




**Cours « Administrations publiques comparée »**  
3 décembre 2007, 14h00 – 16h30

**Morphologie des administrations cantonales**  
**Analyse comparative sous l'angle des emplois et des structures**  
(Les potentiels de la BADAC)

Christophe Koller, Chef de projet

**idheap**  
Institut de hautes études en administration publique  
Fondation autonome, associée à l'Université de Lausanne  
et à l'École polytechnique fédérale de Lausanne  
L'Université pour le service public



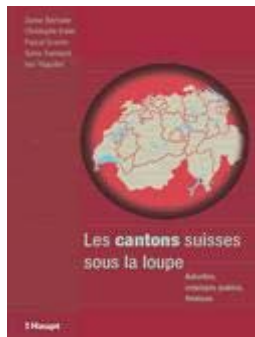
BADAC

**Plan de la présentation**

- **1 Les potentiels de la BADAC**
  - Objectifs et méthodes
  - Analyses comparatives
  - Outils et sources
  - Définitions du secteur public et de l'administration
- **2 Les administrations cantonales**
  - Sous l'angle des emplois et de la gestion du personnel (évolution, fonctions, tâches, profil des acteurs, turn over)
  - Sous l'angle des structures administratives et de la modernisation de l'Etat
- **3 Exercices pratiques**

© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 2 |

## Publications récentes de la BADAC



**STATISTISCHER ÜBERBLICK  
ZU DEN KANTONALEN  
VERWALTUNGEN UND BEHÖRDEN**

**MÉMENTO STATISTIQUE  
DES ADMINISTRATIONS  
ET DES AUTORITÉS CANTONALES**

**BADAC**  
www.badac.ch

**idheap**  
www.idheap.ch

Koller Christophe

### Administrations publiques et autorités cantonales

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

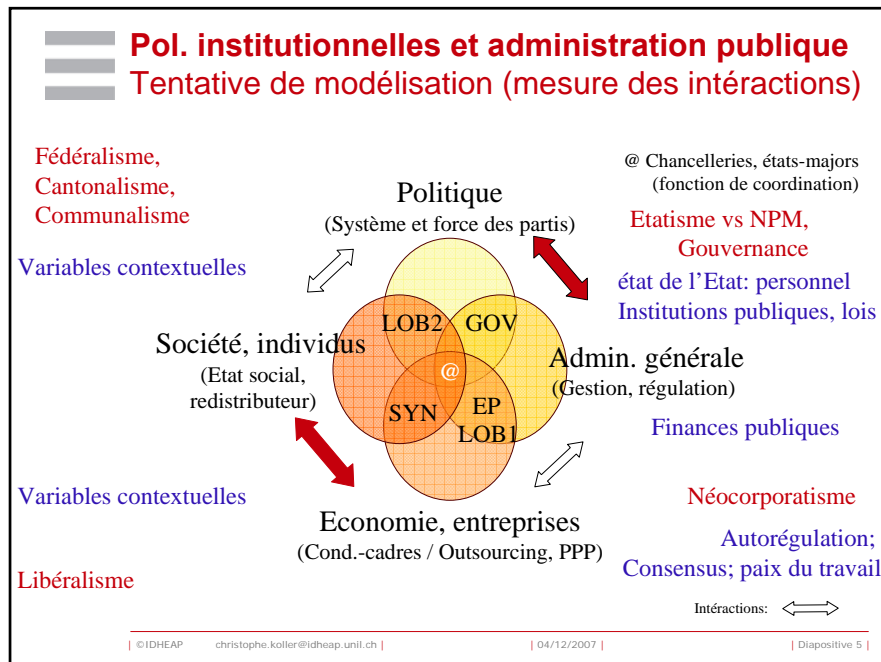
Working paper de l'IDHEAP 14/2006

Chaire Administration suisse et politiques institutionnelles

## Philosophie et objectifs de la BADAC

- Instruments d'information
- Veille: "état de l'Etat" => variables, indicateurs
- Benchmarking & monitoring des administrations cantonales
- Objectifs:
  - Décrire les administrations cantonales
  - Comparer (les 26 cantons / administrations)
  - Suivre l'évolution, fournir des tendances
  - Publier les résultats, répondre aux questions des autorités, des chercheurs et des médias

« Mieux **connaître** pour mieux **prévoir** »



- Les limites de l'analyse comparative**
- **Complexité** de la description et de l'analyse de l'Etat et de la fonction publique en Suisse (MLA);
  - **Faiblesse de la statistique publique**, en particulier en ce qui concerne la description de l'Etat et de ses administrations (surtout cantonales et communales).
  - **Faiblesse des sciences administratives** ; trop centrées sur trad. juridique (Droit Const. 70'), sur l'économie publique (80') (économétrie) (80-90'), sur l'approche politologique (90') (accent sur la politique et l'étude de l'opinion).
- © IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 6 |

## Que signifie comparer?

### Niveaux de comparaison:

- International => conditions partiellement remplies (OCDE, BIT);
- Infra-national = > conditions partiellement remplies
  - intercantionales, communales, interdistricts (entités territoriales officielles) ou construites (EUROSTAT, Régions MS, Typologie des communes etc.)

### Apprendre par les autres

- « Comment font les autres » (exemple)

## Niveaux de territorialisation choisis

Cinq dimensions

- 1 **Géographique** (EUROSTAT, SUPERFICIE, DENSITE)
- 2 **Démographique** (CLASSES DE TAILLE)
- 3 **Culturelle** (LANGUE MAJORITAIRE)
- 4 **Economique** (PART DES ACTIFS, REVENU PAR HBT)
- 5 **Politique** (PARTIS POLITIQUES ET CLIVAGES)

## Principaux déterminants

### A) Taille

- Cantons selon la taille de la population résidente (RP 1990)
- 1. >425'000 [ZH, BE, VD, AG, SG] (3.8 mios hab./52%)
- 2. 230'000-380'000 [GE, LU, TI, VS, BL, SO] (1.9/26%)
- 3. 160'000-215'000 [FR, TG, BS, GR, NE] (1.0/14%)
- 4. 50'000-115'000 [SZ, ZG, SH, JU, AR] (0.4/6%)
- 5. 13'000-40'000 [GL, NW, UR, OW, AI] (0.16/2%)

### B) Culture

- Langue majoritaire dans la commune):
  1. allemand (5.2/71%)
  2. français [FR, GE, JU, NE, VD, VS] (1.8/25%)
  3. italien [TI] (0.313/4%)

## Les outils de la BADAC

- **Enquêtes BADAC** (ESAC)
- **Homepage** (accès direct à tous les outils cantons + villes)
- **Les indicateurs BADAC** (cantons + villes)
- **Base de données SIGMA** (instrument de visualisation et d'analyse); **Tendances**; **Tableaux dynamiques** (fonction de panier); recherches par **mots-clés** (cantons + villes)
- **Chiffres-clés** (cantons + villes)
- **Portrait par canton** (± 30 indicateurs par canton)
- **Les tableaux excel** (fonction de documentation et d'archives)

## Enquêtes BADAC: méthode et échantillon

	ESAC 1991	ESAC 1997	ESACV 1999	ESAC 2002	ESAC 2004
Population <i>sous-population</i> (dépt./services)	26 208 dpt 1070 serv.	26 186 dpt 1054	122 386 dpt 814	26 169 dpt 1242	26 165 1262
Type d'enquête (forme)	Recensement (3 degrés) <i>papier</i>	Recensement (3 degrés) <i>papier</i>	Echantillon (3 degrés) <i>papier</i>	Recensement (2 degrés) <b>online</b>	Recensement (1 degré) <b>online</b>
Taux réponses	96%	100%	51%	100%	100%
Nb questions	187 3 questionnaires (122/40/12)	155 3 questionnaires (122/23/10)	57 3 questionnaires (39/8/8)	179 2 questionnaires (143/36)	189 1 questionnaire (dont 15% précodées)
Durée de la récolte	2,5 ans	1,5 ans	1 an	8 mois (y.c. préenquête et rappels)	6 mois
Année(s) de référence	1990, 1991	1996, 1997	1999	2001	2004

© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch

04/12/2007

Diapositive 11

## Questionnaire en ligne

idheap

INSTITUT DE RECHERCHES POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES SUISSES  
ET DE TRAVAIL POLITIQUES DES UNIVERSITÉS SUISSES

BADAC

### Enquête suisse sur les administrations cantonales (esac04)

Questionnaire au format word (Etat au 07.11.2005, français)

Questions se rapportant à l'ensemble du canton

Période de référence : 1.1.2004 - 31.12.2004, resp. Situation au 31.12.2004 (Questions du chapitre 4 : 30.9.2005)

1	Institutions politiques (T1-8).....	5
1.1	Parlement et partis (T1-3).....	5
1.1.1	Parlement cantonal (T1).....	5
1.1.2	Nombre et durée des séances plénières (Plénum) (T1).....	5
1.1.3	Lois et motions (T1).....	6
1.1.4	Commissions parlementaires (T2).....	7
1.1.5	Dépenses, indemnités parlementaires et financement des partis (T3).....	9
1.2	Chancellerie (T4).....	9
1.3	Gouvernement (T5-8).....	10
1.3.1	Profil du Gouvernement (T5).....	10
1.3.2	Age et éligibilité au Conseil d'Etat (T5).....	11
1.3.3	Salaires, primes et rentes des conseillers d'Etat (T5).....	11
1.3.4	Programme gouvernemental et tableau de bord (T6).....	12
1.3.5	Information (T7).....	14
1.3.6	Structures administratives (mise à jour) (T8).....	14
2	Agents publics et gestion du personnel (T9-14).....	15
2.1	Effectif de l'administration cantonale (T9).....	16
2.2	Type d'engagement, de statut (T10).....	16
2.3	Profil des emplois (T11).....	16

© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch

04/12/2007

Diapositive 12

## Page d'accueil (accès direct à tous les outils cantons + villes)

## Accès direct aux indicateurs BADAC (cantons + villes)

## Application Sigma ( $\Sigma$ )

(instrument de visualisation et d'analyse)

The screenshot shows the BADAC Sigma application interface. At the top, there's a navigation bar with 'Start', 'datenabfrage', 'hilfe', 'fraggebogen', 'weitere daten', 'kantone', 'stade', and 'definitionen'. Below this is a search form with several sections: 'Erhebungsebene' (Erhebungsebene, Thema wählen, Jahr), 'Fragen' (Thema wählen, Suchen), 'Standardisieren' (Suche Ergebnisse (Standardisierung)), 'Gruppen' (Alphabetische Ordnung, Suchen), and 'Suchen' (Suchen, Schlüsselwörter, Suchen). Below the form, there are instructions in German, including '1. Erhebungsebene', '2. Tabellen produzieren', and '3. Suchen'. At the bottom of the page, there is a footer with '© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 15 |'.

## Base de mots-clés (cantons + villes)

The screenshot shows the BADAC Schlüsselwörter application interface. At the top, there's a navigation bar with 'Start', 'datenabfrage', 'hilfe', 'fraggebogen', 'weitere daten', 'kantone', 'stade', and 'definitionen'. Below this is a search form with several sections: 'Erhebungsebene' (Erhebungsebene, Thema wählen, Jahr), 'Fragen' (Thema wählen, Suchen), 'Standardisieren' (Suche Ergebnisse (Standardisierung)), 'Gruppen' (Alphabetische Ordnung, Suchen), and 'Suchen' (Suchen, Schlüsselwörter, Suchen). Below the form, there are instructions in German, including '1. Erhebungsebene', '2. Tabellen produzieren', and '3. Suchen'. At the bottom of the page, there is a footer with '© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 16 |'.



# Sélection des variables et des indicateurs [ctrl + shift] (cantons + villes)

<http://www.badac.ch> - BADAC Fragen - Microsoft Internet Explorer

Sie können in der folgenden Liste mehrere Fragen auswählen (mit Ctrl / Shift):  
Achtung: laden zuviele Variablen kann einige Sekunden dauern.

- C1.10e, Parlamentsmitglieder nach Altersklassen (35-44 Jahre)
- C1.10f, Parlamentsmitglieder nach Altersklassen (45-54 Jahre)
- C1.10g, Parlamentsmitglieder nach Altersklassen (55-64 Jahre)
- C1.10h, Parlamentsmitglieder nach Altersklassen (+ 65 Jahre)
- C1.10i, Profil nach Berufskategorien (Selbständig)
- C1.10j, Profil nach Berufskategorien (Angestellt im öffentlichen Dienst)
- C1.10k, Profil nach Berufskategorien (Angestellt in der Privatwirtschaft)
- C1.10l, Profil nach Berufskategorien (Angestellt in einem politisch aktiven Verein)
- C1.10m, Profil nach Berufskategorien (Angestellt in einem anderen (nicht politischen) Verein)
- C1.10n, Profil nach Berufskategorien (andere, nicht zuteilbar)
- C1.11, Anzahl Plenumsitzungen des Parlaments
- C1.12a, Gesamte Dauer der Plenumsitzungen des Parlamentes
- C1.12b, Plenumsitzungen in der Form von mehrtägigen Sessionen
- C1.12c, Anzahl Sessionen des Parlamentes
- C1.12d, Anzahl Tage (Durchschnitt) pro Session des Parlamentes
- C1.12e, Organisation der Plenumsitzungen: Ganztagesitzungen
- C1.12f, Organisation der Plenumsitzungen: Halbtagesitzungen
- C1.12g, Organisation der Plenumsitzungen: Abendsitzungen

zur Tabelle hinzufügen    Tabelleninhalt löschen    print

Téléchargement des données <http://www.badac.ch/database/esac-v/database.css...>

# Séries chronologiques

(Aussi disponible pour les années suivantes: « comparer les années »)

The screenshot displays the BADAC interface with a data table showing values for different years (1996-2004) across various categories. A map of Switzerland is shown, with a region highlighted in red, indicating the selected geographic area for the data. The interface includes navigation and filtering options.

## Tableaux dynamiques (fonction de « panier » avec calculs statistiques et mathématiques)

The screenshot shows the BADAC web application interface. It features a navigation menu on the left with options like 'Erebnungsebene', 'Frage', and 'Standardfragen'. The main content area displays a table of data for 'Kantonparlament' in the year 2004. The table includes columns for various cantons and their corresponding values. Below the table, there are sections for 'mathematische Funktionen' and 'statistische Funktionen', each with a list of functions and options to apply them to the data. A 'Grafik' section allows users to generate histograms and graphs for the data. A 'Bemerkung(en)' section provides additional context and information about the data sources and calculations.

	Cl.10 2004	Cl.10a 2004	Cl.10b 2004
1. AC	45.91	52.4	33.13
2. AI	439.13	367.44	71.69
3. AR	150.68	149.63	49.37
4. BS	34.88	18.95	7.22
5. BL	17.42	24.15	13.21
6. SO	34.49	24.29	10.41
7. GE	54.11	43.41	13.71
8. UR	13.47	9.59	3.5
9. GL	149.11	171.74	27.78
10. SZ	37.81	46.26	31.84
11. ZH	84.81	64.59	20.77
12. LU	98	92.63	3.36
13. NE	44.07	45.59	10.89
14. NW	182.47	149.26	33.44
15. OW	211.85	155.3	45.42
16. SG	58.51	42.38	34.33
17. SH	165.34	136.28	34.68
18. SO	99.83	74.24	23.37
19. SZ	113.43	57.81	20.42
20. TG	98.29	63.8	29.48
21. TH	31.91	23.76	3.19
22. UR	144.96	129.3	36.68
23. VD	28.83	21.42	7.71
24. VS	54.41	49.82	7.38
25. ZG	60.18	58.13	22.05
26. ZH	14.81	13.46	3.34
Sum.	2500.41	2027.23	643.18
Med.	99.41	77.71	23.86
Max.	41.91	47.44	17.13
St.abw.	92.43	76.83	17.17
Min.	13.47	9.59	3.5
Max.	439.13	367.44	71.69

## Chiffres-clés (cantons + villes)

The screenshot shows the BADAC web application interface with a focus on key statistics. The main content area is titled 'La Suisse ou 26 cantons et leurs chiffres-clés'. It features a table with three columns: 'Institutions publiques', 'Table de l'état et structures administratives', and 'Autres données clés'. Each column contains a list of indicators and their corresponding values. Below the table, there is a section for 'Gérez votre propre tableau ou graphique' and a link to 'Lien vers d'autres informations'.

Institutions publiques	Table de l'état et structures administratives	Autres données clés
Organisation publico-administrative des 26 cantons suisses et la collaboration inter-cantonale	25 cantons de Suisse, en structure de degré de décentralisation inter-cantonale	26 administrations cantonales dans le contexte socio-économique
Parlement	Table de l'état	Contexte socio-économique
Partis politiques	Agents publics en comparaison internationale	Population résidente permanente
Indice de la force des partis	Agents selon le niveau administratif	Salaires
Table des Partis et habitants par ville	Agents publics pour 100 habitants	Revenus par habitant
Part des femmes	Agents publics pour 100 actifs	Taux de chômage
26 systèmes électoraux	Part des femmes	Attractivité ville-canton
Gouvernements et États-majors	Dépenses par habitant	Finances publiques
Partis politiques	Dépenses pour l'administration générale par habitant	Dépenses des cantons et des communes
Indice de la force des partis	Décentralisation des dépenses pour l'administration générale	Dépenses par habitant
Finances publiques	Structures administratives	Décentralisation des dépenses
Part des femmes	Dépensements et services	Comparatif des finances
Profil des citoyennes	Collaborations inter-cantoniales	
Collaborations inter-cantoniales	Commandes - cantons signataires	
Commandes - cantons signataires	Commandes par domaine	
Commandes par domaine	Profil des communes	
Lien vers conférences	Profil des communes	
Lien vers conférences	Organigrammes	

## Portrait par canton, par ville (analyse transversale: ± 30 indicateurs)

Porträts pro Kanton in 30 Indikatoren



Kennzahlen	Jahr	Antwort
<b>Regierung und Parlament</b>		
CL40c	Anzahl Regierungsräte (Total) (*)	2004 7
CL46	Mittlerer Jahreslohn eines Regierungsrates (*)	2004 257130
CL10	Anzahl Sitze im Kantonsparlament (Total) (*)	2004 200
CL11	Mittlere Dauer der Plenarsitzungen des Parlamentes (*)	2001 2.75
CL12a	Gesamte Dauer der Plenarsitzungen des Parlamentes (*)	2004 184.3
CL14	Anzahl der vom Parlament verabschiedeten neuen Gesetze und Gesetzesänderungen (*)	2004 27
CL14a	Zahl der vom Parlament verabschiedeten neuen Gesetze (*)	2004 16
CL10	Anzahl ständiger Parlamentskommissionen (*)	2004 5
CV121d	Stärke der Parteien in Kantonsparlamenten: Sitzanteile (*)	2007 29.4
CV121a	Stärke der Parteien in Kantonsparlamenten: Sitzanteile (*)	2007 14.3
CV121b	Stärke der Parteien in Kantonsparlamenten: Sitzanteile (*)	2007 0.6
CV121d übrige	Stärke der Parteien in Kantonsparlamenten: Sitzanteile (*)	2007 19.6
<b>Verwaltungsstruktur und Verwaltungssysteme</b>		
CL41	Anzahl Departemente (*)	2004 7
CL41b	Anzahl Dienststellen (*)	2004 44
CL54a	Anzahl Abteilungen der Staatsämter (*)	2004 6
CL52	Personalbestand der Staatsämter in Vollzeitstellen (*)	2004 73.65
<b>Öffentliche Angestellte</b>		
C3.10b	Bestand an Kantonsangestellten in VZS (*)	2004 10029
C3.11	Durchschnittlicher der Angestellten (*)	2004 43.2
CH3.11b	Öffentliche Angestellte Total auf 100 Einw., 2000 (*)	2001 9.51
CH3.11a2	Öffentliche Angestellte beim Kanton auf 100 Einw., 2000 (*)	2001 2.00
CH3.11a3	Öffentliche Angestellte in den Gemeinden auf 100 Einw., 2000 (*)	2001 2.94

## La force des partis 2003-2007

Resultate für alle 26 Kantonsparlamente

Parteiliche Zusammensetzung 2007		
Anzahl Sitze	Sitzanteile in %	Wählerstimmenanteile in %
Alle Parteien auf einen Blick	Alle Parteien auf einen Blick	Alle Parteien auf einen Blick
- SVP	- SVP	- SVP
- FDP	- FDP	- FDP
- CVP	- CVP	- CVP
- SP	- SP	- SP
- Grüne	- Grüne	- Grüne
Parteiliche Zusammensetzung 2003		
Anzahl Sitze	Sitzanteile in %	Wählerstimmenanteile in %
Alle Parteien auf einen Blick	Alle Parteien auf einen Blick	Alle Parteien auf einen Blick
- SVP	- SVP	- SVP
- FDP	- FDP	- FDP
- CVP	- CVP	- CVP
- SP	- SP	- SP
- Grüne	- Grüne	- Grüne
Parteiliche Zusammensetzung Veränderung 2003-2007		
Anzahl Sitze	Sitzanteile in %	Wählerstimmenanteile in %
Alle Parteien auf einen Blick	Alle Parteien auf einen Blick	Alle Parteien auf einen Blick
- SVP	- SVP	- SVP
- FDP	- FDP	- FDP
- CVP	- CVP	- CVP
- SP	- SP	- SP
- Grüne	- Grüne	- Grüne
Weitere relevante Indikatoren auf Parlamentebene		
Kantonale Parteinssysteme	Parlamentegröße	Frauen in den Kantonsparlamenten
- Anzahl effektiver Parteien	- Anzahl Sitze	- Anzahl Frauen
- Wahlkreisveranschaulichungen	- Einwohler pro Sitz	- Frauenanteil in %

# Construction, documentation et archivage: tableaux excel

The screenshot shows the BADAC website interface. At the top, there are navigation links for 'Information', 'Banque de données', 'Archives données', 'Organigrammes', 'Tableaux', 'Présentations', and 'Plans'. Below this, there is a search bar and a list of 'Tableaux statistiques "cantons"'. The list is organized into categories like 'I. Gouvernement et parlement (institutions politiques)', 'Droits populaires', 'Parlement cantonal', 'Gouvernement cantonal', and 'Parlement et gouvernement fédéral'. Each entry includes a table number (e.g., C11.21), a brief description, and a date in YYYY-MM-DD format.

# Les définitions de la BADAC

The screenshot shows the 'Définitions' page on the BADAC website. It features a navigation menu with 'Définitions', 'Abréviations', 'Citations', 'Comment citer?', and 'Variables'. A note states: 'Ces définitions sont valables pour la Suisse. Toute proposition d'amélioration est la bienvenue. Les sources sont indiquées entre () et une bibliographie est disponible en bas de la page.' Below this, there is an alphabetical index and a list of terms with their definitions. Key terms include 'Administration centrale', 'Administration fédérale', 'Administration publique', 'Concordat', 'Conférence inter-cantonale', 'Conseil d'Etat', 'Conseiller d'Etat', 'Constitution cantonale', and 'Décentralisation des dépenses'. Each definition is followed by a '(voir de page)' link.

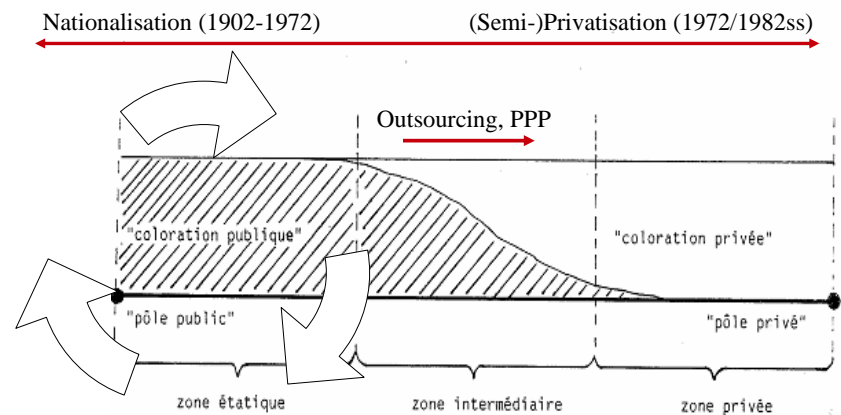
## Définition (1) Niveau international

### ▪ Secteur public (BIT)

Le secteur public est défini comme **l'ensemble des activités marchandes ou non marchandes, gérées à chaque échelon institutionnel, contrôlées et majoritairement financées par les pouvoirs publics**. Il est composé d'un secteur des administrations publiques et d'un secteur des sociétés publiques. (BIT 1999: 3)

## Définition (2a) Germann: « L'amalgame public-privé » 1987

Schéma 1: Le modèle de continuum "public-privé"



Source: Germann RE. 1987. L'amalgame public-privé l'administration paraétatique en Suisse *Cahier de l'Idheap* (n°29) vol. 5, n°2:15, 3

## Définitions (2b) : Niveau national

- **Secteur public au sens strict du terme**  
(Confédération, cantons, communes, etc.) = unités d'administration = formes juridiques 20 à 24.
- **Secteur public au sens large** = formes juridiques 20 à 24 (unités d'administration) et 30 à 34 (entreprises marchandes).

## Le « secteur public » au sens strict et au sens large

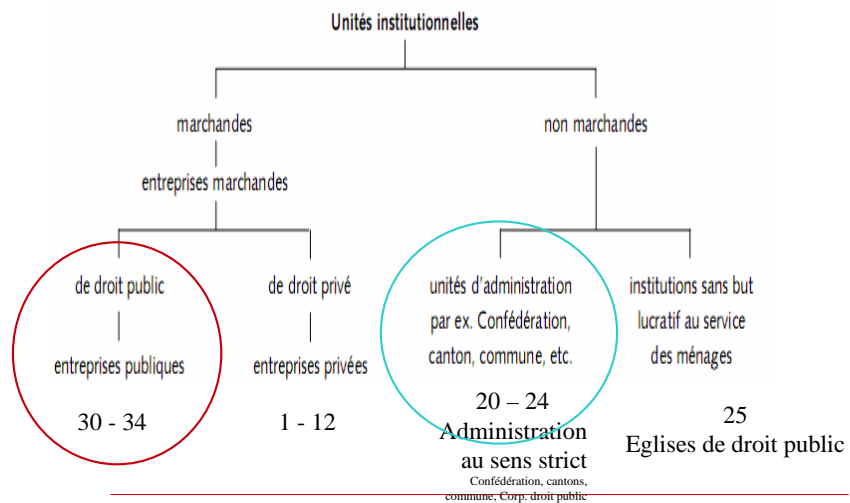
- **Formes juridiques**
  - domaine privé (11 modalités)
  - domaine public (10 modalités)
- **Activités**
  - marchandes
  - non marchandes
- **Sectorisation (selon comptabilité nationale)**
  - Administration fédérale
  - Administration cantonale
  - Administration de district
  - Administration communale
  - Administration d'une corporation de droit public
  - Entreprise publique fédérale
  - Entreprise publique cantonale
  - Entreprise publique de district
  - Entreprise publique communale
  - Entreprise publique d'une corporation de droit public

Au sens strict

2a

2b

## Les « unités institutionnelles » marchandes et non marchandes



## Bureaucratie (a), « bureaucratisation » (b)

- a) L'ensemble des fonctionnaires considérés du point de vue de leur pouvoir dans l'Etat (*Petit Robert*)  
=> indicateur: « (évolution des) effectifs de l'administration au sens strict ».
- b) Accroissement du pouvoir des services administratifs (*Petit Robert*)  
=> indicateur: nombre de services (et leurs effectifs) dans l'administration

### Définition (3)

- **Densité administrative (taille de l'Etat)**  
Proportion des effectifs des services publics par rapport à la population résidente et active. (Germann et Weis 1995: 76)
- **Degré de décentralisation des emplois**  
Part des employés communaux par rapport aux emplois communaux et cantonaux (ESAC02)
- **Taux d'institutions publiques** (Offices / divisions / services)  
Unités administratives au sein d'un département ou de la chancellerie, directement subordonnées à un conseiller d'Etat ou au chancelier par département / par habitant.  
**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. (ESAC 02)

## 2. Morphologie des administrations

### 2.1 Sous l'angle des emplois

- Politique du personnel
- Evolution récente
- Emplois selon la forme juridique (la fonction)
- Emplois selon le domaine d'activité (les tâches)
- "Taille de l'Etat" et densité administrative
- Décentralisation administrative
- Le profil des emplois (âge, sexe, statuts)
- Mouvement du personnel
- Les salaires et les retraites



## Politique du personnel dès 1974 (LF 4.10.74)

### Options:

- Plafonnement du personnel (« Personalstopp »)
- Limitation de la croissance des effectifs
- Diminution des effectifs

### Buts:

- **Financier**: réduire les dépenses publiques (env. 50% des salaires), la dette et les impôts
- **Economique (1)**: privatisation (potentiels de croissance pour le privé) et intégration des femmes
- **Economique (2)**: limiter l'essor des réglementations (entraves à la liberté)
- **Economique (3)**: améliorer l'efficacité (NPM)
- **Politique (1)**: limiter le pouvoir des administrations et la bureaucratie
- **Politique (2)**: Améliorer la gouvernance publique

## Problèmes rencontrés

- Grande **hétérogénéité** des sources
- **Méthodologie** (Recens. VS enquêtes; adaptation des définitions, des nomenclatures, standardisation)
- **Décisions politiques**: privatisations, externalisation (secteur mouvant; changement continu des formes juridiques)
- Type de **dénominateur** (population résidente ou active)
- Inclusion ou non du **secteur primaire**

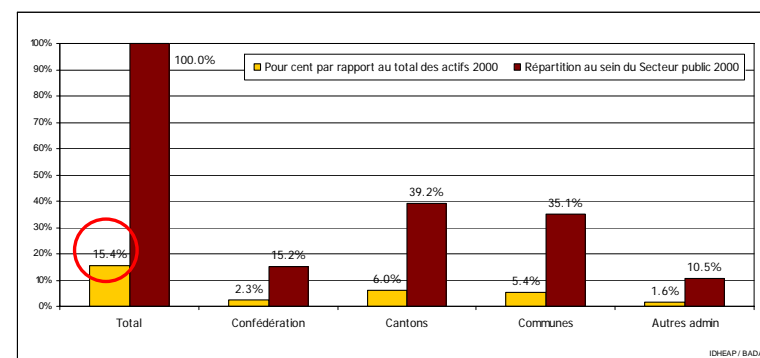
## Emplois et profil des acteurs de l'AP: identification des sources et méthodes

Sources/ Indicateurs	ESAC04	OFS-RFE	Autres
Age	X		Ofs, espa
Sexe	X	X	X
Formation			Ofs, espa
Ancienneté	X		Ofs, espa
Forme juridique		20-24; 30-34	
Domaine activité		NOGA 2, 3, 5	
Trend	(X)	X (1985/95)-2005	OFS, SPAO
Désagrégation	Canton	Communes	Régions
Salaires	Min.-Max.		OFS, ESS

© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 35 |

## La part des cantons dans les emplois publics

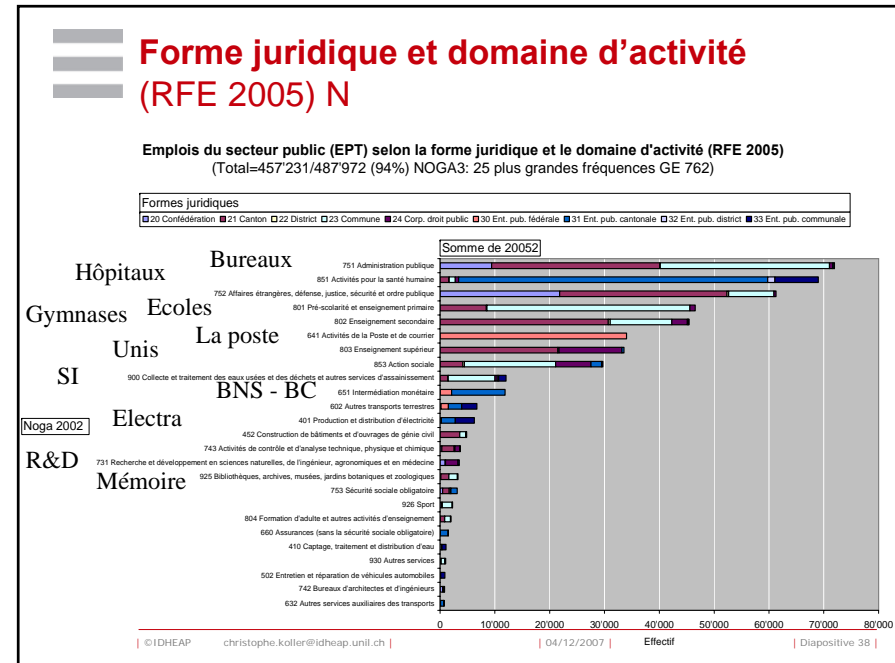
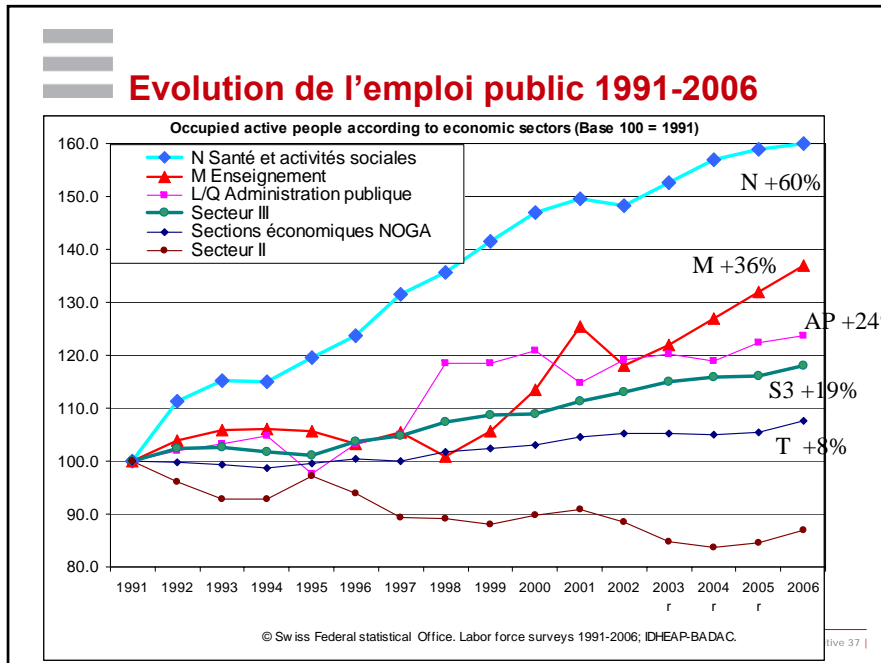
Personnes actives occupées dans le secteur public (EPT) selon le niveau administratif en Suisse en 2000

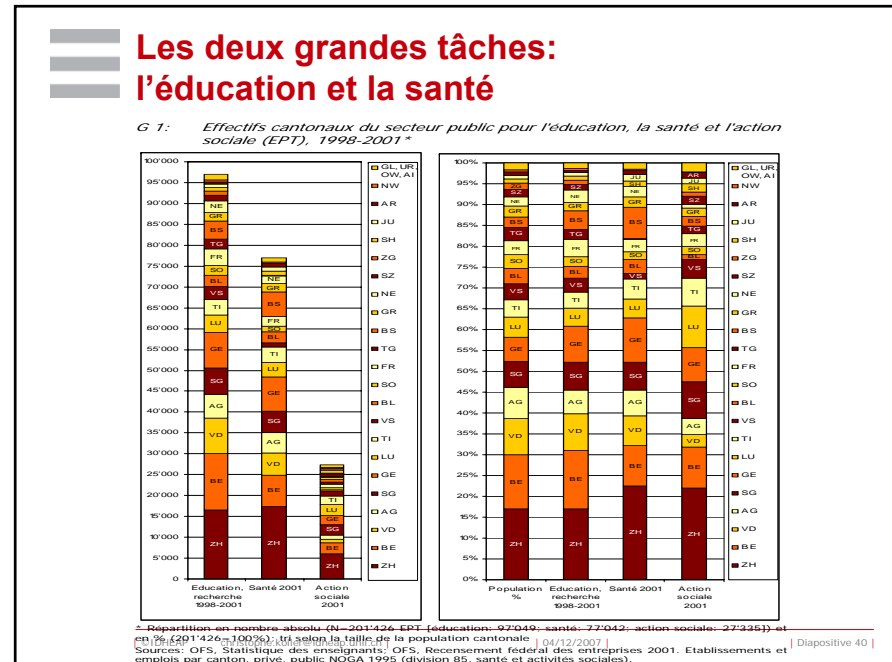
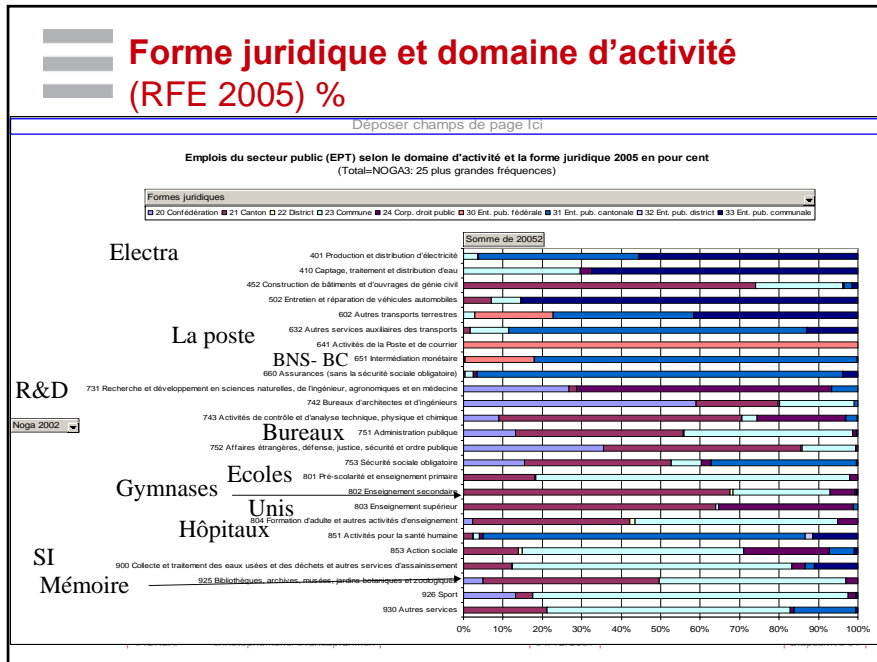


N total des actifs: 3'454'000; N total secteur public 532'000

Sources: IDHEAP/BADAC (T 3.11), OFS, RFP 2000

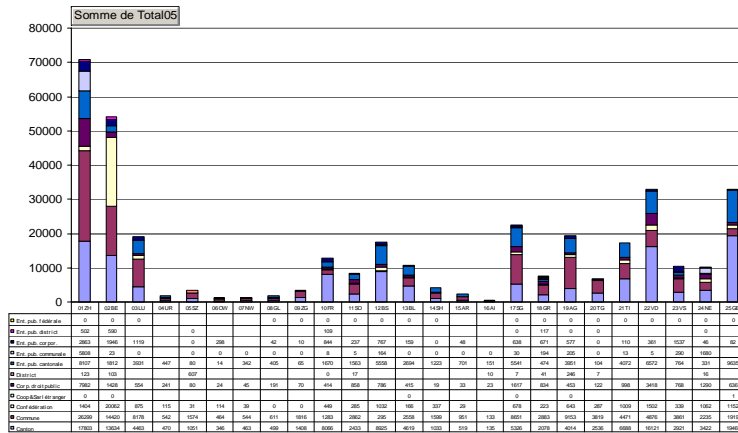
© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 36 |





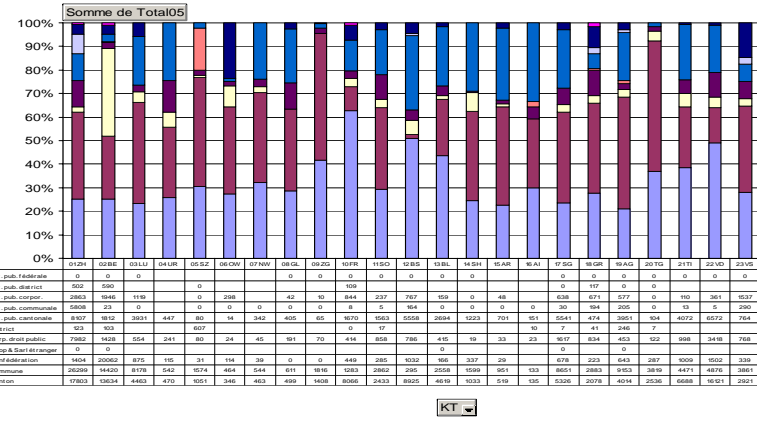
## Emplois du secteur public au sens large selon la forme juridique 2005 (N)

NOGA3 (Tous)



## Emplois du secteur public au sens large selon la forme juridique 2005 (%)

NOGA3 (Tous)



# Mesurer la taille de l'Etat?

SCHWEIZ ARBIT

## Milliarden für die Verwaltung

**Jobmaschine öffentliche Hand: In vier Jahren haben Kantone und Gemeinden fast 40'000 neue Vollzeitstellen geschaffen. Ein Wachstum ohne Ende? Von HERSCHLAE**

Die Tätigkeitsgeschichte der «Zugewanderten» zeigt einen klaren Aufwärtstrend. Nach dem Ende der letzten Boomphase 2001 bis 2003 sind die Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor und im Dienstleistungssektor in den letzten vier Jahren um 37,1 Prozent gewachsen. Während der letzten Boomphase im öffentlichen Sektor sind 18'000 neue Stellen geschaffen worden. In dieser Zeit sind 12'000 Stellen abgebaut worden. Die öffentlichen Kantone und Gemeinden sind in dieser Zeit um 2,8 Prozent gewachsen. Die öffentlichen Kantone und Gemeinden sind in dieser Zeit um 2,8 Prozent gewachsen. Die öffentlichen Kantone und Gemeinden sind in dieser Zeit um 2,8 Prozent gewachsen.

**JEDER SECHSTE IST «STARSANGESTELLTER»**  
 Anteil der öffentlichen Beschäftigten an allen Erwerbstätigen in Prozent

**JOBMASCHINE ÖFFENTLICHE HAND**  
 Anteil der öffentlichen Beschäftigten an allen Erwerbstätigen in Prozent

# La densité administrative dans les cantons selon la population résidente (PG) et la population active (PA)

Moy. 11.6

Total

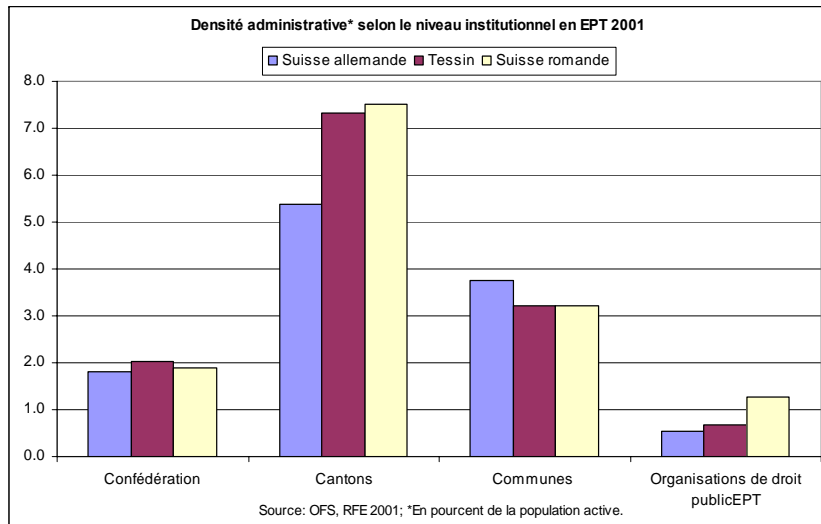
Moy. 5.1

PA 2005

Source PA: RFE, frontaliers inclus

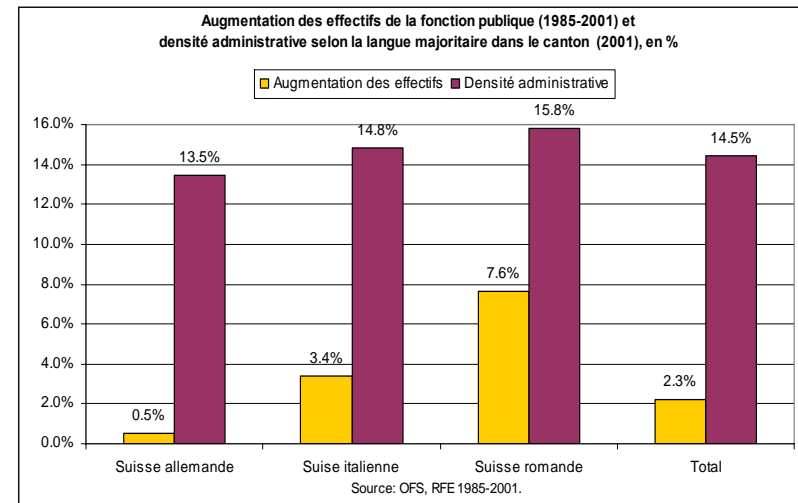
© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 44 |

## Densité administrative selon la langue 2001



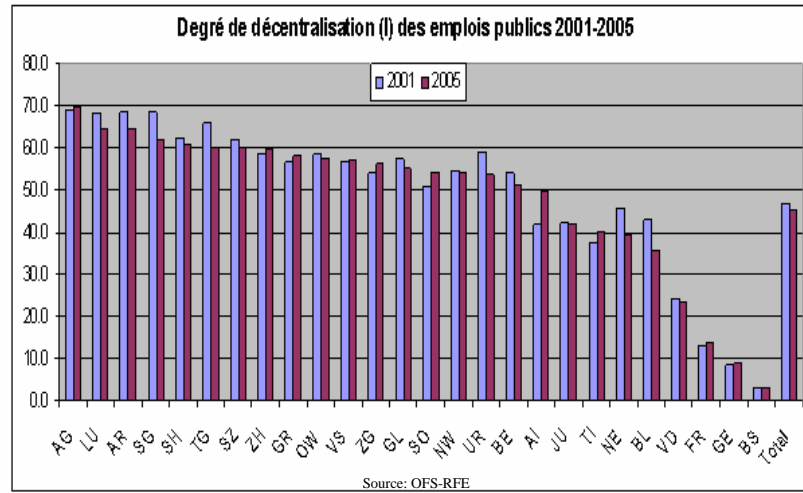
© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 45 |

## Augmentation des effectifs (1985-2001) et densité administrative selon la langue (2001)



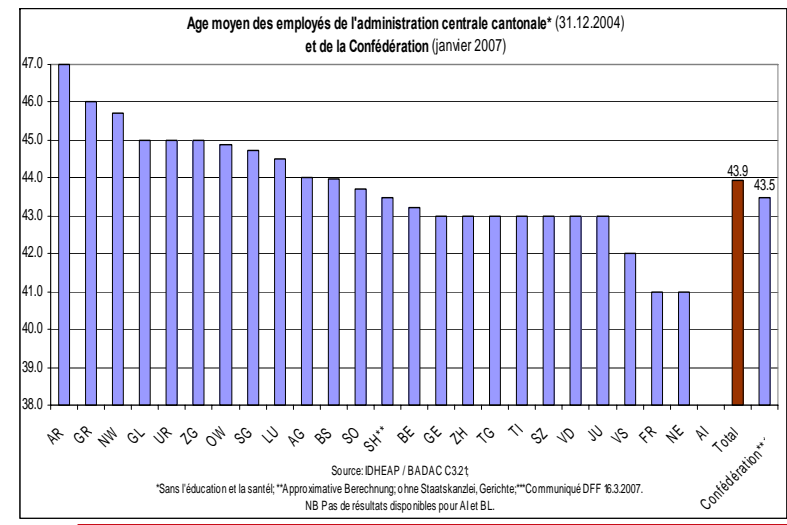
© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 46 |

## Degré de décentralisation des emplois



© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 47

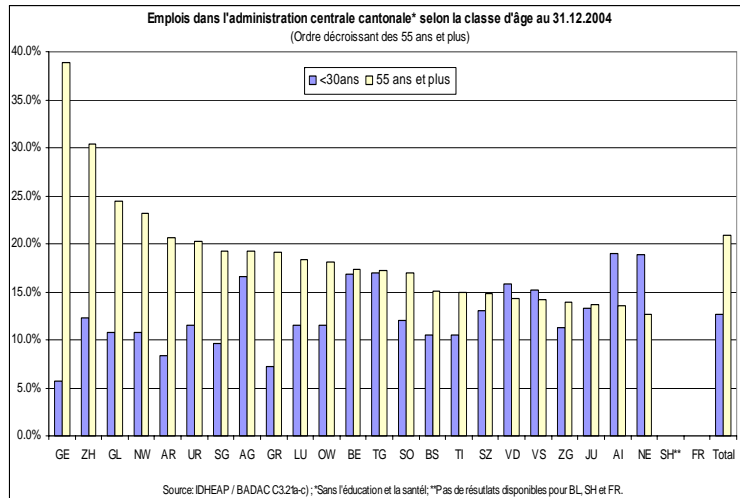
## Une moyenne d'âge relativement élevée



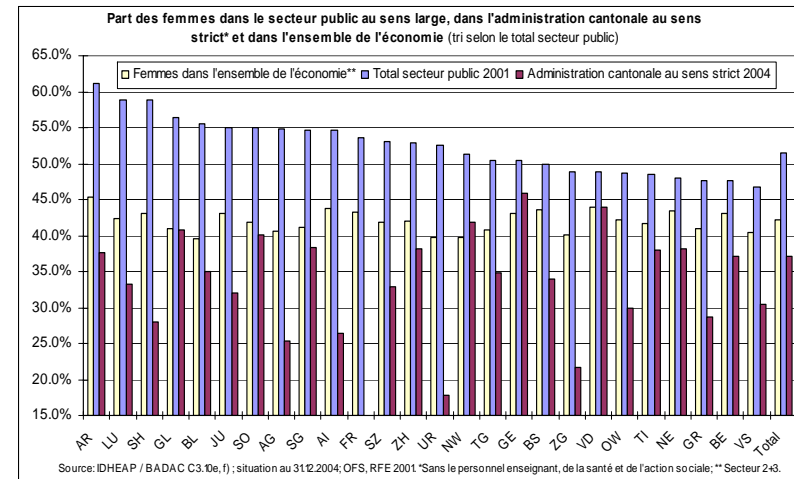
© IDHEAP christophe.koller@idheap.unil.ch | 04/12/2007 | Diapositive 48



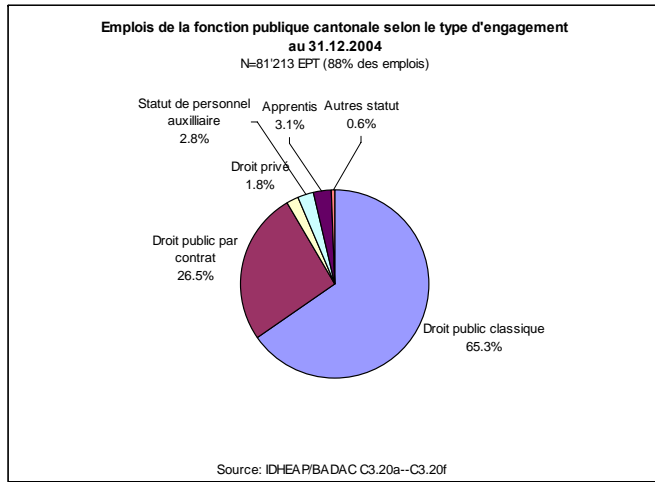
## Une administration vieillissante?



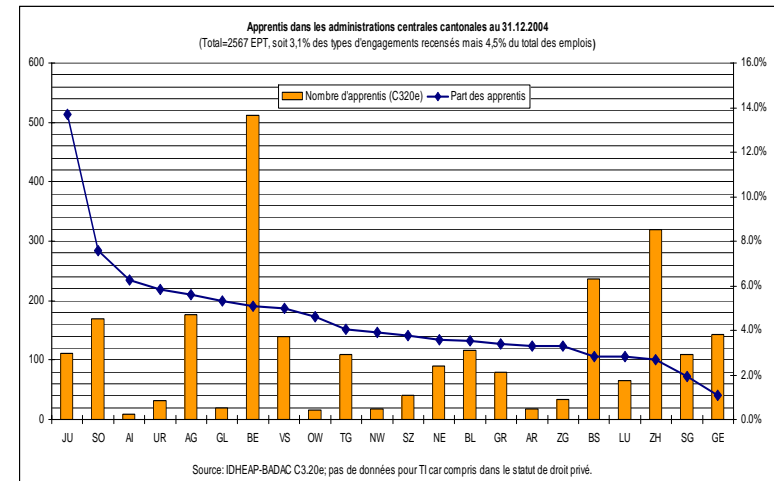
## Une source d'emplois importante pour les femmes



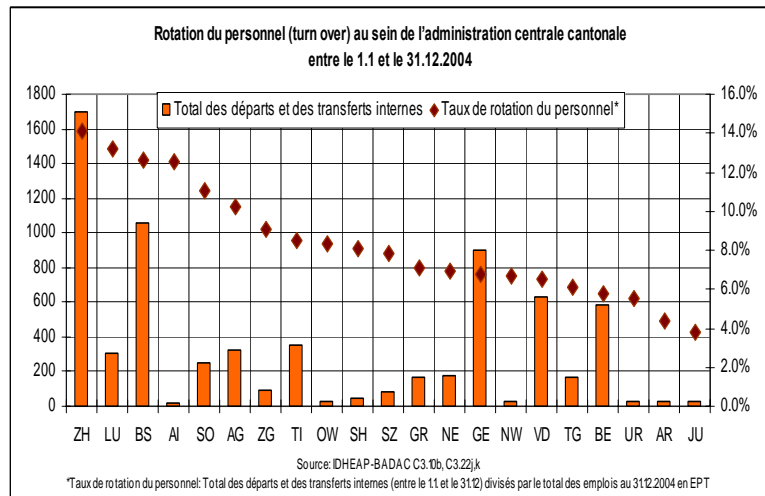
## Type d'engagement



## Les apprentis



## « Turn over »



## Les suppressions d'emplois 2003

ARGUS  
Medienbeobachtung

FACTIS  
für Statistik und Kommunikation

8021 Zürich  
Tirage 52x annuelle 80'200

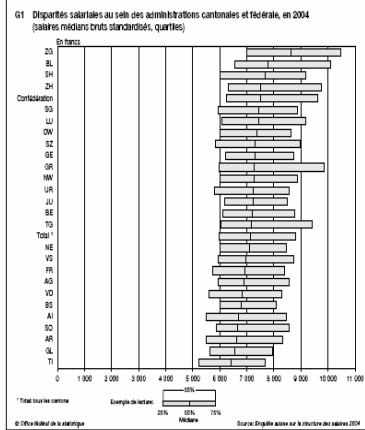
1069501 / 377.013 / 207093 mm2 / Couleurs: 3 Page : 16 06.05.2004



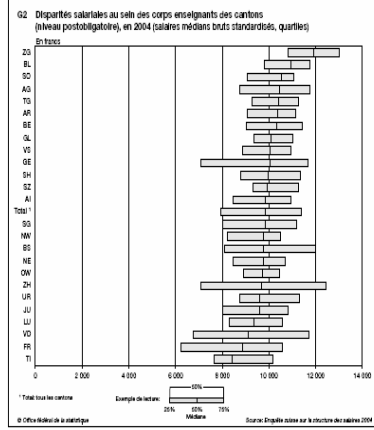
Kantone	Stufenabbau	Erlässungen
AG	97 bis Ende 2004	ja, noch nicht bestf.ter
AI	kein	kein
AW	ja, noch nicht bestf.ter	wenn möglich nein
BS	773 seit 1982, weitere 225 bis 2007	in Einzelfällen
BL	ja, noch nicht bestf.ter	wenn möglich nein
BS	330 bis 2004, weitere möglich	in Einzelfällen
FR	kein	kein
GE	kein, Platzierung	kein
GL	50 bis 2007	wenn möglich nein
GR	100 bis 2003, eventuell weitere 70	wenn möglich nein
JU	50 bis 2006	kein
LU	140 bis 2006	ja, rund 40 bis Ende 2008
NE	wird geprüft	kein
NO	ja, noch nicht bestf.ter	wenn möglich nein
OW	ja, noch nicht bestf.ter	wenn möglich nein
SE	ja, noch nicht bestf.ter	wenn möglich nein
SO	kein, negative Stellenentwicklung	kein
SO	Sperrmassnahmen seit 2003	in Einzelfällen
SZ	kein	kein
TI	2 Prozent jährlich bis 2007	wenn möglich nein
TO	kein, Platzierung	kein
UR	kein	kein
VD	200 bis 2007	wenn möglich nein
VS	kein	kein
ZH	kein	kein
ZH	1230 bis 2007	ja, noch nicht bestf.ter

## Disparités salariales au sein de la fonction publique (w médian 2004)

### Administrations cantonales

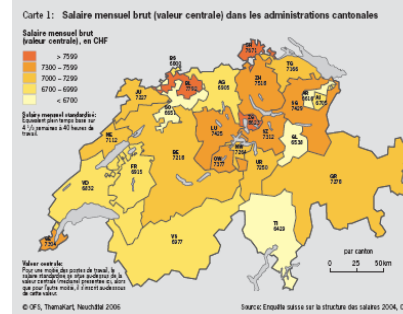


### Corps enseignant (niv. post.-oblig.)

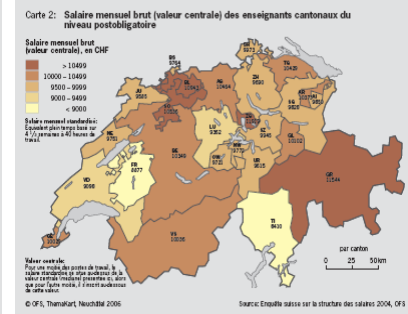


## Disparités salariales au sein de la fonction publique (w médian 2004)

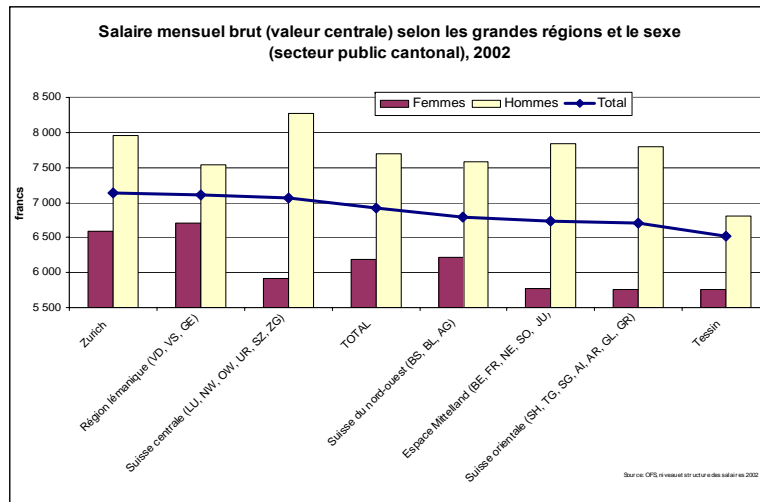
### Administrations cantonales



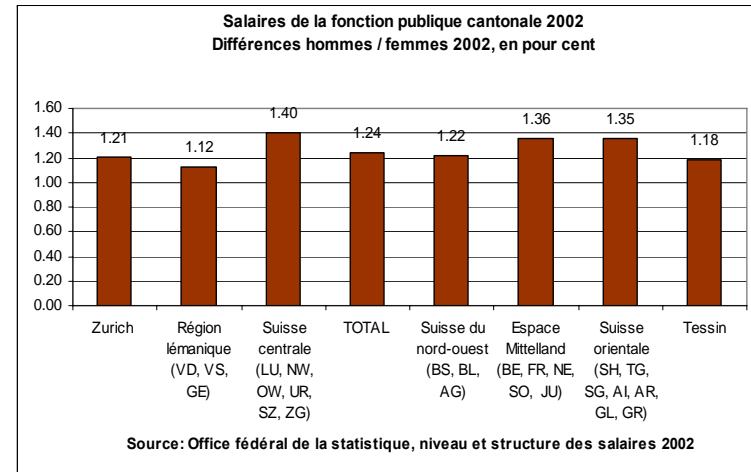
### Corps enseignant (niv. post.-oblig.)



## Salaires (1): les régions riches payent plus



## Salaires (2): les femmes défavorisées



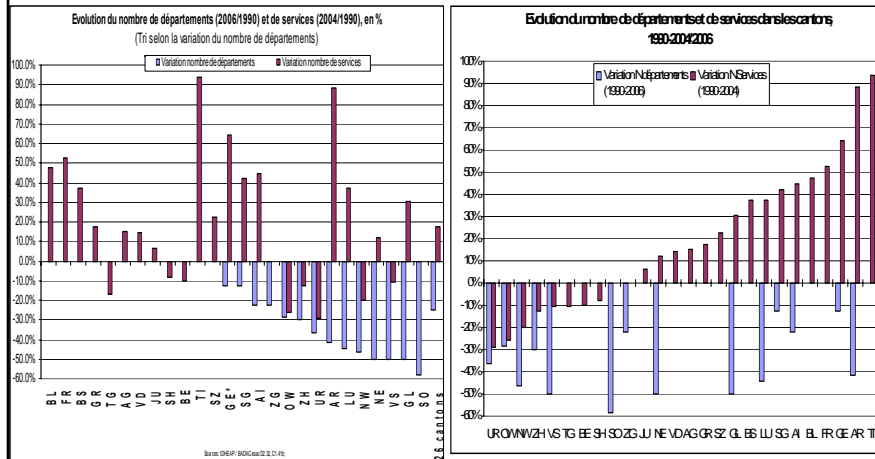
## 2 Morphologie des administrations

- 2.2 Sous l'angle des structures administratives et de la modernisation de l'Etat

## Le contexte : nouveaux défis

- **Mondialisation** => changements, modernisation
- **Secteur privé** (gestion entreprise) => NGP modèle pour le secteur public?
- **Déficits publics & vieillissement** de la population
- Recettes pour soutenir la croissance économique?
- **(Semi-)Privatisation** pays OCDE depuis 1984: US750 mias; + entrée massive des femmes sur le marché du travail. En Suisse: banques cantonales (80'), armement, télécommunications (90'), énergie (00') ...
- **Dérégulation**
- Fusions / suppressions / externalisation des tâches

## Départements et services Tendance 1990-2006



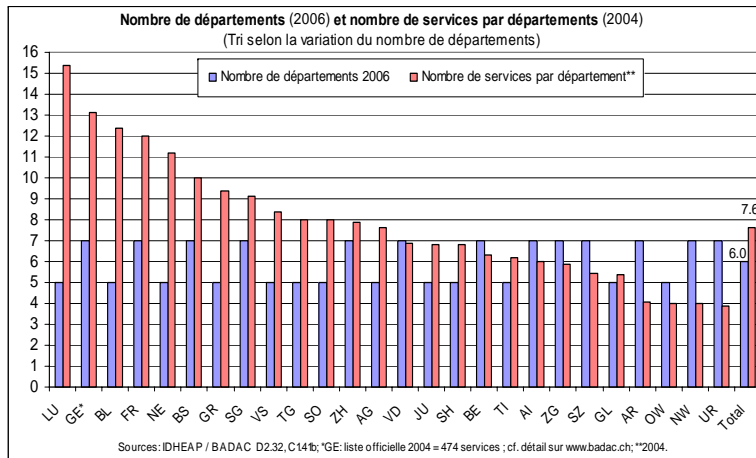
## Taille des départements: vers le « modèle 5-7 »

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

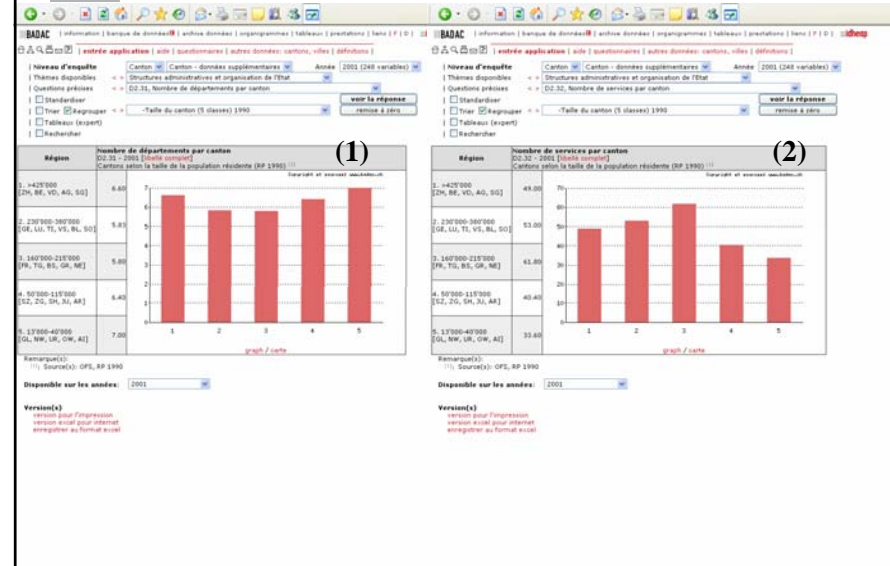
Taille des départements en 1990	N cantons selon la taille du départements en 2006			%		
	5	7	Total	5	7	Total
5	7	7	7	53.8%	0.0%	26.9%
7	1	5	6	7.7%	38.5%	23.1%
8		2	2	0.0%	15.4%	7.7%
9	1	2	3	7.7%	15.4%	11.5%
10	3	1	4	23.1%	7.7%	15.4%
11		1	1	0.0%	7.7%	3.8%
12	1	1	2	7.7%	7.7%	7.7%
13		1	1	0.0%	7.7%	3.8%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

Source: IDHEAP-BADAC, D2.32

## Taux d'institutions publiques 2004 (Nombre de services par département)

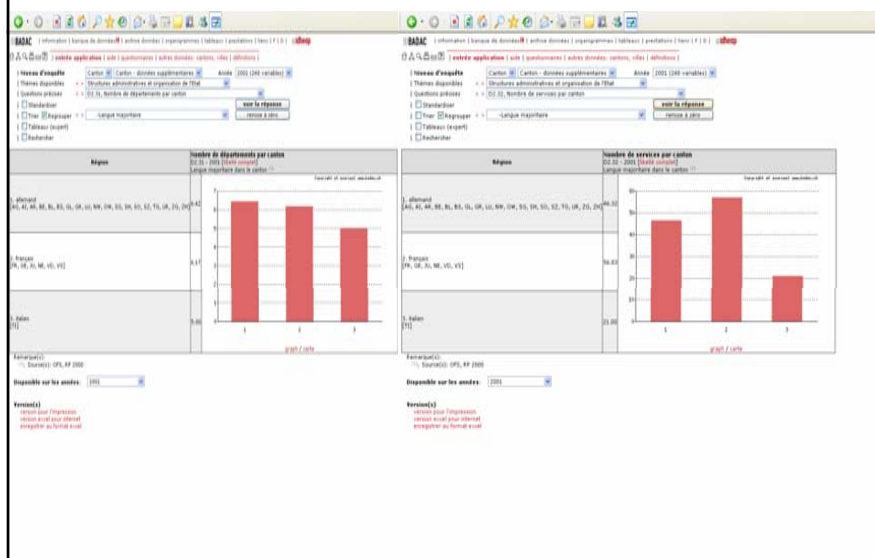


## Départements (1) et services (2) selon la taille





## Départements et services selon la langue



## Interprétation

- **Nombre de services** d'abord corrélé avec le niveau de richesse (BS, GE, ZG, ZH) et le degré de tertiarisation de l'économie.
- **Pas de liens entre NGP et restructurations**  
(Source: Widmer, Rieder RSP 9, 2003)  
Départements: Corr=0.04; ns  
Services: Corr.=0.239; ns

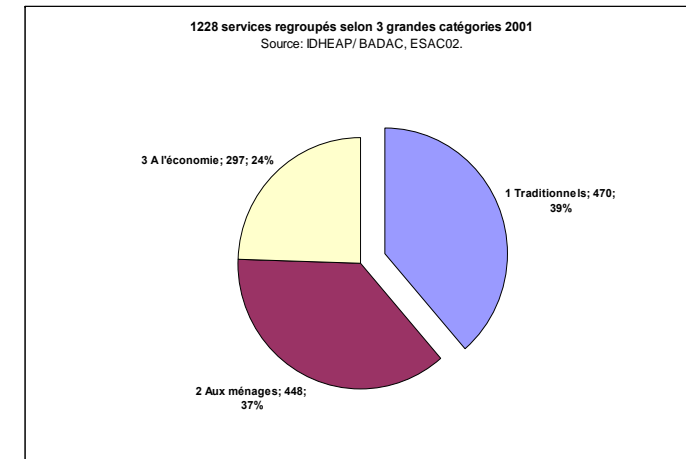
## Les départements multi-fonctionnels

T 12: *Départements multifonctionnels "divers/mixtes" en 2001*

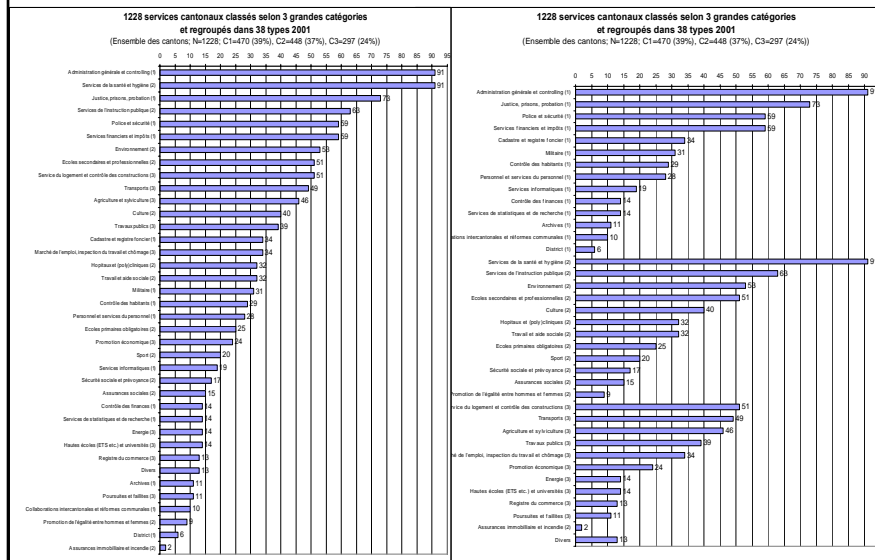
Canton	Appellation	Effectifs en EPT
AG*	Département des Innern	1'375
AR*	Direktion des Innern	10
BE***	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern	163
BS**	Wirtschafts- und Sozialdepartement	1'335
FR***	Direction de l'économie, des transports et de l'énergie	430
FR	Direction de l'intérieur et de l'agriculture	326
GE	Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement	611
GL***	Direktion für Landwirtschaft, Wald und Umwelt	18
JU**	Département de la justice et des finances	165
LU***	Justiz-, Gemeinde und Kulturdepartement	170
NE**	Département des finances et des affaires sociales	423
NE***	Département de la justice, de la santé et de la sécurité	708
NW**	Landwirtschafts- und Umweltdirektion	28
SG	Department für Inneres und Militär	233
SH*	Department des Innern	51
SO*	Department des Innern	690
SO**	Bau- und Justizdepartement	420
SZ*	Department des Innern	29
TG**	Department für Finanzen und Soziales	600
TI	Dipartimento delle istituzioni	1'273
TI**	Dipartimento delle finanze e dell'economia	1'071
VD	Département des institutions et des relations extérieures	1'204
VS***	Département des finances, de l'agriculture et des affaires extérieures	403
VS	Département de l'économie, des institutions et de la sécurité	768
ZG*	Direktion des Innern	93
ZH**	Direktion für Soziales und Sicherheit	3'228
<b>Total</b>	<b>26 départements et 21 cantons</b>	<b>15'825</b>

\* Département de l'intérieur stricto sensu (6); \*\* Deux fonctions désignées par département (8);  
\*\*\* Trois fonctions désignées par département (6)  
Sources: ESAC Q2; D1.10

## 1228 services cantonaux par catégorie 2001



## 1228 services dans 38 fonctions-types 2001



## Conclusion (1): Comparer

- **Comparaison** permet la validation ou l'invalidation d'hypothèses théoriques générales
- **Découpage fédéraliste** suisse, particulièrement propice à l'analyse comparative (Europe miniature)
- **Exemplarité**, tirer profit des expériences des autres
- **Limites:**
  - Statistiques publiques très incomplètes
  - Volonté politique d'harmonisation faible!
  - Manipulation politique des chiffres par les partis, les lobbies (création d'un comité d'éthique de la statistique publique)

## Conclusion (2): Taille de l'Etat

- **Faible poids de l'Etat en Suisse** (exception: BS, GE; ZH, VD, NE, GR, ZG);
- **Tendance historique à l'externalisation** (neo-corporatisme + structures para-étatique: idée que l'Etat utile à l'économie: « conditions cadres »); fort lobbying
- **Taille de l'Etat** pas forcément lié à la taille de la population ni à la culture mais plutôt au niveau de richesse et à la centralité (CLIVAGE Villes-Campagne)
  - (les 2 cantons qui ont une forte densité administrative sont les 2 cantons qui exportent le + par tête d'habitant (BS et GE)

## Conclusion (3): Evolution des emplois

- **Emplois publics (1945-2007) :**
  - Forte hausse de la part du secteur public / S. privé
  - Forte baisse de la part de la Confédération (40>15%)
  - Accroissement du niveau institutionnel intermédiaire (les cantons: 27>39%) (i.e ALLEMAGNE, CANADA, BELGIQUE)
  - Stabilité de la part des communes (33>35%)
  - baisse récente de la part des sociétés publiques (privatisation partielle ou complète)

## Conclusion (4) Modernisation des structures

- Restructurations 1990-2004:
  - diminution du nombre des départements (-21%) (1 dpt/CE)
  - augmentation du nombre de services (+20%; surtout AR, BL, GR, NE, SG)
- Profil à 5 départ. (13 cantons), 7 départements (13)
- Renforcement des organes d'état-majors (Chancelleries et secrétariats de département)
- 1980-2000: multiplication des tâches, augm. surtout dans le social et la santé (services aux ménages)
- Multifonctionnalité (manque d'unité de la matière) :
  - 15% des départements et 17% des services; N pas forcément lié à la taille du canton (potentiels d'amélioration)

## Références bibliographiques

### 1) Structures administratives et organisation de l'Etat

- **Germann RE. (1987)**. L'amalgame public-privé. L'administration paraétatique en Suisse. Cahier de l'Idheap (n°29) vol. 5, n°2: 15, 3
- **Geser** (1977, 1981) Bevölkerungsgrosse und Staatsorganisation;
- **Lane J-E.** (1995). The public sector concepts, models and approaches. London: Sage Publ. VIII, 328 pp.
- **Mayntz R.** (1978). Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg: C. F. Müller. IX.
- **Nüssli** (1978, 1983, 1985) Föderalismus in der Schweiz (konzepte, Indikatoren, Daten)
- **Vatter** (2002) Kantonale Demokratien im Vergleich
- **Wiedmer, Rieder** (2003) Schweizer Kantone im institutionellen Wandel
- **Lienhard et al.** (2005) 10 Jahre NPM in der Schweiz
- **OCDE** (2004) Modernisation du secteur public

## Références bibliographiques

### 2) Poids des agents publics et de l'Etat, après-fonctionariat

- **Dürrer** (1967) Die Entwicklung der Personalbestandes im öffentliche Dienst der Schweiz
- **Müller, Grünwald** (1983) Die Struktur der öffentliche Personal in der Schweiz
- **Du Pasquier** (1986) L'Etat englobé. L'insertion de l'Etat dans l'économie suisse
- **OCDE** (1999) La structure de l'emploi dans la fonction publique de 7 pays de l'OCDE
- **Kriesi, Lane** et al. (1999) The size of the public sector, RSSP Nr 5
- **OIT** (2001) L'impact de la décentralisation et de la privatisation sur les services municipaux.
- **Emery, Giauque** (2005) Paradoxes de la gestion publique

## Idées de recherches sur la base des données de la BADAC



III BADAC

### a) EMPLOIS DU SECTEUR PUBLIC ET GESTION DU PERSONNEL

- Pressions sur les effectifs du secteur public
- Evolution des tâches de la fonction publique
- Le profil socio-démographique des acteurs de la fonction publique
- Evolution des statuts et des fonctions
- Le niveau des salaires des agents publics cantonaux
- Mouvement du personnel

### b) STRUCTURES ADMINISTRATIVES ET MODERNISATION

- Evolution des structures administratives dans les cantons
- Les services par fonction



## IDHEAP ::: fabric | ch

Datascape | Enjeux | Exemples | Objectifs | Projets analogues | **Contact**

- IDHEAP – BADAC**  
Christophe Koller, Chef de projet  
E. [christophe.koller@idheap.unil.ch](mailto:christophe.koller@idheap.unil.ch)  
T. 021 557 40 67
- Glenda Guillaume-Gentil (coll. scient., IDHEAP)  
E. [glenda.guillaume-gentil@idheap.unil.ch](mailto:glenda.guillaume-gentil@idheap.unil.ch)  
T. 021 557 40 62
- Nils Heuberger (coll. scient., IDHEAP)  
E. [nils.heuberger@idheap.unil.ch](mailto:nils.heuberger@idheap.unil.ch)  
T. 021 557 40 65
- fabric | ch**  
Christophe Guignard, CEO  
E. [christophe.guignard@fabric.ch](mailto:christophe.guignard@fabric.ch)  
T. 021 351 1020
- Stéphane Carion, CTO  
E. [stephane.carion@fabric.ch](mailto:stephane.carion@fabric.ch)  
T. 021 351 1020

<http://www.badac.ch>

---

© IDHEAP    [christophe.koller@idheap.unil.ch](mailto:christophe.koller@idheap.unil.ch) | 04/12/2007 | Diapositive 77 |