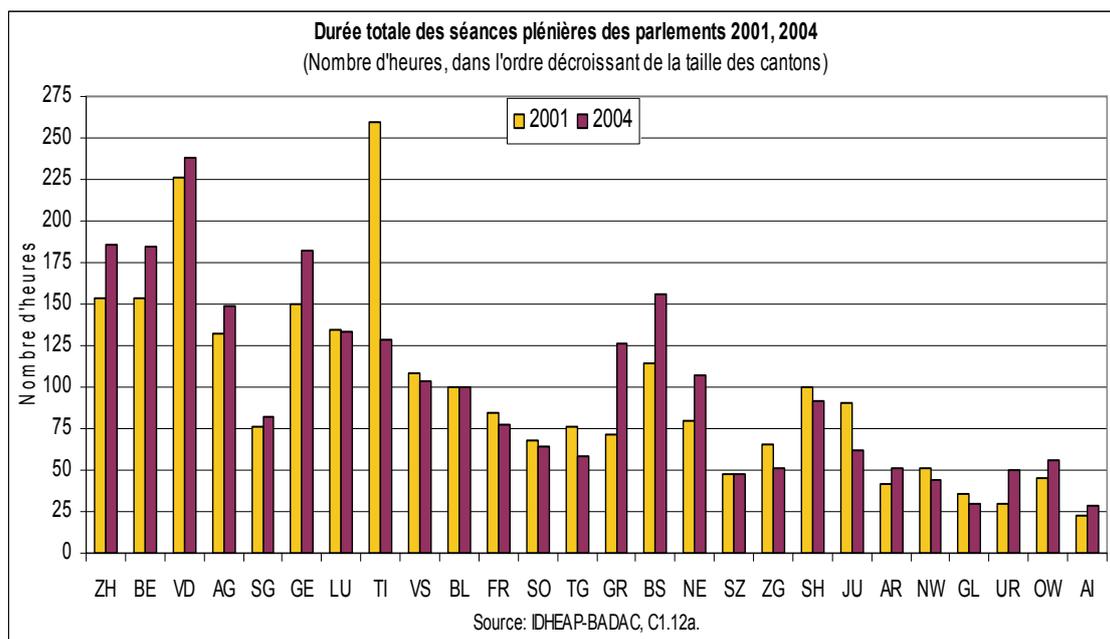
que des parlements possédant un profil davantage « employés des services publics » serait plus proches d'une approche « Etat social » et auraient ainsi une tendance à penser d'abord aux destinataires des dépenses publiques alors que des parlements plus à droite, possédant davantage de représentants de l'économie privée, en majorité des indépendants, seraient d'abord animés par un réflexe d'abord lié à la réduction de l'imposition des personnes. Une tendance plus étatiste, voire centralisatrice, s'opposerait à une tendance plus libérale, favorisant le fédéralisme, voire le cantonalisme et le communalisme sur la centralisation à outrance.

1.21 LA CHARGE DE TRAVAIL DES DÉPUTÉS VARIE FORTEMENT D'UN CANTON À L'AUTRE

Les activités parlementaires sont multiples et il n'est pas possible ici d'évaluer précisément la charge de travail des députés cantonaux. Voici tout de même quelques indications tirée de la dernière enquête BADAC sur le nombre de séances plénières, la durée des séances, la production de lois et projets de lois ainsi que les variations entre 2001 et 2004.

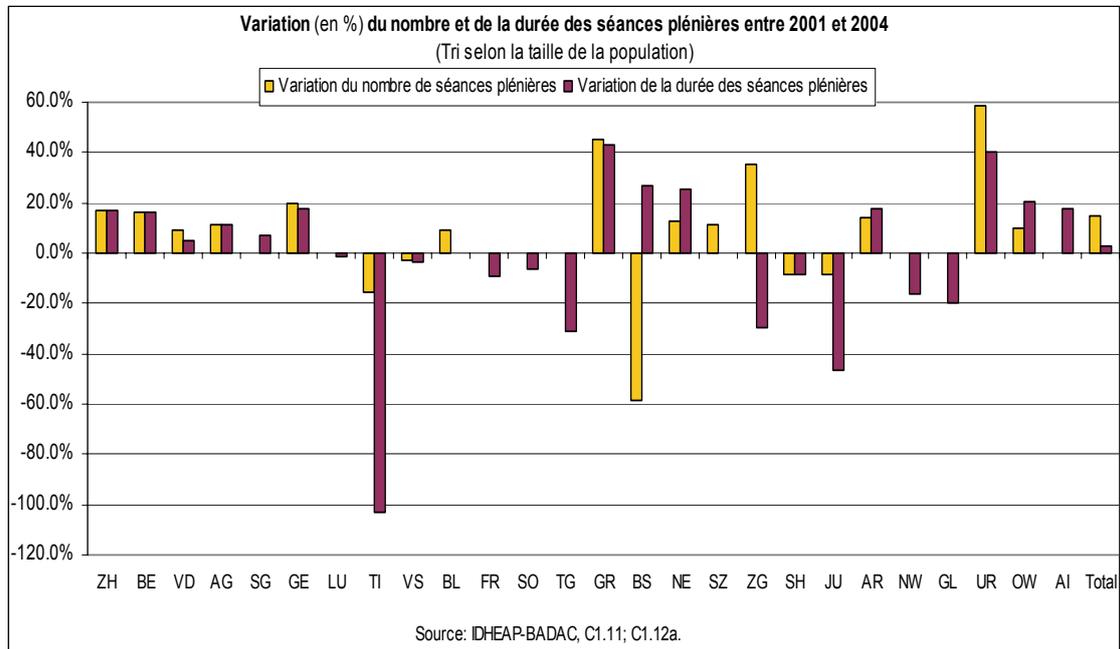
A Bâle-Ville, par exemple, les députés se réunissent en tout 4-5 demi-journées par mois alors qu'à Genève il peut y avoir plusieurs séances plénières par jour. Dans les Grisons les députés se sont réunis à 33 occasions mais uniquement en demi-journées.

Entre 2001 et 2004, le nombre de séances plénières de l'ensemble des parlements cantonaux a augmenté de 15% (de 556 à 651) sans incidence toutefois sur la durée totale des séances (2586 heures contre 2521 en 2001; +2,5%).



La durée des débats parlementaires et le nombre de séances plénières varient d'abord en fonction de la taille des parlements (Corr. Pearson 0,67 et 0,49) mais aussi et encore davantage en fonction de la taille de la population (Corr. Pearson 0,77 et 0,72). Les élus genevois ont été convoqués en séance plénière à plus de 80 reprises en 2004 (+20% par rapport à 2001 ; plusieurs séances par journée de session) et ils ont siégé 182 heures (+18% par rapport à 2001) très loin devant les Appenzellois (AI) qui se sont rencontrés cinq fois et ont passé 28 heures à débattre. Les Vaudois

se sont retrouvés 40 fois en 2004 et ont siégé 238 heures (record suisse) devant les Zurichois (53/186) et les Bernois (67/185).



Rappelons qu'une bonne partie des cantons ont révisé, ou sont en train de réviser, leurs Constitutions et/ou de moderniser leurs administrations (Berne 1993 ; Neuchâtel 2000 ; Schaffhouse 2002 ; Vaud et Grisons 2003 ; Fribourg 2004 ; Zürich et Bâle-Ville (2005). L'activité législative s'en trouve d'autant plus forte à l'image des quelques résultats suivants: 958 projets de lois ont été adoptés par les parlements en 2004 (+68% par rapport à 2001) et 145 lois (+41%). De plus, entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004, 630 motions parlementaires ont été déposées et autant étaient encore pendantes. Au cours de la même période, 625 ont été adoptées et 691 traitées. Certains cantons se caractérisent toutefois par une forte activité législative (p. ex. GE, VD) alors que d'autres parlements cantonaux préfèrent édicter des ordonnances ou connaissent le référendum obligatoire pour chaque nouvelle loi (AG, GR, UR, SH).

1.22 INDEMNITÉS PARLEMENTAIRES : DES PARLEMENTS DE MILICE MAIS TENDANCE À LA PROFESSIONNALISATION

La question de la professionnalisation et de l'efficacité des parlements fait depuis quelques années l'objet de vives discussions dans les cantons⁷¹. Sur le plan fédéral, chaque député touche 90'000 francs par an⁷², dont une partie peut être utilisée pour payer un « assistant parlementaire ».

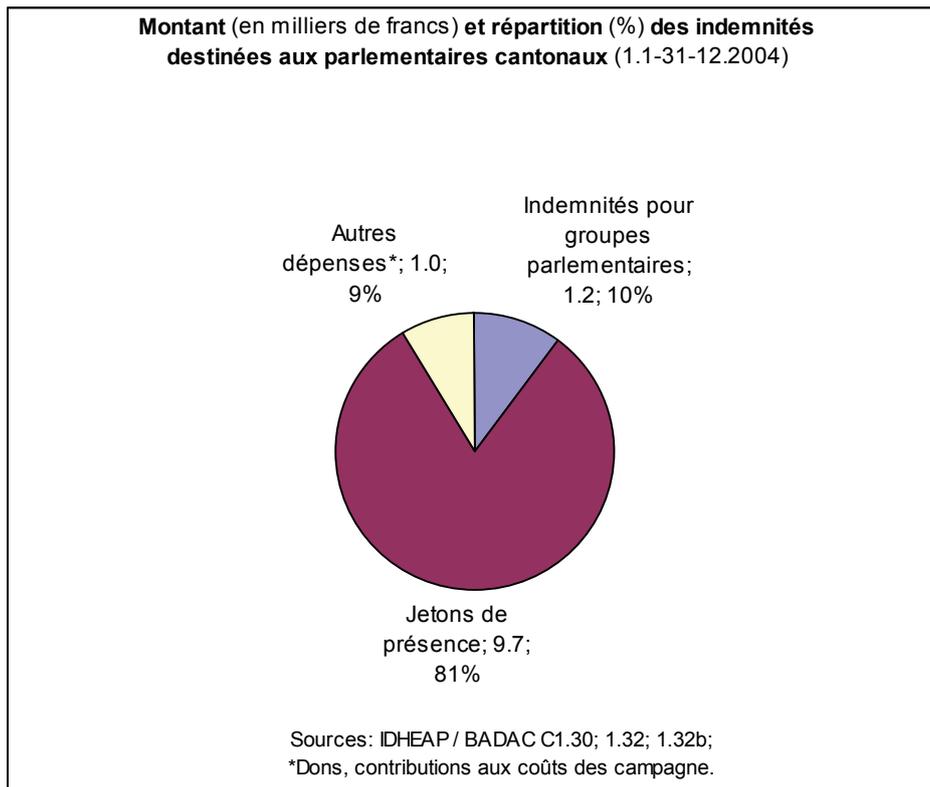
L'avantage des parlements de milice reste toutefois leur faible coût. Or, les vocations sont de plus en plus rares et le recrutement de parlementaires devient de plus en plus difficile (manque de volontaires et surtout de temps) considérant que la plupart des personnes qui seraient compétentes

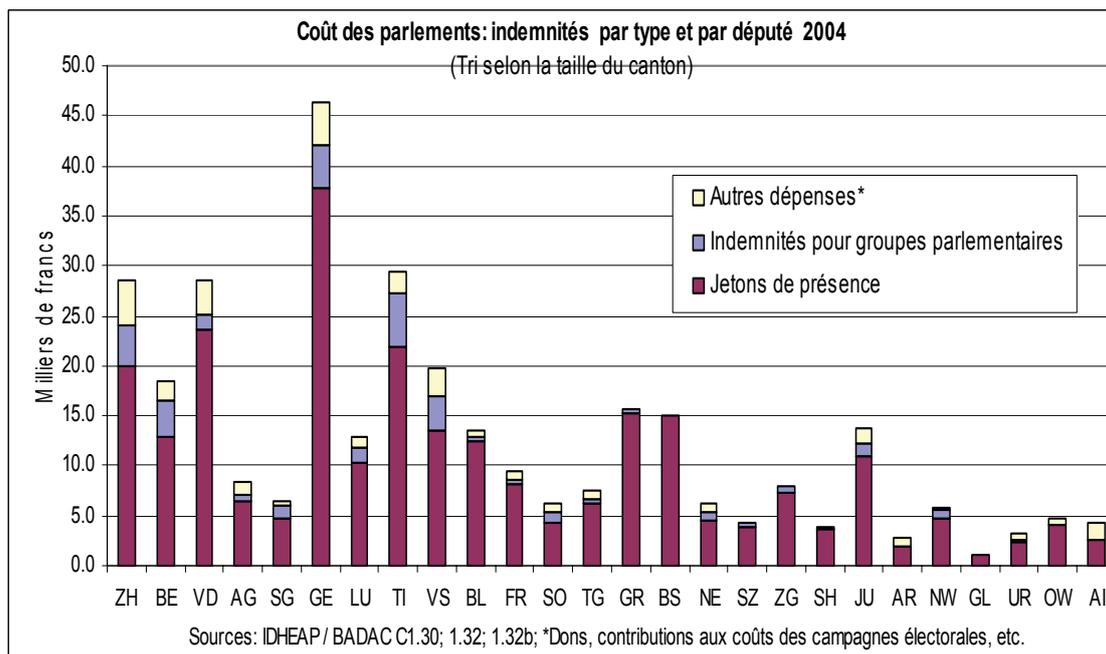
⁷¹ Cf. par ex. Le travail dans les parlements, indemnités, durée des sessions, professionnalisation, Bulletin de la Société suisse pour les questions parlementaires, No 2, août 2004.

⁷² Cf. Arrêté fédéral du 18 mars 1988 relatif à la loi sur les indemnités parlementaires ; Ordonnance de l'Assemblée fédérale portant modification de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires du 21 juin 2002.

sont déjà surchargées sur le plan professionnel (productivité accrue) et personnel (multiplications des hobbies).

Les indemnités versées aux parlementaires sous forme de jetons de présence (80% des indemnités) peuvent être, dans certains cantons, substantielles et elles ont tendance à augmenter depuis quelques années. Seize cantons paient aussi une contribution indirecte, mais faible, aux fractions parlementaires (10% des indemnités).





Ainsi, l'ensemble des indemnités versées aux députés cantonaux a fortement augmenté depuis 2001 (+32% pour le soutien aux groupes et fractions parlementaires et +40% pour les jetons de présences). En 2004, 36 millions de francs ont été ainsi dépensés dans les 26 cantons pour soutenir les parlementaires dans leurs activités avec un record de 4,6 millions à Genève et un minimum de 89'000 francs à Glaris, soit 46'000frs par député genevois et 1100 francs par élu glaronais. Des indemnités relativement élevées sont également versées dans les autres cantons latins tels que le Tessin, Vaud, Valais et le Jura ainsi que dans les deux demi cantons de Bâle Villes et Bâle-Campagne et aux Grisons.

Le montant élevé des indemnités versées aux parlementaires genevois et vaudois s'explique aussi par l'existence d'un système de commissions extrêmement développé. Les indemnités parlementaires représentent toutefois - dans la plupart des cantons - qu'une faible compensation pécunière par rapport aux investissements consentis. Il est vrai que l'intégration au réseau politique peut rapporter des dividendes tant au niveau de la carrière professionnelle que de l'expérience personnelle.

Le système de milice continue donc de dominer les arènes parlementaires quelque soit le niveau de richesse des cantons.

1.23 ZOOM SUR LES COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

Les parlements de milice doivent traiter de plus en plus de dossiers complexes qui demandent aussi un investissement en temps et en travail important. Ainsi, une bonne partie du travail de préparation et de réflexion des députés se fait d'abord au sein des commissions parlementaires, lesquelles servent de plattes-formes pour la formation des opinions politiques avec à la clé des « experts maison » à même de présenter les dossiers au plénum ainsi que devant les électeurs et les assemblées de parti. Le renforcement récent du système des commissions (permanentes et ad

hoc) fait également partie des réformes mises en place dans certains cantons (dans le cadre des mesures initiées par la NGP) pour renforcer l'efficacité des législatifs⁷³.

Les fonctions de contrôle des activités gouvernementales et administratives sont le plus souvent assurées par les commissions de gestion (CdG). Certains dénoncent cette augmentation du poids des commissions qui renforcent encore les dissensions entre deux classes de parlementaires : d'un côté des députés bien informés et très actifs, de l'autre des parlementaires peu informés et passifs. Pour une partie de ces derniers, la fonction des discussions en plénum est intégrative et le travail en commissions ne saurait remplacer une réflexion qui ne peut se faire qu'en présence de tous.

L'enquête BADAC 2004 fournit un inventaire des commissions permanentes par canton avec le nombre de membres et le nombre de séances (IDHEAP-BADAC, ESAC04, C1.20a). Elle ne nous donne par contre aucune information sur la composition des commissions par parti et/ou par CSP. Les commissions cantonales sont généralement composées au prorata de la force des partis dans le parlement, normalement selon une arithmétique liée à la formation des groupes parlementaires mais aussi selon la disponibilité des candidats ou encore en fonction de préférences liées d'abord à la compétences des palpables.

Les commissions permanentes sont généralement composées d'un nombre de membres identiques (p. ex. 13 membres par commission pour le Valais). Or, vu que les tâches ne sont pas les mêmes et n'ont pas le même poids, ce nombre peut donc varier avec toujours un chiffre impair afin de pouvoir obtenir une majorité.

Au 31 décembre 2004, les parlements cantonaux comptaient 207 commissions permanentes ayant tenu 2467 séances ainsi que 281 commissions ad hoc (58% du total des commissions parlementaires) ayant tenu 883 séances (30% du total). Quatre grands types de commissions permanentes peuvent être répertoriés: a) les commissions spécialisées dans une politique publique (santé, éducation, économie publique etc.) (N=81, 39% du total) ; b) les commissions portant la réflexion sur les fonctions transversales (application de la justice, des lois, informations/publications) (N=70, 34%); les commissions assurant une fonction de contrôle soit dans le domaine de la gestion des affaires publiques (21 cantons disposent d'un tel instrument) soit dans le contrôle des finances (23 cantons) (N=44, 21%).

⁷³ Cf. Bulletins de l'Association suisse des questions parlementaires 2004.

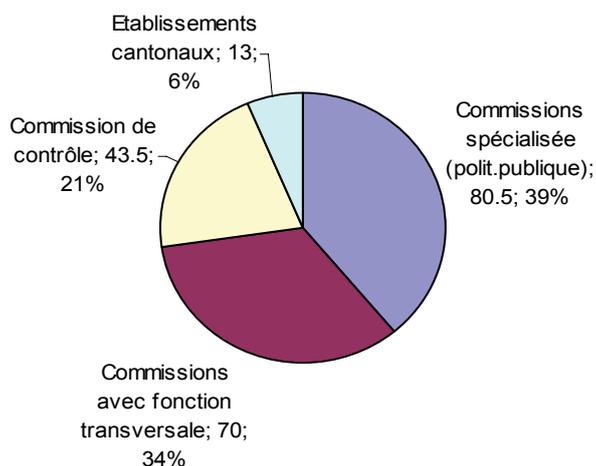
Heierli C. 2000. Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlamente?, Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft, Bern.

Lüthi R. 1996. Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991. *Swiss Political Science Review* 2: 81-111.

Nuspliger K. 1991. Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen. In *Das Parlament - Oberste Gewalt des Bundes?/Le Parlement - Autorité suprême de la Confédération?/Il Parlamento - Potere supremo della Confederazione?*, ed. Parlamentsdienste, pp. 223-41. Bern: Haupt.

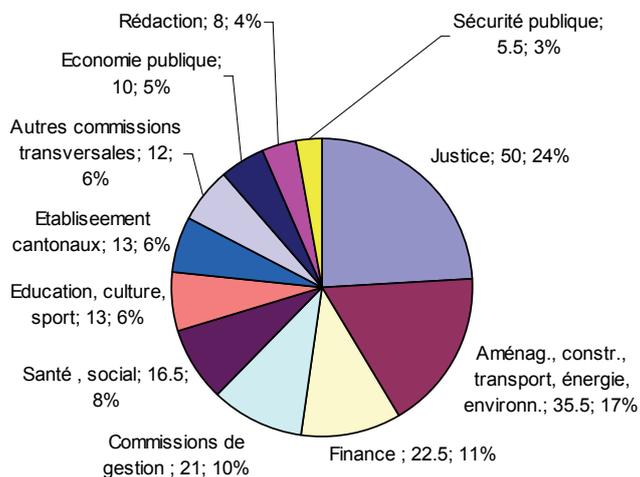
Trippolini, Ivar, Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten. Situationsbeschreibung und Diskussionsbeitrag (à paraître dans le Bulletin de l'Association suisse des questions parlementaires, printemps 2007).

Répartition des commissions permanentes des 26 parlements cantonaux selon la mission
N=207 (Situation au 31.12.2004)



Source: IDHEAP-BADAC C1.20a

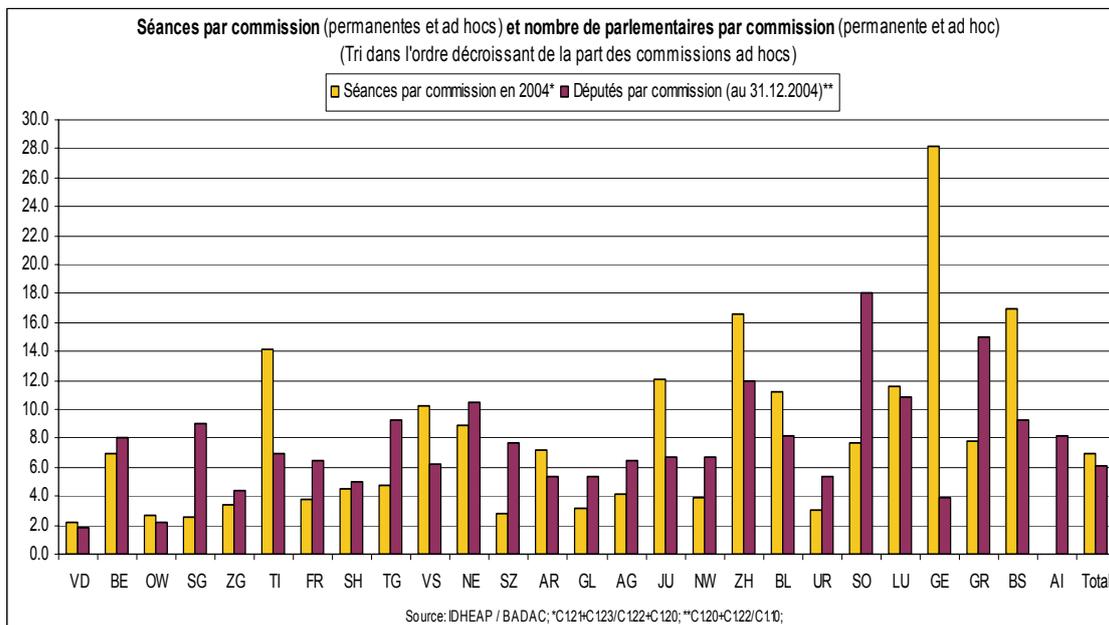
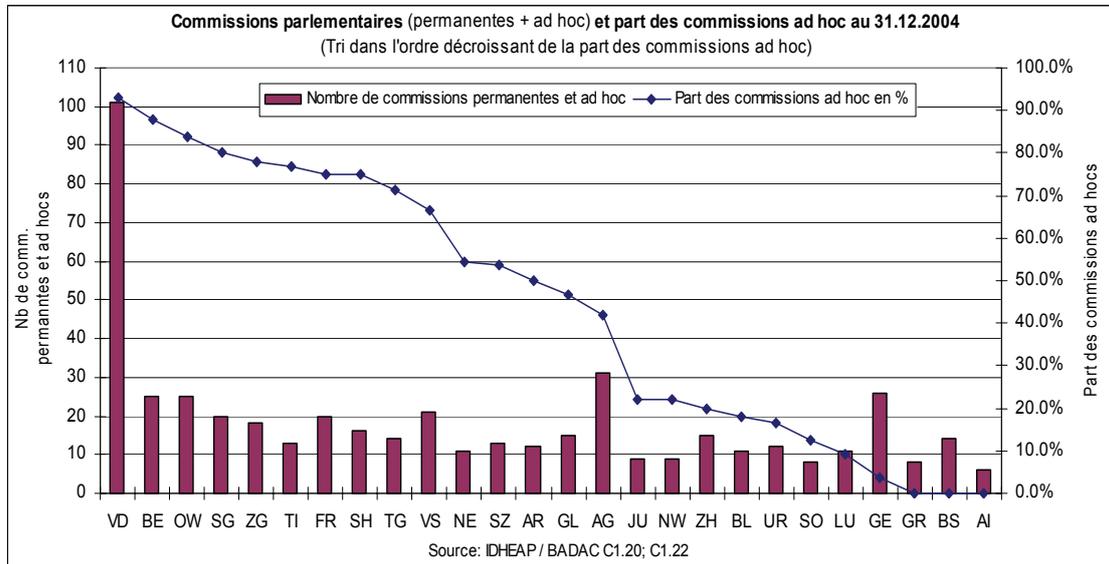
Nombre et répartition des commissions permanentes des 26 parlements cantonaux selon le type de tâches
N=207 (Situation au 31.12.2004)



Source: IDHEAP-BADAC C1.20a

Par rapport à 2001, le nombre de commissions permanentes a augmenté de 4% et le nombre de séances de 6%. Le nombre de commissions ad hoc a quant à lui fortement reculé (-27%) plus particulièrement à Nidwald (-24), dans les Grisons (-12) et à Uri (-28) où pratiquement toutes ces

commissions ont été dissoutes, vraisemblablement suite à la finalisation de travaux exceptionnels en cours (par ex. révision de la Constitution, réformes de l'administration). A l'inverse, les cantons de Berne (+7) et de Zoug (+4) ont augmenté ce type de commissions.



A l'instar de la forte activité parlementaire décrite précédemment, Genève se distingue par un nombre important de commissions permanentes (25) et l'absence de commission ad hoc (1 seule). Le parlement vaudois possède quant à lui un nombre très élevé de commissions ad hoc (94, soit plus du tiers des 281 commissions dénombrées)⁷⁴.

⁷⁴ Ce nombre élevé est vraisemblablement lié aux travaux de révision de la Constitution vaudoise (entrée en vigueur le 14 mars 2003) et de sa mise en application. En 2001, ce chiffre atteignait 108 (Source : IDHEAP-BADAC C1.22).

En 2004, les commissions (permanentes et ad hoc) se sont réunies 6 fois en moyenne (max. de 28 séances pour GE et 2 pour VD). La taille moyenne des commissions (permanentes et ad hoc) était de 6 députés (avec un maximum de 18 parlementaires par commission à Soleure et un minimum de 2 députés par commission à Obwald et Vaud). Un nombre aussi réduit de députés par commission signale certainement que bon nombre de commissions ne sont plus actives.

On distingue donc deux types de système pour le travail en commissions, soit dans un premier groupe des cantons où le nombre de commissions est faible mais avec une large participation et un deuxième groupe de cantons avec peu de participants mais beaucoup de commissions.

CONCLUSION

Les tâches de l'Etat se sont multipliées au XXe siècle en Suisse avec le renforcement de l'Etat « agent économique » (1914-1936) et la construction de l'Etat social (1937-1970). A partir des années 1970, le rôle et le poids de l'Etat ont été remis en cause par des milieux puissants et éclairés de l'économie et de la science qui y voyaient davantage d'entraves que de bénéfices pour le développement de l'économie de marché. Les monopoles d'Etat ont été ainsi peu à peu démantelés avec une remise en question de l'organisation néo-corporatiste traditionnelle de la Suisse. Un certain nombre d'institutions et d'entreprises publiques fédérales, cantonales et communales ont été ensuite réorganisées, privatisées ou semi-privatisées (Télécoms, Poste, Swissair, Ruag etc.). Bons nombres de services offrant des potentiels de bénéfices rapides ont été externalisés avec, en option, une tendance de plus en plus marquée au développement de partenariats entre le secteur public et le secteur privé (PPP). Pour reprendre une formule chère aux milieux syndicaux, on constate une tendance à la *socialisation des coûts* et à la *privatisation des bénéfices* qui se lit dans les transformations des conditions de travail mais également dans l'évolution des écarts de revenus entre, d'un côté, les élites économiques, les conseils d'administration et les actionnaires qui maximisent les profits et, de l'autre, le reste de la population qui essaie de maintenir les acquis sociaux, soit une tendance générale qui touche la plupart des pays.

L'étatisme ambiant et le développement de l'esprit bureaucratique des années 1930-1960 a fait place à une remise en cause de plus en plus systématique des fonctions et des activités de l'Etat qui devrait amener les institutions publiques suisses vers un modèle « d'Etat fort mais svelte »⁷⁵. Les attaques contre l'Etat central, plus particulièrement à l'encontre de la Confédération, ont pu se poursuivre à un rythme accéléré depuis le début des années 2000 avec le renforcement du courant néo-libéral au sein du Conseil fédéral et l'arrivée aux postes clés des régies fédérales de la social-démocratie. Ces conceptions ont également fait leurs entrées dans les exécutifs et les législatifs cantonaux et communaux, mais pas toujours avec autant de forces suivant les tendances politiques dominantes.

Finalement, les discours de l'économie privée sont entrés dans les mœurs des administrations publiques via l'application des recettes de la Nouvelle Gestion Publique et du New Public Management à tous les niveaux. Les exécutifs et les législatifs cantonaux ont également été profondément réorganisés afin de répondre à des critères davantage basés sur une réflexion économique, de type productiviste prenant ainsi le dessus sur l'Etat de droit. Ces mesures ont effectivement permis à l'Etat d'être plus productif et plus flexible tout en limitant autant que possible les licenciements. Toujours est-il que l'effort consenti par les administrations publiques au cours des 20 dernières années a été très important, remettant aussi en cause le rôle social de l'Etat comme employeur stable et attrayant, remise en cause de la continuité et de la pérennité de certaines activités étatiques, remise en cause de la qualité des services (dans certains cas) alors que dans d'autres on observe une nette amélioration et un renforcement de la motivation des collaborateurs.

Nonobstant, les résultats présentés dans cette étude témoignent d'une transformation de l'Etat en Suisse depuis le début des années 1980 non seulement au niveau de la Confédération (suppres-

⁷⁵ Discours du Conseiller fédéral Hans-Rudolf Merz sur invitation de la Flore de Zotte et du PRD du Valais, du 19.04.2007. Source : Administration fédérale des finances, <http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=fr&msg-id=12187>

sion et/ou réallocation de 20% des emplois), mais aussi au niveau des cantons, tant au niveau de l'administration que des autorités politiques.

Les réformes entreprises dans certains cantons dans les années 1980-1990 se sont en effet étendues à l'ensemble de ceux-ci dans les années 2000. Or, si les effectifs de la Confédération ont été fortement réduits, ceux des cantons et des communes ont augmenté, mais à un rythme nettement plus faible que pour le reste de l'économie.

*

Au cours de ce vent de réformes, un grand nombre de cantons en a profité pour **réorganiser les structures administratives** (diminution du nombre des départements de 25% (entre 1990 et 2006), création de nouveaux services pour répondre malgré tout aux nouvelles tâches confiées par l'économie et la société à l'Etat ; +18% entre 1990 et 2004). L'organisation administrative a évolué d'une structure hétéroclite à 8 variantes (de 5 à 13 départements) à un modèle plus homogène comptant 5 ou 7 départements. A fin 2006, 13 cantons comptaient 5 départements et 13 autres 7 départements. Les plus importantes réductions de départements ont eu lieu à Soleure (de 12 à 5), au Valais (de 10 à 5) et à Lucerne (de 9 à 5) pour ne citer que des cantons comptant une population importante. Les plus fortes augmentations du nombre de services ont eu lieu dans les deux demi-cantons d'Appenzell Rhodes Intérieures et Extérieures), à Bâle-Campagne, à Genève, à Lucerne et à St-Gall. Le nombre de services des administrations cantonales est passé, quant à lui, de 1070 à 1226 entre 1990 et 2004, soit de 41 à 49 par canton. Les résultats sont toutefois contrastés avec de fortes hausses dans les petits cantons (plutôt retardataires) et un tassement dans certains grands cantons (BE, ZH). Les transformations administratives les plus importantes ont touché Appenzelle Rhodes Extérieures (-42% pour les départements ; + 88% pour les services) et Lucerne (-50% pour les départements ; + 38% pour les services).

**

Au niveau de l'emploi, le statut de fonctionnaire a été aboli dans la plupart des cantons au cours des années 1990 (à l'exception du Jura et de Genève). De nouvelles formes de contrats ont été introduites afin d'augmenter la flexibilité au niveau de la gestion des ressources humaines, éviter ainsi les emplois à vie, mais aussi réduire les coûts de la main-d'oeuvre. Pour ce faire, certains cantons ont introduit un système d'engagement régi sur la base du droit privé (p. ex. le Tessin et Neuchâtel) alors que plusieurs cantons, à l'instar de la Confédération, ont introduit le statut d'auxiliaire. Ce type de contrat dans le total des postes de l'administration centrale cantonale reste toutefois faible (2,8% pour les postes d'auxiliaires et 1,8% pour les engagements sur la base du droit privé). En 2004, la rotation du personnel de l'administration centrale cantonale s'élevait à 7,5% avec un maximum de 14% pour Zurich et un minimum de 3,9% pour le Jura. Le taux moyen est très proche de celui observé pour l'administration dans d'autres pays, très inférieure au secteur privé (2-3 fois plus élevés selon le pays et la force des syndicats).

Le profil des employés varie fortement d'un canton à l'autre. Ainsi, la moyenne d'âge était de 44 ans en moyenne pour les 26 cantons (idem pour les employés de la Confédération) avec un âge plus élevé pour AR, GR, NW (46-47 ans) et plus faible pour FR, NE (41 ans). 46% des employés étaient actifs depuis au moins 10 ans alors que la part des « fonctionnaires » avec moins de 2 ans d'expérience atteignait 18%. Le Tessin apparaît comme le canton le plus restrictif en terme

d'engagement avec un taux de 6% pour les nouveaux arrivés alors que 30% des genevois se trouvent dans cette situation.

Après avoir connu une forte augmentation des effectifs au cours des « trente glorieuses » (1945-1975), **l'Etat a freiné l'engagement de nouveaux collaborateurs** à cause de la dégradation de l'état des finances publiques (générés par les crises économiques des années 1970 et 1990).

Depuis la fin des années 1990, les effectifs du secteur public se sont stabilisés à environ 15% de la population active, soit une proportion faible en comparaison internationale, représentant tout de même 468'000 personnes en EPT. Le nombre d'agents de la Confédération a été fortement réduit (-20%) essentiellement à cause des réorganisations menées au sein des CFF (environ -10'000 emplois en 15 ans), de la postes et de l'armée ainsi que des (semi-) privatisations des grandes régies fédérales (par exemple dans le domaine des télécommunications et des transports aériens). Une tendance à l'externalisation des tâches est également observable dans beaucoup de cantons. **Les agents de la Confédération ne représentaient en 2001 plus que 19% des acteurs du secteur public** suisse alors que leur part s'élevait encore à plus de 30% au début des années 1980. Les communes et surtout les cantons ont connu un mouvement inverse avec une augmentation régulière de leurs effectifs. **Les employés de la fonction publique cantonale** représentaient ainsi 46% des emplois du secteur public et celui des communes 30%, le solde revenant aux établissements de droit public indépendants des trois niveaux institutionnels mentionnés.

Bâle-Ville, Fribourg, Vaud et Bâle-Campagne se caractérisent par une forte part d'emplois cantonaux alors que Berne, Schwyz, Thurgovie et les Grisons se distinguent par une forte décentralisation administrative. Les emplois fédéraux sont particulièrement élevés dans les cantons de Berne et d'Uri.

En 2001, les cantons de Berne, de Bâle-Ville, de Fribourg, et d'Uri possédaient la plus forte **densité administrative** avec des taux supérieurs à 16% de la population active. A l'inverse, Zoug, Schwyz, Thurgovie et Soleure possédaient les densités administratives les plus faibles (moins de 12%). Le poids de l'Etat dépend aussi de la culture dominante avec un taux d'emplois publics supérieur pour la Suisse romande, laquelle affiche aussi une tradition étatiste – à tendance centralisatrice - calquée davantage sur les traditions héritées de la Révolution française alors que la Suisse alémanique s'inspire plus de la tradition allemande ou anglo-saxonne.

Entre 1985 et 2001, **l'évolution générale des emplois du secteur public** apparaît contrastée avec une forte baisse à Uri, Soleure, Genève, Bâle-Ville et Lucerne alors que d'autres cantons ont connu une croissance importante des effectifs (Fribourg, Zoug, Appenzell Rhodes intérieures et Glaris). Globalement, l'augmentation est pourtant faible avec une forte baisse des emplois relevant de la Confédération (-20%) et une augmentation faible, mais constante dans une majorité de cantons pour les emplois des institutions communales et cantonales (+2,1%). On observe toutefois une différence significative entre les cantons romands (+7,6%) et les cantons alémaniques (+0,5%).

Le secteur de l'éducation est le plus gros employeur de la fonction publique (35% du total des emplois), devant la santé publique (22%), l'administration générale (19%), les affaires étrangères et la défense nationale (16%) et les activités sociales (8%). Les activités traditionnelles de l'Etat ne représentent ainsi que le tiers des postes de la fonction publique en Suisse, alors que les deux tiers des emplois répondent directement à la demande des ménages (enseignement, santé et social).

La part des femmes est importante parmi les employés de l'Etat (52% en 2001) et cette part s'est renforcée au cours des vingt dernières années. Les emplois féminins se concentrent toutefois surtout dans les domaines du social et de la santé avec une surreprésentation parmi les emplois peu qualifiés. Les femmes sont nettement moins bien représentées au sein de l'administration centrale cantonale (37%) même si la tendance est à la hausse. La part des femmes dans les services publics est fonction du degré de tertiarisation, mais aussi du niveau de richesse cantonal. Plus le canton est tertiarisé et riche et plus la part des femmes sera importante, les femmes jouant aussi, en effet, un rôle de soupape pour l'économie.

Le profil des gouvernements cantonaux se modifie également au cours du temps avec une féminisation et un rajeunissement certains. La **place des femmes** s'est fortement renforcée au cours des 20 dernières années, mais seul Zurich possédait un exécutif à majorité féminine en 2006. Et plusieurs cantons n'offrent aucune place pour des femmes dans leurs gouvernements respectifs (AI, GE, SZ, TG et VS). **Certains cantons possèdent des exécutifs très jeunes** (moins de 50 ans en moyenne : TI, VD) alors que d'autres sont nettement plus âgés (≥ 58 ans : AG, SO). La jeunesse de l'exécutif vaudois compense une moyenne d'âge très élevée au législatif.

Les salaires et les rentes des conseillers d'Etat ne sont pas concurrentiels par rapport à ceux qui sont octroyés pour des postes à responsabilités similaires et aussi exposés dans le secteur privé. Les traitements sont fonction de la taille de la population et donc de la taille des administrations publiques. Ils sont également corrélés avec le revenu par habitant.

Certains cantons se sont munis récemment d'**instruments de pilotage des administrations**. Huit gouvernements (30%) disposent ainsi de tableaux de bord, six (26%) ont les moyens de contrôler leur situation financière, 3 peuvent contrôler la qualité des prestations et 4 l'efficacité des processus administratifs. De surcroît, les programmes gouvernementaux paraissent plus développés dans certains cantons.

Sur le plan politique, seuls quatre gouvernements possédaient une majorité de gauche au 31.12.2006 (BE, BS, GE, NE). Les partis du centre (PRD, PDC) étaient généralement surreprésentés dans les exécutifs et l'UDC sous représentée par rapport à la force des partis dans les législatifs. Le poids de la gauche est également légèrement inférieur dans les exécutifs (26%) par rapport aux législatifs (30%).

La taille des parlements a tendance à diminuer (réduction de 115 en 1990 à 107 en moyenne en 2006), répondant à une volonté de professionnaliser les législatifs aussi sur le plan cantonal.

Le profil des élites politiques diffère fortement de celui de la population générale et de celui de l'ensemble des employés du secteur public avec une surreprésentation des hommes d'âge mûr et fortement qualifiés. L'âge moyen des députés cantonaux est pratiquement identique à celui des parlementaires fédéraux. La moyenne d'âge des représentants des exécutifs cantonaux est assez logiquement plus élevée que celle des députés, l'expérience acquise et l'intégration au réseau politique demandant des efforts importants étalés sur le long terme. **La place des femmes s'est fortement renforcée autant dans les législatifs que dans les exécutifs cantonaux** depuis le début des années 1980. Cette intégration suit l'évolution de la place des femmes sur le marché du travail avec, toutefois, un certain retard. Parmi les députés, **deux catégories professionnelles**

sont largement surreprésentées: les indépendants (39%) et les représentants du secteur public (26%). Parmi ces derniers, les enseignants et les membres des exécutifs et des législatifs communaux sont majoritaires.

Il conviendra, dans des travaux futurs de sciences administratives, d'étudier plus en détails les interactions entre les différentes articulations de l'Etat pour les trois niveaux institutionnels (Confédération, cantons, communes). Une approche plus spécifiquement cantonale consisterait à étudier systématiquement les relations entre les gouvernements et les administrations, entre les gouvernements et les parlements, mais aussi entre les parlements et les services de l'administration prise au sens strict et au sens large. L'étude de la définition de l'Etat et de ses entreprises devrait également faire l'objet d'un mandat avec la constitutions de cercles afin de montrer le degré de rapprochement avec a) les activités sociales, b) les activités économiques et c) les activités traditionnelles de l'Etat.

L'analyse comparative multi-niveaux (Confédération, cantons, communes) des relations entre les autorités politiques, respectivement les administrations et les établissements publics est une priorité qui servira à mieux comprendre les rouages du fédéralisme suisse. L'analyse de l'Etat sous l'angle de la sociologie des organisations mériteraient également de nouveaux développements afin de mieux comprendre le fonctionnement des établissements publics et semi-publics et leurs relations avec l'administration centrale et le secteur privé. Les données du recensement des entreprises sont désormais suffisantes pour produire une telle analyse au niveau longitudinal (1985-2005).

BIBLIOGRAPHIE

- Bochsler D, Koller C, Sciarini P, Traimond S, Trippolini I. 2004. *Die Kantone unter der Lupe -Behörden, Personal, Finanzen*. Bern: Haupt.
- Camelli M. 2004. *La pubblica amministrazione, Il Molino, Farsi un idea No 104*. Bologna.
- Crozier M. 1963. *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*. [Paris]: Seuil.
- Crozier M. 1977. *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.
- Du Pasquier, Jean-Noël 1984. *Elaboration et analyse de la statistique de l'emploi public en Suisse, 1950-1980*. Genève: FSES.
- Du Pasquier, Jean-Noël 1986. *L'Etat englobé: l'insertion de l'Etat dans l'économie suisse, 1950-1980*. Lausanne: Editions Réalités sociales.
- Durrer, Hans 1967. *Die Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst der Schweiz 1910-1960*. Zürich: Keller.
- Emery Y. 2003. *Sens et paradoxes de l'emploi public au XXIe siècle*. Lausanne
- EPA. 2007 Mars. *Chiffres clés en matière de gestion du personnel / Personalpolitische Führungskennzahlen 2007*, Département fédéral des finances, Berne
- Germann RE. 1981. *Ausserparlamentarische Kommissionen: Die Milizverwaltung des Bundes*. Bern und Stuttgart: Paul Haupt. 204 pp.
- Germann R, E. 1994. *Staatsreform: der Übergang zur Konkurrenzdemokratie*. Bern: Haupt
- Germann RE. 1996. *Administration publique en Suisse: L'appareil étatique et le gouvernement*. Berne: Haupt. 289 pp.
- Germann RE. 1998. *Die Beziehungen zwischen Bund und Kantonen im Verwaltungsbereich*. In *Handbuch Politisches System Schweiz*. Band 3: Föderalismus, ed. R Germann, E Weibel, pp. 343-69. Bern: Haupt
- Germann RE. 1999. *Observation continue du changement administratif: La BADAC, banque de données des cantons et des villes*. Rep. N°1a, IDHEAP, Chavannes-près-Renens⁷⁶
- Geser H. 1981. *Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation. Kleine Kantone im Lichte ihrer öffentlichen Budgetstruktur, Verwaltung und Rechtsetzung*. Bern: Peter Lang.
- Gruner E. 1978. *Die Wahlen in den Schweizerischen Nationalrat = Les élections au Conseil national suisse : 1848-1919 : droit et système électoral, participation au scrutin*. Bern : Francke.
- Hasler, Thomas 1998. *"Dienen, nicht verdienen, soll das oberste Gebot des Politikers sein"*. Wie der Staat seine Bundesräte, Nationalräte und Chefbeamten besoldet. Zürich: Rüegger.
- Heierli C. 2000. *Die Stärke der Kommissionen in den 26 kantonalen Parlamenten: Arbeits- oder Redeparlamente?*, Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft, Bern.
- Hermann Michael LH. 2003. *Atlas der politischen Landschaften. Ein weltanschauliches Porträt der Schweiz*. 136 pp.

⁷⁶ Existe aussi en allemand et en anglais : Germann RE. 1999. *Dauerbeobachtung des Verwaltungswandels: Die Datenbank (BADAC) der Kantone und der Städte*. Rep. 1b/1999, IDHEAP, Chavannes-près-Renens ; Germann RE. 1999. *Monitoring Administrative Change: The BADAC Database of Swiss Cantons and Towns*. Rep. 1c/1999, IDHEAP, Chavannes-Lausanne.

- Kleinewefers, Henner 1978. "Die Personalbestände im öffentliche Dienst der Schweiz 1950 bis 1975." *Journal suisse d'économie et de statistiques* 3, pp. 421-446.
- Knoepfel Peter LWH. 2000. *Vewaltung, Regierung und Verfassung m Wandel. Gedächtnisschrift für Raimund E. Germann*. Basel: Helbling und Lichtenhahn Verlag AG. 415 pp.
- Koller C. (avec la collaboration avec d'Ivar Trippolini et de Sylvie Traimond). 2006. *Mémento statistique des administrations et des autorités cantonales / Statistischer Übersicht zu den kantonalen Verwaltungen und Behörden*, Lausanne : IDHEAP / BADAC.
- Koller C. 2003. Les cantons et les villes au pays du fédéralisme. La nouvelle "Banque de données des cantons et des villes suisses" (BADAC), potentiels et (re)développement. *Revue économique et sociale*, no 4 (Décembre): p. 267-278.
- Kölz A. 2005. Les constitutions cantonales, In *Dictionnaire historique de la Suisse*, 2005
- Klöti, U. et al. 2006. *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Kriesi, H. 1998 *Le système politique suisse*. Paris: Economica (2e édition).
- Ladner A. 2003. L'évolution des systèmes cantonaux de partis. Une étude basée sur les données des élections au Conseil national et dans les parlements cantonaux de 1971 à 2003, Bundesamt für Statistik, Neuchâtel
- Ladner A. (2007), *Das Alter der Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den kantonalen Parlamenten*, Working paper de l'IDHEAP 1/2007
- Lüthi R. 1996. Die Wirkung von institutionellen Reformen dargestellt am Beispiel der Reform des Kommissionensystems der Schweizerischen Bundesversammlung von 1991. *Swiss Political Science Review* 2: 81-111
- Melis G. 2003. *La burocrazia (Seconda edizione aggiornata)*, Il Molino, Farsi un idea No 27. Bologna.
- Müller, Stefan & Christa Grünwald, (Mitarbeit) 1983. *Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz*. Dissenhofen: Rüeegger.
- Nuspliger K. 1991. Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen. In *Das Parlament - Oberste Gewalt des Bundes?/Le Parlement - Autorité suprême de la Confédération?/Il Parlamento - Potere supremo della Confederazione?*, ed. Parlamentsdienste, pp. 223-41. Bern: Haupt.
- OCDE / Organisation de coopération et de développement économiques. 1999. *La structure de l'emploi dans la fonction publique de sept pays de l'OCDE (Australie, Canada, Espagne, États-Unis, France, Royaume-Uni et Suède)*, OCDE, Paris.
- Rossel, Raymond & Jiri Pochobradsky (2004). *Emploi dans le secteur de la santé. Faits et tendances à la lumière des recensements des entreprises 1995, 1998 et 2001*. Neuchâtel: OFS.
- Roth, André-Noël. *Les hauts fonctionnaires de l'administration fédérale suisse profils socio-politiques, positions et pouvoir des élites administratives de la Confédération helvétique en 1991*. Genève, 1994.
- Rouvinez-Mauron, Antoinette, David Koch, Hans Mangold & Jacques Meury (2004). *L'enquête suisse sur la structure des salaires 2002: résultats commentés et tableaux*. Neuchâtel: OFS.
- Ruffieux, Roland. 1974. *Les élections au Grand Conseil vaudois : de 1913 à 1966*; Lausanne : Bibliothèque historique vaudois.
- Ruckstuhl, Lotti. 1990. *Vers la majorité politique : histoire du suffrage féminin en Suisse* Bonstetten : Inter-feminas-Verlag.

- Schnapp K-U. 2001. Politischer Einfluss von Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse des Potenzials von Ministerialbürokratien zur Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse in einundzwanzig OECD Ländern.
- Schweiz Bundesamt für Statistik. 2003. Recensement des entreprises 2001 - analyses. Neuchâtel
- Schweiz Bundesamt für Statistik. 2007. Betriebszählung 2005 die wichtigsten Ergebnisse in Kürze. Neuchâtel
- Sciarini P, (avec la collaboration de Daniel Bochsler, Alex Fischer, Sandra Villiger et Karin Zürcher),. 2003. Etude de la composition du Grand Conseil du canton de Genève et des conditions dans lesquelles les député-e-s exercent leur mandat, IDHEAP, Lausanne
- Stadlin P. 1990. *Kantonparlamente (+Tableaux synoptiques de l'organisation et de la procédure)*. Zug: Kalt-Zehnder
- Steuber, Kurt (sous la direction de). "Effizienz im öffentlichen Sektor." *Revue suisse d'économie politique et de statistique* 3, no. septembre 1978 (1978): 500.
- Suter, D. (2005a, b). Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst (Bund, Kantone, Gemeinden) in den Kantonen, Vortragspaper + Diplomarbeit am Seminar für Wirtschafts- und Sozialpolitik der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät an der Universität Freiburg/Schweiz.
- Trippolini, Ivar, Strukturen, Rechte und Ressourcen der Kommissionen in den kantonalen Parlamenten Situationsbeschreibung und Diskussionsbeitrag (à paraître dans le Bulletin de la société suisse des questions parlementaires).
- Varone F. 2006 L'Administration fédérale, In *Klöti, U. et al. 2006. Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Vatter A. 2002. *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*. Opladen: Leske + Budrich. 514 pp.
- Weber M., 1968. *Economie et société*, Paris, Plon
- Wicki, Dieter (2006) Der aargauische Grosse Rat 1803-2003 : Wandel eines Kantonsparlaments - eine Kollektivbiografie / Baden : hier und jetzt.
- Widmer, Thomas & Rieder Stefan (2003). "Schweizer Kantone im institutionellen Wandel. Ein Beitrag zur Beschreibung und Erklärung institutioneller Reformen." *Swiss Political Science Review* 9, pp. 201-232.

ANNEXES

1.24 QUESTIONNAIRE, METHODES ET DEFINITIONS DE L'ENQUÊTE BADAC 2004

1.24.1 Questionnaire

Lien vers le questionnaire de l'enquête sur les administrations cantonales 2004 (format pdf):

http://www.badac.ch/FR/databank/vue_enquetes.html

Le questionnaire canton s'articule autour de quatre grands thèmes :

1 Autorités politiques

- 1.1 Parlement et partis
- 1.2 Chancellerie
- 1.3 Gouvernement

2 Agents publics et gestion du personnel

- 2.1 Effectif de l'administration cantonale
- 2.2 Type d'engagement, de statut
- 2.3 Profil des emplois
- 2.4 Mouvements du personnel
- 2.5 Heures supplémentaires et absences
- 2.6 Fonctions et échelle des salaires

3 Caisses de pension

4 Répartition des tâches canton-communes

1.24.2 Méthodes

La population est composée de 26 cantons. Le questionnaire est administré on-line via les chancelleries d'Etat.

L'année de référence pour les réponses est 2004 (période comprise entre le 1.1. et le 31.12.2004 ; respectivement situation au 31.12.2004).

Pour le chapitre 4 Répartition des tâches canton-communes , la situation se réfère au 30.9.2005.

1.24.3 Définitions

Administration centrale cantonale (ou administration au sens strict) Ensemble des personnes employées et rémunérées par l'administration cantonale (inclure également le personnel strictement administratif des établissements et autres organisations de droit public tels que les hôpitaux, les écoles ou les sociétés publiques qui produisent pour le marché et sont contrôlées ou majoritairement financées par les pouvoirs publics. NB. Donc, sans le personnel enseignant et le personnel de la santé et de l'action sociale.

Administration cantonale au sens large Ensemble des personnes employées et rémunérées par l'administration cantonale (y compris le personnel non administratif et administratif occupé par des établissements et autres organisations de droit public tels que les hôpitaux, les écoles ou les sociétés publiques qui produisent pour le marché et sont contrôlées ou majoritairement financées par les pouvoirs publics. NB. Donc, avec le personnel enseignant et le personnel hospitalier et de l'action sociale).

Classification des fonctions Fonctions-clés identifiées au sein de différents groupes de professions et correspondant à une ou plusieurs classes salariales.

Classes salariales / de traitement Déterminées par un salaire minimum et maximum, ventilées en échelons (annuités) ; les classes salariales forment ensemble l'échelle de traitement.

Département / Direction Unité administrative sous la direction d'un conseiller d'Etat, y compris le secrétariat général de département. Ne sont pas incluses : les chancelleries d'Etat.

Dépenses de fonctionnement Selon la classification par nature (dépenses brutes), soit dépenses courantes (groupe de compte 30 (charges de personnel), 31 (biens, services et marchandises), 35 (dédommagements à des collectivités publiques), 36 (subventions accordées), 37 (subventions redistribuées), exclus : 32 (intérêts passifs), 33 (amortissements), 34 (parts et contributions sans affectation), 38 (attributions aux financements spéciaux), 39 (imputations internes), 50-59 (dépenses d'investissements)). Source : Finances publiques en Suisse 1998, Administration fédérale des finances, Berne 2000 : 155-156.

Echelle de salaire / traitement Représente la structure des salaires à l'intérieur d'une organisation, souvent composée de différentes classes salariales, elles-mêmes subdivisées en échelons / annuités.

Echelons de salaire (annuités) Paliers octroyés pour la progression salariale individuelle au sein d'une classe salariale, le plus souvent annuelle.

EPT Effectifs équivalents à plein temps, p.ex. un poste à 100% = 1.0 EPT, un poste à 40% = 0.4 EPT.

Etablissements et autres organisations de droit public Etablissements de droit public avec ou sans personnalité juridique, fondations de droit public, entreprises de droit public, corporations de droit public tels que les hôpitaux, les écoles ou les sociétés publiques qui produisent pour le marché et sont contrôlées ou majoritairement financées par les pouvoirs publics. Ne sont pas incluses: les églises, les entreprises mixtes et la banque cantonale.

Garantie de l'Etat pour les caisses de pension= montant qui fait défaut + valeur actuelle du rendement excédentaire + prime de risque.

Offices / divisions / services Unités administratives directement subordonnées à un département ou à la chancellerie, respectivement directement subordonnée à un conseiller d'Etat ou au chancelier. Ne sont pas inclus: le secrétariat de département, les organes d'état-major, les commissions, les tribunaux, les préfectures ainsi que les établissements et autres organisations de droit public.

Salarié du secteur public Salarié de l'Etat (Confédération, Cantons, Communes), d'établissements et d'autres organisations de droit public.

Salarié d'une association active en politique Personnes employées par des partis, syndicats, association patronale, association professionnelle, organisation de protection de l'environnement etc.

1.25 LISTE DES SERVICES DES ADMINISTRATIONS CANTONALES AU 31.12.2004

Lien vers le tableau dynamique des services des administrations cantonales (C1.41c) (cliquer sur le tableau ci-dessous pour voir les résultats des autres cantons):

Appellation du service, personnel en EPT, dépenses en milliers de francs et liens vers les sites :

Canton	Nom du service, effectifs, dépenses, adresse internet C1.41c - 2004 [libellé complet] Tri selon l'ordre alphabétique				
	Appellation	Nombre de personnes en EPT	Dépenses de fonctionnement (en milliers de francs)	Nom du site internet (URL)	[]
	[AG] Kantonspolizei	626.80	84404	www.ag.ch/kantonspolizei	
	[AG] Migrationsamt	82.20	10003	www.ag.ch/migrationsamt	
	[AG] Strassenverkehrsamt	148	139032	www.ag.ch/strassenverkehrsamt	
	[AG] Justizabteilung	140	22312	www.ag.ch/dvi	
	[AG] Amt für Wirtschaft und Arbeit	340	37408	www.ag.ch/awa	
	[AG] Gemeindeabteilung	8.90	46578	www.ag.ch/gemeindeabteilung	
	[AG] Abteilung Strafrecht	341	83527	www.ag.ch/dvi	
	[AG] Abteilung Bildungsberatung, Sport und Jugend	32	36003	www.ag.ch/bks	
	[AG] Abteilung Berufsbildung und Mittelschule	225	181735	www.ag.ch/bks	
	[AG] Abteilung Volksschule und Heime	186	709640	www.ag.ch/bks	
	[AG] Abteilung Kultur	112	24522	www.ag.ch/bks	
	[AG] Spitalabteilung	10	77618	www.ag.ch/gesundheitsversorgung	
	[AG] Militär- und Bevölkerungsschutz	96	16337	www.ag.ch/amb	
	[AG] Kantonales Laboratorium	52	7752	www.ag.ch/kantonslabor	
1. AG	[AG] Kantonaler Sozialdienst	127.50	85414	www.ag.ch/dgs	
	[AG] Veterinäramt	8	3169	www.ag.ch/veterinaeramt	
	[AG] Kantonsärztlicher Dienst	9	34322	www.ag.ch/kantonsarzt	
	[AG] Abteilung Hochbauten	46.80	24639	www.ag.ch/hochbau	
	[AG] Kantonale Abteilung Informatik	63	24000	www.ag.ch/kai	
	[AG] Abteilung Landwirtschaft	57	138382	www.ag.ch/landwirtschaft	
	[AG] Kantonales Steueramt	174	103273	www.ag.ch/steueramt	
	[AG] Fachstelle Energie	4	2992	www.ag.ch/fachstelle_energie	
	[AG] Rechtsabteilung	17.50	2272	www.ag.ch/rechtsabteilung	
	[AG] Finanzverwaltung	22	10812	www.ag.ch/finanzverwaltung	
	[AG] Abteilung Personal und Organisation	22	26876	www.ag.ch/personal	
	[AG] Abteilung Wald	51.00	4028	www.ag.ch/abteilung_wald	
	[AG] Abteilung Tiefbau	285.00	521882	www.ag.ch/bvu	
	[AG] Abteilung Landschaft und Gewässer	42.68	43473	www.ag.ch/alg	
	[AG] Abteilung für Umwelt	51.60	37310	www.ag.ch/umwelt	
	[AG] Abteilung Verkehr	19.70	61836	www.ag.ch/verkehr	
	[AG] Abteilung Raumentwicklung	30.50	5426	www.ag.ch/raumentwicklung	

1.26 TABLEAUX SUPPLÉMENTAIRES

D2.31 Nombre de départements et de services par canton 1990, 1996, 2001, 2004, 2006

D2.31

Anzahl Departemente und Dienststellen in den Kantonen 1990, 1996, 2001, 2004, 2006

Nombre de départements et de services par canton 1990, 1996, 2001, 2004, 2006

Kanton Canton	Departemente Départements					Dienststellen Services				Variation/Veränderung						
	1990	1996	2001	2004	2006	1990	1996	2001	2004	1990-96	1996-01	2001-04	2004-06	1990-96	1996-01	2001-04
AG	5	5	5	5	5	33	37	38	38	0	0	0	0	4	1	0
AI	9	7	7	7	7	29	29	42	42	-2	0	0	0	0	13	0
AR	12	11	12	12	7	26	26	49	49	-1	1	0	-5	0	23	0
BE	7	7	7	7	7	49	45	44	44	0	0	0	0	-4	-1	0
BL	5	5	5	5	5	42	39	62	62	0	0	0	0	-3	23	0
BS	7	7	7	7	7	51	53	69	70	0	0	0	0	2	16	1
FR	7	7	7	7	7	55	55	69	84	0	0	0	0	0	14	15
GE	8	8	8	8	7	64	54	81	105	0	0	0	-1	-10	27	24
GL	10	9	8	8	5	33	36	43	43	-1	-1	0	-3	3	7	0
GR	5	5	5	5	5	40	45	57	47	0	0	0	0	5	12	-10
JU	5	5	5	5	5	32	32	34	34	0	0	0	0	0	2	0
LU	9	7	7	5	5	56	48	71	77	-2	0	-2	0	-8	23	6
NE	10	5	5	5	5	50	46	71	56	-5	0	0	0	-4	25	-15
NW	13	13	7	7	7	35	45	35	28	0	-6	0	0	10	-10	-7
OW	7	8	7	5	5	27	27	21	20	1	-1	-2	0	0	-6	-1
SG	8	8	7	7	7	45	41	64	64	0	-1	0	0	-4	23	0
SH	5	5	5	5	5	37	32	36	34	0	0	0	0	-5	4	-2
SO	12	5	5	5	5	40	23	41	40	-7	0	0	0	-17	18	-1
SZ	7	7	7	7	7	31	28	42	38	0	0	0	0	-3	14	-4
TG	5	5	5	5	5	48	47	43	43	0	0	0	0	-1	-4	0
TI	5	5	5	5	5	16	14	21	31	0	0	0	0	-2	7	10
UR	11	11	7	7	7	38	29	27	27	0	-4	0	0	-9	-2	0
VD	7	7	7	7	7	42	68	44	48	0	0	0	0	26	-24	4
VS	10	5	5	5	5	47	46	42	42	-5	0	0	0	-1	-4	0
ZG	9	9	7	7	7	41	46	41	41	0	-2	0	0	5	-5	0
ZH	10	10	7	7	7	63	63	55	55	0	-3	0	0	0	-8	0
Total	208	186	169	165	156	1'070	1054	1242	1'262	-22	-17	-4	-9	-16	188	20

Quelle: Schweizer Erhebungen über die kantonale Verwaltung EKAV91 (Frage 1.24, 2.05), EKAV97 (Frage 1.03, 2.05), EKAV02 (Frage 1.41, D1.13), ESAC04 (Frage C1.41, C1.41b).

Source: Enquêtes suisses sur les administrations cantonales ESAC91 (question 1.24, 2.05), ESAC97 (question 1.03, 2.05), ESAC02 (question C1.41, D1.13), ESAC04 (question C1.41, C1.41b).

Csi3.12a Part (%) des employés du secteur public par rapport à la population active 2001

BADAC

http://www.badac.ch, © 2002 IDHEAP, update: 19.3.2007



Csi3.12a Indikatoren Indicateurs

Anteil (%) der öffentlichen Angestellten an der Erwerbsbevölkerung* 2001, nach Verwaltungsebene

Part (%) des employés du secteur public par rapport à la population active* 2001, selon le niveau administratif

Öffentliche Verwaltung an der Erwerbsbevölkerung / Secteur public par rapport à la population active												
Kanton	Öffentliches Personal je 100 Beschäftigte	VZS	Bundspersonal je 100 Beschäftigte	VZS	Kantonspersonal je 100 Beschäftigte	VZS	Gemeindepersonal je 100 Beschäftigte	VZS	Personal der öffentlich-rechtlichen Körperschaften je 100 Beschäftigte	VZS		
Kanton	Employés du secteur public pour 100 actifs	EPT	Employés de la Confédération pour 100 actifs	EPT	Employés du secteur public cantonal pour 100 actifs	EPT	Employés du secteur public communal pour 100 actifs	EPT	Employés des organisations de droit public pour 100 actifs	EPT		
AG	12.3	9.7	2.3	1.8	4.3	3.7	5.2	3.9			0.4	0.3
AI	13.0	11.3	1.2	0.9	8.8	7.8	2.6	2.2			0.4	0.4
AR	16.7	12.9	1.6	1.2	7.7	6.1	6.9	5.2			0.5	0.3
BE	17.8	14.3	6.4	5.6	4.8	3.7	5.0	3.8			1.6	1.2
BL	13.4	10.5	1.5	1.2	7.8	6.2	3.7	2.7			0.5	0.4
BS	16.9	13.6	2.2	1.9	13.8	11.1	0.3	0.2			0.6	0.5
FR	19.8	15.8	2.4	1.9	13.8	11.2	2.1	1.6			1.5	1.1
GE	18.4	15.7	1.7	1.5	14.5	12.6	1.7	1.5			0.5	0.2
GL	16.2	13.0	2.4	1.8	6.8	5.8	5.9	4.6			1.1	0.8
GR	14.7	12.2	2.3	1.7	5.3	4.5	4.9	4.2			2.2	1.8
JU	17.9	14.2	2.1	1.7	6.0	4.9	4.1	3.1			5.7	4.5
LU	15.1	11.5	2.0	1.6	5.7	4.6	7.0	5.1			0.4	0.3
NE	17.4	14.3	2.2	1.8	6.2	5.2	7.7	6.3			1.3	1.0
NW	12.8	10.4	1.4	1.1	6.9	5.9	4.2	3.1			0.3	0.3
OW	14.8	12.0	2.2	1.9	7.4	6.1	5.1	3.9			0.1	0.1
SG	13.9	11.0	1.9	1.5	4.9	3.9	5.8	4.6			1.3	0.9
SH	16.9	13.5	2.2	1.8	7.8	6.4	6.7	5.2			0.1	0.1
SO	11.9	9.6	2.1	1.7	4.8	4.1	4.0	3.1			0.9	0.7
SZ	10.9	8.8	1.5	1.1	4.9	4.2	4.1	3.2			0.3	0.2
TG	12.4	10.0	2.3	1.9	3.9	3.3	5.9	4.6			0.2	0.2
TI	15.9	13.2	2.4	2.0	8.9	7.3	3.8	3.2			0.8	0.7
UR	20.7	16.5	3.4	3.1	9.3	7.7	5.6	4.2			2.4	1.5
VD	15.9	13.2	3.4	2.9	9.2	7.6	3.1	2.5			0.2	0.1
VS	12.6	10.2	2.0	1.6	4.4	3.6	5.4	4.2			0.9	0.7
ZG	7.5	5.9	0.8	0.6	3.0	2.5	3.5	2.7			0.2	0.2
ZH	15.3	12.2	2.6	2.1	5.7	4.7	6.3	5.0			0.6	0.5
CH	15.3	12.4	2.8	2.3	6.9	5.7	4.7	3.7			0.8	0.6

Quelle: BFS, Betriebszählung 2001

Source: OFS, Recensement fédéral des entreprises 2001

* Indikator BADAC: Anteil der öffentlichen Angestellten an der Erwerbsbevölkerung
Erwerbstätige im öffentlichen Sektor (Tabelle CsX.YY), geteilt durch
Erwerbstätige im privaten und im öffentlichen Sektor (Tabelle CsX.YY). NB: Ohne 1. Sektor.

* Indicateur BADAC: Part des employés du secteur public par rapport aux personnes actives
Personnes actives occupées selon le secteur public (tableau CsX.YY), divisé par
personnes actives occupées dans le secteur privé et public (tableau CsX.YY). NB: Secteur primaire exclu.

Csi3.12b Part (%) des employés du secteur public par rapport à la population résidente 2001

BADAC

http://www.badac.ch, © 2002 IDHEAP, update: 19.3.2007



Csi3.12b Indikatoren Indicateurs

Anteil (%) der öffentlichen Angestellten an der Wohnbevölkerung* 2001, nach Verwaltungsebene

Part (%) des employés du secteur public par rapport à la population résidente* 2001, selon le niveau administratif

Öffentliche Verwaltung an der Wohnbevölkerung / Secteur public par rapport à la population résidente											
Kanton	Öffentliches Personal je 100 Einwohner	VZS	Bundespersonal je 100 Einwohner	VZS	Kantonspersonal je 100 Einwohner	VZS	Gemeindepersonal je 100 Einwohner	VZS	Personal der öffentlichen Körperschaften je 100 Einwohner	VZS	
Kanton	Employés du secteur public pour 100 habitants	EPT	Employés de la Confédération pour 100 habitants	EPT	Employés du secteur public cantonal pour 100 habitants	EPT	Employés du secteur public communal pour 100 habitants	EPT	Employés des organisations de droit public pour 100 habitants	EPT	
AG	5.6	4.4	1.1	0.8	2.0	1.7	2.4	1.8	0.2	0.1	
AI	4.6	4.0	0.4	0.3	3.1	2.8	0.9	0.8	0.1	0.1	
AR	6.6	5.1	0.6	0.5	3.0	2.4	2.7	2.1	0.2	0.1	
BE	8.8	7.1	3.2	2.8	2.4	1.8	2.5	1.9	0.8	0.6	
BL	6.0	4.7	0.7	0.5	3.5	2.8	1.6	1.2	0.2	0.2	
BS	13.7	11.1	1.8	1.5	11.2	9.0	0.2	0.2	0.5	0.4	
FR	7.9	6.3	1.0	0.8	5.5	4.5	0.9	0.6	0.6	0.5	
GE	10.4	8.9	1.0	0.8	8.3	7.1	1.0	0.8	0.3	0.1	
GL	7.4	6.0	1.1	0.8	3.1	2.7	2.7	2.1	0.5	0.4	
GR	7.2	5.9	1.1	0.8	2.6	2.2	2.4	2.0	1.1	0.9	
JU	8.1	6.5	1.0	0.8	2.7	2.2	1.9	1.4	2.6	2.0	
LU	7.1	5.4	0.9	0.7	2.7	2.2	3.3	2.4	0.2	0.1	
NE	8.4	7.0	1.1	0.9	3.0	2.5	3.7	3.1	0.6	0.5	
NW	6.1	4.9	0.7	0.5	3.3	2.8	2.0	1.5	0.2	0.1	
OW	6.2	5.1	0.9	0.8	3.1	2.6	2.1	1.6	0.0	0.0	
SG	6.8	5.4	0.9	0.7	2.4	1.9	2.9	2.3	0.6	0.5	
SH	8.1	6.5	1.1	0.9	3.8	3.1	3.2	2.5	0.1	0.0	
SO	5.4	4.3	1.0	0.7	2.2	1.9	1.8	1.4	0.4	0.3	
SZ	4.3	3.5	0.6	0.4	2.0	1.7	1.6	1.3	0.1	0.1	
TG	5.1	4.1	1.0	0.8	1.6	1.4	2.4	1.9	0.1	0.1	
TI	8.3	6.9	1.3	1.1	4.6	3.8	2.0	1.7	0.4	0.3	
UR	8.4	6.7	1.4	1.3	3.8	3.1	2.3	1.7	1.0	0.6	
VD	7.2	6.0	1.6	1.3	4.2	3.4	1.4	1.2	0.1	0.1	
VS	5.4	4.3	0.8	0.7	1.9	1.6	2.3	1.8	0.4	0.3	
ZG	4.9	3.9	0.5	0.4	2.0	1.6	2.3	1.8	0.1	0.1	
ZH	9.2	7.4	1.6	1.3	3.4	2.8	3.8	3.0	0.4	0.3	
CH	7.7	6.3	1.4	1.2	3.5	2.9	2.4	1.9	0.4	0.3	

Quelle: BFS, Betriebszählung 2001

Source: OFS, Recensement fédéral des entreprises 2001

* Indikator BADAC: Anteil der öffentlichen Angestellten an der Erwerbsbevölkerung
Erwerbstätige im öffentlichen Sektor (Tabelle CsX.YY), geteilt durch
Erwerbstätige im privaten und im öffentlichen Sektor (Tabelle CsX.YY). NB: Ohne 1. Sektor.

* Indicateur BADAC: Part des employés du secteur public par rapport aux personnes actives
Personnes actives occupées selon le secteur public (tableau CsX.YY), divisé par
personnes actives occupées dans le secteur privé et public (tableau CsX.YY). NB: sans le sect. primaire.

Cs1.31 Composition partisane des gouvernements cantonaux 2006 (état mi-décembre)

Cs1.31

Parteilpolitische Zusammensetzung der Kantonsregierungen 2006 (Stand Mitte Dezember), Anzahl Sitze nach Parteien sowie Index der Parteienstärke in den Kantonsregierungen*

Composition partisane des gouvernements cantonaux 2006 (état mi-décembre), nombre de sièges par parti et indice de la force des partis dans les gouvernements cantonaux*

Kanton Canton	Sitze Sièges Total	Wahljahr Année élect	Nach Parteien / par parti							
			Grüne PES	SP PS	CVP PDC	FDP PRD	LPS PLS	SVP UDC	Übrige Autres	Parteilos Hors parti
AG	5	2004				2	1		1	1
AI	7	2005				5				2
AR	7	2003			1		4		2	
BE	7	2006	1	3			1		2	
BL	5	2003		1	1		2		1	
BS	7	2004	1	3	1	1		1		
FR	7	2006			2	3	1			1
GE	7	2005	2	2	1	1		1		
GL	5	2006			1	1	2		1	
GR	5	2006			1	1	1		2	
JU	5	2006			1	2	1			1 PCS
LU	5	2003			1	2	1		1	
NE	5	2005	1	2			1	1		
NW	7	2006	1			3	3			
OW	5	2006				4	1			
SG	7	2004			2	2	3			
SH	5	2004			1		2		2	
SO	5	2005			1	2	2			
SZ	7	2004			1	3	2		1	
TG	5	2004			1	1	1		2	
TI	5	2003			1	1	2			1 Lega
UR	7	2004			1	3	2			1
VD	7	2002	1	2			2	1	1	
VS	5	2005			1	3	1			
ZG	7	2006			1	2	2		1	1 SGA
ZH	7	2003			2	1	2		1	1 Grün-Liberale Parte
Total	156		7	32	44	42	4	18	4	5
Sitzanteil Part des sièges			4.5%	20.5%	28.2%	26.9%	2.6%	11.5%	2.6%	3.2%
BADAC-Index*			5.6%	25.5%	20.8%	25.4%	2.9%	14.0%	3.7%	2.1%

Quellen: BADAC/Idheap; Université de Genève, Faculté de sciences politiques.

Bundesamt für Statistik, Statistisches Lexikon der Schweiz, T 17.2.4.4.

Sources: Sites internet des cantons; BADAC; Université de Genève, Faculté de sciences politiques.

Office fédéral de la statistique, Encyclopédie statistique de la Suisse, T 17.2.4.4.

Abkürzungen: www.badac.ch/DE/news/abreviation.html

Abréviations: www.badac.ch/FR/news/abreviation.html

* Indikator BADAC: Index der Parteienstärke in den Kantonsregierungen
Anzahl Sitze der Parteien in den Kantonsregierungen (Tabelle Cs1.31), gewichtet mit der Regierungsgrosse und der ständigen Wohnbevölkerung der Kantone (Tabelle Cs11.11).

* Indicateur BADAC: Indice de la force des partis dans les gouvernements cantonaux
Nombre de sièges des partis dans les gouvernements cantonaux (tableau Cs1.31), pondéré avec la taille du gouvernement et la population résidente permanente des cantons (tableau Cs11.11).

Cs1.21 Composition partisane des parlements cantonaux 2006 (état mi-décembre)

Cs1.21

Parteilpolitische Zusammensetzung der Kantonsparlamente 2006 (Stand mitte Dezember),
Anzahl Sitze nach Parteien, sowie Index der Parteienstärke in den Kantonsparlamenten*

Composition partisane des parlements cantonaux 2006 (état mi-décembre),
nombre de sièges par parti et indice de la force des partis dans les parlements cantonaux*

Kanton Canton	Sitze Sièges Total	Wahjhr Année élect	Nach Parteien / par parti																				
			FDP PRD	CVP PDC	SP PS	SVP UDC	LPS PLS	EVP PEP	CSP PCS	DSP PSD	PdA PdT	PSA-SJ PSA-SJ	AGF ²⁾ AVF ²⁾	Sol. Sol.	Grüne ³⁾ PES ³⁾	SD DS	EDU UDF	FPS PSL	Lega Lega	Übrige Autres	Parteilos Hors p.		
AG	140	2005	24	26	30	46			7							7							
AI ¹⁾	(49)	2003																					
AR ¹⁾	(65)	2003																					
BE	160	2006	26	2	42	47			13						3	19	1	6	1				
BL	90	2003	19	11	25	20			3							8	4						
BS	130	2004	17	11	46	15	12	6		6						16						1	
FR	110	2006	19	37	25	18				4	2					3						2	
GE	100	2005	12	12	17	11	23									16						9	
GL	80	2006	23	12	12	26										6						1	
GR	120	2006	33	35	14	32					1											1	4
JU	60	2006	11	19	13	3				9					3	2							
LU	120	2003	28	44	16	26										6							
NE	115	2005	15		41	17	25							6		1	10						
NW	60	2006	18	23	1	10										7							1
OW	55	2006	10	33	6	6																	
SG	180	2004	32	55	35	45			2							10						1	
SH	80	2004	14	3	24	30			1					1		6						1	
SO	100	2005	30	23	25	17			1							4							
SZ	100	2004	24	34	15	27																	
TG	130	2004	20	22	23	47			4							13		1					
TI	90	2003	30	24	16	6							1			2					11		
UR	64	2004	15	29	8	9										2							1
VD	180	2002	44	2	46	22	31					12				21						2	
VS	130	2005	27	73	18	6	3			1						2							
ZG	80	2006	20	23	8	17								12									
ZH	180	2003	29	12	53	61			9							14	1	1					
Total	2'654 (2'768)		540	565	559	564	94	46	14	9	19	3	16	1	174	6	8	1	11	18	6	6	
Sitzanteil Part des sièges			20.3%	21.3%	21.1%	21.3%	3.5%	1.7%	0.5%	0.3%	0.7%	0.1%	0.6%	0.0%	6.6%	0.2%	0.3%	0.0%	0.4%	0.7%	0.2%	0.2%	
BADAC-Index *																							
Indice-BADAC *			19.4%	16.6%	22.8%	23.0%	3.7%	2.8%	0.3%	0.2%	0.8%	0.2%	0.3%	0.0%	7.6%	0.3%	0.6%	0.1%	0.5%	0.8%	0.1%	0.1%	
Anz. Kt. No. ct.			24	23	24	24	5	9	3	3	3	1	3	1	20	3	3	1	1	8	3	3	

Quelle: **BADAC; Université de Genève - Département de science politique; Bundesamt für Statistik.**

Sources: **BADAC; Université de Genève - Département de science politique; Office fédéral de statistique.**

1) In den Kantonen AI und AR ist eine Parteizuordnung nicht möglich.

2) AGF: Alternative Grüne Sozialisten und Frauengruppierungen (Sammelbezeichnung)

3) Grüne: inkl Grünliberale

1) Une répartition des sièges par parti n'est pas possible dans les cantons de AI et de AR.

2) AVF: Alternative socialiste verte et groupements féministes (étiquette commune)

3) Parti écologique suisse: incl. Grünliberale

Abkürzungen: www.badac.ch/DE/news/abreviation.html

Abréviations: www.badac.ch/FR/news/abreviation.html

* Indikator BADAC: Index der Parteienstärke in den Kantonsparlamenten

Anzahl Sitze der Parteien in den Kantonsparlamenten (TabelleCs1.21), gewichtet mit der Parlamentsgrösse und der ständigen Wohnbevölkerung der Kantone (Tabelle Cs11.11). Ohne AI, AR.

* Indicateur BADAC: Indice de la force des partis dans les parlements cantonaux

Nombre de sièges des partis dans les parlements cantonaux (tableau Cs1.21), pondéré avec la taille du parlement et la population résidente permanente des cantons (tableau Cs11.11). Sans AI, AR.

Csi1.21c Part des femmes dans les parlements cantonaux, 2001- 2006

Csi1.21c Indikatoren Indicateurs

Frauenanteile in den Kantonsparlamenten, 2001-2006, absolut und in % ¹⁾

Part des femmes dans les parlements cantonaux, 2001- 2006, en valeur absolue et en % ¹⁾

Kanton Canton	Letztes Wahljahr						Total Sitze						Anzahl Frauen						Frauenanteil					
	Dernière année électorale						Sièges total						Nombre de femmes						Part des femmes					
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
AG	2001	2001	2001	2001	2005	2005	200	200	200	200	140	140	58	58	58	58	51	51	29.0%	29.0%	29.0%	29.0%	36.4%	36.4%
AI	1999	1999	2003	2003	2003	2003	65	65	65	65	65	65	21	21	16	16	16	16	32.3%	32.3%	24.6%	24.6%	24.6%	24.6%
AR	1999	1999	2003	2003	2003	2003	65	65	65	65	65	65	21	21	16	16	16	16	32.3%	32.3%	24.6%	24.6%	24.6%	24.6%
BE	1998	2002	2002	2002	2002	2006	200	200	200	200	200	160	59	60	60	60	60	50	29.5%	30.0%	30.0%	30.0%	30.0%	31.3%
BL	1999	1999	2003	2003	2003	2003	90	90	90	90	90	90	29	29	30	30	30	30	32.2%	32.2%	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%
BS	2000	2000	2000	2000	2004	2004	130	130	130	130	130	130	45	45	45	45	47	47	34.6%	34.6%	34.6%	34.6%	36.2%	36.2%
FR	2001	2001	2001	2001	2001	2006	130	130	130	130	130	110	33	33	33	33	33	27	25.4%	25.4%	25.4%	25.4%	25.4%	24.5%
GE	2001	2001	2001	2001	2005	2005	100	100	100	100	100	100	23	23	23	23	31	31	23.0%	23.0%	23.0%	23.0%	31.0%	31.0%
GL	1998	2002	2002	2002	2002	2006	80	80	80	80	80	80	11	8	8	8	8	9	13.8%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	11.3%
GR	2000	2000	2003	2003	2003	2006	120	120	120	120	120	120	17	17	24	24	24	26	14.2%	14.2%	20.0%	20.0%	20.0%	21.7%
JU	1998	2002	2002	2002	2002	2006	60	60	60	60	60	60	11	14	14	14	14	14	18.3%	23.3%	23.3%	23.3%	23.3%	23.3%
LU	1999	1999	2003	2003	2003	2003	120	120	120	120	120	120	35	35	31	31	31	31	29.2%	29.2%	25.8%	25.8%	25.8%	25.8%
NE	2001	2001	2001	2001	2005	2005	115	115	115	115	115	115	34	34	34	34	34	34	29.6%	29.6%	29.6%	29.6%	29.6%	29.6%
NW	1998	2002	2002	2002	2002	2006	60	60	60	60	60	60	15	11	11	11	11	11	25.0%	18.3%	18.3%	18.3%	18.3%	18.3%
OW	1998	2002	2002	2002	2002	2006	55	55	55	55	55	55	17	17	17	17	17	15	30.9%	30.9%	30.9%	30.9%	30.9%	27.3%
SG	2000	2000	2000	2004	2004	2004	180	180	180	180	180	180	35	35	35	45	45	45	19.4%	19.4%	19.4%	25.0%	25.0%	25.0%
SH	2000	2000	2000	2004	2004	2004	80	80	80	80	80	80	18	18	18	17	17	17	22.5%	22.5%	22.5%	21.3%	21.3%	21.3%
SO	2001	2001	2001	2001	2005	2005	144	144	144	144	100	100	34	34	34	34	22	22	23.6%	23.6%	23.6%	23.6%	22.0%	22.0%
SZ	2000	2000	2000	2004	2004	2004	100	100	100	100	100	100	14	14	14	18	18	18	14.0%	14.0%	14.0%	18.0%	18.0%	18.0%
TG	2000	2000	2000	2004	2004	2004	130	130	130	130	130	130	33	33	33	40	40	40	25.4%	25.4%	25.4%	30.8%	30.8%	30.8%
TI	1999	1999	2003	2003	2003	2003	90	90	90	90	90	90	9	9	10	10	10	10	10.0%	10.0%	11.1%	11.1%	11.1%	11.1%
UR	2000	2000	2000	2004	2004	2004	64	64	64	64	64	64	15	15	15	15	15	15	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%	23.4%
VD	1998	2002	2002	2002	2002	2002	180	180	180	180	180	180	44	43	43	43	43	43	24.4%	23.9%	23.9%	23.9%	23.9%	23.9%
VS	2001	2001	2001	2001	2005	2005	130	130	130	130	130	130	17	17	17	17	27	27	13.1%	13.1%	13.1%	13.1%	20.8%	20.8%
ZG	1998	2002	2002	2002	2002	2006	80	80	80	80	80	80	22	22	22	22	22	23	27.5%	27.5%	27.5%	27.5%	27.5%	28.8%
ZH	1999	1999	2003	2003	2003	2003	180	180	180	180	180	180	47	47	56	56	56	56	26.1%	26.1%	31.1%	31.1%	31.1%	31.1%
Total							2'929	2'929	2'932	2'932	2'828	2'768	705	701	709	729	730	716	24.1%	23.8%	24.2%	24.9%	25.8%	25.9%

Quelle: BADAC-Erhebungen; BfS, Statistisches Lexikon der Schweiz (verschiedene Jahrgänge). Neuchâtel. T 17.2.4.1.

Source: Enquêtes-BADAC; OFS, Encyclopédie statistique de la Suisse (diverses années). Neuchâtel. T 17.2.4.1.

Auskunft BfS/ Renseignements OFS: Werner Seitz, 032/713 63 65, werner.seitz@bfs.admin.ch; Madeleine Schneider, 032/713 63 99.

1) Es wird der Stand am Wahltag angezeigt, Verschiebungen während der Legislatur nicht berücksichtigt. Wahlen berücksichtigt bis Mitte November 2006.

1) Etat au jour du scrutin, les changements en cours de législature ne sont pas inclus. Elections prises en considération jusqu'à la mi-novembre 2006.