



**Cours politique et institutions suisses**  
1<sup>er</sup> octobre 2008, 13h30 – 16h30

# **Cantons et communes**

## **Un fédéralisme à géométrie variable**

**Dr. Christophe Koller**, Chef de projet



**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**

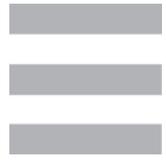


## **Plan du cours**

- 1. Un fédéralisme à « géométrie variable »**
- 2. Outils, méthodes et définitions**
- 3. Autorités cantonales et forces politiques**
- 4. Administration et organisation du secteur public**

**14h30-14h45 Pause**

- 1. Profil du personnel des AP cantonales**
- 2. Modernisation des structures administratives (NGP)**
- 3. Conventions intercantionales**
- 4. Zoom sur les communes**



# 1 Un fédéralisme à géométrie variable



## Fédéralisme et gouvernance publique

- **Rappel:** En Suisse la gouvernance se fonde sur un fédéralisme coopératif et d'exécution, complété d'un principe constitutionnel majeur, « *celui de la cohésion nationale basé sur le respect et la défense de minorités* » (Art. 2, al. 2, Const. 18.4.1999)



## **L'organisation de l'Etat et du système politique suisse ont comme bases et conditions:**

- Principe de subsidiarité ancré dans la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges
- La Démocratie directe
- Le système de milice
- La concordance
- Le multipartisme
- Le multilinguisme et le
- Polycentrisme

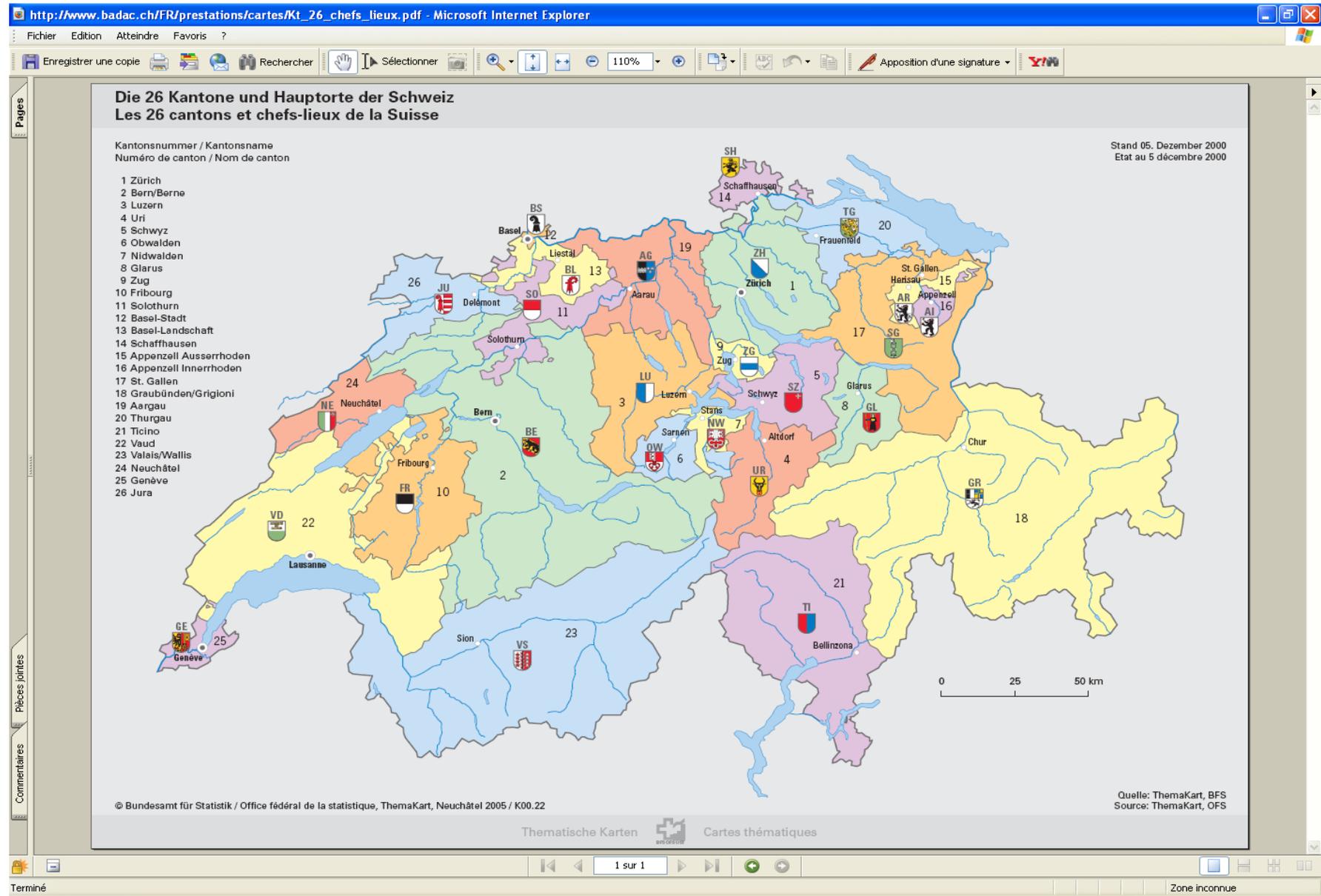


# Les principaux clivages

Juxtaposition des clivages:

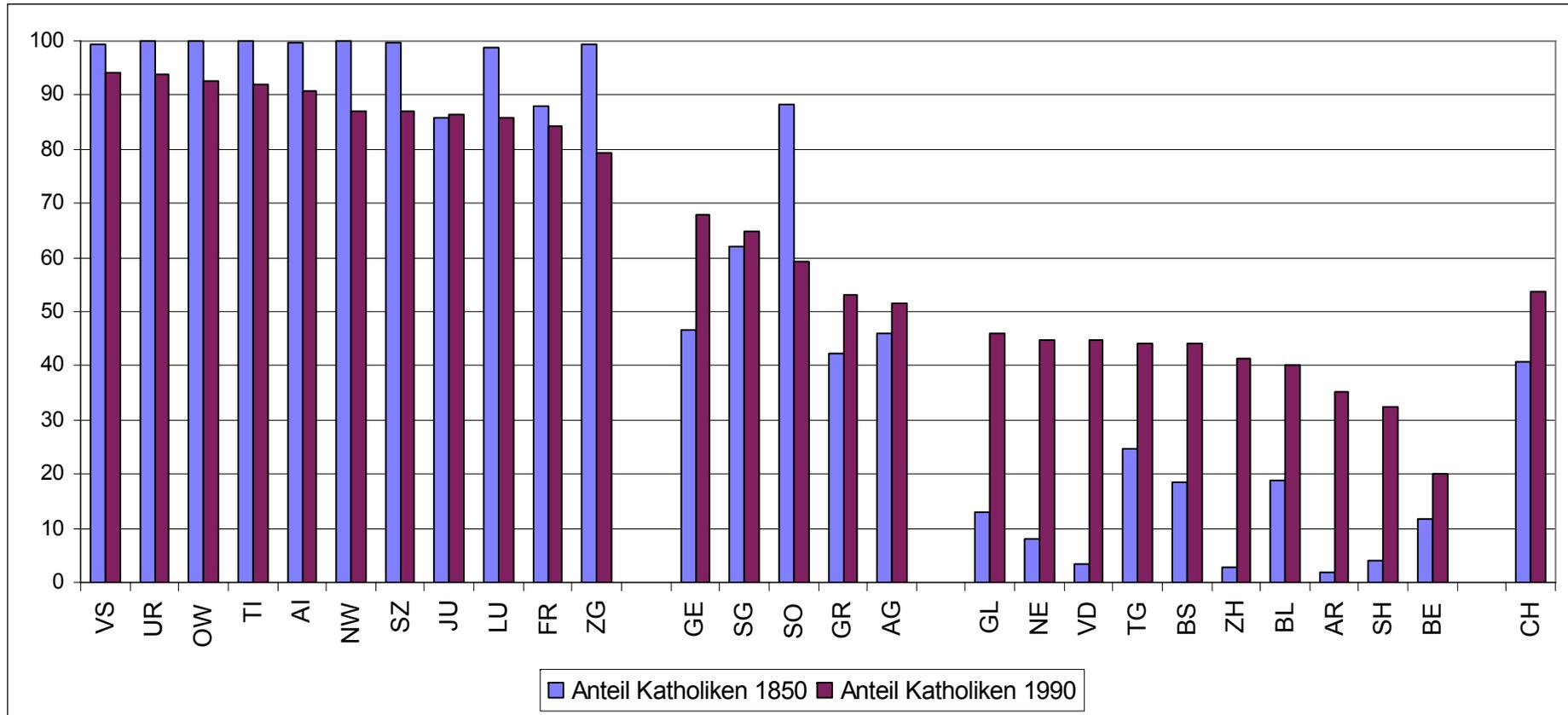
- A. taille (superficie et population)
  - B. religieux (protestants et catholiques)
  - C. linguistique (latins et alémaniques)
  - D. économique (centre-périphérie, villes-campagne)
- 
- ⇒ Multiniveaux (fédéralisme vertical, d'exécution)
  - ⇒ Polycentrisme (féd. horizontal, administratif et coopératif)
  - ⇒ Coopération à géométrie variable déterminée par la situation géographique et l'histoire

# La taille des 26 cantons



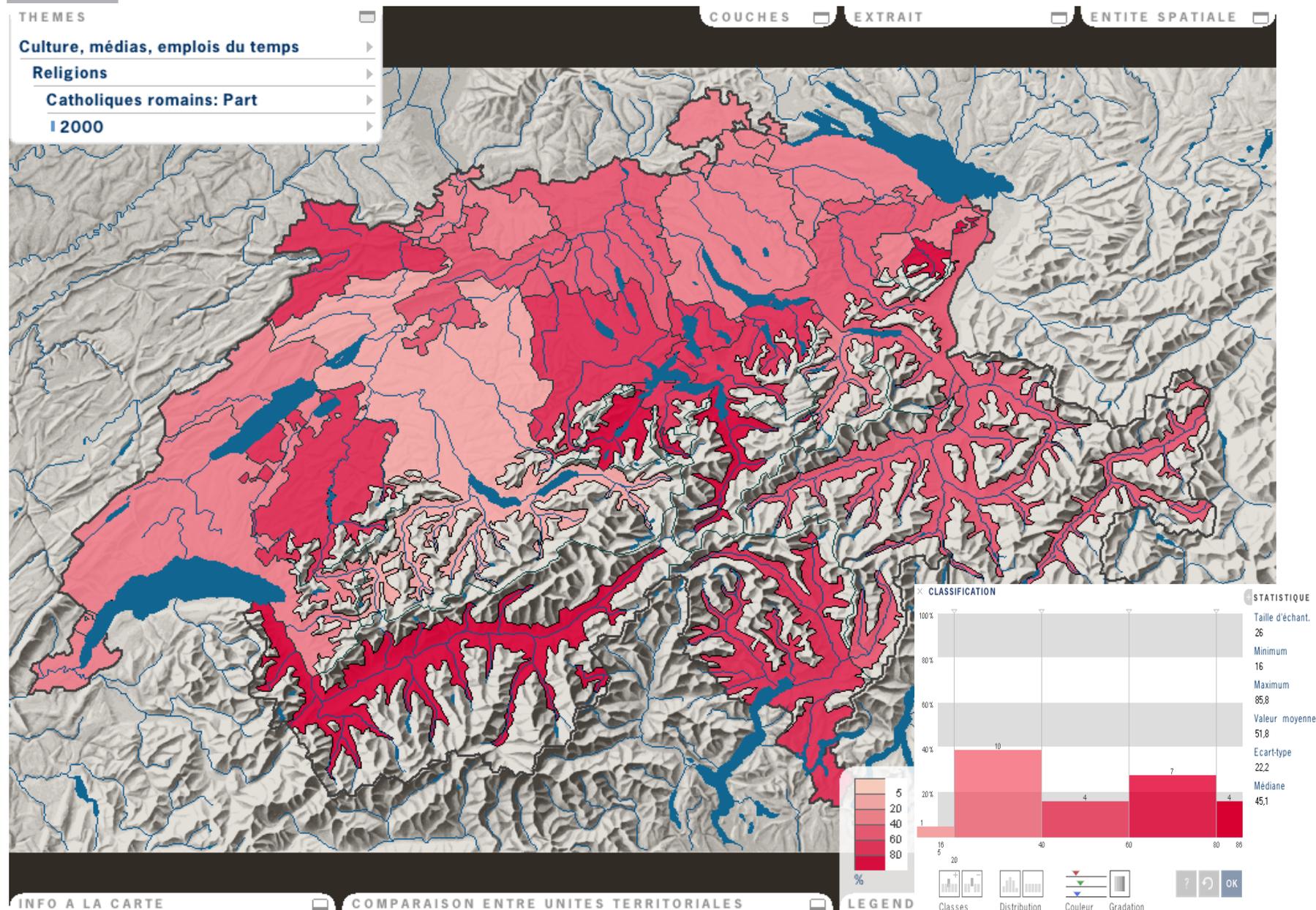


## Part des catholiques en 1850 et en 1990



# La religion en 2000

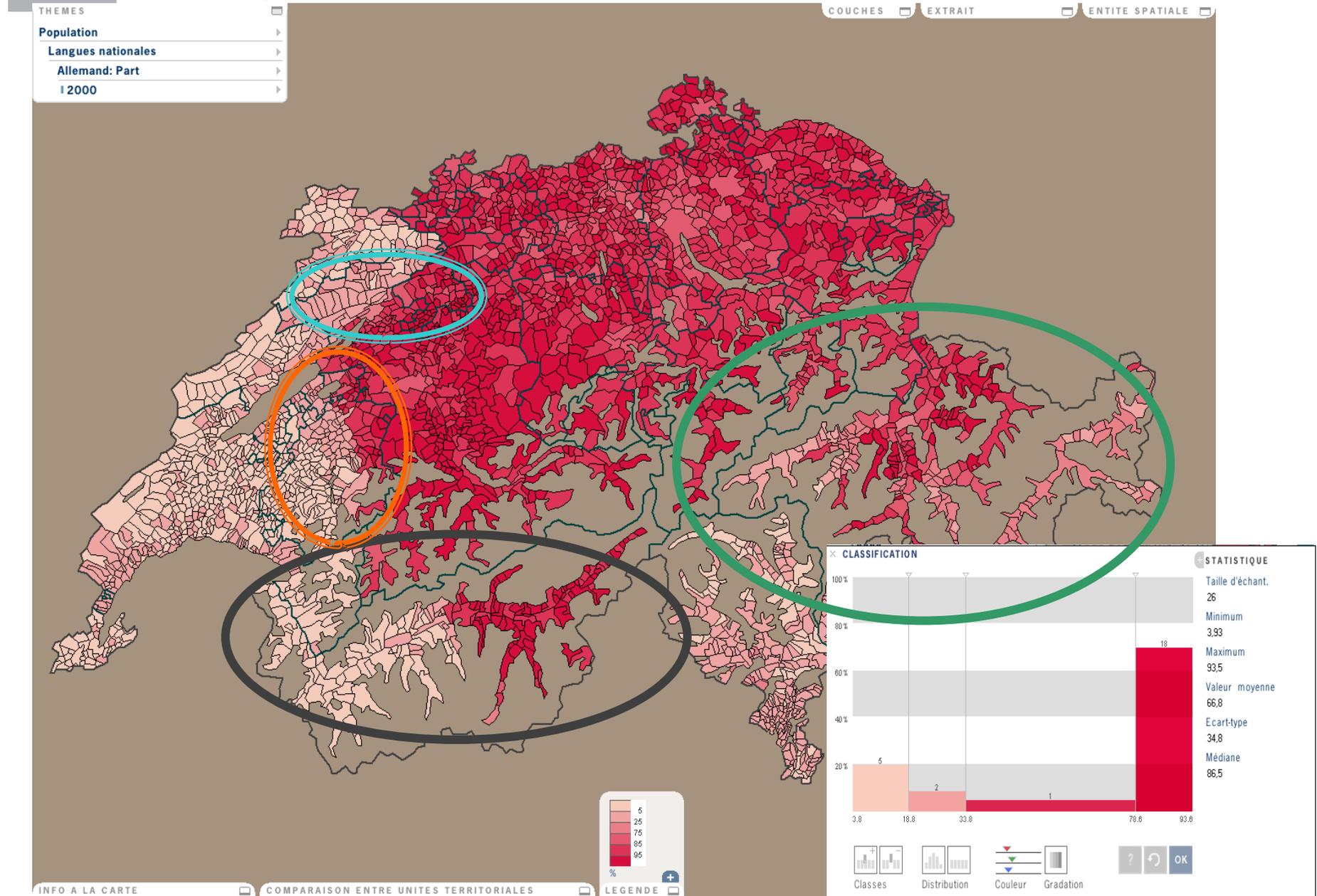
(part de catholiques: 52%; rouge  $\geq 80\%$ , prot.  $\pm 40\%$ , autres, sans religion  $\pm 10\%$ )



# La langue en 2000 et les cantons bi(tri)lingues

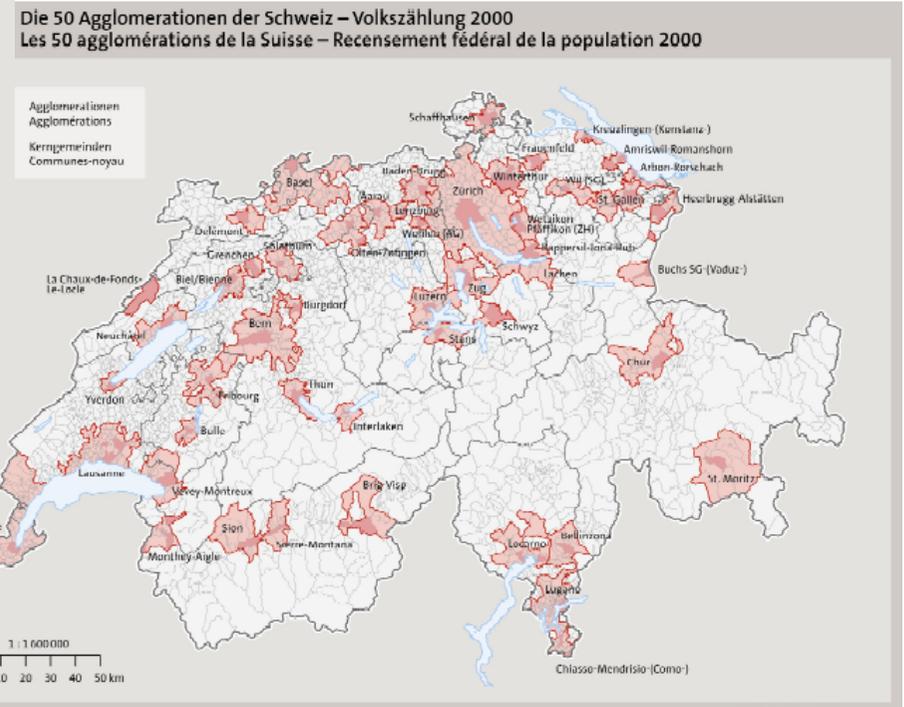
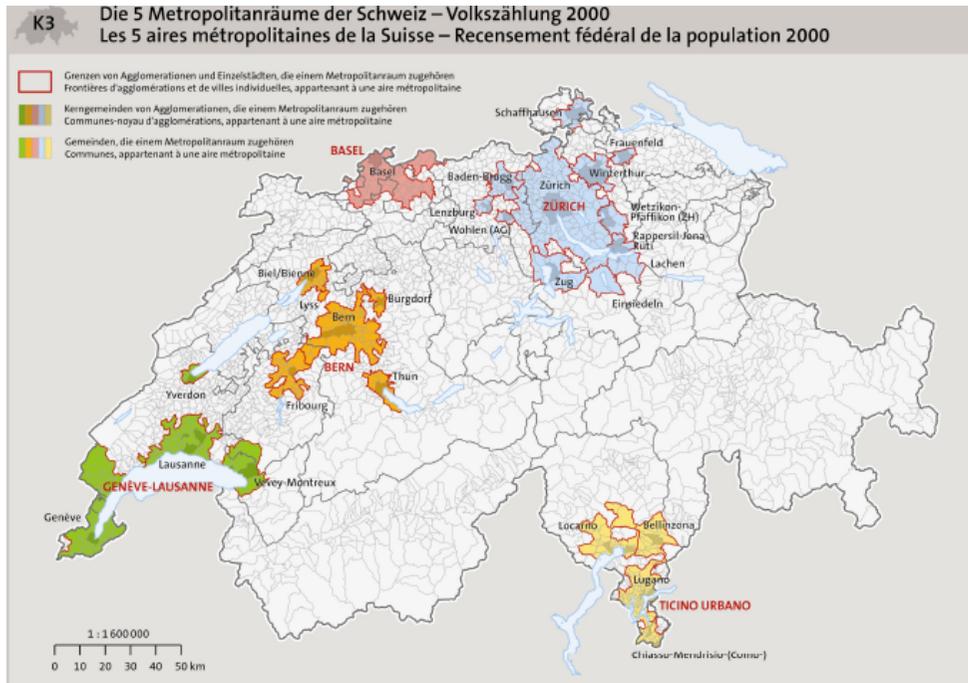
(BE, FR, GR, VS)

67% de germanophones; 21% de francophones; 6,5% d'italophones



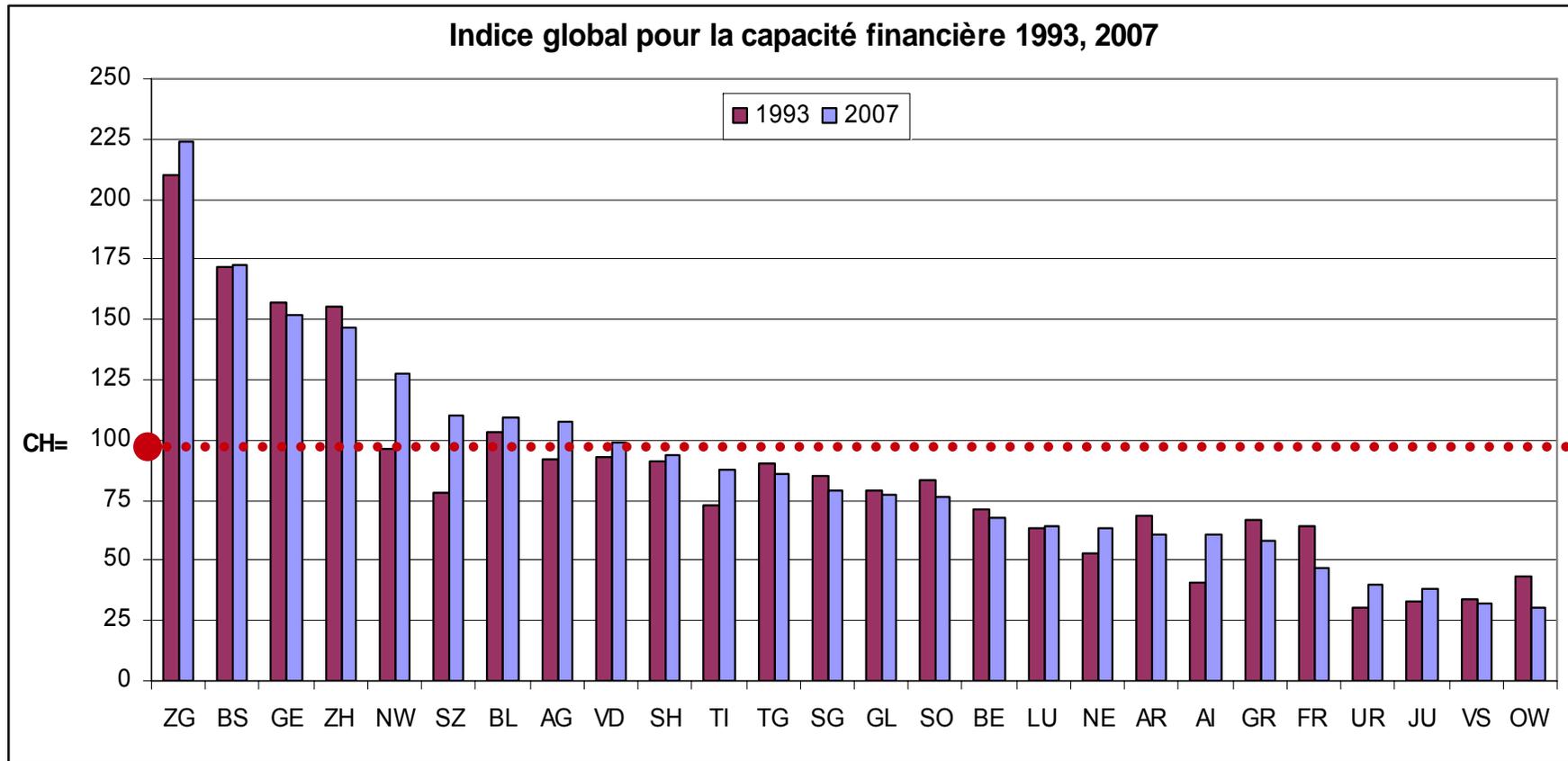
# Le clivage centre-périérie (« polycentrisme »)

## 5 « métropoles » et 45 agglomérations





# Disparités économiques: Capacité financière des cantons 1993, 2007



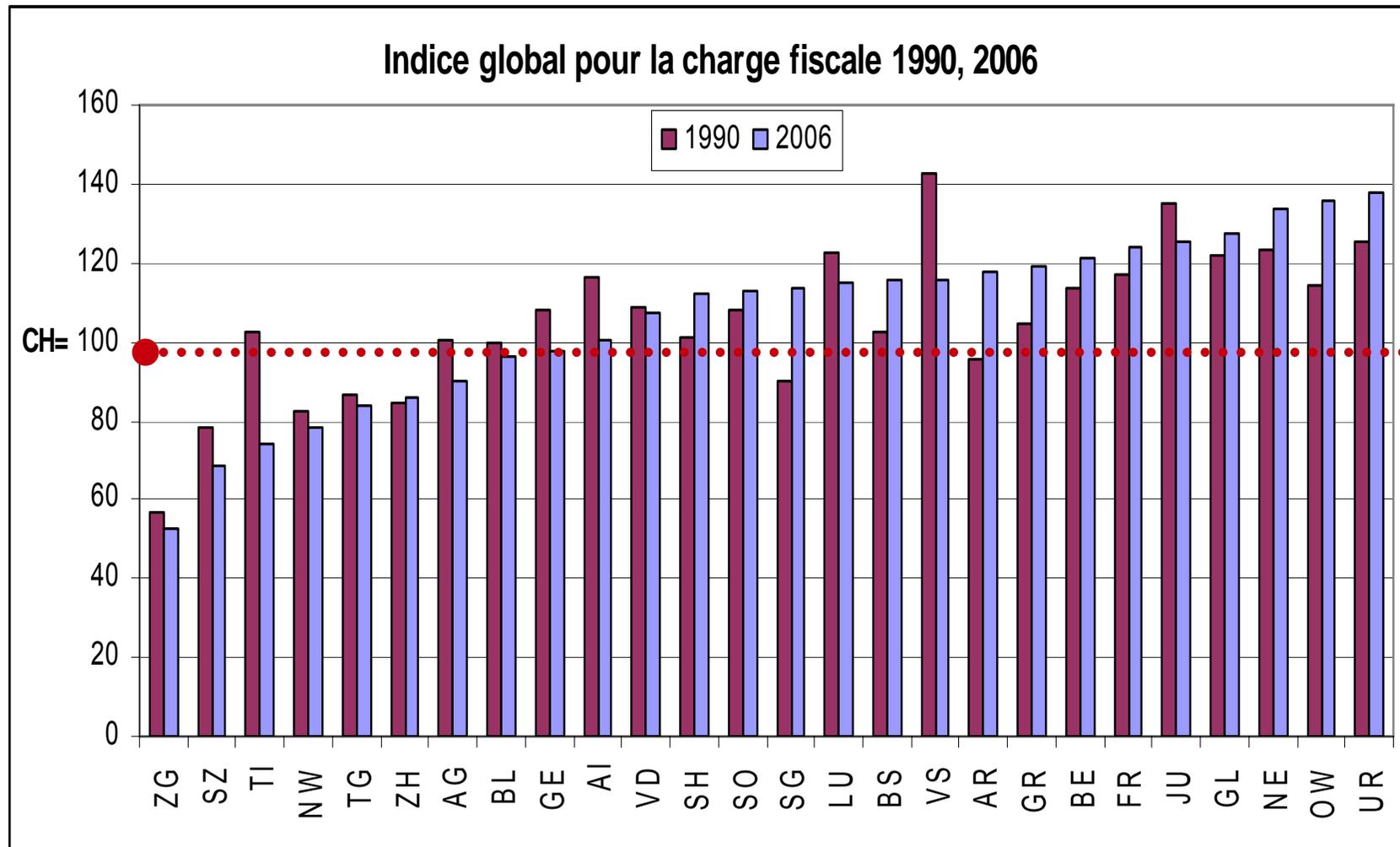
L'indice des ressources sert de base à la péréquation des ressources. Il permet d'établir par habitant la capacité financière potentielle de chaque canton. Il représente le rapport entre le potentiel par habitant de ressources d'un canton et la moyenne suisse (100). La comparaison des chiffres obtenus sur deux périodes différentes montre que l'indice des ressources varie en fonction de la situation économique des cantons.

© Département fédéral des finances DFF / Conférence des gouvernements cantonaux CdC, 2004

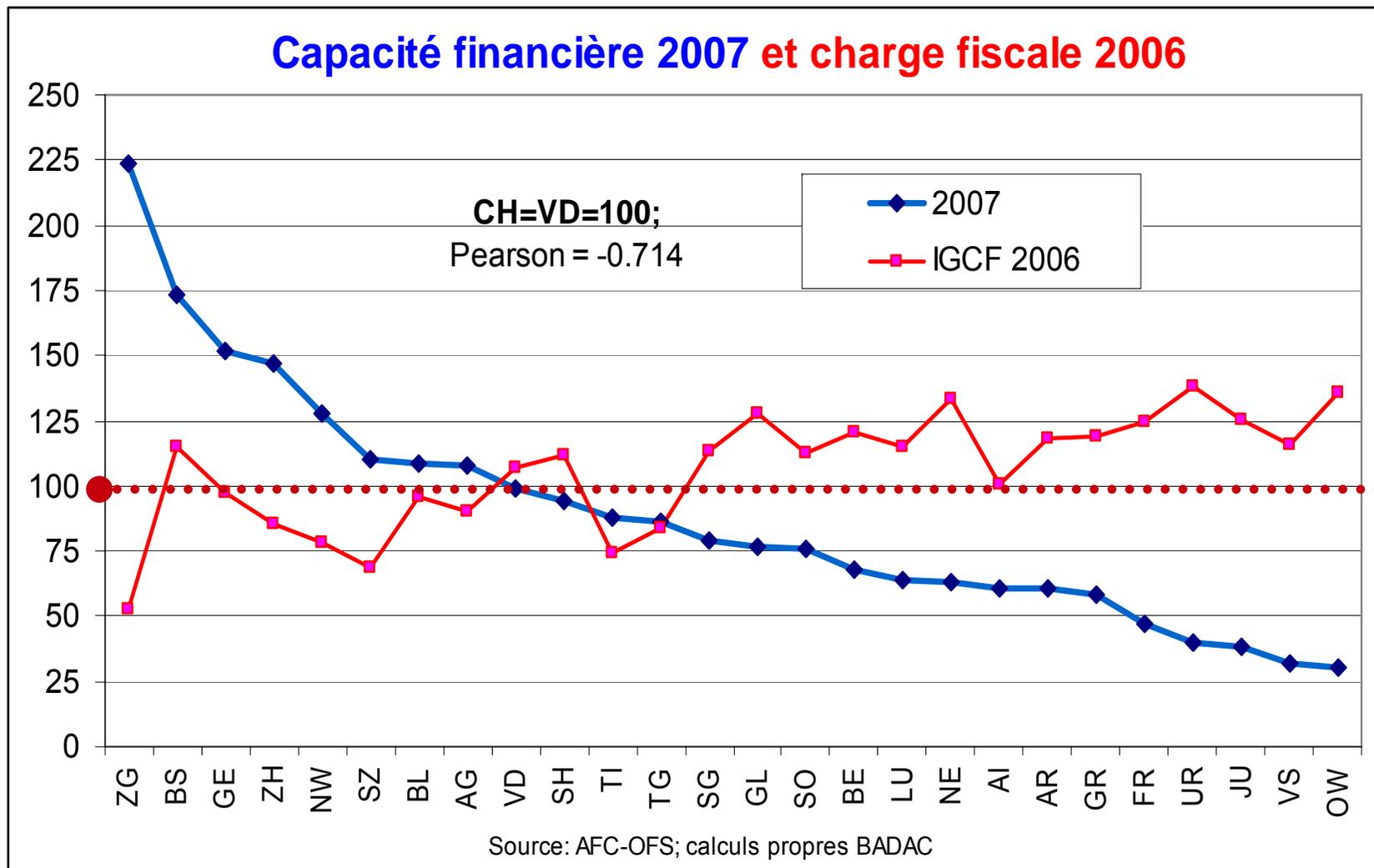


# Disparités fiscales: Indice pour la charge fiscale 1990, 2006

Baisse: p. ex. TI, VS; Hausse: SG, AR, GR, OW



# Capacité financière et charge fiscale (IGCF)



# Fédéralisme d'exécution: Multi-niveaux

## Limites administratives de la Suisse

Format vectoriel



2700

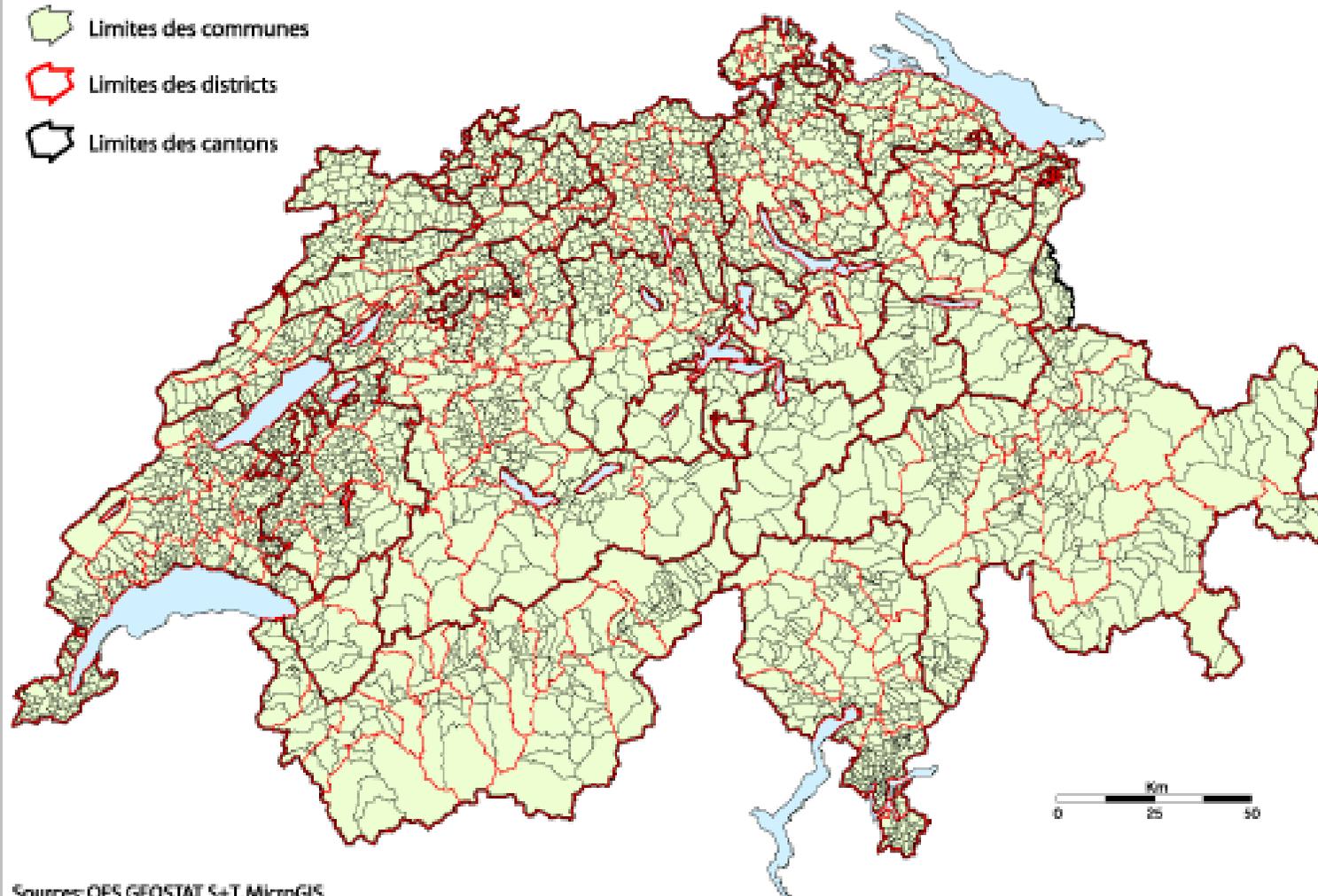
Limites des communes

181

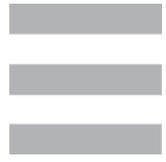
Limites des districts

26

Limites des cantons



Sources: OFS GEOSTAT S+T, MicroGIS



## 2 Méthodes, sources, outils, définitions

- Méthodes et sources
- La BADAC:: nouvelle géo politico-administrative
- Question de définitions
- Problèmes rencontrés



## Méthodes et sources

- **Approche juridique:** législation, droit public
- **Approche géo/sociopolitique comparative (IDHEAP):**
  - *Statistiques officielles:* finances publiques, emplois, élections, votations (OFS, Serv. Stat. Des cantons et des villes)
  - Enquêtes propres, ad hoc: p. ex. enquêtes BADAC, SELECTS, SMARTVOTE, enquête auprès des communes (AL);
- **Méthode comparative / outils de visualisation:**  
indicateurs (l'état de l'Etat) sous forme de cartes, tableaux, graphiques



## Comparaisons Step by step

- Cantons – cantons (horizontal)
- Cantons – Confédération (vertical)
- Cantons – communes (vertical)
- Communes – communes (horizontal)



# Enquêtes BADAC: méthode et échantillon

	ESAC 1991	ESAC 1997	ESACV 1999	ESAC 2002	ESAC 2004
Population <i>sous-population</i> (dépt./services)	26 <i>208 dpt</i> <b>1070 serv.</b>	26 <i>186 dpt</i> <b>1054</b>	122 <i>386 dpt</i> <b>814</b>	26 <i>169 dpt</i> <b>1242</b>	26 <i>165</i> <b>1262</b>
<b>Type d'enquête</b> (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>
<b>Taux réponses</b>	<b>96%</b>	<b>100%</b>	<b>51%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
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	<b>1990, 1991</b>	<b>1996, 1997</b>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>2004</b>

# Questionnaire en ligne

idheap

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

IBADAC

## 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)

<b>1</b>	<b><i>Institutions politiques (T1-8)</i></b> .....	<b>5</b>
<b>1.1</b>	<b>Parlement et partis (T1-3)</b> .....	<b>5</b>
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
<b>1.2</b>	<b>Chancellerie (T4)</b> .....	<b>9</b>
<b>1.3</b>	<b>Gouvernement (T5-8)</b> .....	<b>10</b>
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
<b>2</b>	<b><i>Agents publics et gestion du personnel (T9-14)</i></b> .....	<b>15</b>
<b>2.1</b>	<b>Effectif de l'administration cantonale (T9)</b> .....	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Type d'engagement, de statut (T10)</b> .....	<b>16</b>
<b>2.3</b>	<b>Profil des emplois (T11)</b> .....	<b>16</b>

# Outil central de description et d'analyse : la BADAC

The screenshot displays the BADAC website interface within a browser window. The browser's address bar shows the URL 'IDHEAP.CH | GOV.CH | IVOTE.CH | MASTERMP.CH'. The website header includes navigation links for 'ACCUEIL', 'CONTACT', and 'PLAN DU SITE', along with a search bar labeled 'Chercher...'. The main content area features a red banner with the text 'BADAC - Banque de données des cantons et villes suisses'. Below this, there is a section for 'BADAC villes' with a map of Switzerland and a 'BADAC cantons' section with a map of Switzerland. The website also includes a sidebar with a navigation menu and a main content area with a description of BADAC and several news items.

Navigation: IDHEAP.CH | GOV.CH | IVOTE.CH | MASTERMP.CH | ACCUEIL | CONTACT | PLAN DU SITE | Chercher...

Header: BADAC - Banque de données des cantons et villes suisses

Left Sidebar:

- BADAC villes
- Deutsch | Français
- idheap
- BADAC
- information
  - motivation
  - définitions
  - contact
- badac 2008 **NEW**
  - base de données cantons
  - base de données villes
  - tableaux badac
- autres prestations
  - publications
  - élections 2007\*
  - cartes
- organigrammes
  - cantons
  - villes
- liens
  - cantons
  - villes
- archives

Main Content:

La BADAC est une base de données et un portail d'information, de recherche et d'analyse comparative des administrations publiques et des autorités politiques en Suisse. Plus d'information...

**Nouveau:** Disparités intercantionales en matière d'allocations à la formation (1997-2005)

**Nouveau (7.7.08):** Budgets et ressources financières des partis politiques

Navigation: BADAC cantons | BADAC villes

Under BADAC cantons: | indicateurs-clés | tableaux Badac

Under BADAC villes: | indicateurs-clés **NEW** | tableaux Badac **NEW**

Footer: update: 07.07.2008 © 2008 IDHEAP - BADAC

# BADAC 2008: L'état de l'Etat...

## Dans les cantons

## Dans les (villes) communes

**BADAC 2008 - L'état de l'Etat dans les cantons suisses**

Tableaux BADAC | Canton | Ville (Commune) | Recherche

Données: Canton > Collaborations et réformes communales > Collaborations >  
**Nombre de concordats intercantonaux**  
 Année la plus récente - 2003  
 Résultats des 26 cantons

Num. OFS	Abr.	Canton	Nombre de concordats intercantonaux 2003 - Nombre de titres de concordats
1	ZH	Zurich	128
2	BE	Berne	142
3	LU	Lucerne	79
4	UR	Uri	67
5	SZ	Schwytz	96
6	OW	Obwald	85
7	NW	Nidwald	86
8	GL	Glaris	84
9	ZG	Zoug	68
10	FR	Fribourg	93
11	SO	Soleure	119
12	BS	Bâle-Ville	143
13	BL	Bâle-Campagne	161
14	SH	Schaffhouse	69
15	AR	Appenzell Rh.-E	95
16	AI	Appenzell Rh.-I	67
17	SG	Saint-Gall	218
18	GR	Grisons	67
19	AG	Argovie	113
20	TG	Thurgovie	114
21	TI	Tessin	45
22	VD	Vaud	99
23	VS	Valais	64
24	NE	Neuchâtel	94
25	GE	Genève	60

**BADAC 2008 - L'état de l'Etat dans les villes suisses**

Tableaux BADAC | Canton | Ville (Commune) | Recherche

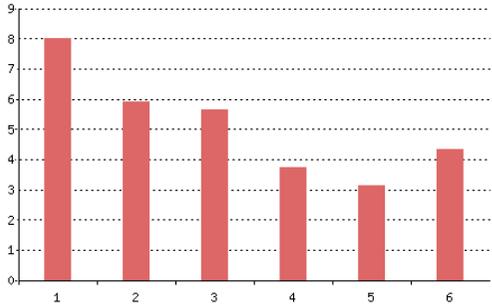
Données: Ville (Commune) > Personnel de la fonction publique >  
**Employés dans l'administration publique par rapport à la population active**  
 Année la plus récente - 2005  
 Selon la taille de la ville

Num. OFS	Selon la taille de la ville	Employés dans l'administration publique par rapport à la population active 2005 - EPT en %
1	100'000 et plus	8.01
2	50'000 - 99'999	5.92
3	20'000 - 49'999	5.66
4	15'000 - 19'999	3.74
5	10'000 - 14'999	3.14
6	Moins de 10'000 habitants	4.33

► Statistiques / Cartes et graphiques

N	6
Somme	30.80
Moyenne	5.13
Médiane	5.00
E-type	1.78
Min.	3.14
Max.	8.01
Graph	

► Standardisation et autres fonctions



Copyright et sources: www.badac.ch

# Question de définitions

Navigation icons: back, forward, home, search, star, globe, mail, printer, help, etc.

**BADAC** | idheap F | D

information | banque de données | archive données | organigrammes | tableaux | prestations | liens |  
motivation  
définitions  
contact  
visites du site

## Définitions

abréviations | citations | comment citer ? | variables |

Ces définitions sont valables pour la Suisse. Toute proposition d'amélioration est la bienvenue. Les sources sont indiqués entre () et une bibliographie est disponible en bas de la page.

A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M | N | O | P | Q | R | S | T | U | V | W | X | Y | Z |

<b>A</b>	
<b>Administration centrale</b> (Administration publique au sens strict)	Secteur regroupant les unités appartenant à l'administration générale de la Confédération ou des administrations cantonales et communales (sans les régies tels que les CFF et la poste et autres établissements de droit public rattachés à la Confédération ou aux cantons). (Germann 1996: 33s.)
<b>Administration générale</b>	Finances publiques en Suisse: Libellé du compte "02" d'après le modèle de comptes des collectivités publiques de la Conférence des directeurs cantonaux des finances. Les comptes de l'administration fédérale, cantonale ou communale suivants (d'après la classification fonctionnelle): "020 Administration des finances et contributions", "021 Administration de district" et "029 Administration générale, divers". (AFF 2004: 157)
<b>Administration publique</b>	Secteur regroupant les unités appartenant à la Confédération, aux cantons et aux communes. Ces unités produisent principalement des services gratuits ou quasi-gratuits et/ou effectuent des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales (ASS 2004: 230). Cependant, les chercheurs de la science administrative sont de l'avis que "prétendre de circonscrire l'administration publique dans une définition magistrale s'avère un exercice vain" et ils proposent différentes typologies possibles (voir à ce sujet Germann 1996: 3ss.). <a href="#">[haut de page]</a>
<b>C</b>	
<b>Concordat</b>	Tous les accords, conventions ou arrangements de droit public (au sens de l'art 48 Cst.) que deux ou plusieurs cantons ont conclu sur un sujet relevant d'un domaine de compétences cantonales. (Abderhalden 2000: 324)
<b>Conférence intercantonale</b>	Organe de coordination intercantonale au niveau suisse ou au niveau régional qui se compose de représentants de l'exécutif des cantons (surtout des Conseillers d'Etat, mais aussi des hauts-fonctionnaires). Les décisions prises par les conférences intercantionales sont des recommandations qui n'ont pas d'effet contraignant. (Abderhalden 2000: 340s.)
<b>Conseil d'Etat</b>	Gouvernement cantonal, appelé "Regierungsrat" dans la plupart des cantons alémaniques. (Germann et Weis 1995: 166)
<b>Conseiller d'Etat</b>	Membre d'un gouvernement cantonal, chef de département, appelé "ministre" dans le canton du Jura et "Regierungsrat" dans la plupart cantons alémaniques. (Germann et Weis 1995: 166)
<b>Constitution cantonale</b>	On appelle Constitution la loi fondamentale d'un Etat, définissant les principes qui assurent son existence et le fonctionnement de ses organes. Elle peut prendre la forme d'un ou de plusieurs textes ou être seulement fixée par la coutume. Les cantons, issus au bas Moyen Age de communautés de vallée jouissant de l'immédiateté impériale, de villes libres d'Empire et d'associations de communes, eurent d'abord des chartes fixant compétences et procédures, mais point encore de vraies constitutions (Cantons campagnards, Cantons à régime patricien, Villes corporatives). (DHS 2003) <a href="#">[haut de page]</a>
<b>D</b>	
<b>Décentralisation des dépenses</b> (Degré de)	Part des dépenses des communes aux dépenses des cantons et des communes. Calcul: Dépenses des communes (après déduction des contributions de la Confédération et des cantons) divisé par les dépenses des cantons et des communes (après déduction des contributions de la Confédération)



## Définition du secteur public

- **Secteur public (BIT)**

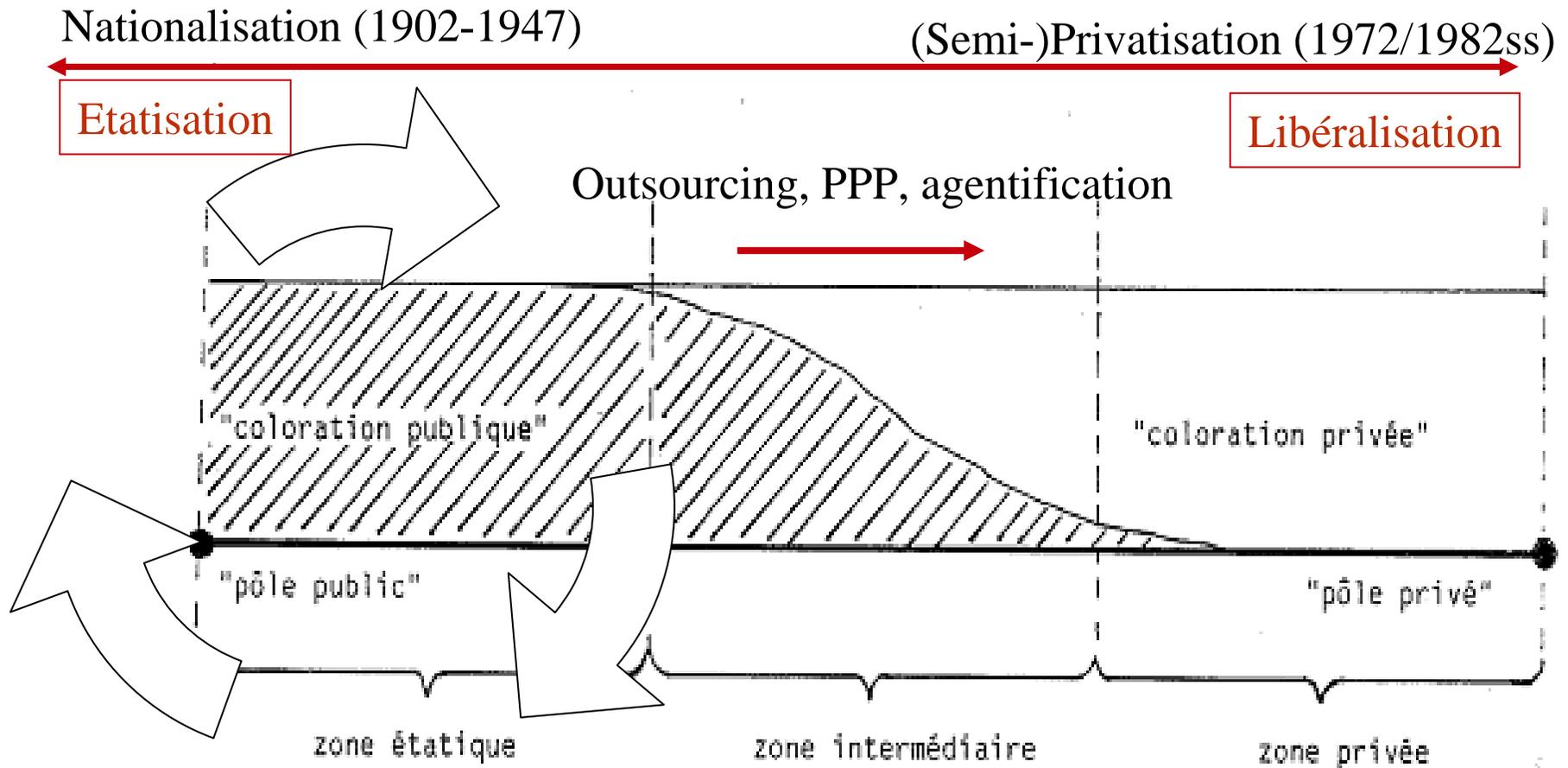
Le secteur public est défini comme **l'ensemble des activités marchandes ou non marchandes, gérées à chaque échelon institutionnel, contrôlées et majoritairement financées par les pouvoirs publics**. Il est composé d'un secteur des administrations publiques et d'un secteur des sociétés publiques. (BIT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



# Un secteur public mouvant

## « L'amalgame public-privé » Germann 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



# Définition du secteur public en Suisse

- **Secteur public au sens strict**  
(Confédération, cantons, communes, corp. droit public)  
= 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).

\* Entrep. non marchandes



# Le « secteur public » au sens strict et large

2a Au sens strict

- **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

2b Au sens large



## Autres définitions

- **Densité administrative (taille de l'Etat)**  
Proportion des effectifs des services publics par rapport à la population résidente ou active. (Germann et Weis 1995: 76)
- **Degré de décentralisation des emplois**  
Part des employés communaux par rapport aux emplois communaux et cantonaux (ESAC02)
- **Agentification**  
Autorités administratives (plus) indépendantes de l'Etat, avec contrôle limité de l'Etat. Introduction de nouveaux critères comme la compétition, la concurrence, à la culture des résultats, à substituer aux services des ministères des « agences » séparées qui devaient remplir les objectifs du ministère dans un cadre de ressources définies ».



# Problèmes rencontrés dans l'analyse

1. **Grande hétérogénéité** des sources
2. **Méthodologie diverse** avec objectifs différents (RFP, RFE, données administratives VS enquêtes par sondage ou spécifiques; adaptation des définitions, des nomenclatures, standardisation (adaptation aux normes européennes etc.); Type de **dénominateur** (pop. résidente ou active); + « chicanerie »: inclusion ou non du **secteur primaire**; **inclusion ou non des églises**
3. **Changements liés aux décisions politiques**: Réformes permanentes; Privatisations, externalisation (= > secteur mouvant; changement continu des formes juridiques)

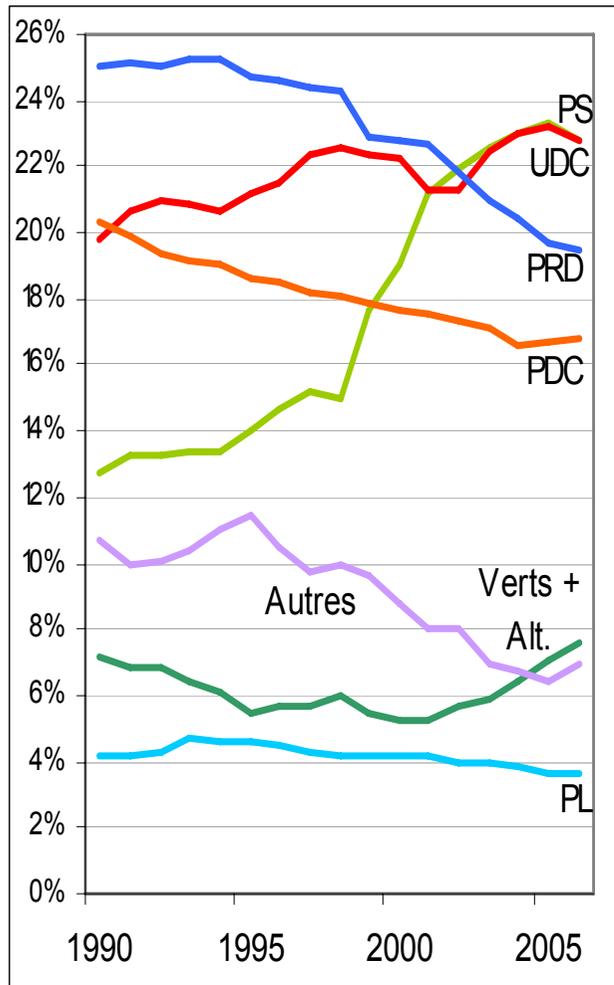


## 3 Autorités cantonales et forces politiques

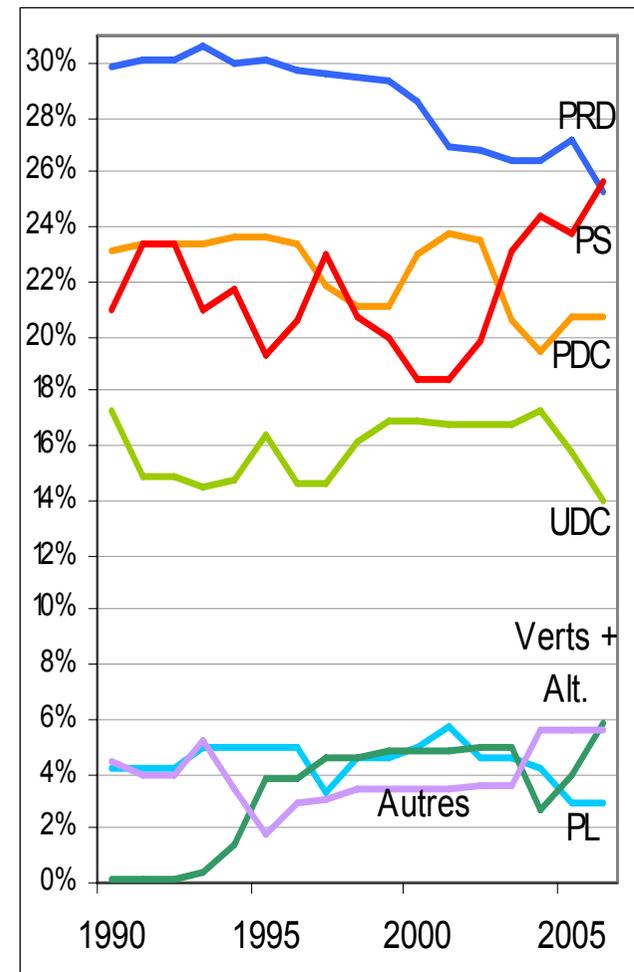
- Parlement
- Gouvernement
- Rapport entre le parlement et le gouvernement
- Instruments de pilotages des administrations

# Indice BADAC de la force des partis dans les parlements et les gouvernements cantonaux 1990-2006

## Parlements

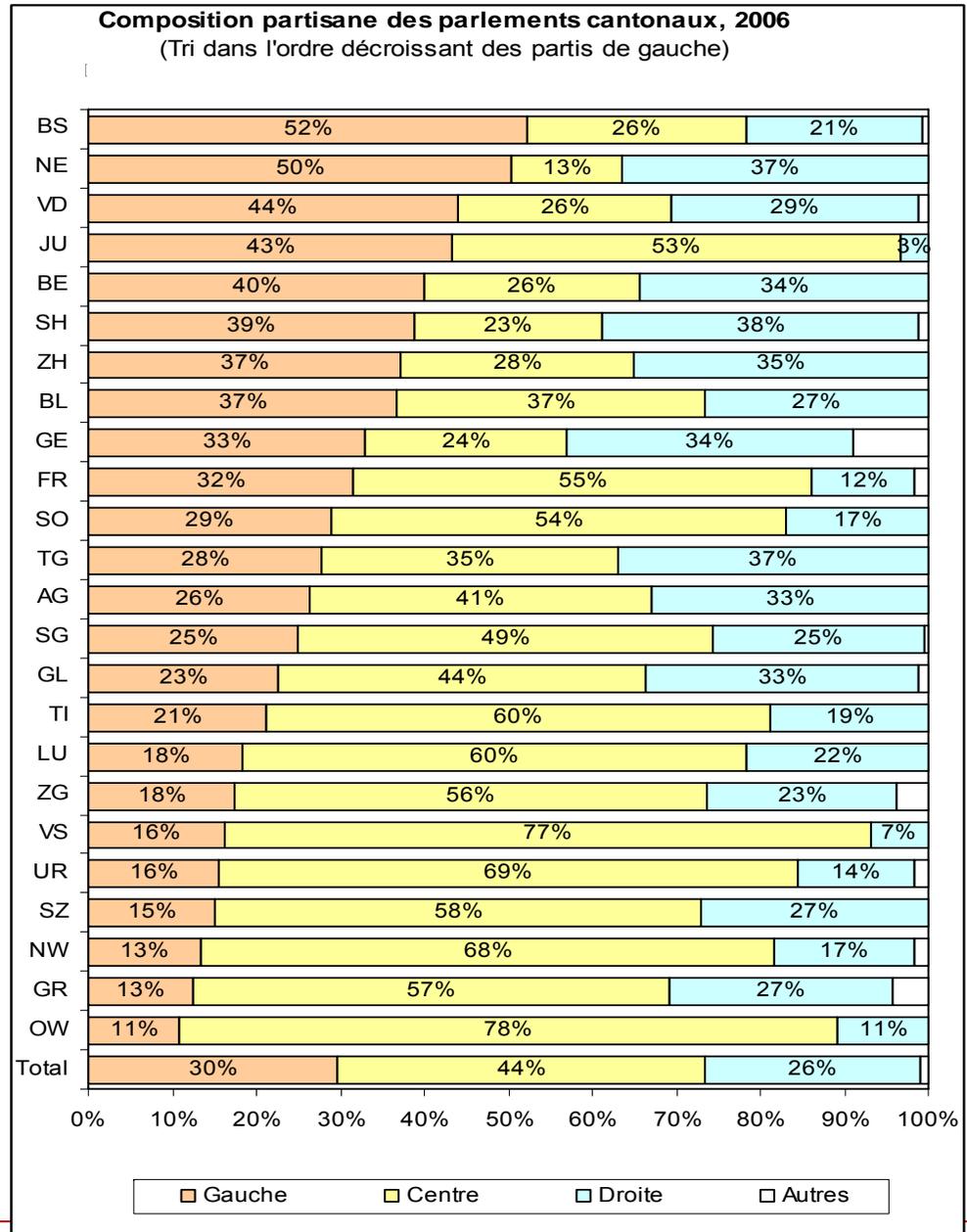


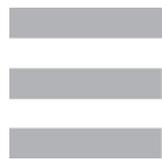
## Gouvernements





# Forces politiques dans les 26 parlements cantonaux 2006 (Left, center, right)





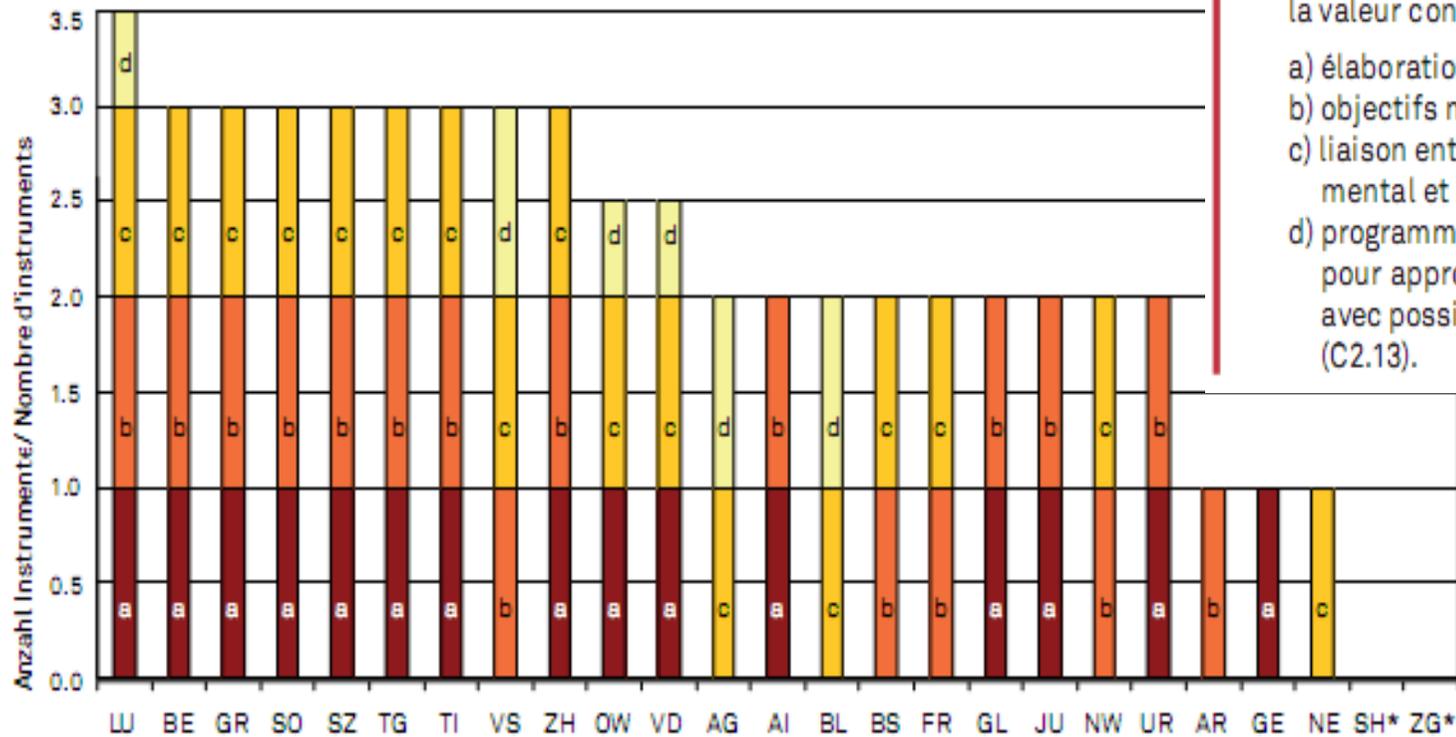
# Taille des gouvernements et répartition des forces politiques 2006 (Gauche, centre, droite)

**Composition partisane des gouvernements cantonaux (début octobre 2006)**  
(Classement dans l'ordre décroissant la somme des partis de gauche (PS+verts) et la taille de l'exécutif)

OW	PDC			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		Autres		
NE	Verts	PS	PRD	PLS		
AI	PDC				Autres	
ZG	PS	PDC	PRD	UDC	Autres	
UR	PS	PDC		PRD	Autres	
SZ	PS	PDC	PRD	UDC		
NW	Verts	PS	PDC	PRD		
AR	PS	PRD	UDC			
ZH	PS	PDC	PRD	UDC	Autres	
SG	PS	PDC		PRD		
FR	PS	PDC		PRD	Autres	
VD	Verts	PS	PRD	PLS	UDC	
GE	Verts	PS	PDC	PRD	PLS	
BS	Verts	PS	PDC	PRD	PLS	
BE	Verts	PS	PRD	UDC		

# **Instrumente de pilotages des administrations** **(Nouvelle) « Gouvernance publique »**

**Stärke der Regierungsprogramme in den Kantonen, 2004**  
**Degré de développement des programmes gouvernementaux, 2004**



L'indice BADAC du degré de développement du programme gouvernemental mesure quatre critères qui renforcent la valeur contractuelle du programme:

- a) élaboration *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, avec possibilité de changement=1 (C2.13).

Source: BADAC, ESAC04



## 4. Administration publique (AP) et répartition des tâches

- Gestion (politique) des ressources humaines
- Type d'employeur et dépenses des cantons
- Les principaux domaines d'activités des cantons
- Le poids de l'Etat dans les cantons
- Les 2 modèles d'organisation dominants et la cantonalisation
- Evolution récente: vers un « Etat svelte » ou une nouvelle bureaucratie libérale?



# Gestion des ressources humaines dès 1974 (LF 4.10.74)

## Options:

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

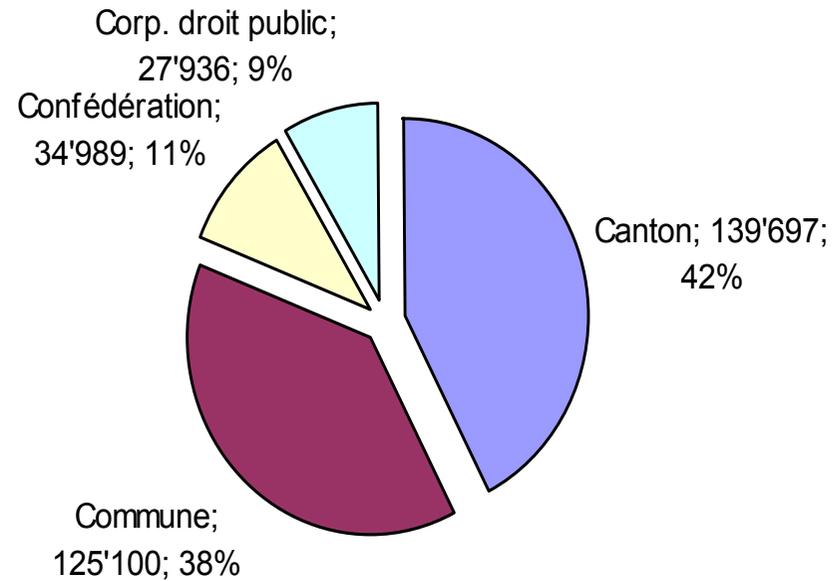
## Buts:

- **Financier:** réduire les dépenses publiques (env. 50% des salaires), la dette et les impôts
- **Economique (1):** (semi-)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



# Personnel selon le type d'employeur 2005

**G1 Personnel de la fonction publique selon le type d'employeur 2005**  
(Net %)



Source: OFS, RFE 2005 (Base: NOGA2\*Forme juridique):  
Total 328'000 EP T; calculs propres et Copyright BADAC.

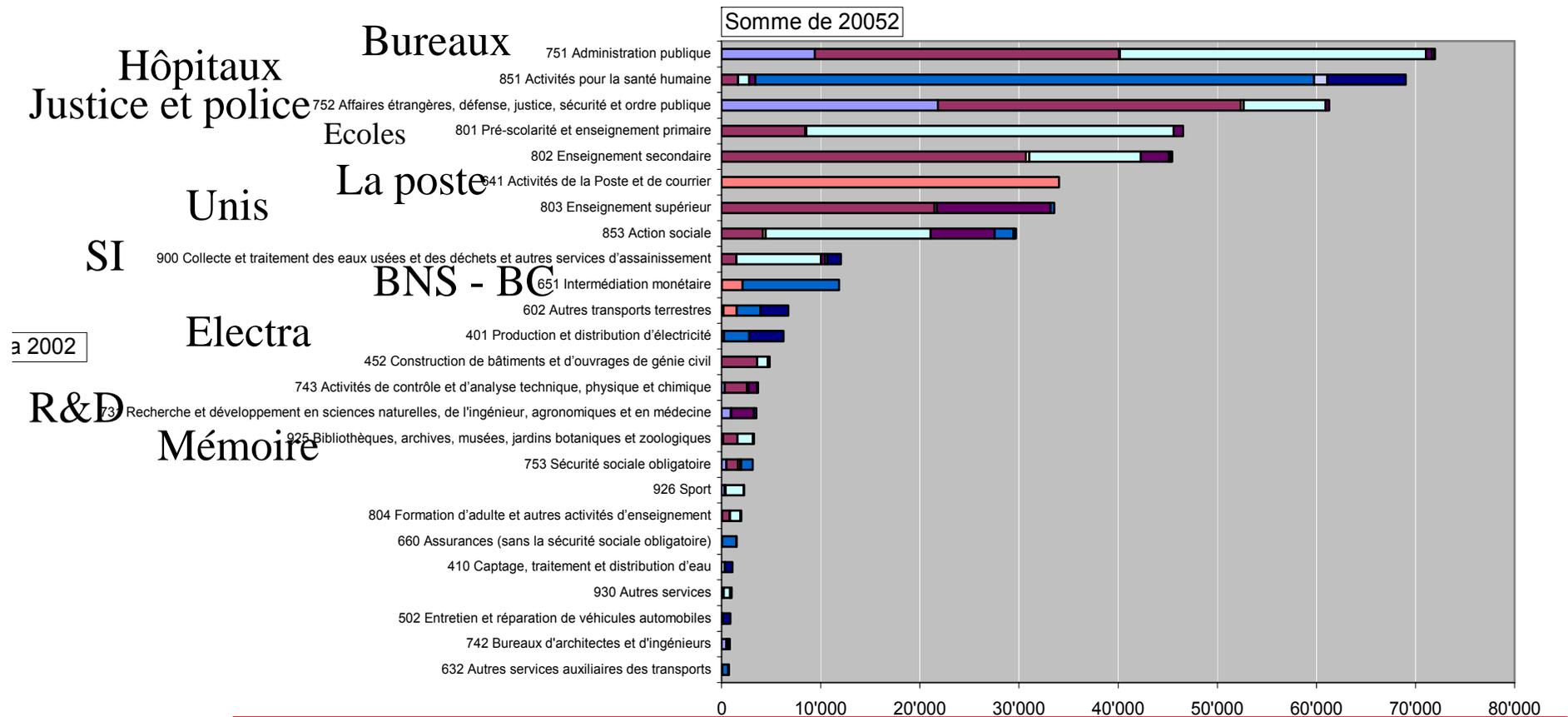


# Domaines d'activité selon le type d'employeur

(RFE 2005) N

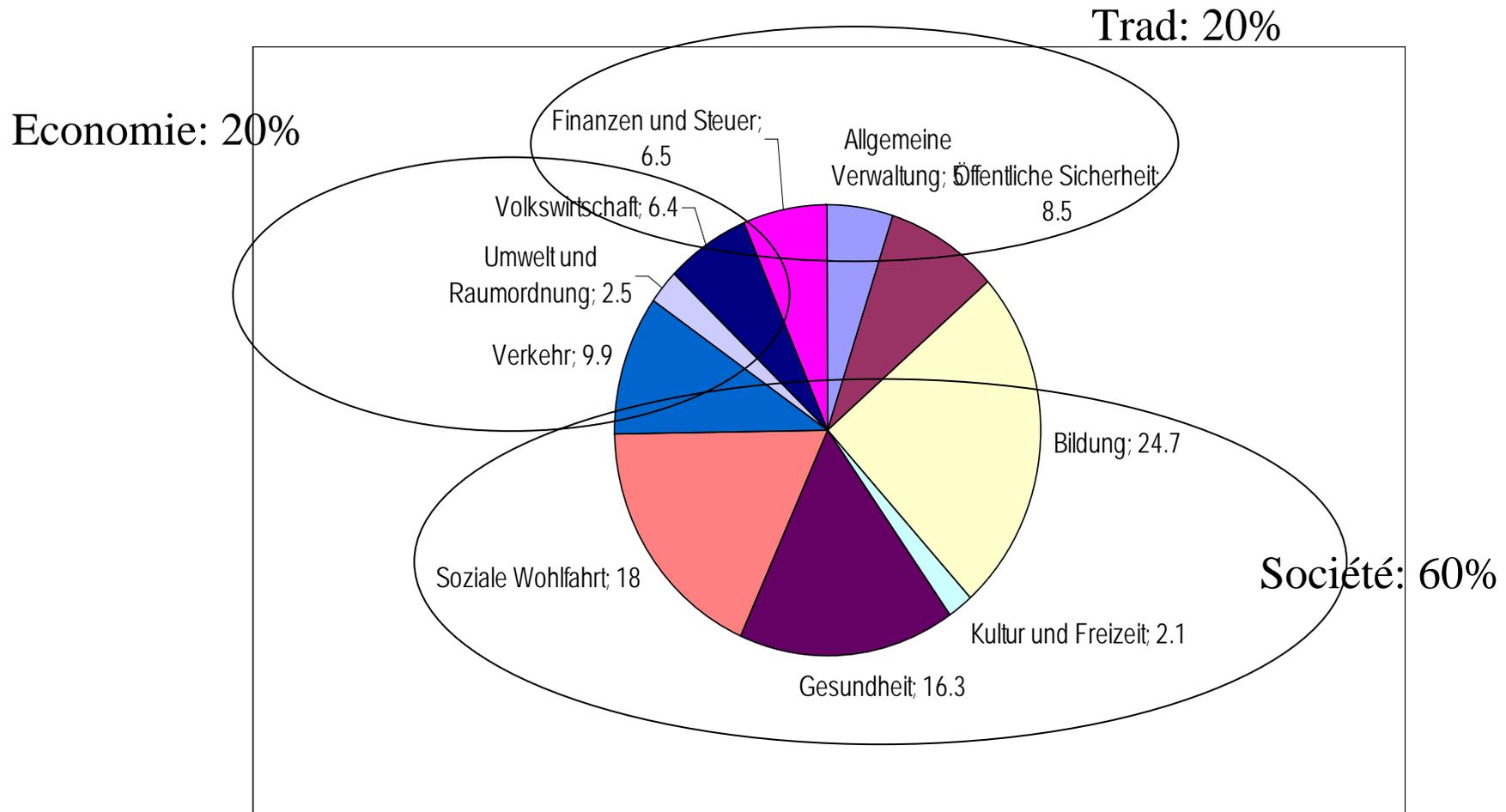
Emplois du secteur public (EPT) selon la forme juridique et le domaine d'activité (RFE 2005)  
 (Total=457'231/487'972 (94%) NOGA3: 25 plus grandes fréquences GE 762)

Formes juridiques	
■ 20 Confédération	■ 21 Canton
■ 22 District	■ 23 Commune
■ 24 Corp. droit public	■ 30 Ent. pub. fédérale
■ 31 Ent. pub. cantonale	■ 32 Ent. pub. district
■ 33 Ent. pub. communale	





# Dépenses des cantons selon la fonction (1999)

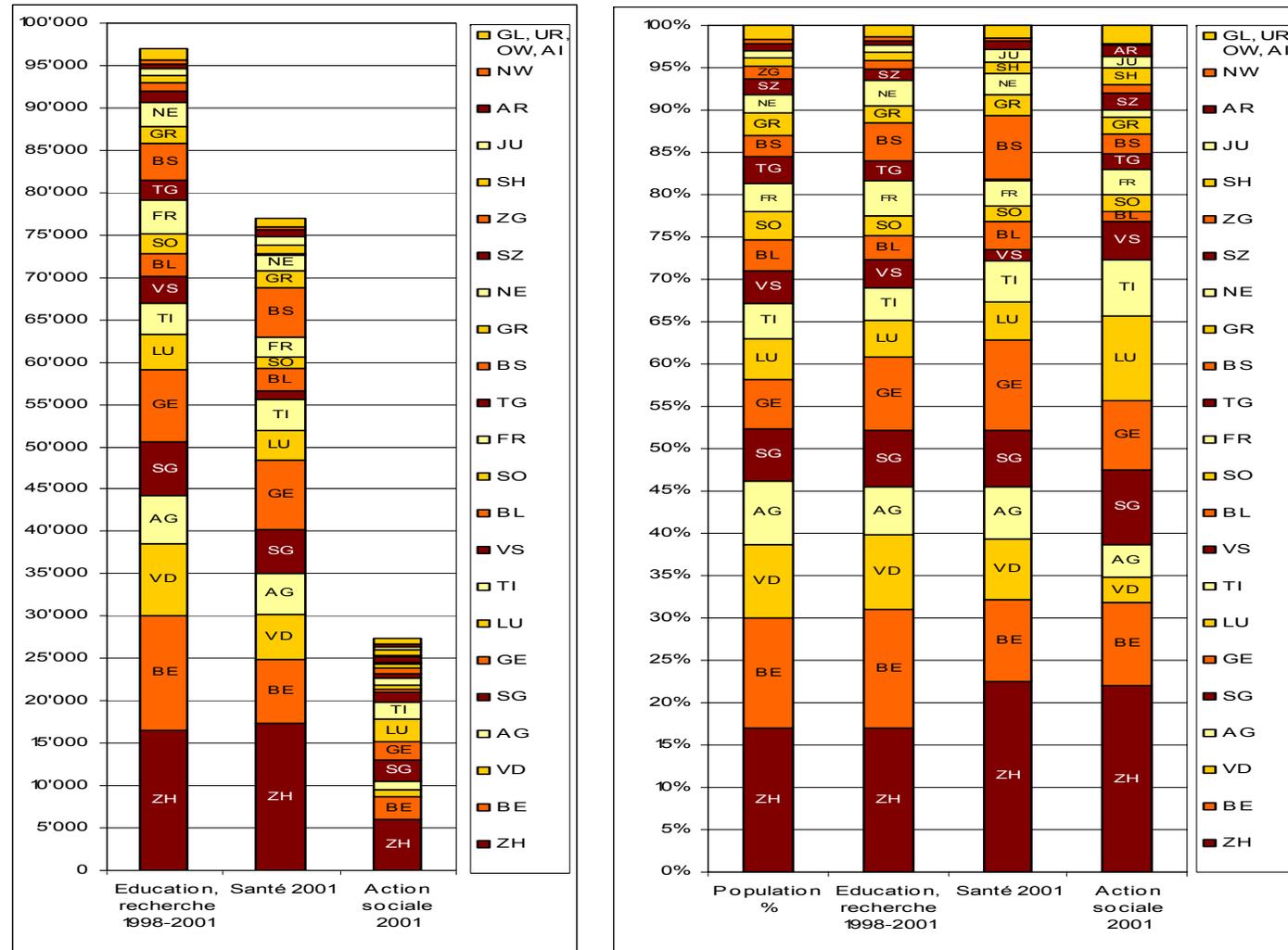


Source: OFS, Finances publiques en Suisse



# Les deux grandes tâches de l'Etat: l'éducation et la santé

G 1: Effectifs cantonaux du secteur public pour l'éducation, la santé et l'action sociale (EPT), 1998-2001 \*



\* Répartition en nombre absolu (N = 201'426 EPT [éducation: 97'049; santé: 77'042; action sociale: 27'335]) et en % (201'426 = 100%); tri selon la taille de la population cantonale  
 Sources: OFS, Statistique des enseignants; OFS, Recensement fédéral des entreprises 2001. Etablissements et emplois par canton, privé, public NOGA 1995 (division 85, santé et activités sociales).  
 | 02/10/2008 | Diapositive 40 |

# Mesurer la taille de l'Etat?

## 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 Herbert Lanz

Die Titelgeschichte des «TagesAnzeigers» sorgte letzten Monat für Aufsehen: «Zitroher Verwaltungen wachsen und wachsen». Nach dem Ende der letzten Boomphase 2001 bis 2005 stieg die Zahl der Arbeitsplätze bei Kanton und Stadt Zürich um 3000. Während der öffentliche Sektor im grossen Stil zulegte, verloren die Angestellten der Privatwirtschaft massenweise ihre Jobs. Allein in der Limmatstadt wurden in dieser Zeit 10000 Stellen abgebaut, vor allem bei Banken, Versicherungen und im Detailhandel wurde abgespeckt.

Jobmaschine öffentliche Hand: Ist Zürich ein Schweizer Einzelkämpfer? Ganz im Gegenteil. FACTS liegt exklusiv eine Auswertung des renommierten Lausanner Hochschulinstituts für öffentliche Verwaltung (Iltsep) vor. Sie zeigt, dass der bevölkerungsreichste Kanton beim Zuwachs der Kantone- und Gemeindeangestellten nur im Mittelfeld liegt. 15 der 26 Kantone haben prozentual noch stärker zugelegt als Zürich. Die wichtigsten Resultate der Uni Lausanne:

● Zwischen 2001 und 2005 stieg die Zahl aller Beschäftigten im öffentlichen Sektor (Bund, Kantone, Gemeinden) um 7,5 Prozent von 488 941 auf 525 822. Zum Ver-

gleich: Die Schweizer Bevölkerung wächst in dieser Zeit nur um 2,8 Prozent.

● Diesen 36 881 neuen Vollzeitstellen im öffentlichen Bereich stehen 58 605 Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft gegenüber, die abgebaut worden sind (minus 2,2 Prozent). Gemäss Bundesamt für Statistik waren 2001 rund 67000 Menschen arbeitslos gemeldet, 2005 mussten über 148000 Menschen stempeln gehen.

● Die gesamten Personalausgaben erhöhten sich um 10,6 Prozent. Sie stiegen in den Kantonen und Gemeinden von 39,35 Milliarden Franken auf 43,55 Milliarden. Zusatzkosten für die Steuerzahler: 4,2 Milliarden Franken.

● Allein in den Kernverwaltungen der Kantone (ohne Schulen und Spitäler) erhöhte sich die Zahl der Vollzeitstellen um 15,9 Prozent von 26612 auf 30 855. Die grössten Bürokratiezuwächse verzeichneten Genf (47 Prozent), Uri (45 Prozent), Thurgau (37,1 Prozent), Baselland (29,7 Prozent) und Saint Gallen (25,9 Prozent). Die zurückhaltendsten Kantone sind Appenzell Innerrhodens (1,6 Prozent), Solothurn (1,7 Prozent) und Glarus (4 Prozent). Die Walliser (minus 3,8 Prozent) und Obwaldner (minus 3,9 Prozent) konnten als Einzige ihre Besatzerschaft redu-

zieren. Gegenüber der Kernverwaltung wuchs der gewichtigste kantonale Bereich, der Ausbildungssektor (Primarschule bis Universität) um «nur» 11,1 Prozent auf 61 322 Vollzeitstellen.

● Einzig die Bundesangestellten mussten in diesen Jahren kürzer treten: Hier reduzierte sich die Zahl der Vollzeitstellen minimum um etwa 400 auf knapp 32 000.

● Der Anteil der «Staatsangestellten» (Bund, Kantone, Gemeinden) an allen Beschäftigten beträgt 16,8 Prozent (2001: 15,6 Prozent). Damit erhält jeder sechste Erwerbstätige hier zu Lande seinen Lohn von der öffentlichen Hand.

«Die Zahlen haben mich überrascht», sagt der Lausanner Forscher Christophe Koller, Projektleiter von Badco, der Datenbank der Kantone- und Städteverwaltungen, der das Material für FACTS zusammengetragen hat. Er habe erwartet, dass die Personalentwicklung beim Service public etwa identisch sei mit der bei den Beschäftigten im Dienstleistungssektor – plus 4,3 Prozent – und nicht von plus 7,5 Prozent.

Gründe für das Wachstum der öffentlichen Hand vermutet er bei der Überalterung der Gesellschaft, den gestiegenen Erwartungen der Bevölkerung, dem Bedarf an besser qualifizierten Angestellten sowie dem Druck der Gewerkschaften. «Menschen bewegen wir uns im Bereich der Hypothesen. Diese gilt es nun zu verifizieren», sagt Koller.

Der SVP liefert die Studie einen willkommener Beweis: «dass der Staat nicht ausgehöhlet wird, wie die Linke immer wieder sagt, sondern dass fröhlich aufgestockt wurde, wie SVP-Präsident Ueli Maurer sagt. Für ihn ist klar: «Die Zahlen sind eine absolute Katastrophe. Zugleich zwei-



Jack Lemmon, als Büroist in «Das Appartement» 1961: Die Verwaltung wächst.

Es er gibt sie richtig ist. «Den Anstieg hätte ich noch höher erwartet», sagt das Mitglied der nationalräthlichen Finanzkommission.

«Zuwachs macht mich ratlos» SP-Nationalrat Peter Völlmer, Matur-Kontrahent in der Kommission, zeigt sich «überrascht, dass die Personalentwicklung zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft so auseinanderdriften». Völlmer gibt sich zweifelnd – «sonst wäre anders als Maurer: «Ich frage mich, ob nicht Äpfel mit Birnen verglichen werden.»

Überrascht ist auch Kurt Stalder, Geschäftsführer der Finanzdirektoren-Konferenz, welche die Badco-Datenbank unterstützt: «Dass die Personalentwicklung

in dieser Krisenzeit auseinandergeht – die Banken und Versicherungen haben stark abgebaut und suchen heute fast verzweifelt wieder nach Leuten –, das habe ich erwartet. Aber nicht in diesem Ausmass.» Gar unverständlich ist für ihn die überdurchschnittlich gewachsene Kantons-Bürokratie: «Dieser hohe Zuwachs macht mich ratlos und ist fast nicht vorstellbar. Es braucht hier eine ganz genaue Analyse. Tendenziell hätte die Verwaltung schlanker werden sollen, denn es gibt Rationalisierungspotential.»

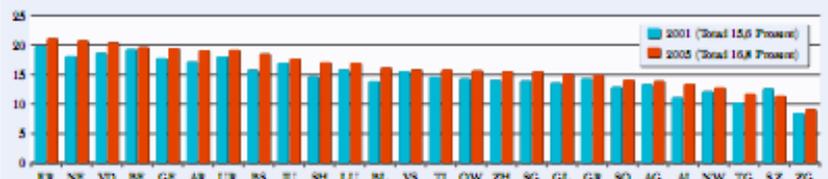
Die Bürokraten in den Kantonshauptstädten machen nur einen Teil der öffentlichen Angestellten aus – hier finden sich 30000 der rund 525 000 öffentlichen Voll-

zeitstellen. Hauptkostentreiber der Entwicklung sind der Bildung-, Sozial- und Gesundheitsbereich. Geht es um IV, Pensionsversicherungen oder Sozialhilfe, handelt es sich immer um begründete Rechtsansprüche. «Das hat nichts mit Staatsausgaben zu tun», sagt Stalder. «Will man hier etwas ändern, müssen die Gesetze geändert werden. Ob das die Mehrheit der Bevölkerung will, ist zweifelhaft.»

Auch das Sicherheitsbedürfnis sei gestiegen: «Heute kostet jedes Polizeieingebot bei einem Match des FC Luzern den Steuerzahler 200 000 Franken. Das sind Kosten für den Staat, die der Besucher oder der FCL nicht berappen müssen. So etwas gab es vor zehn Jahren noch nicht»,

### JEDER SECHSTE IST «STAATSANGESTELLTER»

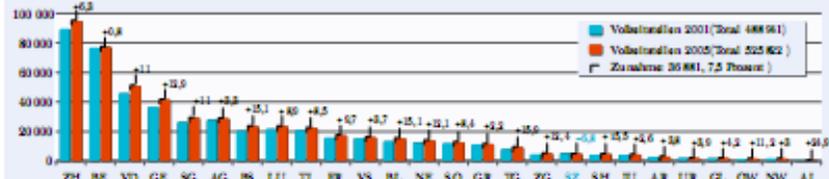
Anteil der öffentlich Bediensteten an allen Erwerbstätigen, in Prozent



Quelle: BfS, Bevölkerung 2001, 2005; Dienstleistung IZSOZAP/Badco

### JOBMASCHINE ÖFFENTLICHE HAND

Anzahl Vollzeitstellen im öffentlichen Sektor (Bund, Kantone und Gemeinden) 2001 und 2005, Zunahme in Prozent



Quelle: BfS, Bevölkerung 2001, 2005; Dienstleistung IZSOZAP/Badco

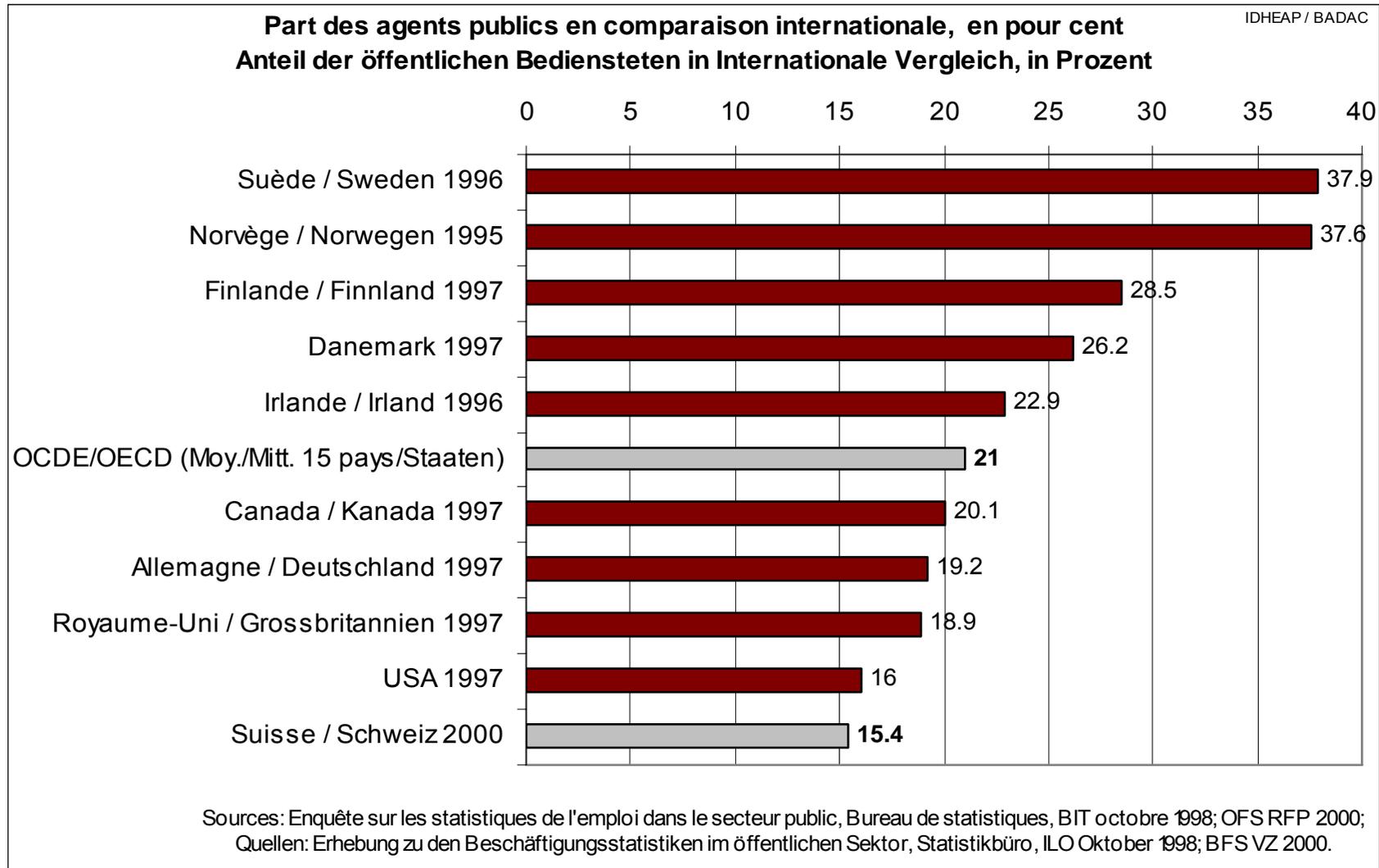


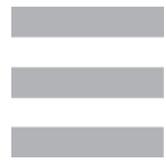
# Taux d'administration publique (TAP)

- **En comparaison internationale (1995-2000)**  
p. 100 actifs (OCDE, OIT=logique économique)
- **En Suisse, selon le type d'employeur (2005)**  
p. 1000 habitants (logique politico-administrative)

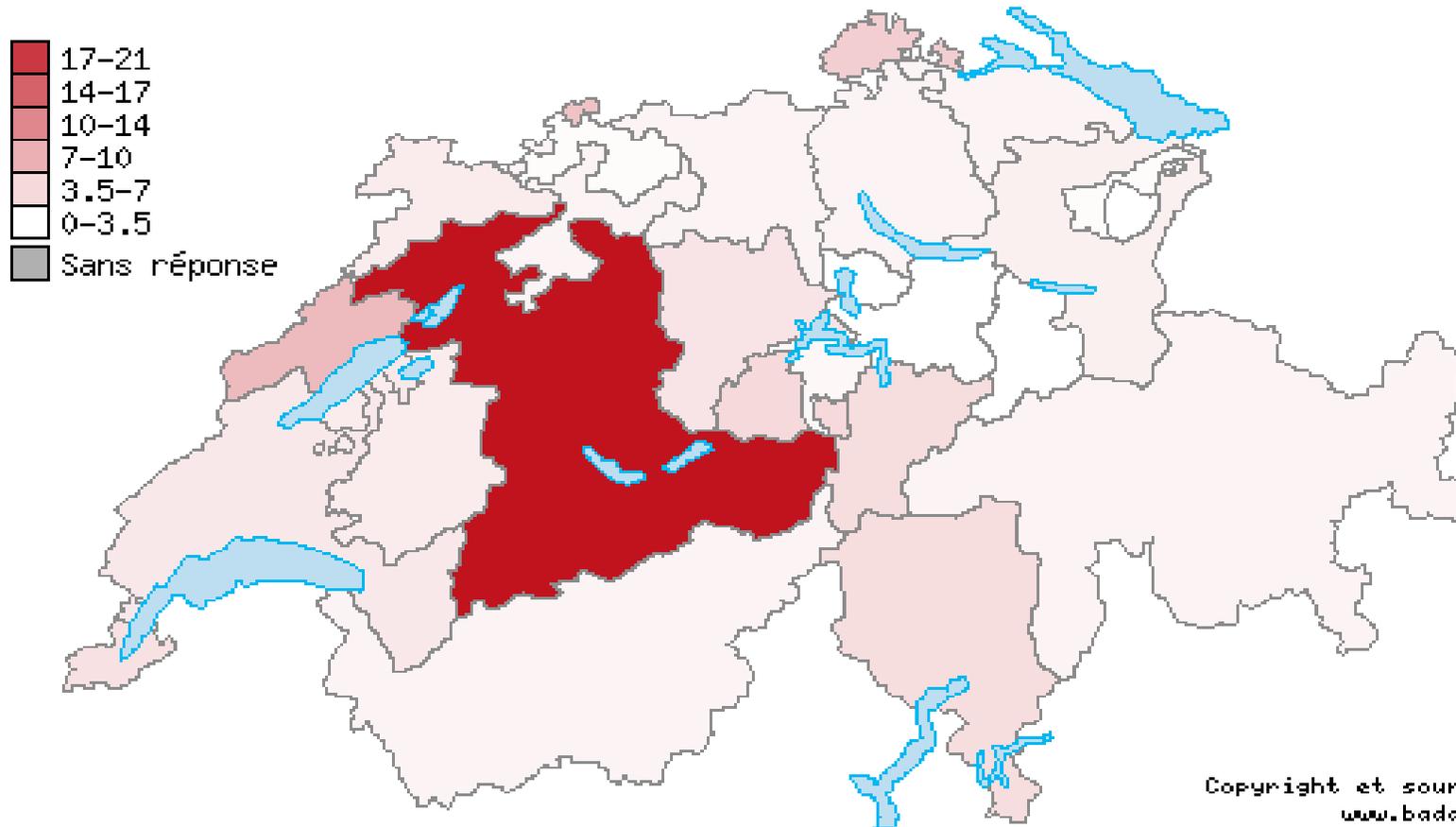


# La Suisse en comparaison internationale



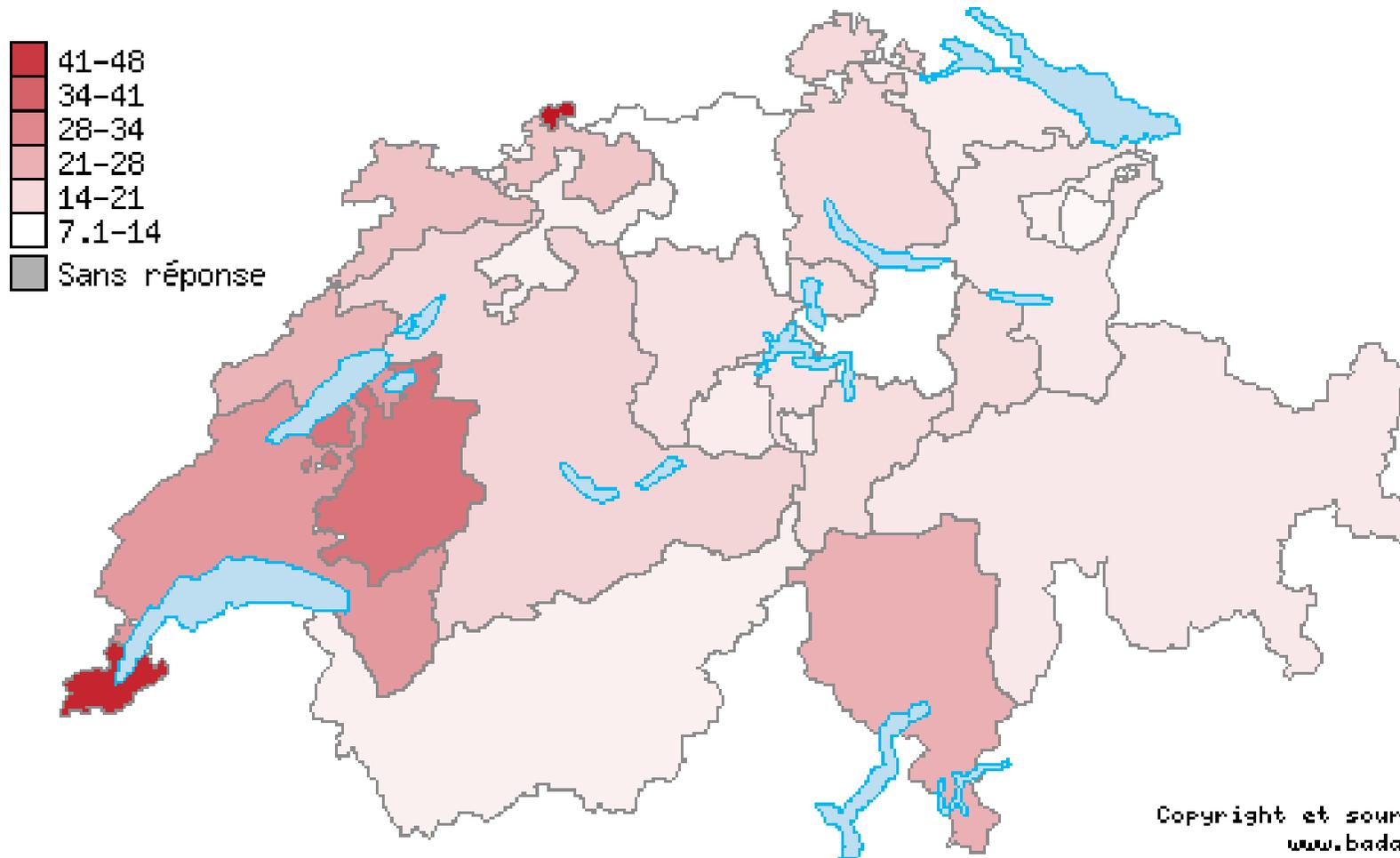


# TAP1 central (0 – 21 p. 1000 hab.): Confédération 2005

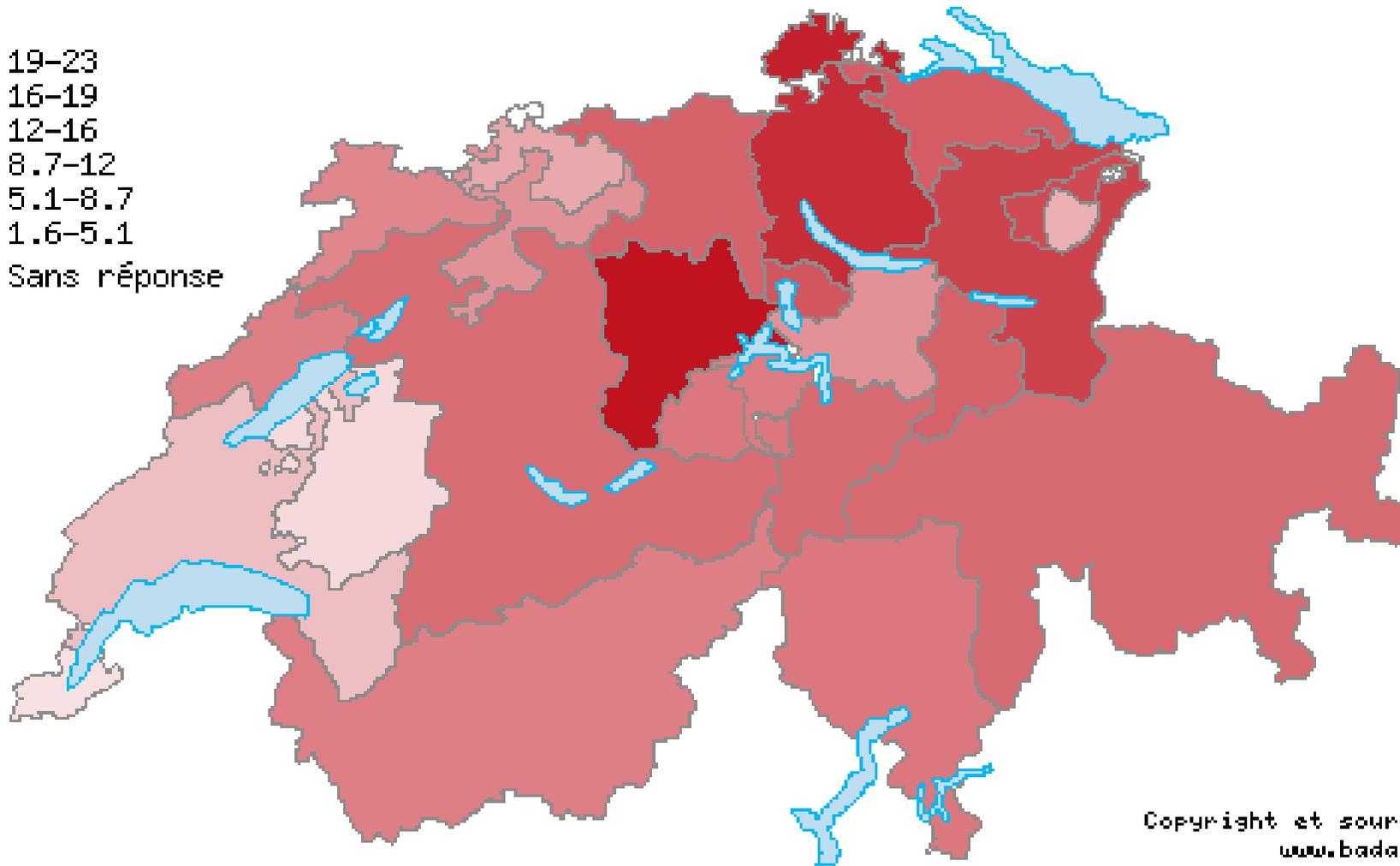
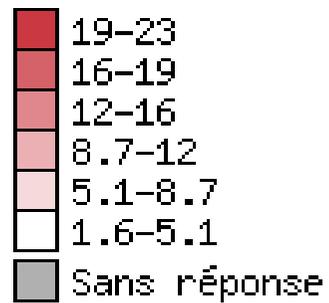




# TAP2 intermédiaire (7.1- 48 p. 1000): Cantonale 2005



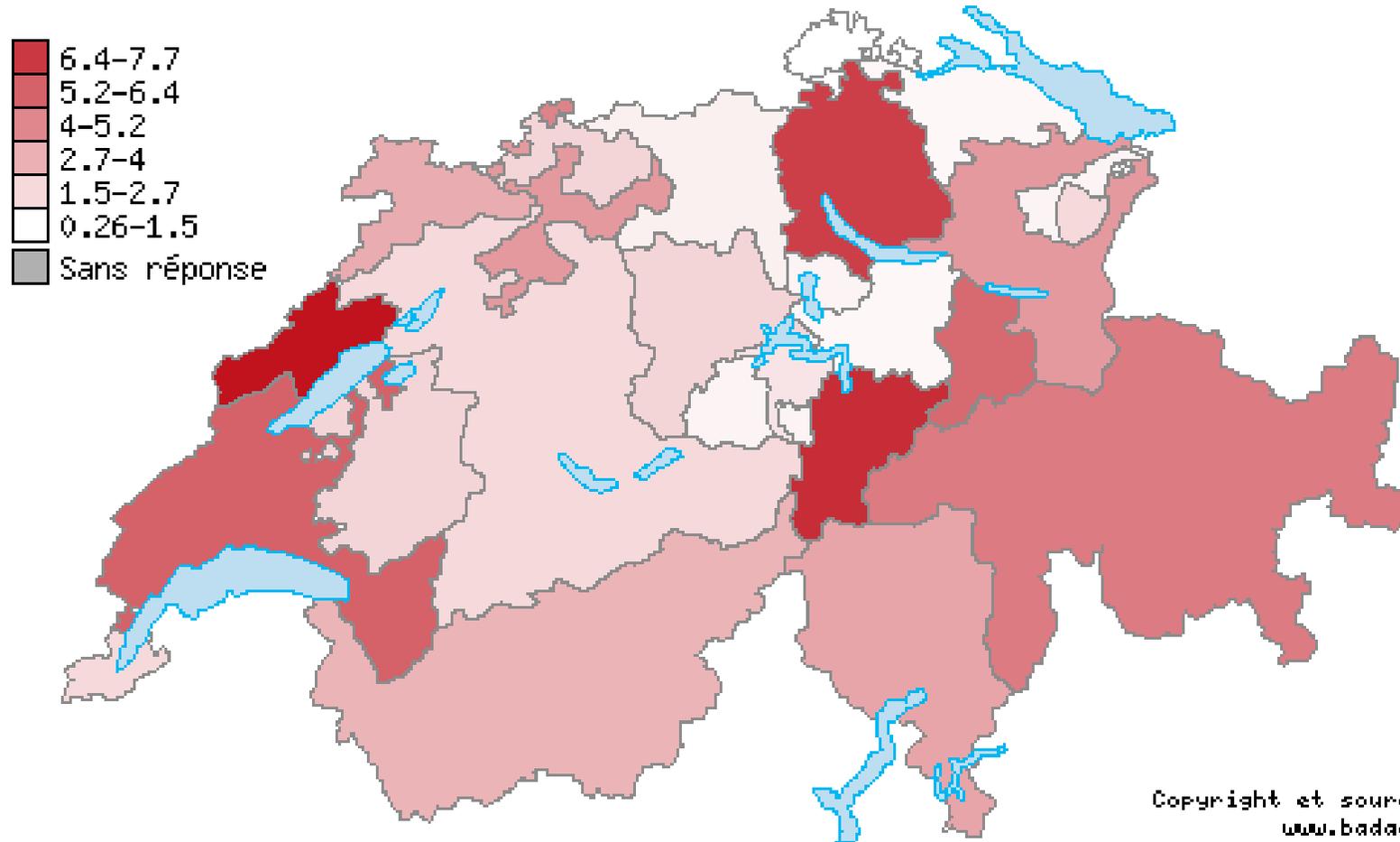
# TAP3 Local (1.6 - 23 p. 1000): Communes 2005



Copyright et sources:  
[www.badac.ch](http://www.badac.ch)

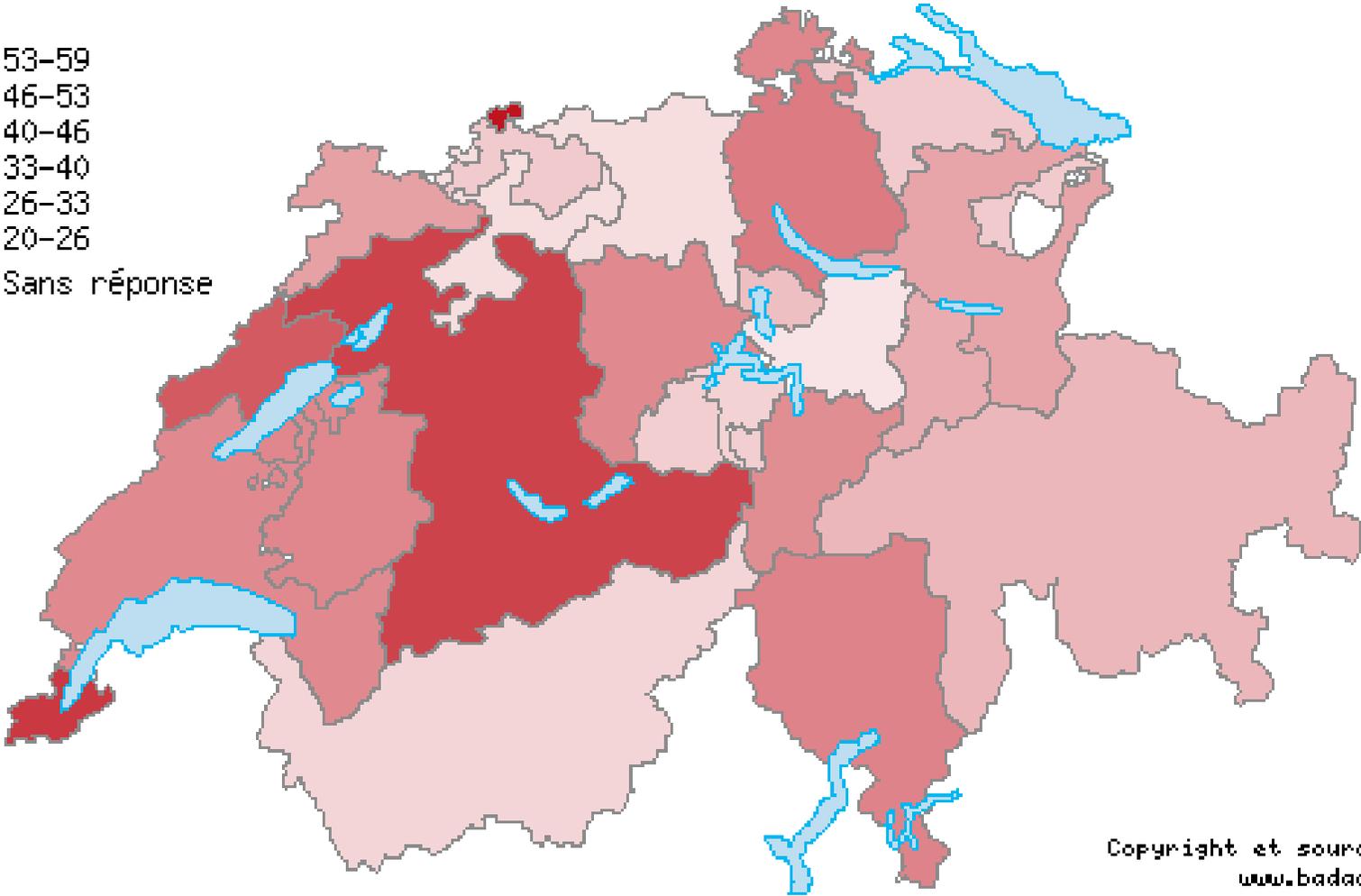
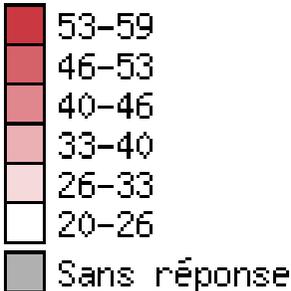


# TAP4 corporative (0,3 - 7.7 p. 1000): Corp. droit public 2005

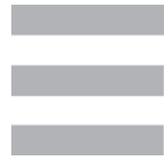




# TAP Total 2005



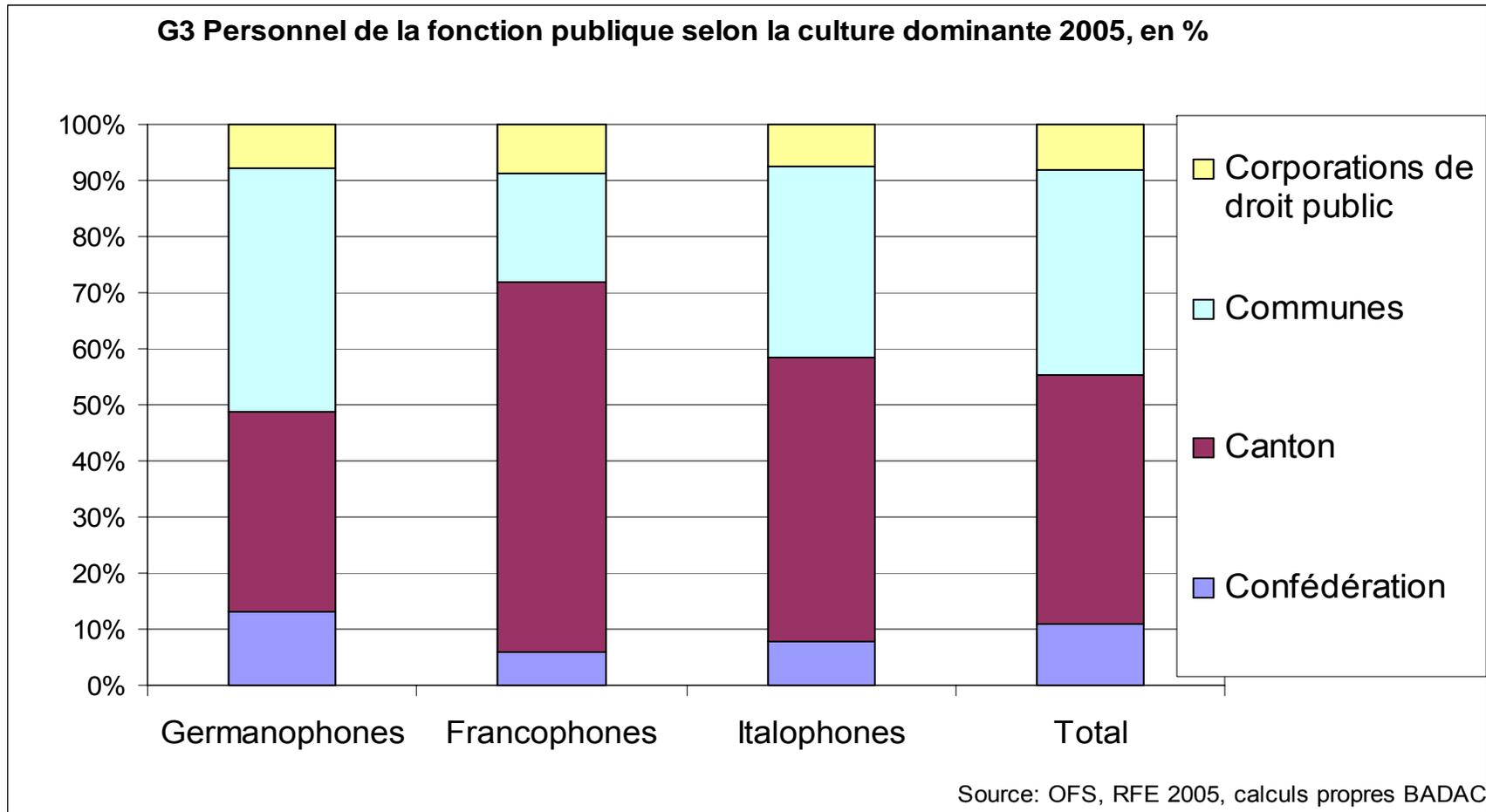
Copyright et sources:  
[www.badac.ch](http://www.badac.ch)



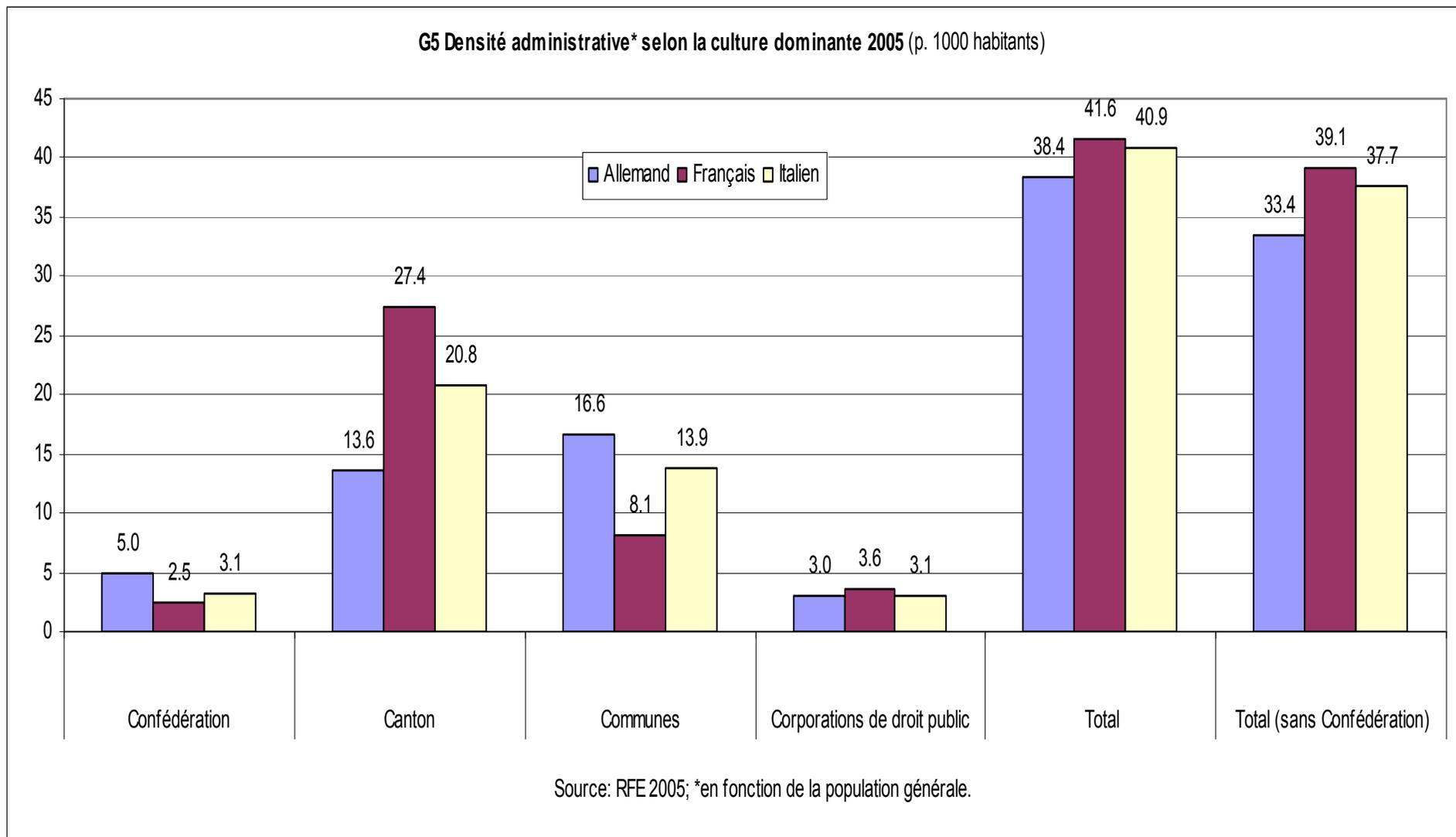
# A la recherche de clivages et de modèles

- Culturel
- Religieux
- Taille

# Fonction publique selon le type d'employeur et la culture dominante 2005

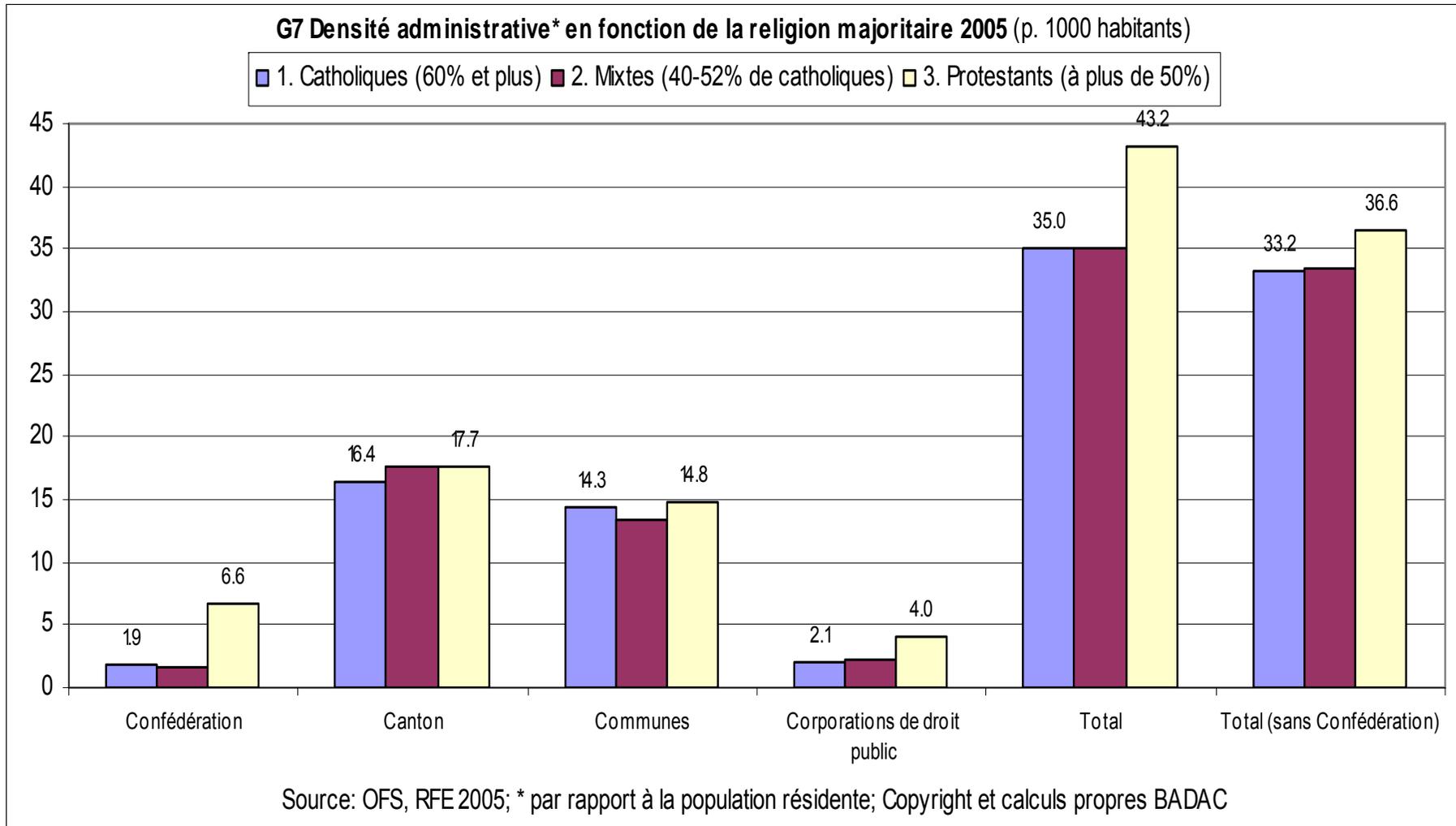


# Taux d'administration selon le type d'employeur et la culture dominante 2005



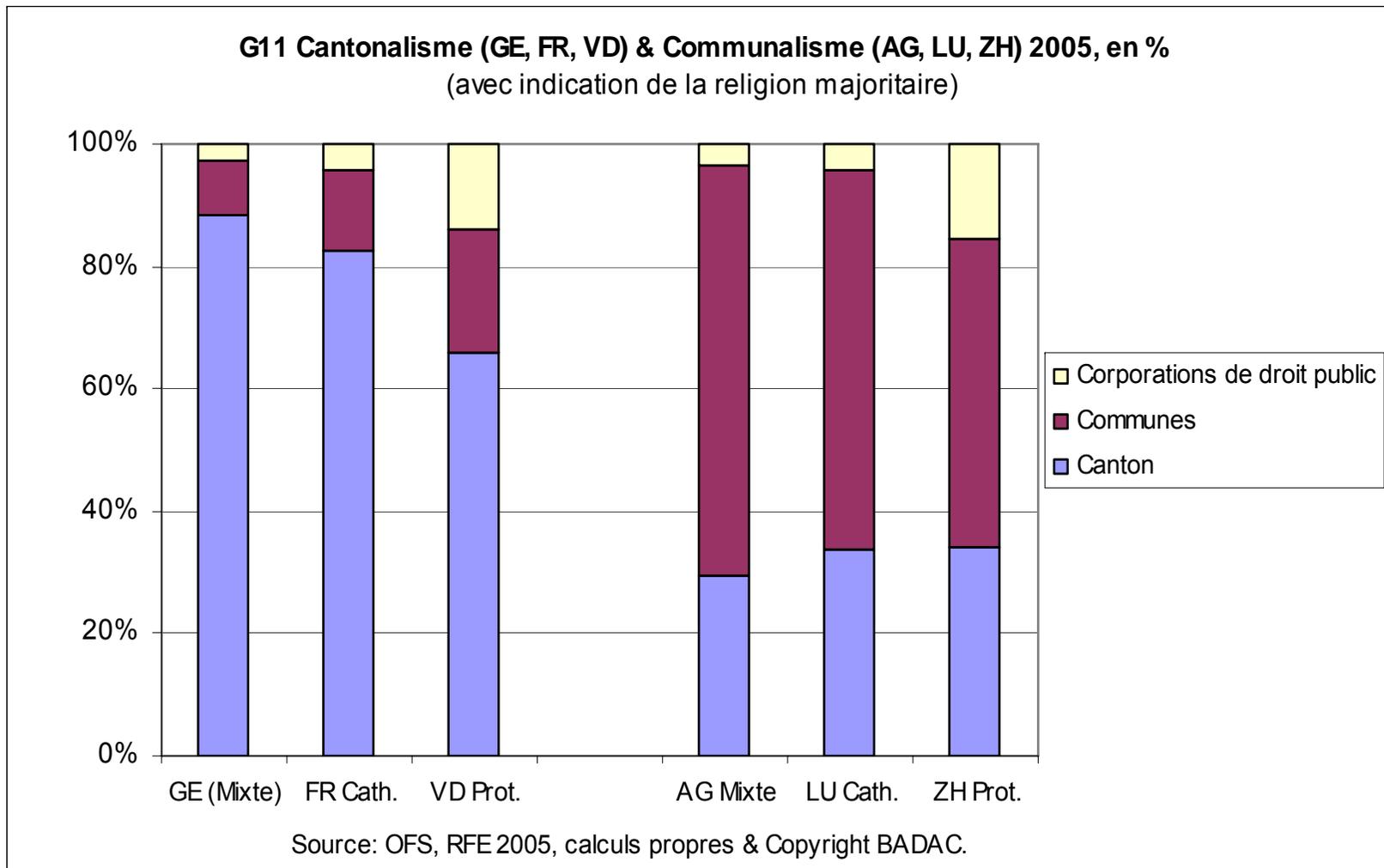


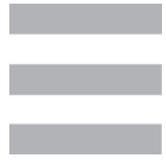
# Taux d'administration selon la religion dominante 2005





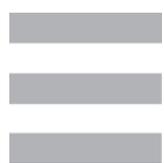
# Les 2 modèles d'organisation dominants: « cantonaliste » et « communaliste »



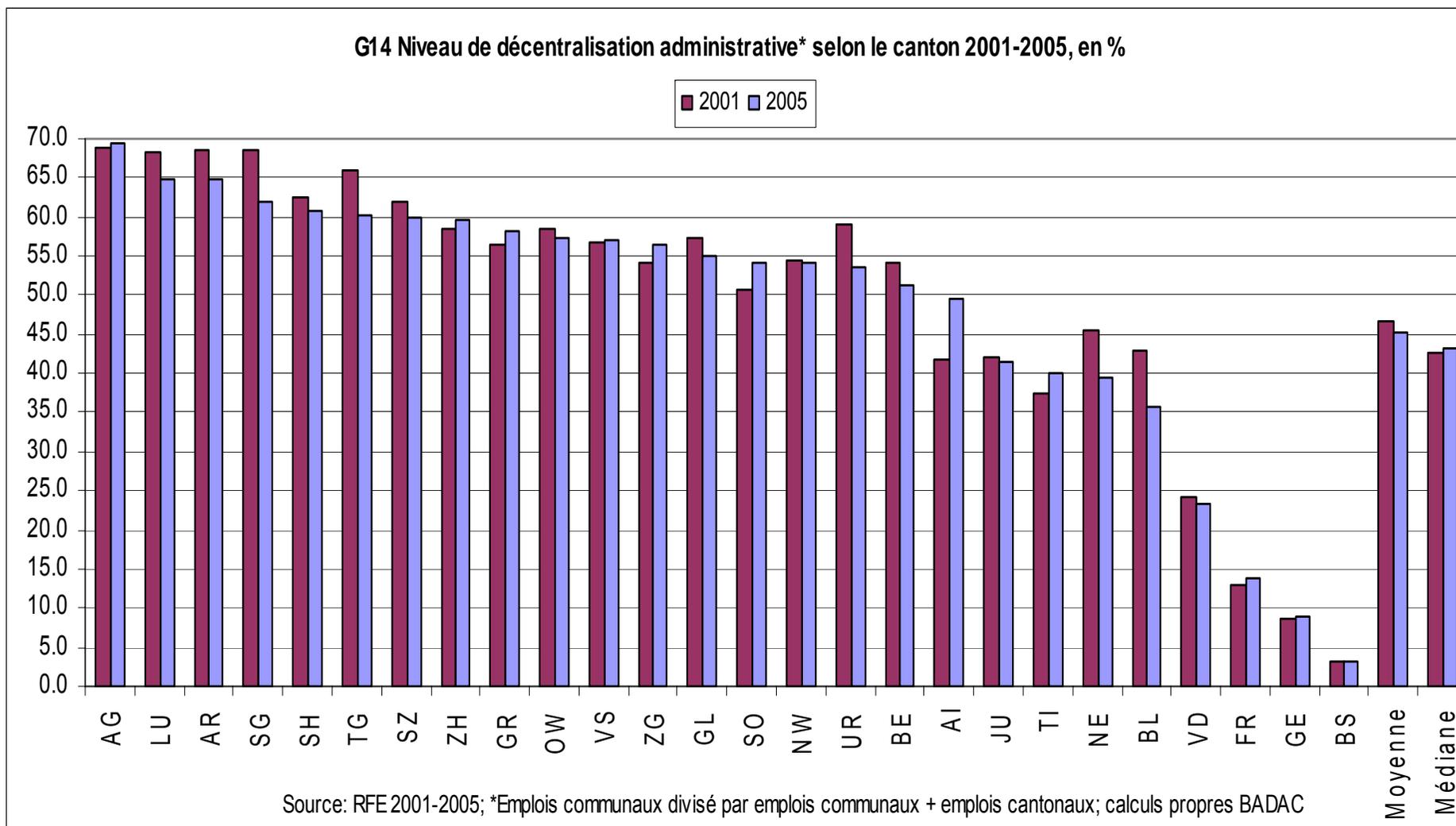


## Degré de décentralisation

- Clivage d'abord culturel et territorial

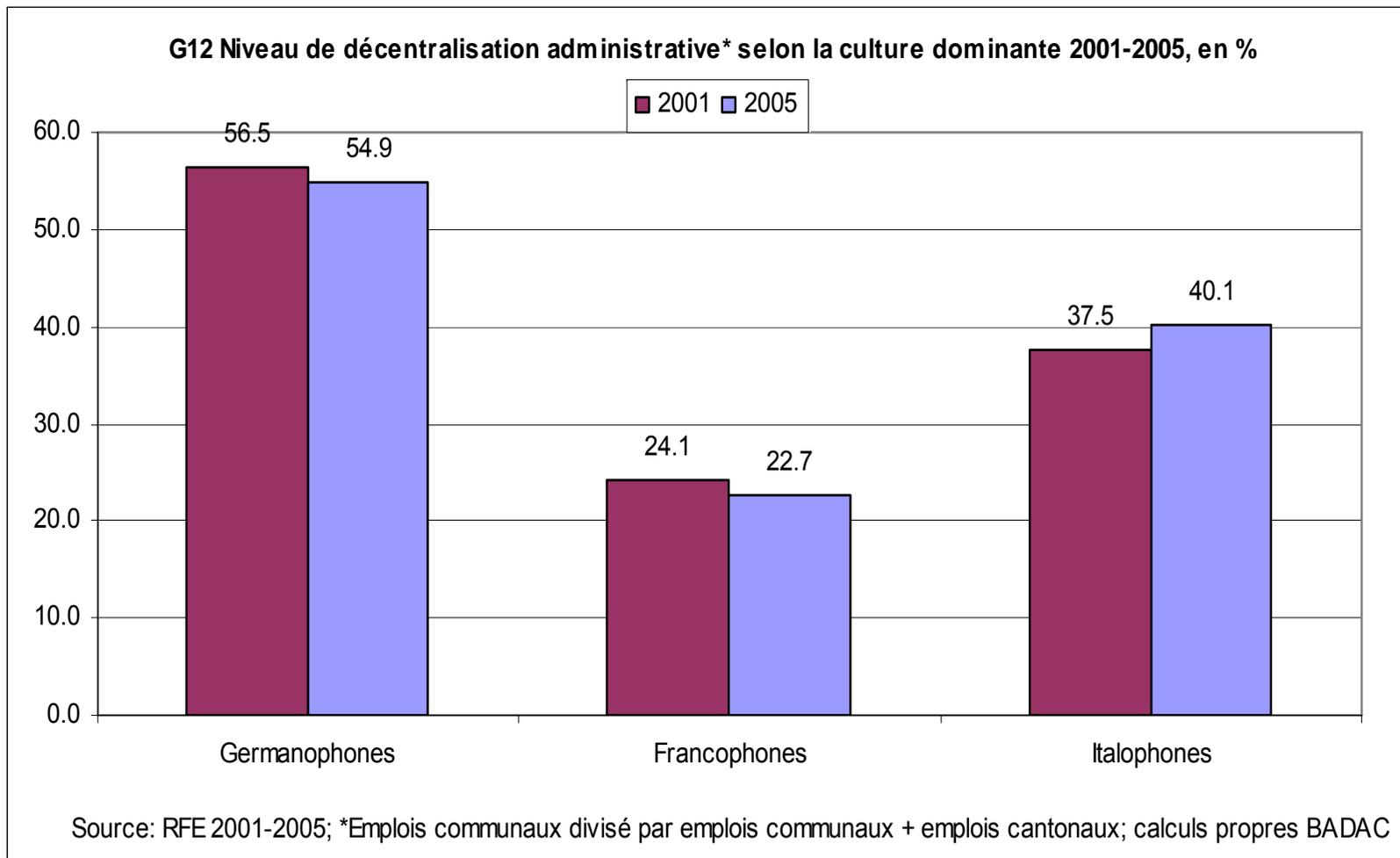


# Degré de décentralisation: 1. Selon le canton (2001-2005)



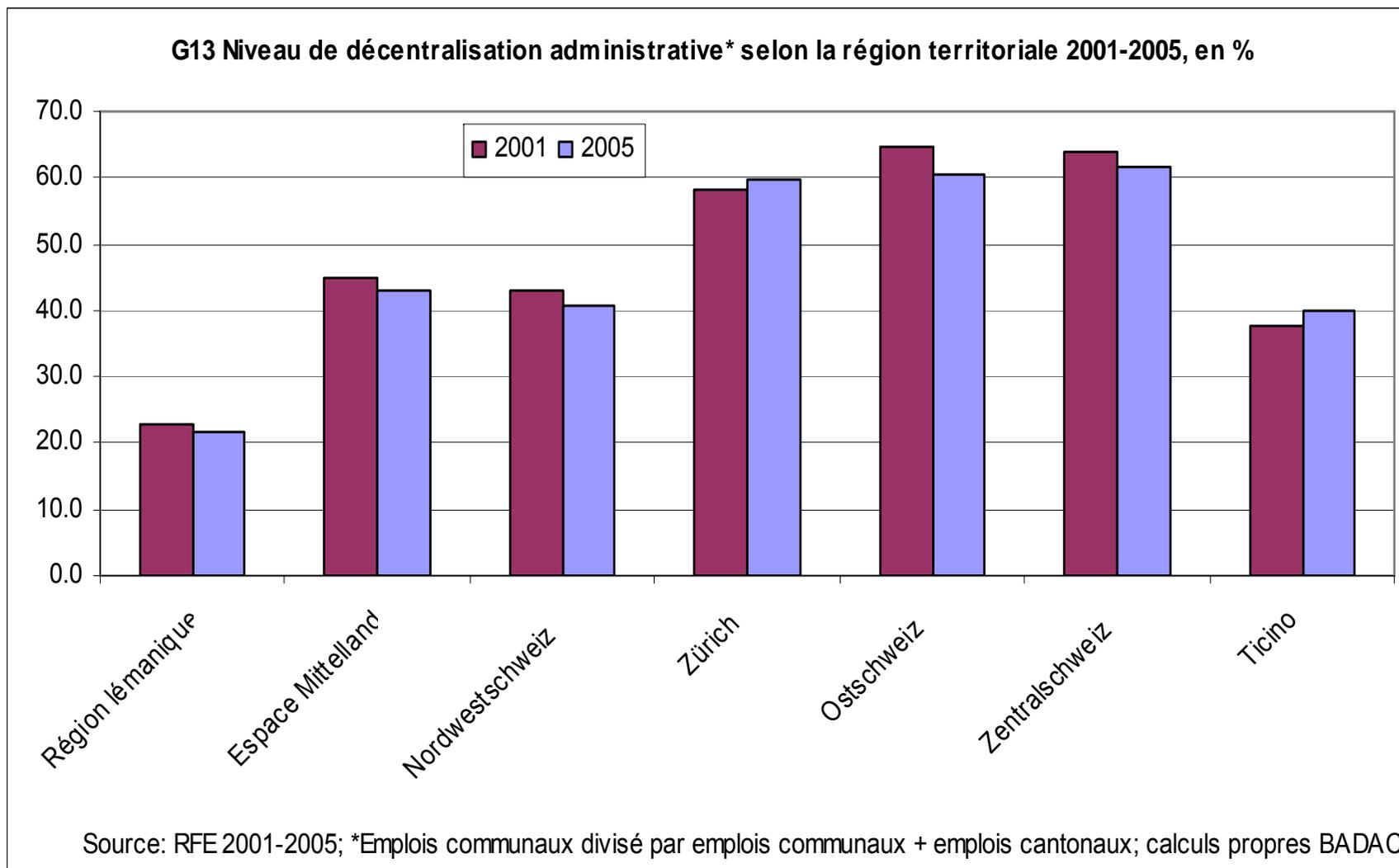
# Le degré de décentralisation:

## 2. Selon la culture dominante



# Le degré de décentralisation:

## 3. Selon l'unité territoriale (convergence?)

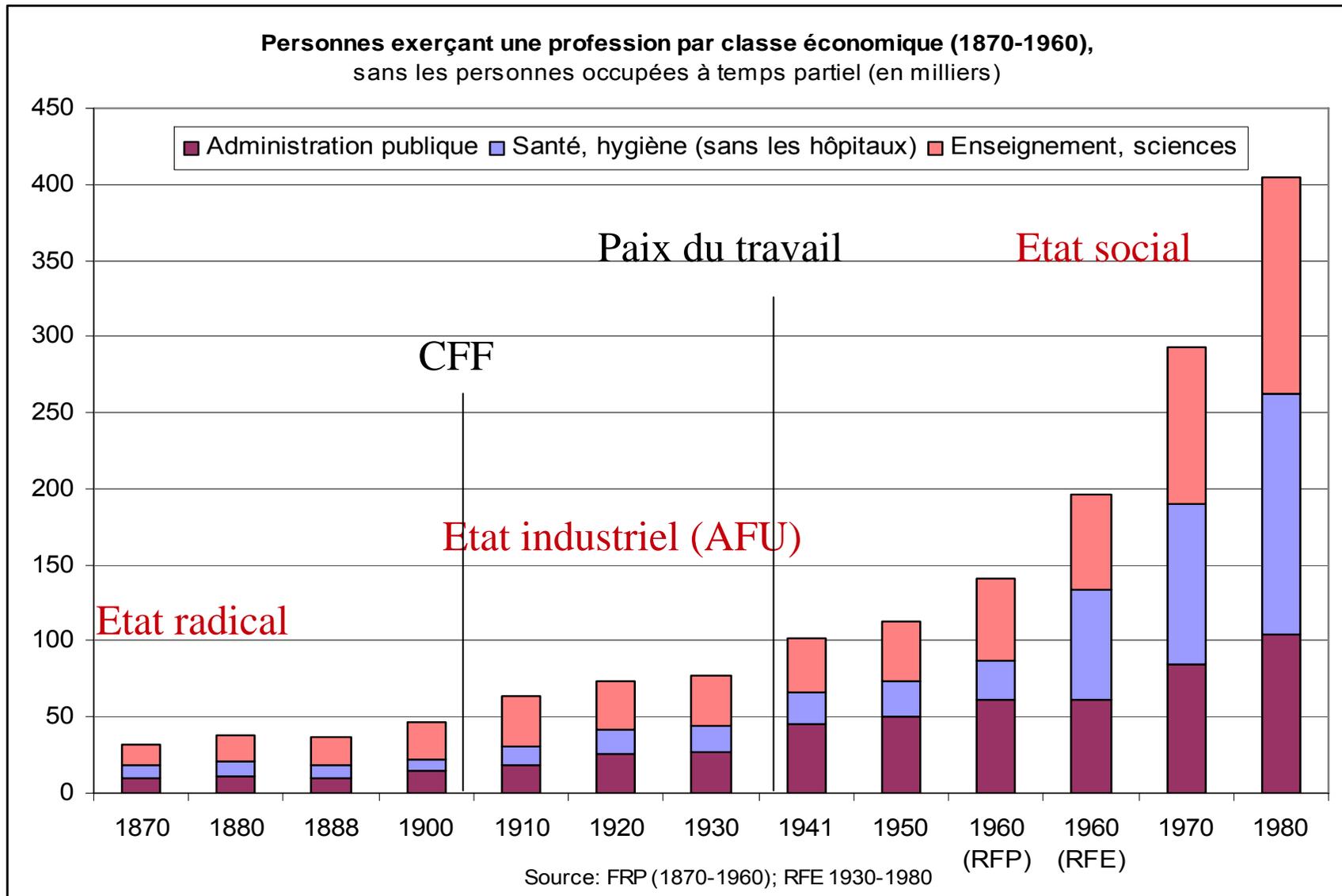




# **TREND fonction publique, nouvelles tendances (2001-2005, 2008?)**

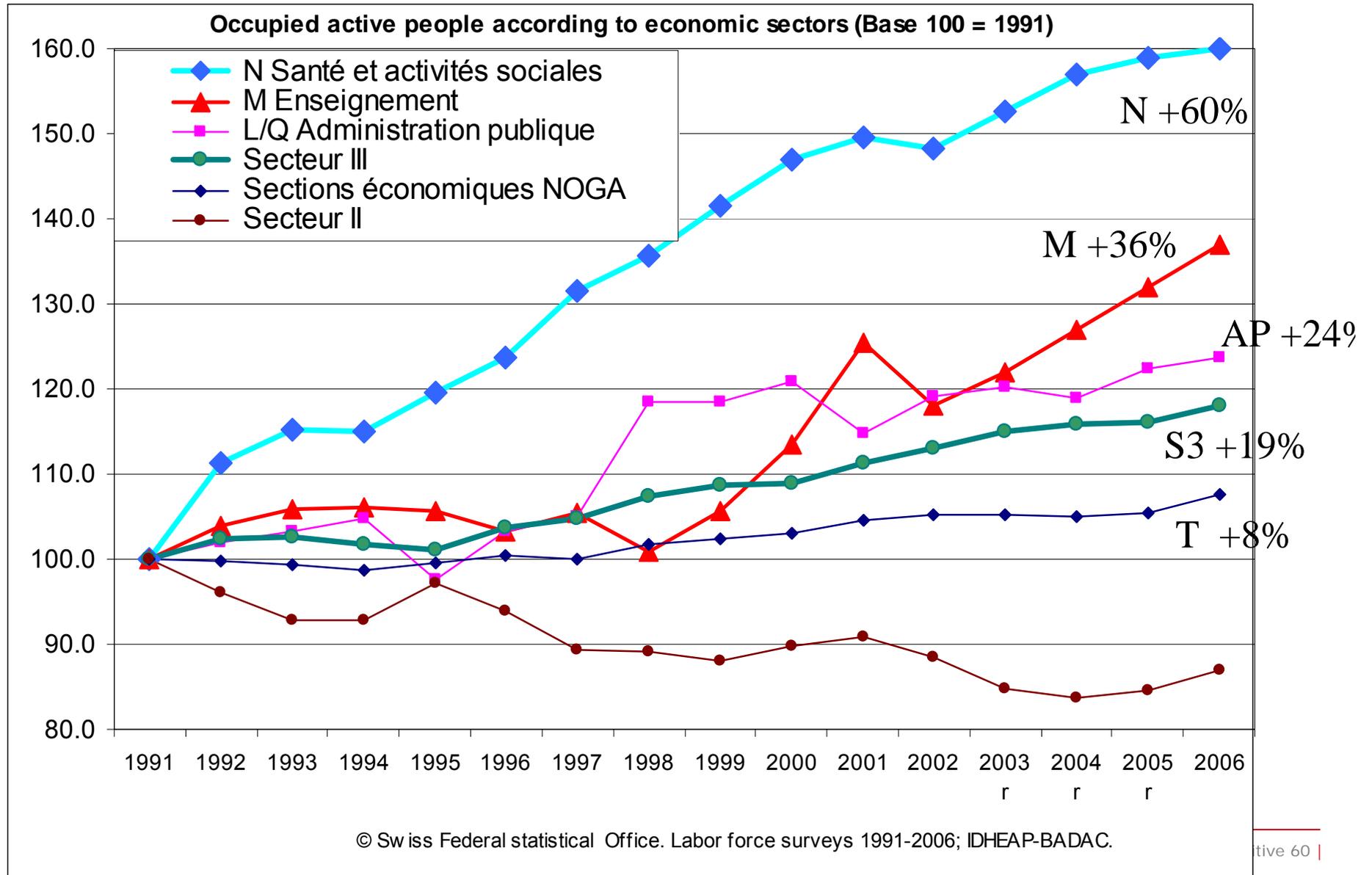
# Trend1 LT 1870 – 1980

(AP, enseignement \*10; santé \* 20)



# TREND MT:

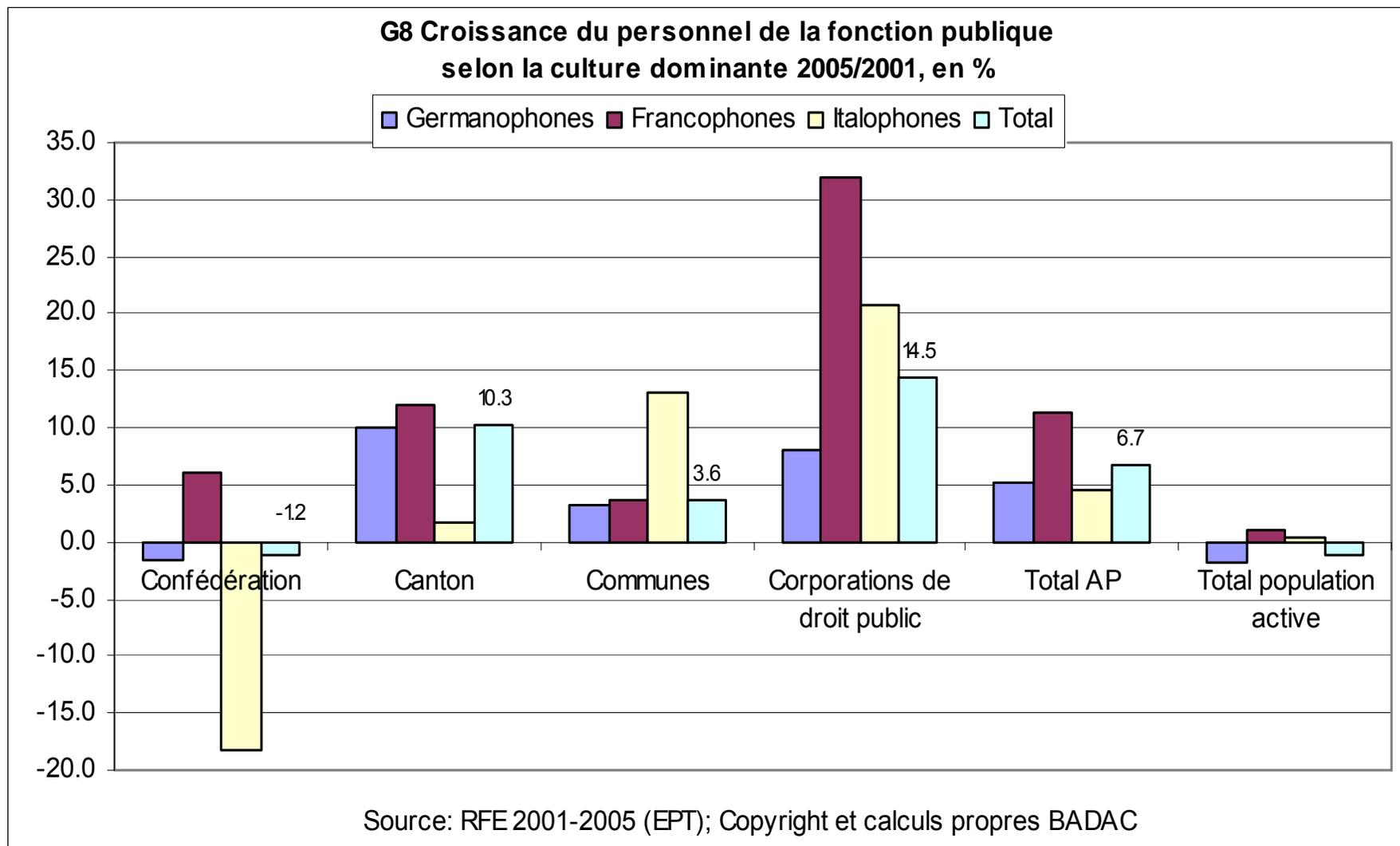
## Evolution de l'emploi public 1991-2006





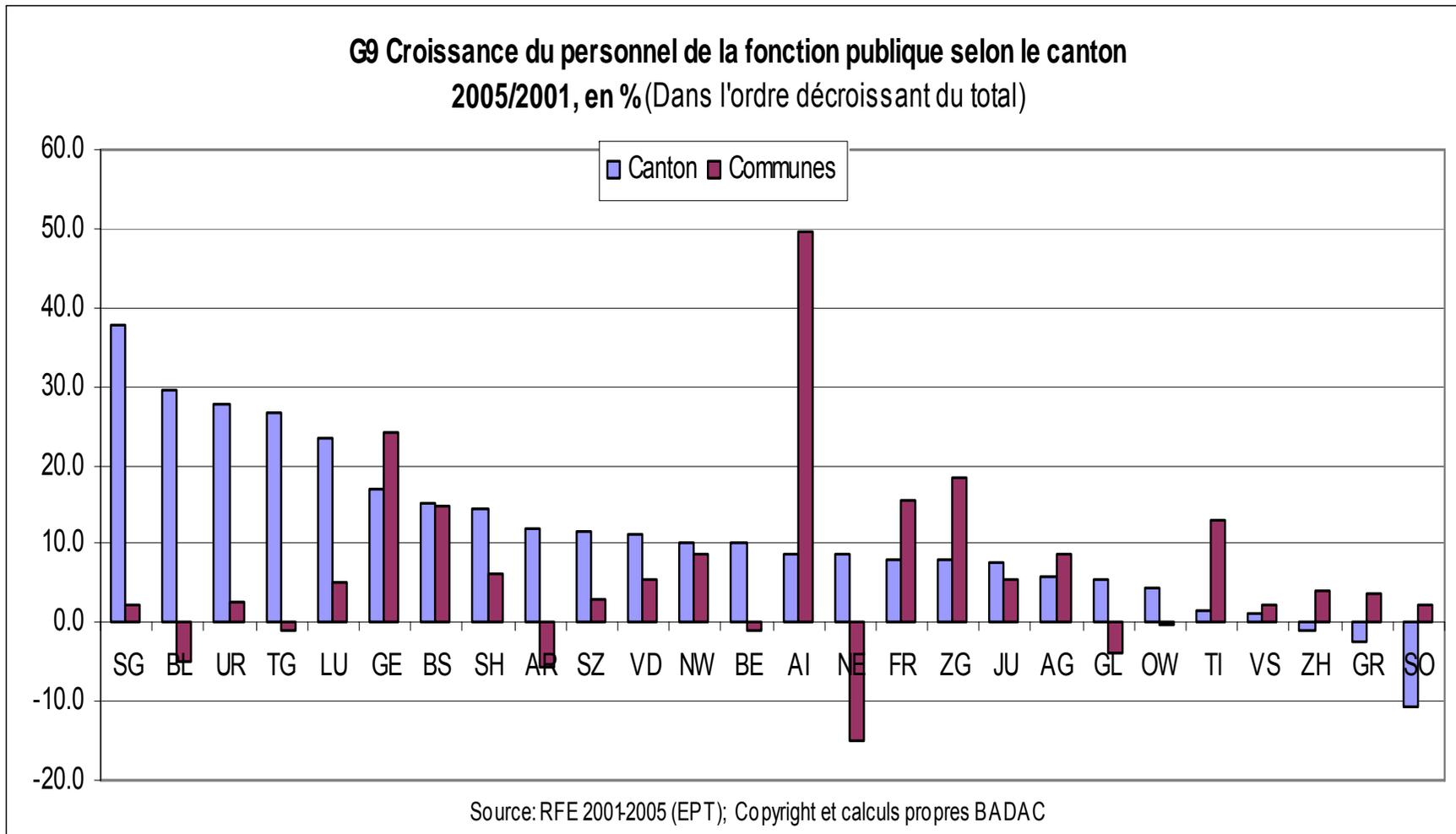
# Tendance récente 2001-2005

## Croissance soutenue presque partout



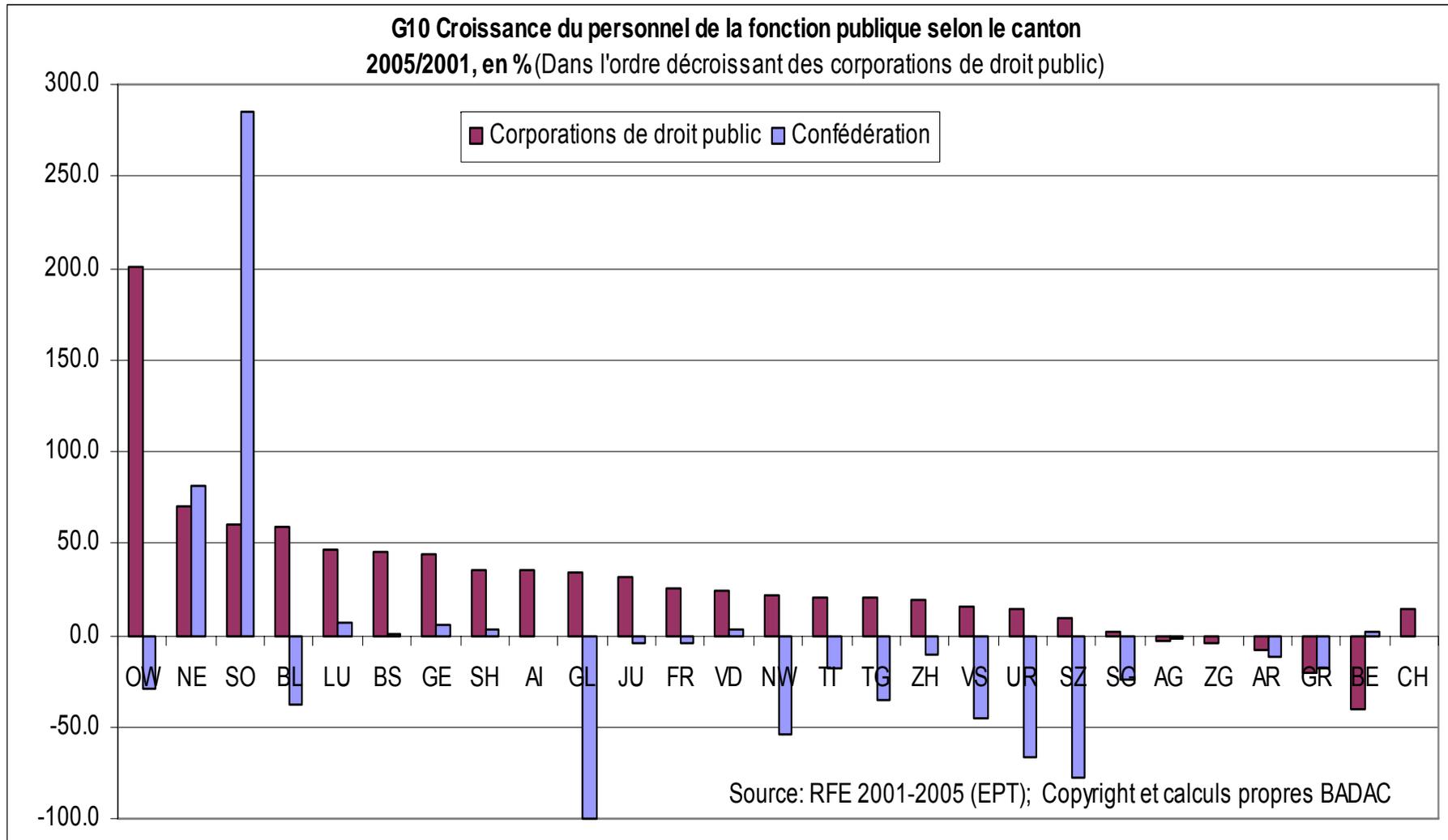


# Vers la cantonalisation...



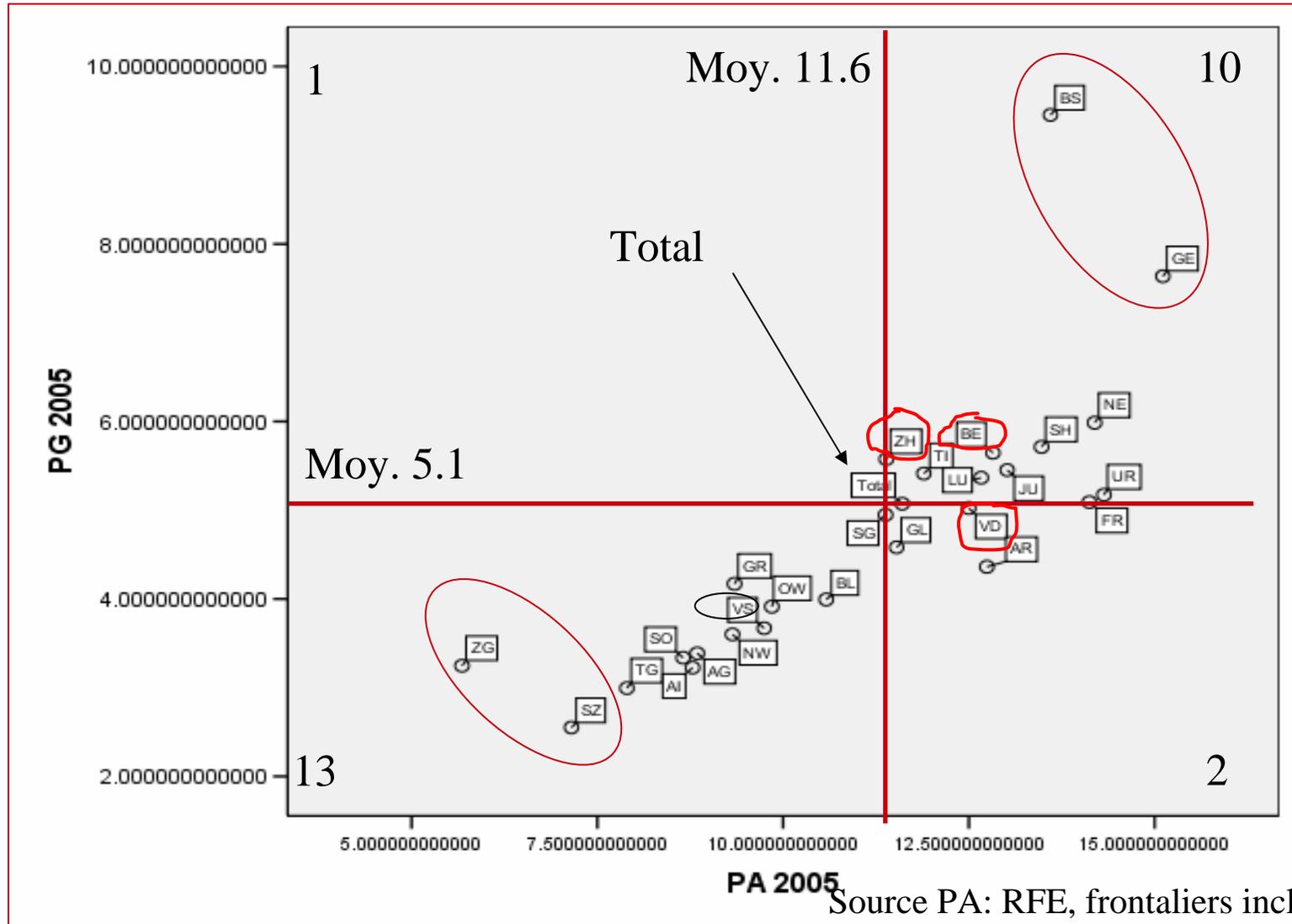


# Vers l'agentification?





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





## ■ Pause café

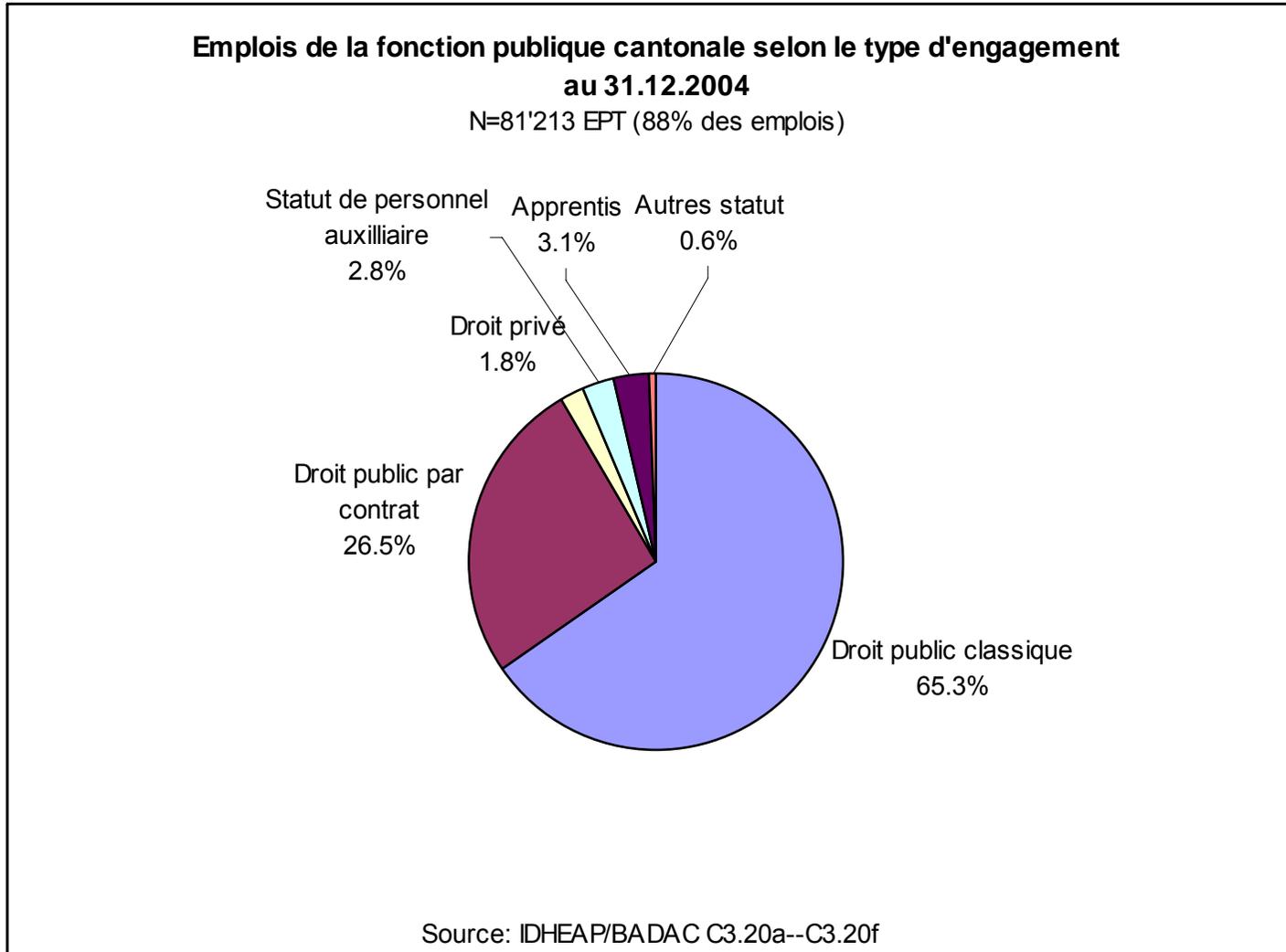


## 5. Profil du personnel des AP cantonales

- Type d'engagement
- Âge du personnel
- Genre
- Salaires
- Turn over

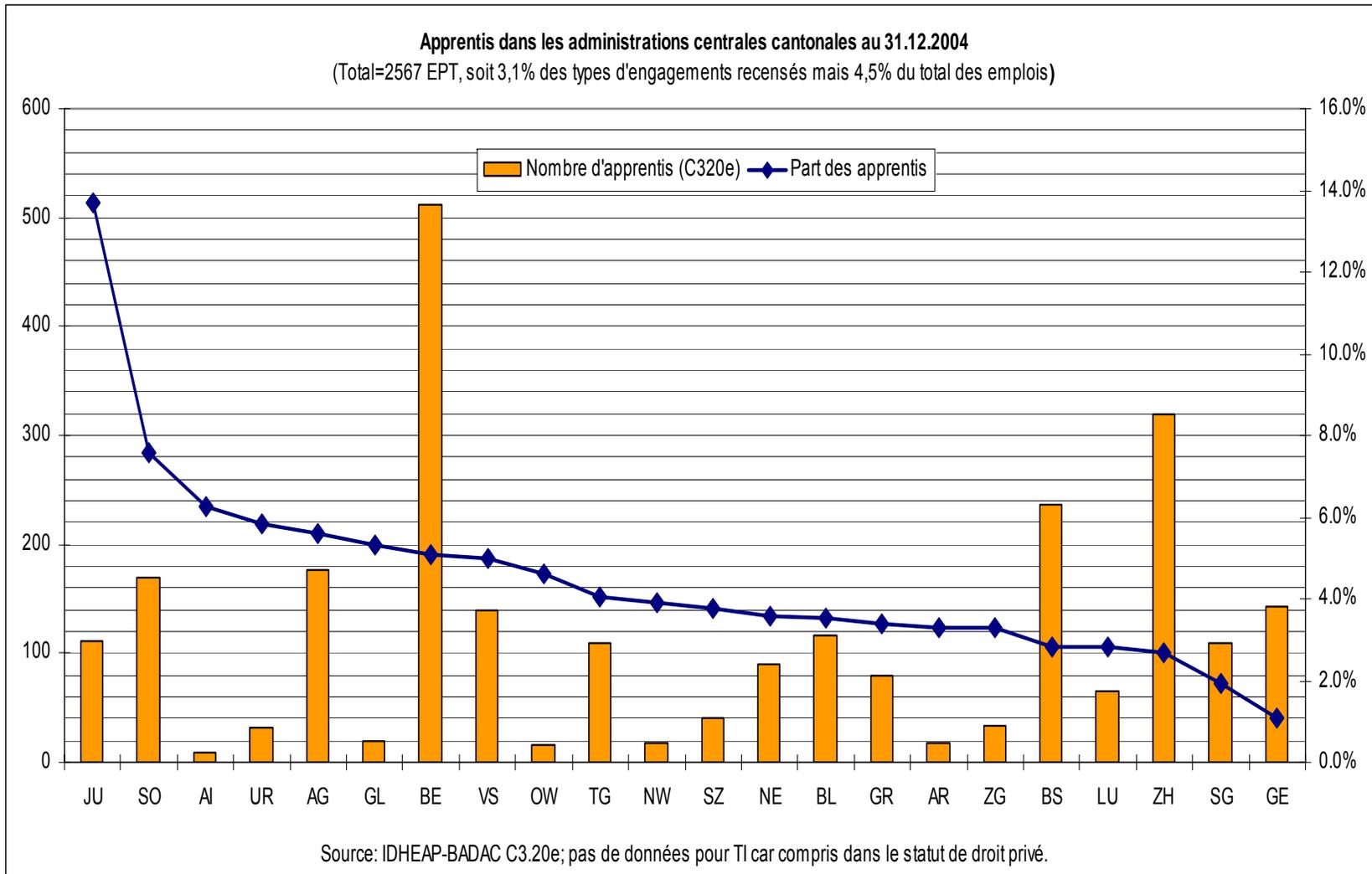


# Type d'engagement



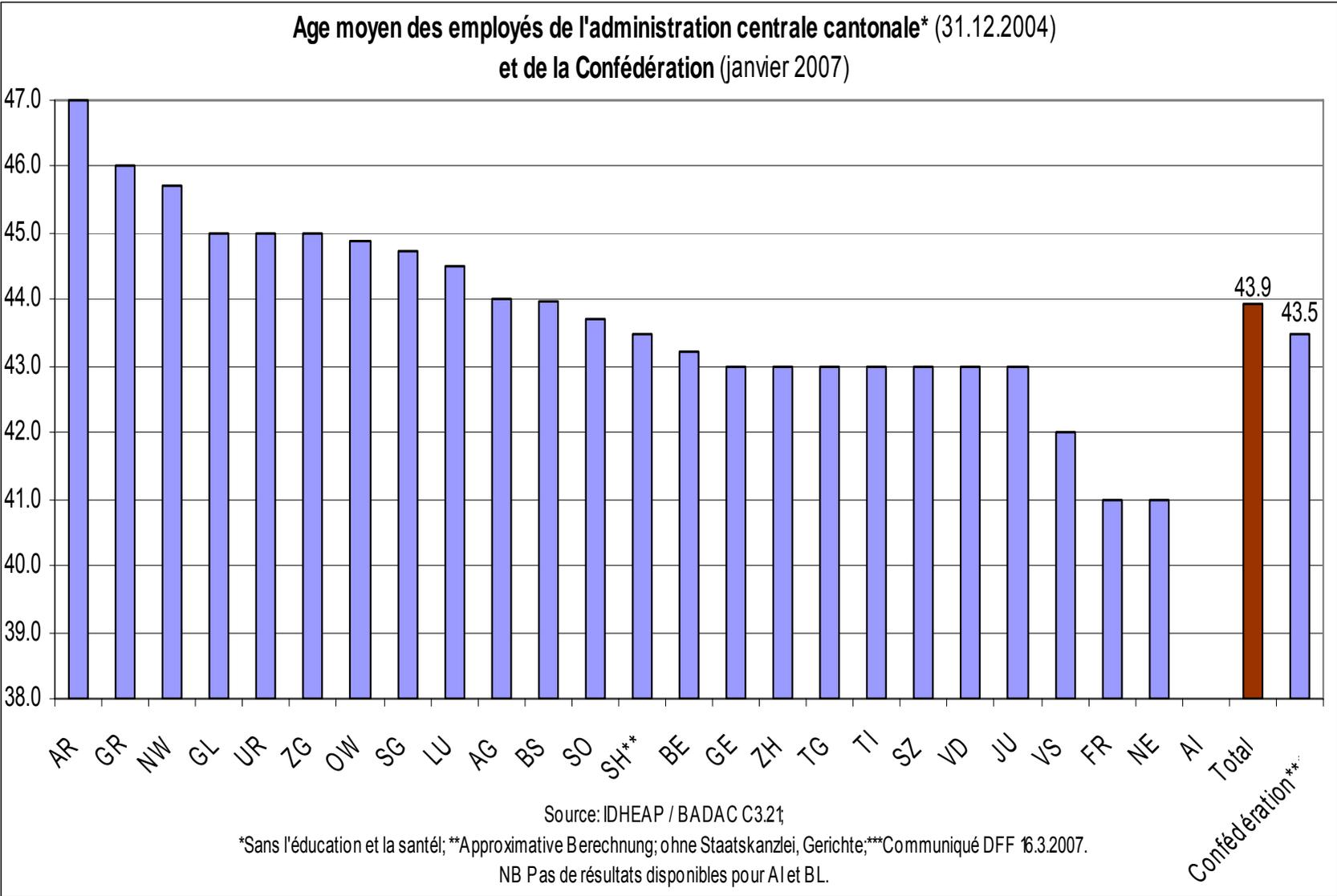


# Les apprentis

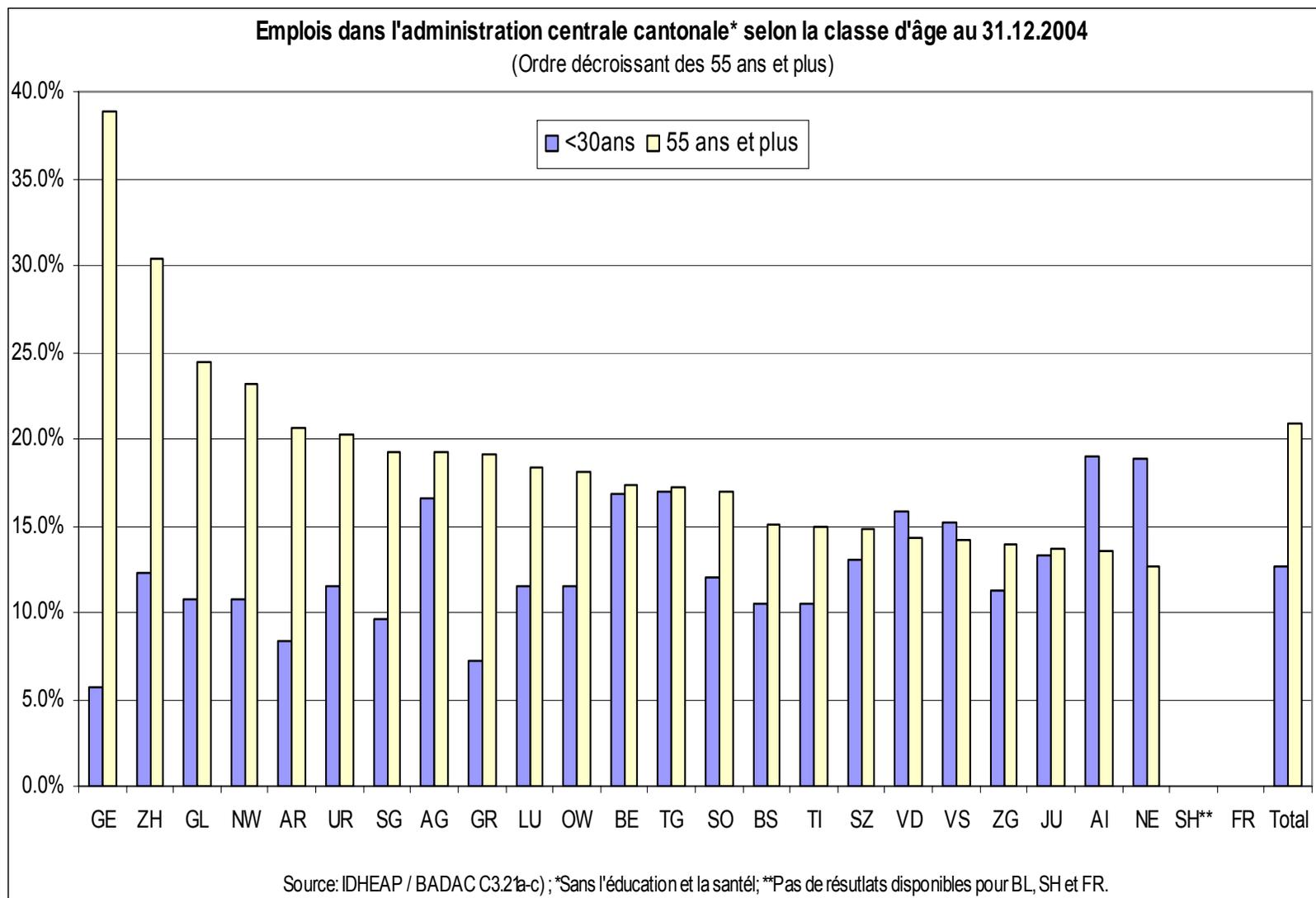




# Une moyenne d'âge relativement élevée

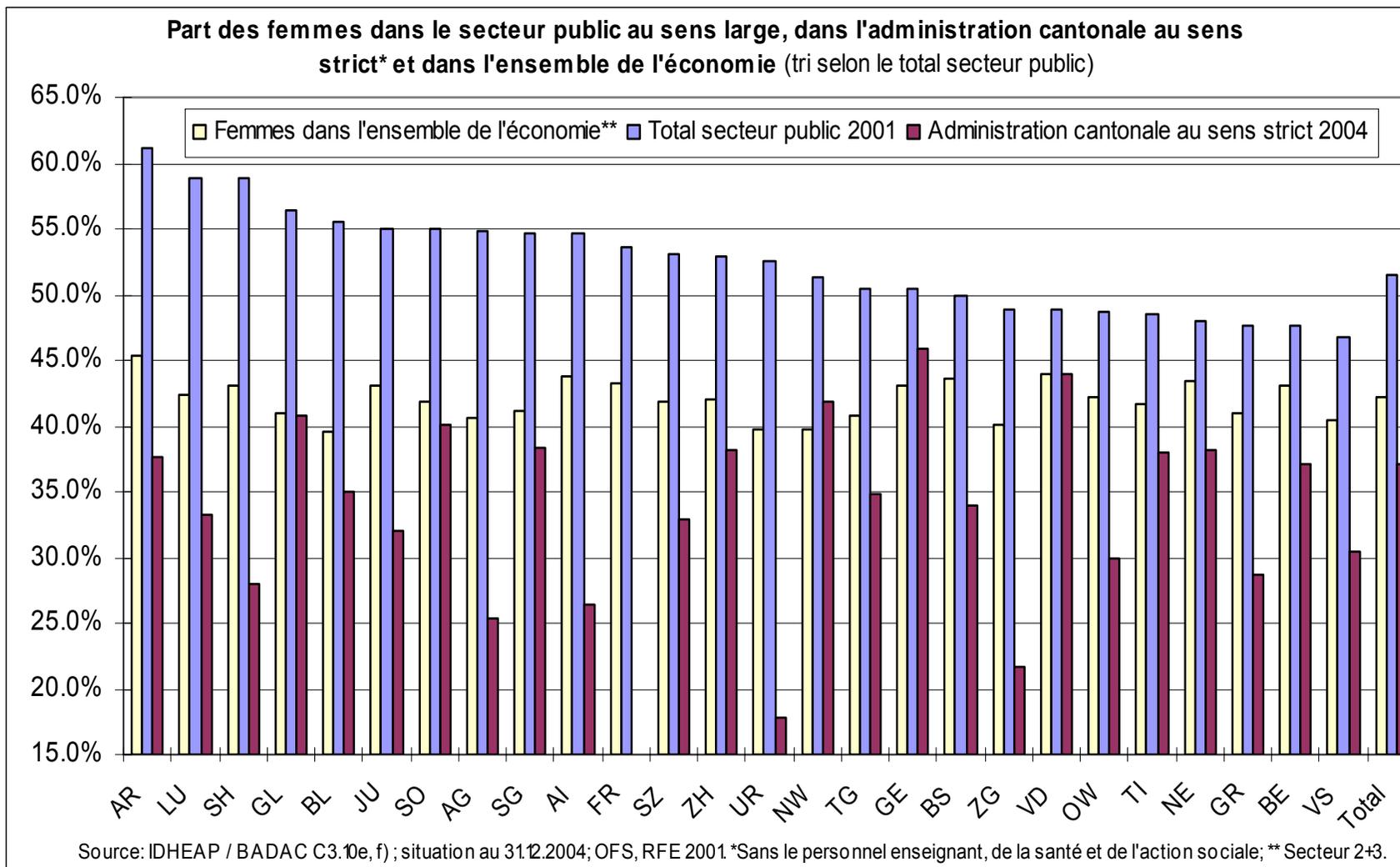


# Une administration vieillissante?



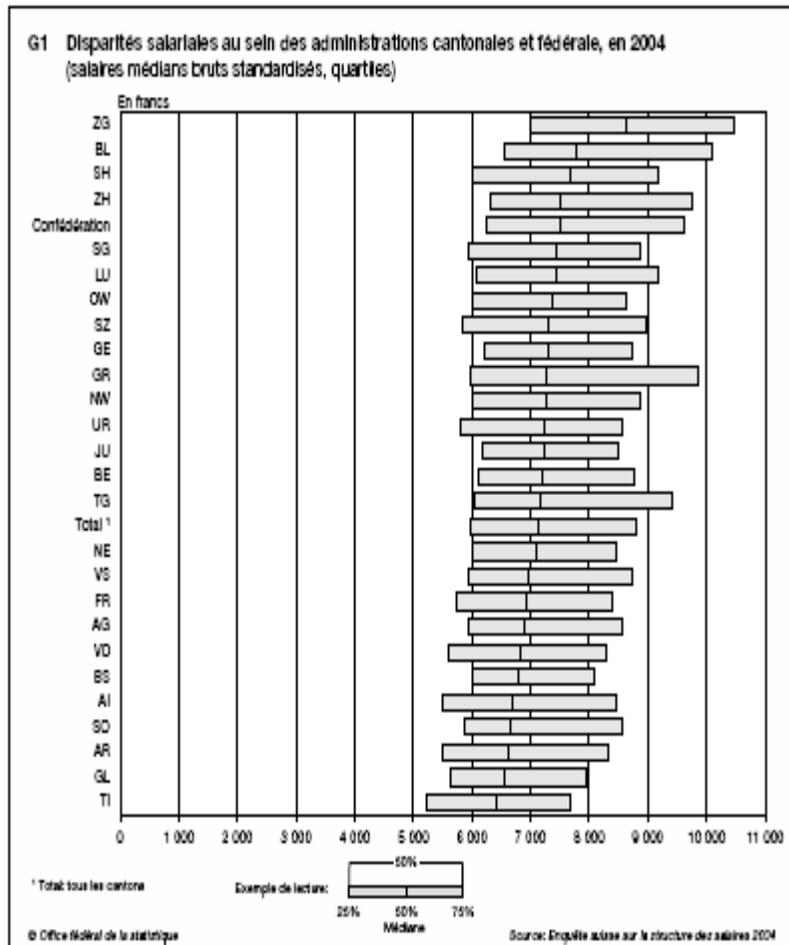


# Une source d'emplois importante pour les femmes

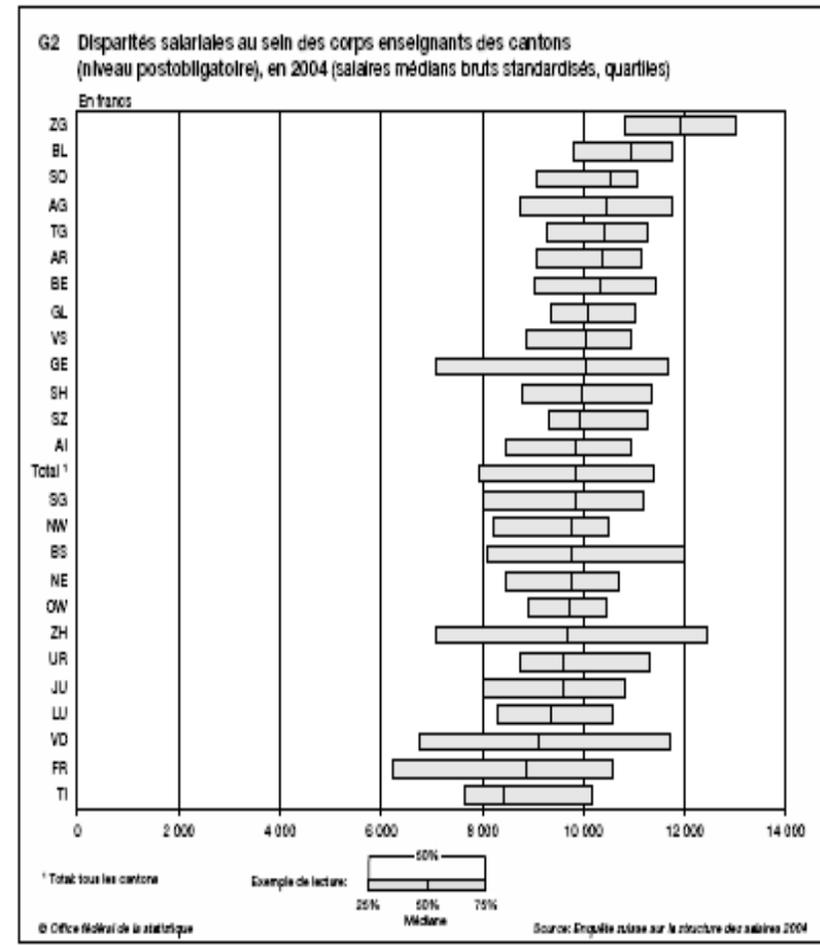


# Disparités salariales au sein de la fonction publique (w médian 2004)

## Administrations cantonales

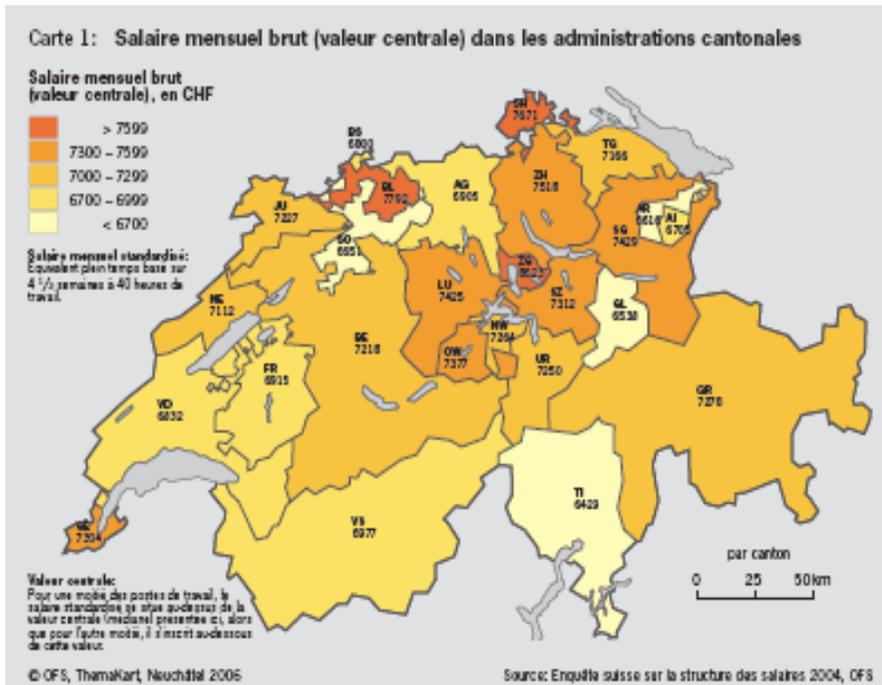


## Corps enseignant (niv. post.-oblig.)

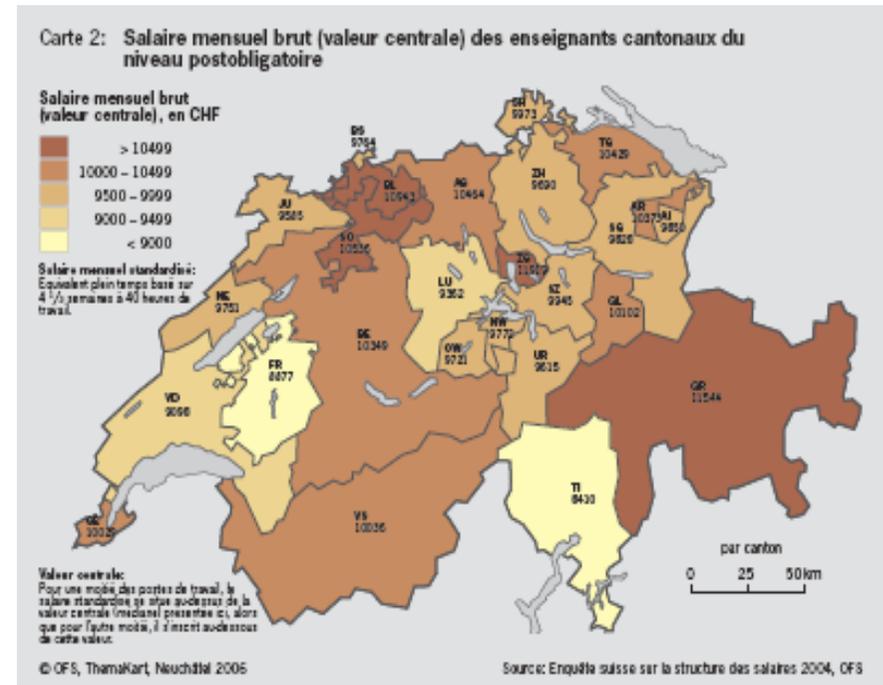


# Disparités salariales au sein de la fonction publique (w médian 2004)

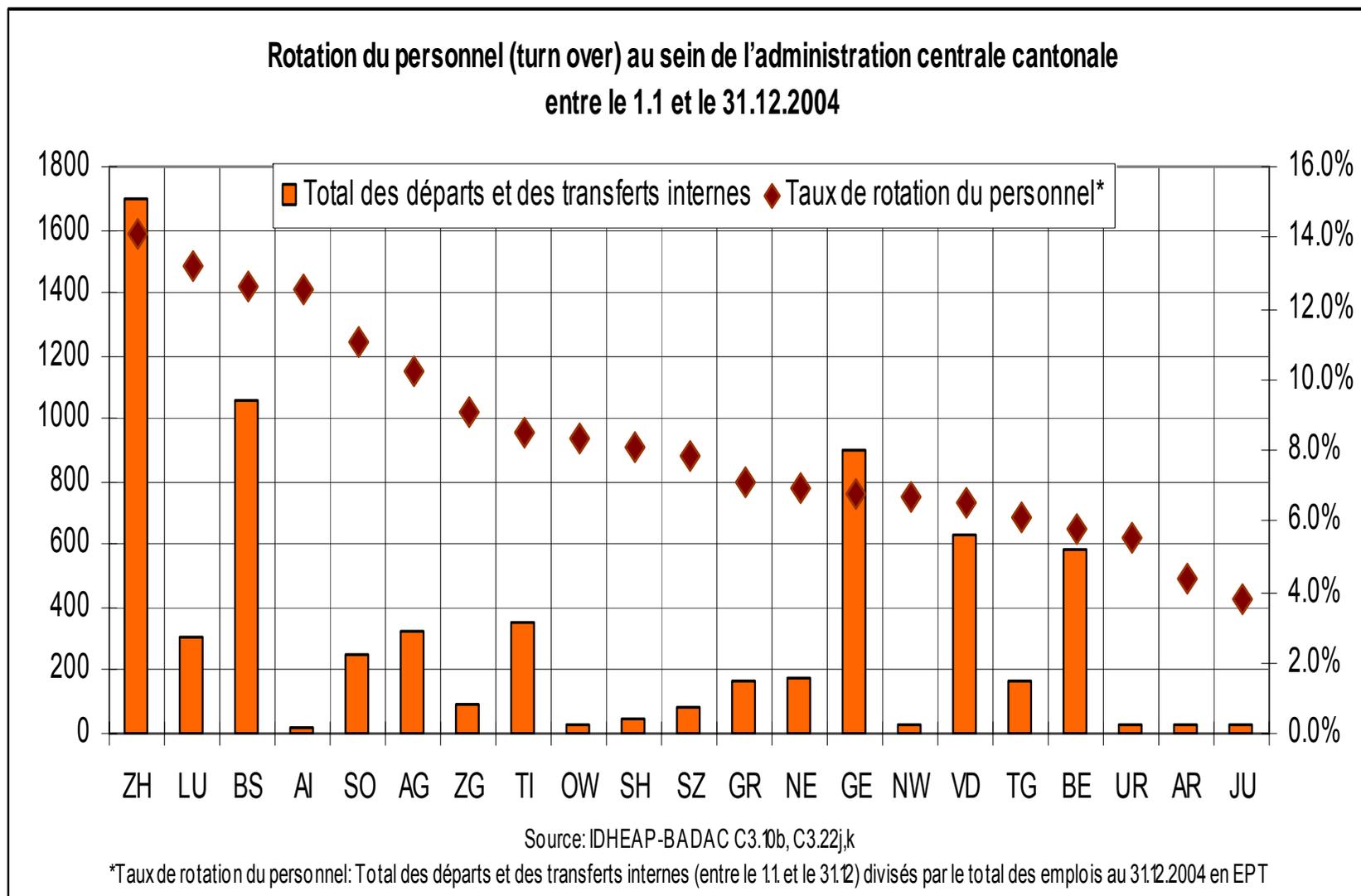
## Administrations cantonales



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



# « Turn over »





## 6 Modernisation des structures administratives

- Evolution des structures
- Type de services et fonctions



## Le contexte : nouveaux défis

- **Mondialisation, internationalisation, Europe (accords bilatéraux)**  
=> changements, modernisation
- **Pression secteur privé** (gestion entreprise)  
=> NGP modèle pour le secteur public?
- **Limites de la croissance du secteur public**  
CH depuis 2GM, (>300% depuis 1GM)
- **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, réorganisation permanente, flexibilisation du travail**
- **Fusions** communes / externalisation des tâches / PPP / agentification

# **Réduction de la 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					
	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%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	<b>26</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

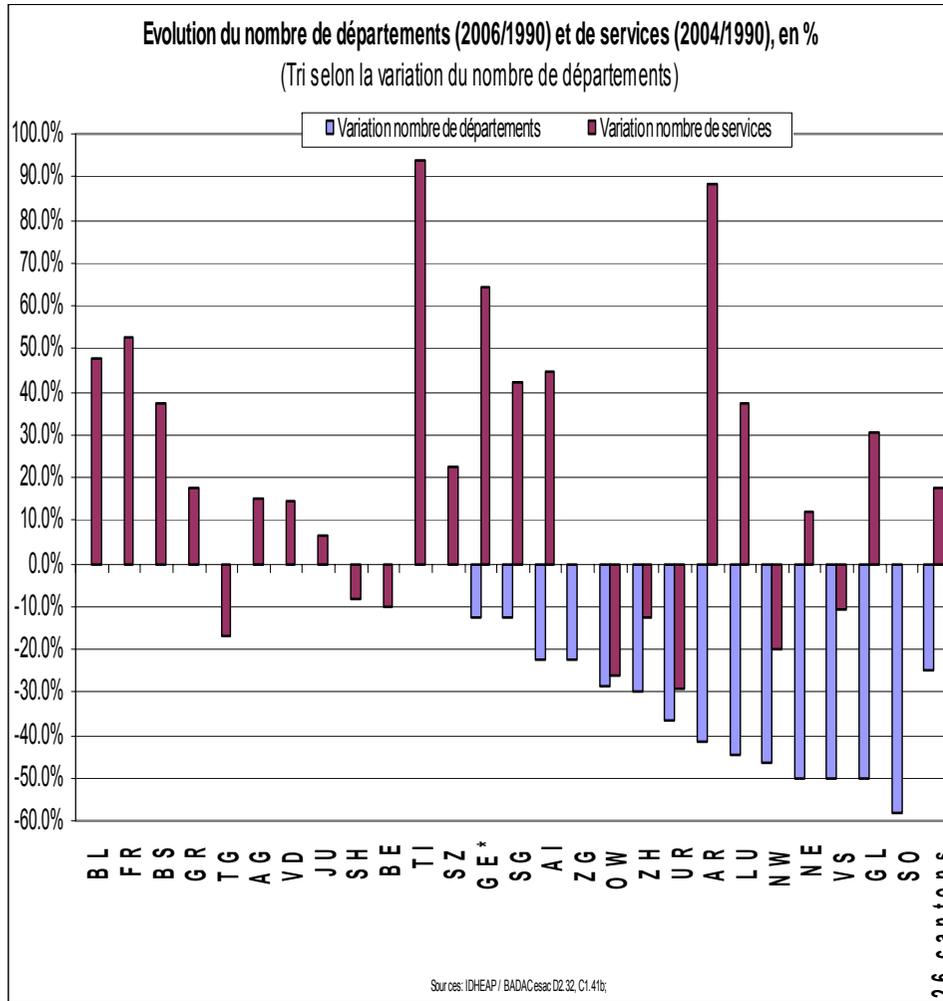
Source: IDHEAP-BADAC, D2.32



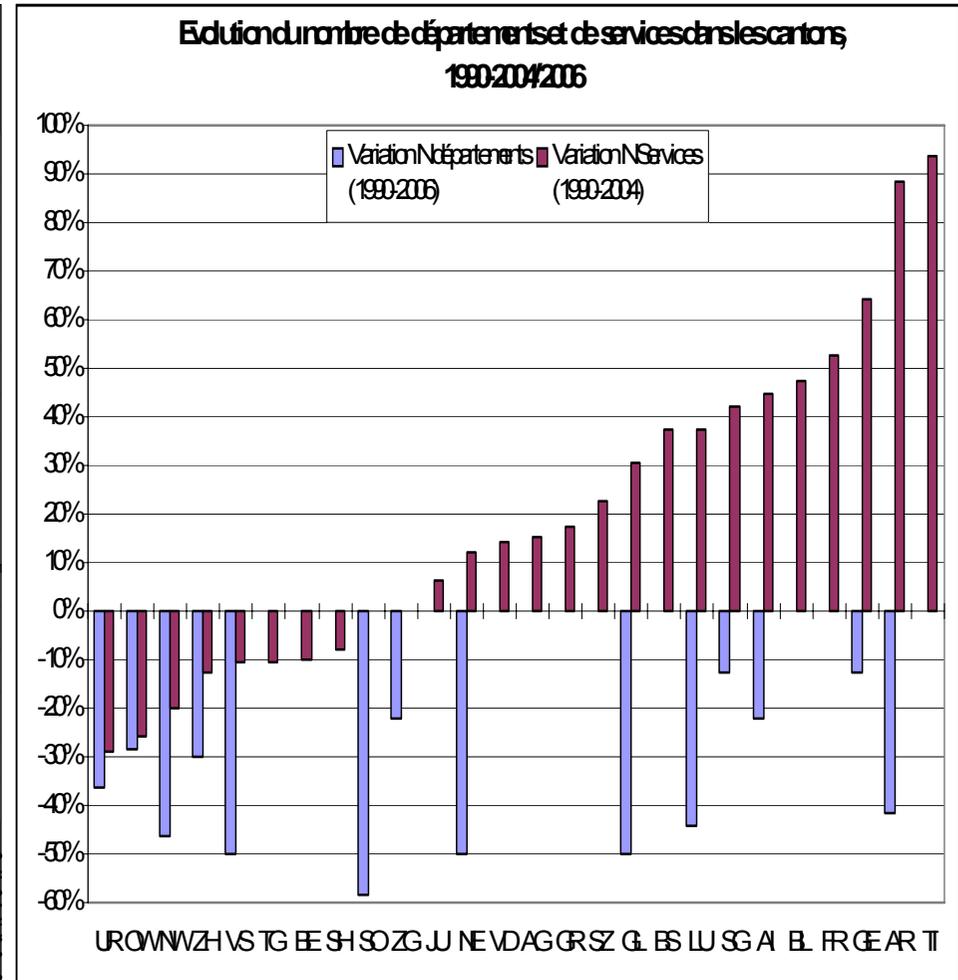
# ...et augm. du nombre de services

## Tendance 1990-2006

### Départements

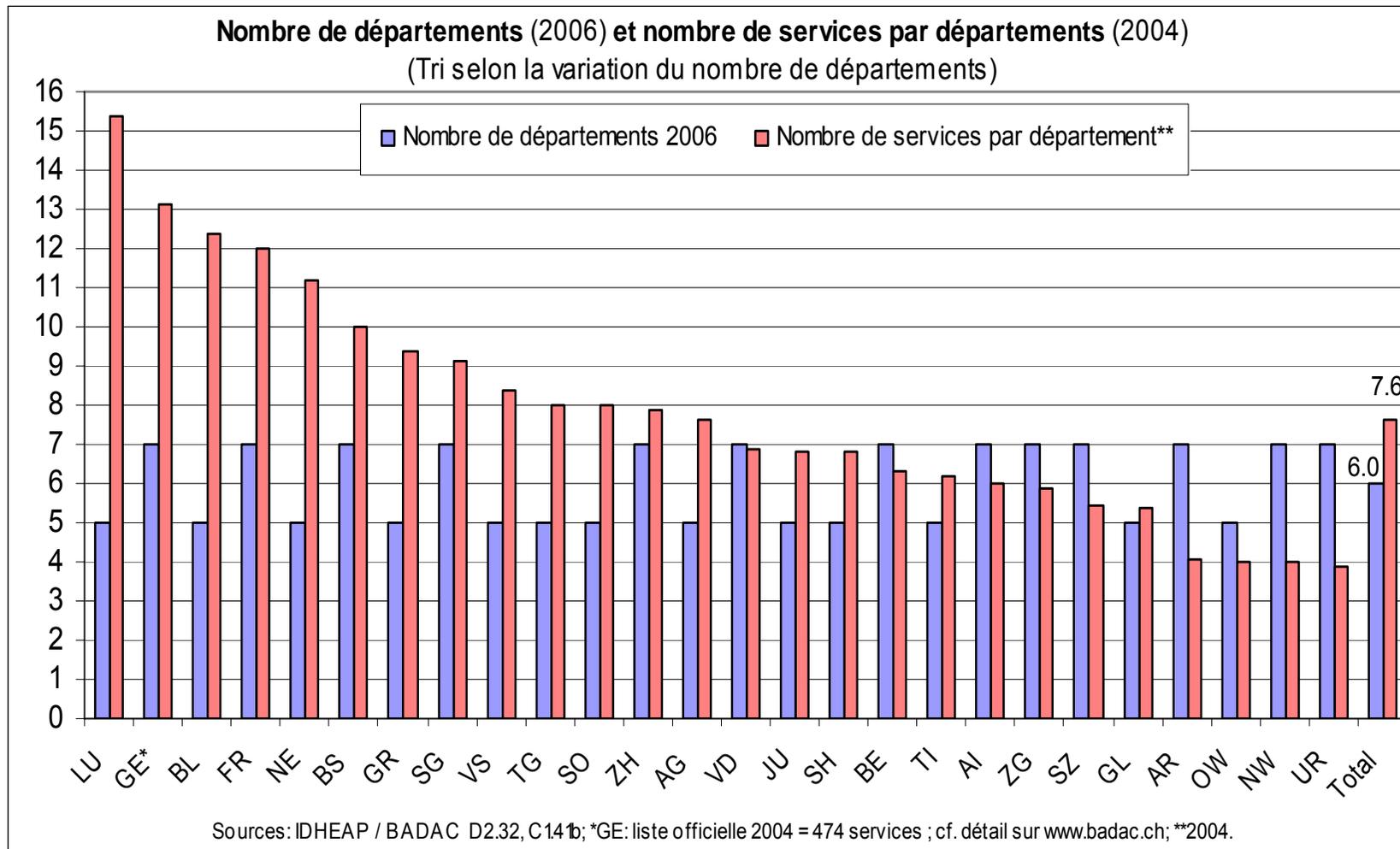


### Services





# Nombre de services par département 2004





## 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

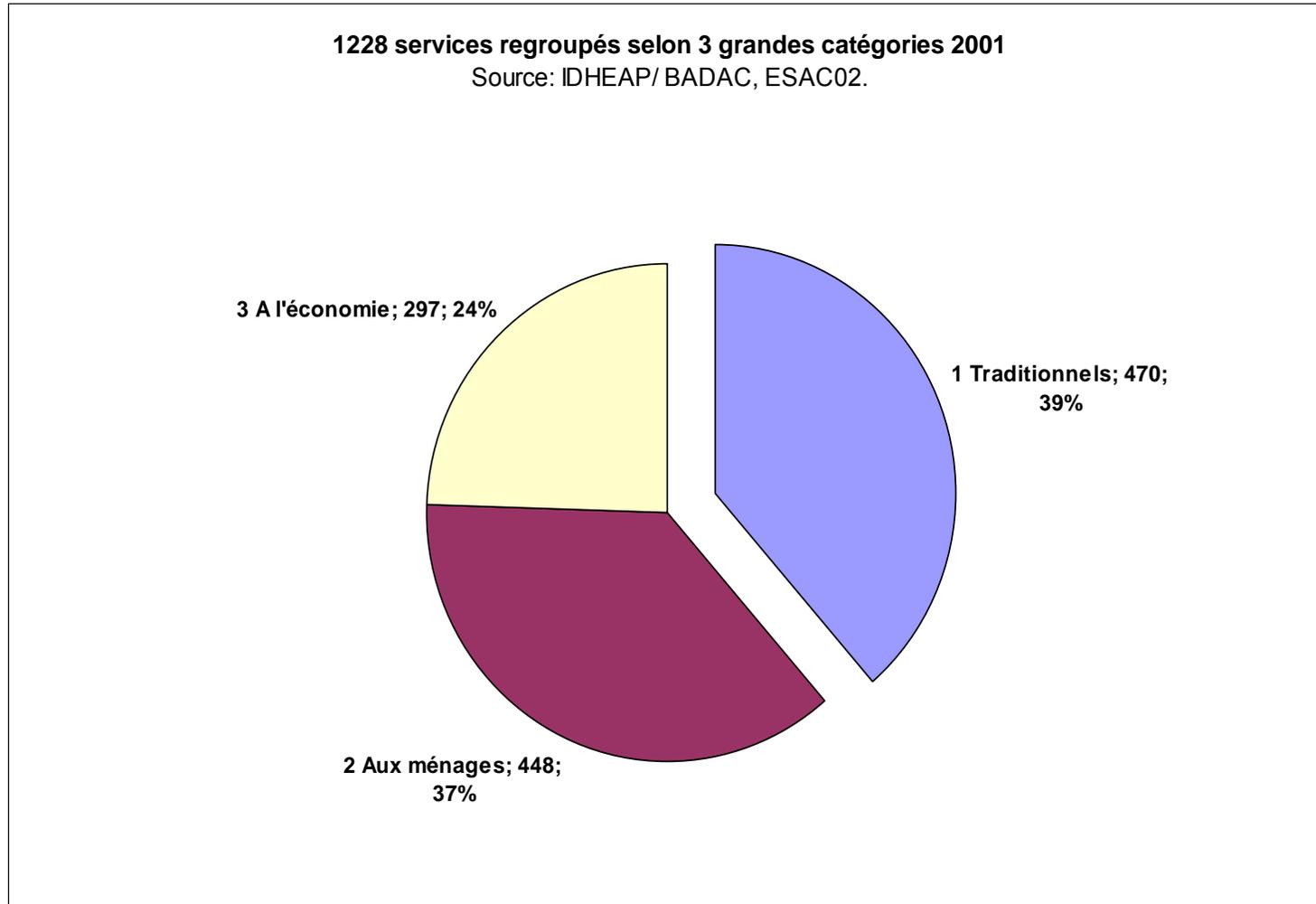
T 12: *Départements multifonctionnels "divers/mixtes" en 2001*

Canton	Appellation	Effectifs en EPT
<b>AG*</b>	Departement des Innern	1'375
<b>AR*</b>	Direktion des Innern	10
<b>BE***</b>	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion des Kantons Bern	163
<b>BS**</b>	Wirtschafts- und Sozialdepartement	1'335
<b>FR***</b>	Direction de l'économie, des transports et de l'énergie	430
<b>FR</b>	Direction de l'intérieur et de l'agriculture	326
<b>GE</b>	Département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement	611
<b>GL***</b>	Direktion für Landwirtschaft, Wald und Umwelt	18
<b>JU**</b>	Département de la justice et des finances	165
<b>LU***</b>	Justiz-, Gemeinde und Kulturdepartement	170
<b>NE**</b>	Département des finances et des affaires sociales	423
<b>NE***</b>	Département de la justice, de la santé et de la sécurité	708
<b>NW**</b>	Landwirtschafts- und Umweltdirektion	28
<b>SG</b>	Departement für Inneres und Militär	233
<b>SH*</b>	Departement des Innern	51
<b>SO*</b>	Departement des Innern	690
<b>SO**</b>	Bau- und Justizdepartement	420
<b>SZ*</b>	Departement des Innern	29
<b>TG**</b>	Departement für Finanzen und Soziales	600
<b>TI</b>	Dipartimento delle istituzioni	1'273
<b>TI**</b>	Dipartimento delle finanze e dell'economia	1'071
<b>VD</b>	Département des institutions et des relations extérieures	1'204
<b>VS***</b>	Département des finances, de l'agriculture et des affaires extérieures	403
<b>VS</b>	Département de l'économie, des institutions et de la sécurité	768
<b>ZG*</b>	Direktion des Innern	93
<b>ZH**</b>	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 02: D1.10



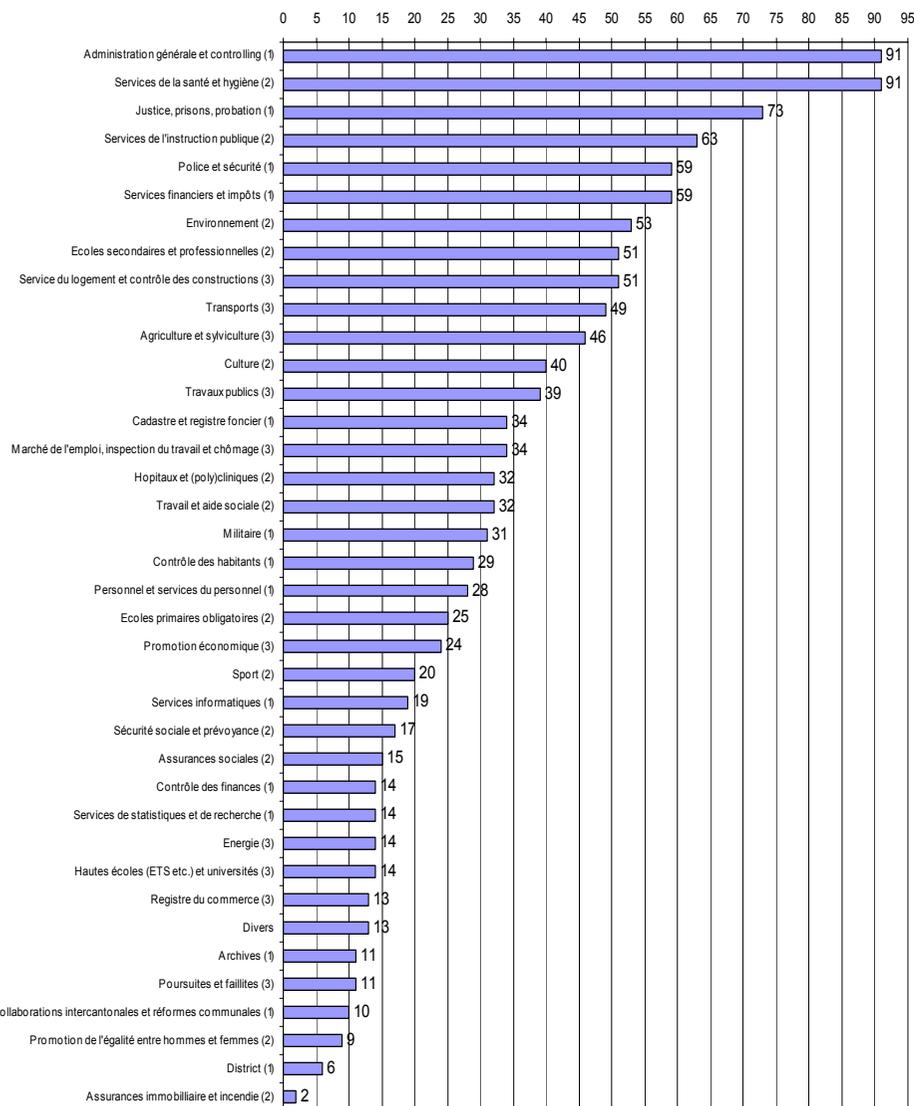
# Les services cantonaux par catégorie 2001



# Les services par fonction 2001

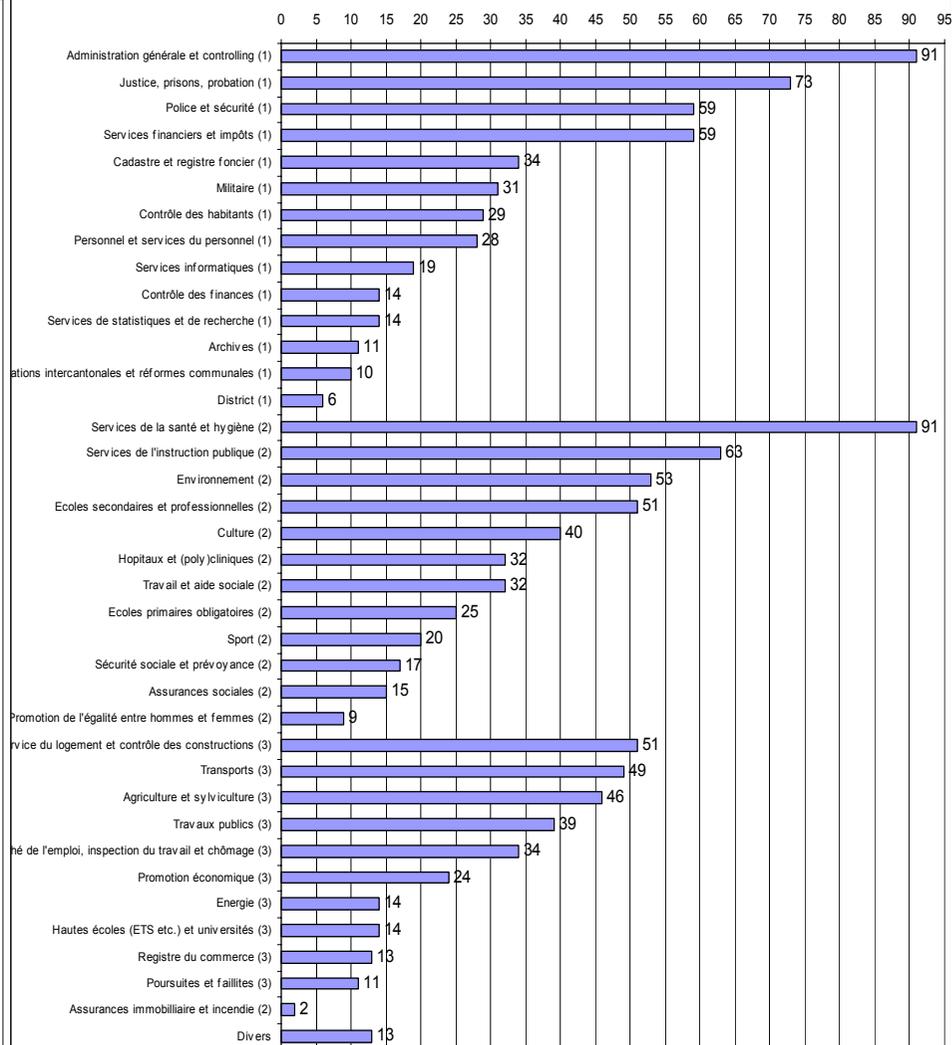
1228 services cantonaux classés selon 3 grandes catégories  
et regroupés dans 38 types 2001

(Ensemble des cantons; N=1228; C1=470 (39%), C2=448 (37%), C3=297 (24%))



1228 services cantonaux classés selon 3 grandes catégories  
et regroupés dans 38 types 2001

(Ensemble des cantons; N=1228; C1=470 (39%), C2=448 (37%), C3=297 (24%))





# Conventions intercantionales (« fédéralisme coopératif »)

- Conférences
- Concordats

# Principales conférences intercantonales (1897-1993)

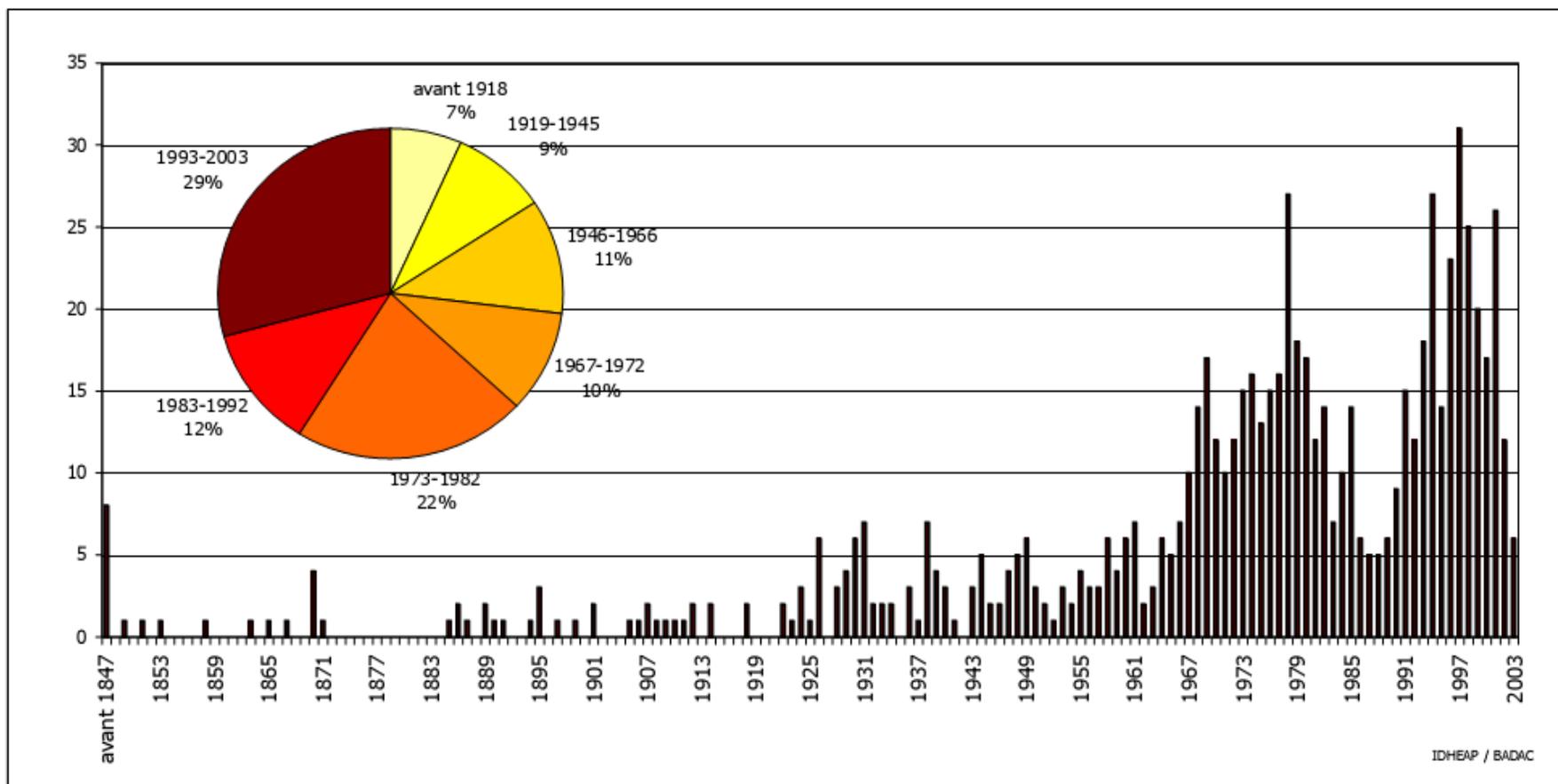
Gründung	Konferenzname	Stellen (Vollzeit)
1897	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)	38,4
1900	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (SSK)	0,0
1903	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD)	3,7
1919	Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK)	11,0
1922	Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK)	1,1 (Mandat)
1922	Landwirtschaftsdirektoren-Konferenz	0,2
1928	Konferenz der Kantonalen Militär- und Zivilschutzdirektorinnen und -direktoren (MZDK)	-
1929	Finanzdirektoren-Konferenz (FDK)	1,2
1931	Konferenz der kantonalen Forstdirektoren (FoDK)	0,4 (Mandat)
1943	Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren (SODK)	4,0
1944	Konferenz der kantonalen Vormundschaftsbehörden	0,5
1950	Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden im Zivilstandswesen (KAZ)	-
1954	Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK)	0,6
1971	Konferenz der Interkantonalen Vereinigung für die Kontrolle der Heilmittel	-
1979	Konferenz kantonaler Energiedirektoren (EnDK)	0,4
1992	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV)	0,8 (Mandat)
1993	Konferenz der Kantonsregierungen (KdK)	12,9
unbekannt	Regierungskonferenz zur Koordination des Feuerwehrwesens (RKKF)	-

*Tabelle 1: Liste der Direktorenkonferenzen sowie Regierungskonferenz, nach Gründungsjahr; Anzahl Beschäftigte im Jahr 2004 (umgerechnet auf Vollzeitstellen; KKJPD: Zahlen 2005)*

*Quellen: Verzeichnis der Mitglieder des Bundesrates – Verzeichnis der Regierungsräte der Kantone, Bundeskanzlei; Staatsarchiv Luzern ([http://www.staluzern.ch/vsa/ag\\_koko/inhalt\\_sys\\_d.html](http://www.staluzern.ch/vsa/ag_koko/inhalt_sys_d.html)); KdK 2004; eigene Recherchen*

# Evolution des concordats (1848-2003)

G 21: Année d'entrée en vigueur des concordats qui existent encore aujourd'hui (état fin 2003)

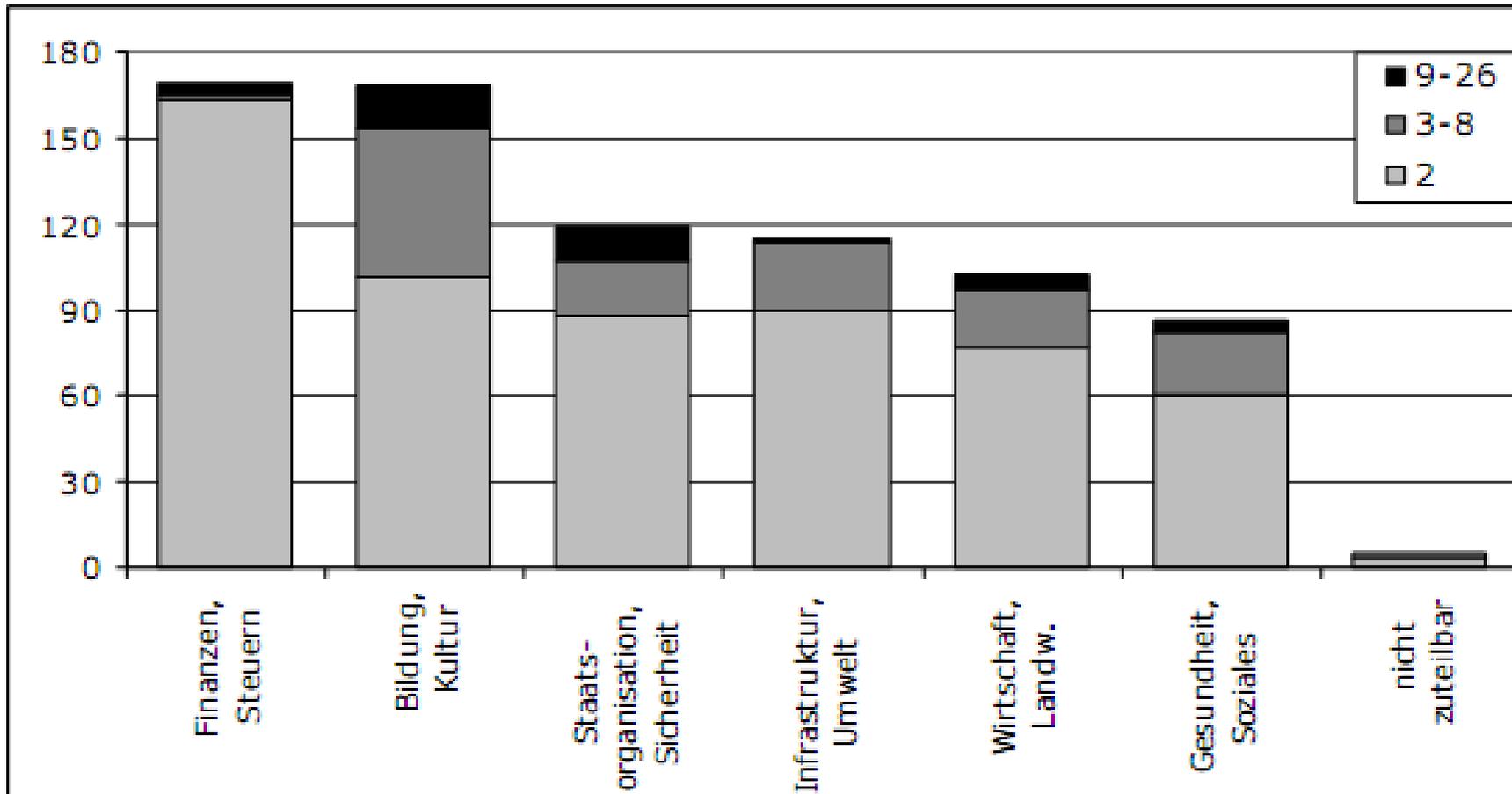


Sources: Banque de données de l'Institut du fédéralisme, recherches BADAC

Graphique tiré de:

Bochsler et al. (2004). *Les cantons suisses sous la loupe. Autorités, employés publics, finances*. Berne: Editions Haupt, p. 94.

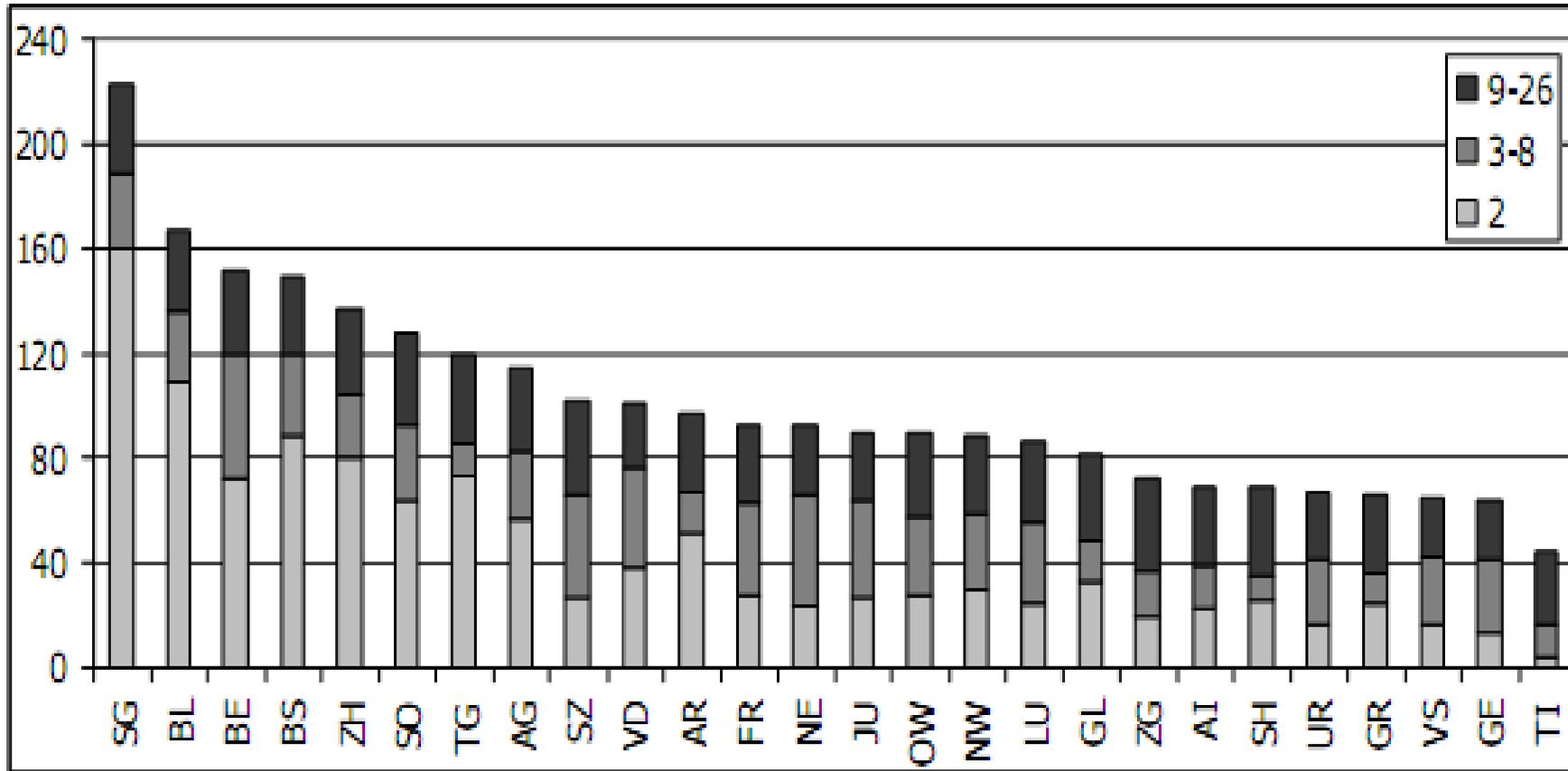
# Concordats selon la taille\* et le domaine (état 2005)



Grafik 2: Konkordate nach Konkordatsgrösse und Fachbereichen. (Stand 2005)

\*Taille: nombre de cantons signataires

# Concordats selon la taille\* et le canton (état 2005)



Grafik 4: Anzahl Konkordate nach Kanton und Konkordatsgrösse.

\*Taille: nombre de cantons signataires

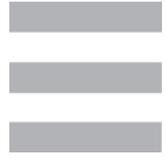


## Concordats d'au moins 2 cantons selon la distance (état 2005)

Distanz zwischen Kantonen	Anzahl gemeinsame Konkordate (Total) (Durchschnitt; Standardabweichung)	Anzahl gemeinsame kleine Konkordate (max. 4 Kantone)
<30 km [N=22]	52.8 (4.1)	12.5 (3.5)
30-60 km [N=51]	40.1 (1.7)	5.8 (1.0)
60-100 km [N=108]	30.5 (0.7)	1.6 (0.3)
>100 km [N=144]	24.6 (0.5)	0.6 (0.1)

*Tabelle 2: Distanz zwischen den Kantonen (Luftdistanz der Kantonshauptorte) und Anzahl Konkordate, an denen zwei Kantone beteiligt sind. (N=325 Kantonspaare; gezählt wurde jeweils die Anzahl Konkordate an denen beide Kantone des jeweiligen Kantonspaares beteiligt sind.)*

*Quellen: Bundesamt für Statistik, GEOSTAT, für die Geokoordinaten; eigene Datenbank.*



# Conclusions, partie « Cantons »



## Conclusion (1): Le « modèle suisse »

- **Découpage fédéraliste** suisse, particulièrement propice à l'analyse comparative (Europe miniature)
- Cantonalisation
- Fédéralisme d'exécution et coopératif
- **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** (15%; 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, agentification
- **Taille de l'Etat** pas forcément lié à la taille de la population mais plutôt à la culture, 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 (1945-2005) :**
  - baisse relative de la part du secteur public...
  - forte baisse de la part de la Confédération (40 > 11%)
  - accroissement du niveau institutionnel intermédiaire (les cantons: 27 > 42%) (i.e ALLEMAGNE, CANADA, BELGIQUE)
  - Stabilité de la part des communes (33 > 35%)
  - baisse de la part des sociétés publiques (privatisation partielle ou complète, agentification)
  - Accroissement des corporation de droit public
  - Deux secteurs importants: éducation et santé



## Conclusion (4) Modernisation des structures

- **Restructurations 1990-2004:**
  - diminution du nombre des département (-21%) (1 dpt/CE)
  - augmentation du nombre de services (+20%; surtout AR, BL, GR, NE, SG); Profil à 5 départ. (12 cantons), 7 départements (11)
  - Raccourcissement des cycles de réformes (10 ans à 5 ans, à 3 ans...)
- **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)
- **Renforcement des organes d'état-majors, de gouvernance**  
(Chancelleries et secrétariats de département)
- 1980-2000:  
multiplication des tâches, augm. surtout dans le social et la santé
- 2001-2008:  
bureaucratie libérale..., standardisations, contrôles



## 7. Zoom sur les communes

1. Caractéristiques
2. Les systèmes politiques
3. La politique
4. Les réformes



## Les communes dans le système fédéraliste

- ◆ En 1998, les **communes** sont **inscrites dans la Constitution (Art. 50)**
  - 1 **L'autonomie communale est garantie** dans les limites fixées par le droit cantonal.
  - 2 La Confédération tient compte des conséquences éventuelles de son activité pour les communes.
  - 3 Ce faisant, elle prend en considération la **situation particulière des villes, des agglomérations urbaines** et des régions de montagne
  
- ◆ Les **communes sont ancrées dans les constitutions cantonales**
  
- ◆ La grande majorité des cantons possède des **lois sur les communes**



## D'autres caractéristiques

- ◆ **Les communes se forment entre le 14ème et le 19ème siècle**
- ◆ Du “principe des bourgeois” au “principe des habitants” par la république helvétique (1804) => en 1874, les Suisses (hommes) deviennent égaux au niveau communal
- ◆ „Le **pluralisme** communal“
- ◆ **Autonomie** financière, autonomie en matière d'impôt



## Nombre et taille des communes suisses

2'721 communes dans 26 cantons (1.1.2007).

Médiane (2006): 919 habitants

Moyenne: 2'593 habitants

(Corippo: 20, Bister: 23)



## Nombre de communes par canton

### 2003, 2006, 2008

1-19 communes		20-49 communes		50-99 communes		100-199 communes		200 communes et plus	
BS	3	UR	20	NE	62 / 51	LU	107/97	GR	208/207
AI	6	AR	20	TG	80	SO	126/125	AG	231/229
OW	7	GL	29/27/3	JU	83 / 68	VS	160/153	FR	202/168
NW	11	SZ	30	BL	86	ZH	171	TI	238/196
ZG	11	SH	34/32	SG	90/89			VD	382/381
		GE	45					BE	400/398

2003/29.1.2006/1.10.2008



## Taille des communes et population

Gemeindegrösse	Anzahl Gemeinden		Anteil an der Bevölkerung	
	Absolut	In Prozent	Absolut	In Prozent
Bis 249	428	15.4	62181	0.8
250-499	438	15.8	161178	2.2
500-999	550	19.8	399383	5.4
1'000-1'999	535	19.3	765036	10.3
2'000-4'999	515	18.6	1621463	21.9
5'000-9'999	188	6.8	1311207	17.7
10'000-19'999	90	3.2	1257517	17.0
20'000-49'999	23	0.8	687905	9.3
50'000-99'999	3	0.1	220852	3.0
100'000 und mehr	5	0.2	928380	12.5
Alle Gemeinden	2775	100.0	7415102	100

Anmerkungen: Die Angaben beziehen sich auf den 31. Januar 2004. Zu diesem Stichtag weist das BFS die Einwohnerzahlen für 2775 Gemeinden aus.

Quelle: Bundesamt für Statistik (2004); Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung; Neuchâtel, eigene Berechnungen.



## Comparaison internationale 1950, 2001 (2007)

	1950	2001	Veränderung	Mittelwert Grösse	
■ Nord	Dänemark	1303	276	-79%	19381
	UK	2028	433	-79%	137440
	Belgien	2669	589	-78%	17384
	Deutschland	33932	13854	-59%	5931
	Niederlande	1015	537	-47%	29542
	Österreich	4065	2359	-42%	3437
	Norwegen	744	435	-42%	10295
	<b>Schweiz</b>	<b>3097</b>	<b>2867</b>	<b>-7%</b>	<b>2488</b>
■ Sud	Frankreich	37997	36565	-4%	1615
	Italien	7802	8100	+4%	7141

-14% (2007)



## L'autonomie communale

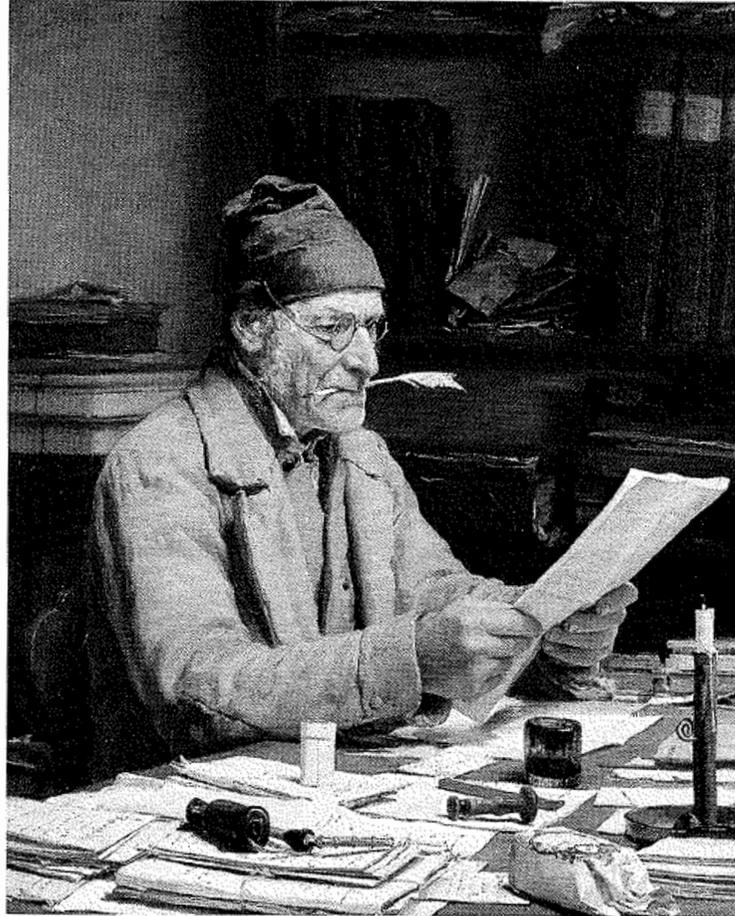
- **Juridique:** large marge de manoeuvre en matière d'organisation de la commune (p. ex. membres à l'exécutif)
- **Economique:** les dépenses communales par personne liées à la taille de la pop. et à la richesse

Enquête =>

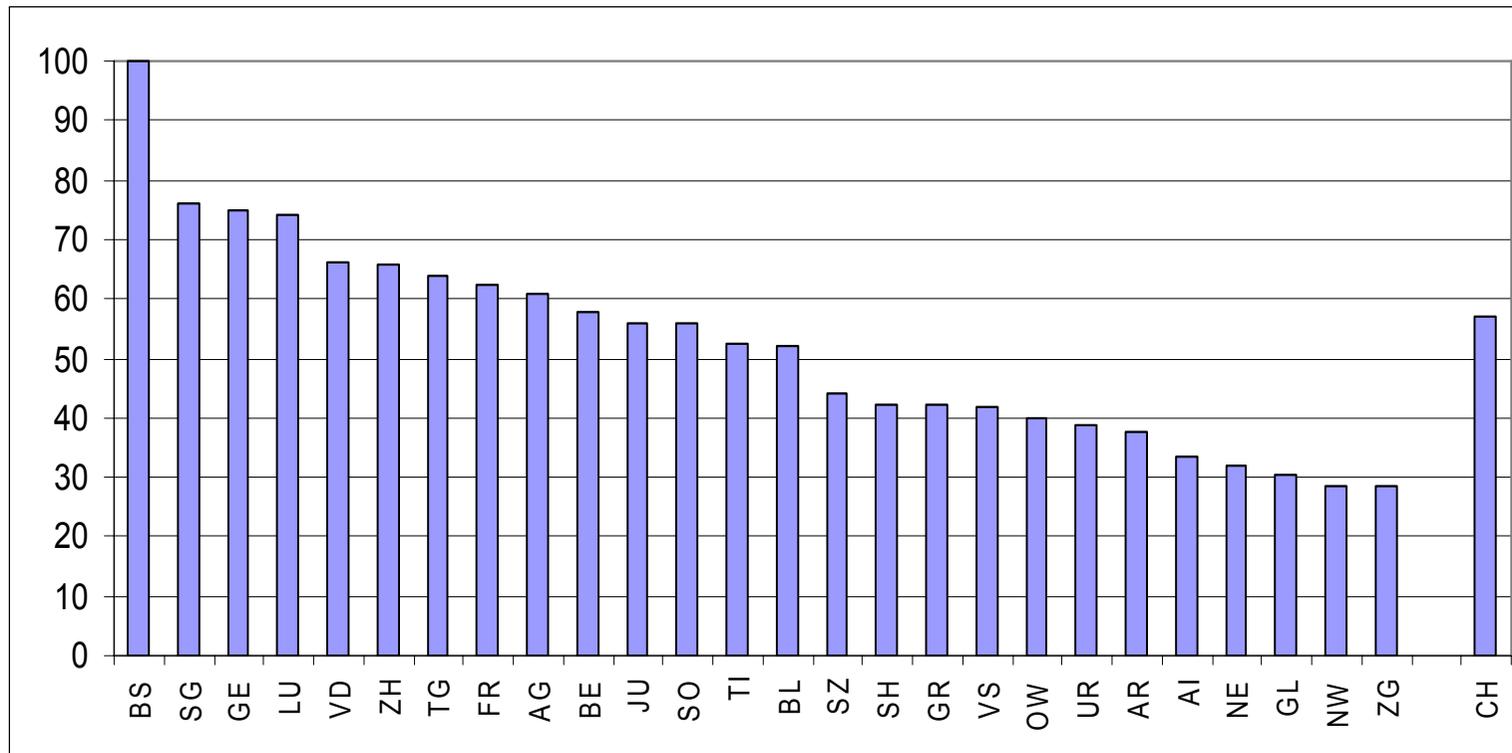
Evaluation des secrétaires communaux

# Enquêtes auprès des secrétaires communaux (1988, 1994, 1998, 2005, 2008)

Albert Anker 1831–1910  
Der Gemeindeschreiber



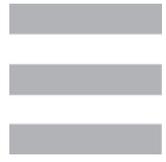
# Part des communes désirant plus d'autonomie (1998)



Ja vs. nein, N = antwortende Gemeindeschreiber, 1998, ZH z.B. 120

## Dans quels domaines le canton devrait accorder plus d'autonomie aux communes ?

Aufgabenbereich	Anzahl	In Prozent
Hochbau	820	66.1
allgemeine Verwaltung	555	44.8
Schule	476	38.4
Tiefbau	451	36.4
Abfall/Entsorgung	329	26.5
Abwasser/Kanalisation	316	25.5
Fürsorge/Sozialwesen	270	21.8
Kultur, Erholung, Sport	174	14.0
öffentliche Sicherheit	144	11.6
Gesundheitswesen	112	9.0
öffentlicher Verkehr	101	8.1
Versorgungsbetriebe	88	7.1
andere	97	7.8



## 2. Les systèmes politiques

- Assemblée ou parlement
- Le Conseil communal



## Assemblée ou parlement

	1988	2005
Assemblée	83.7	<b>81.9</b>
Parlement	16.3	18.1
Total	100.0	100.0
	3022	2775

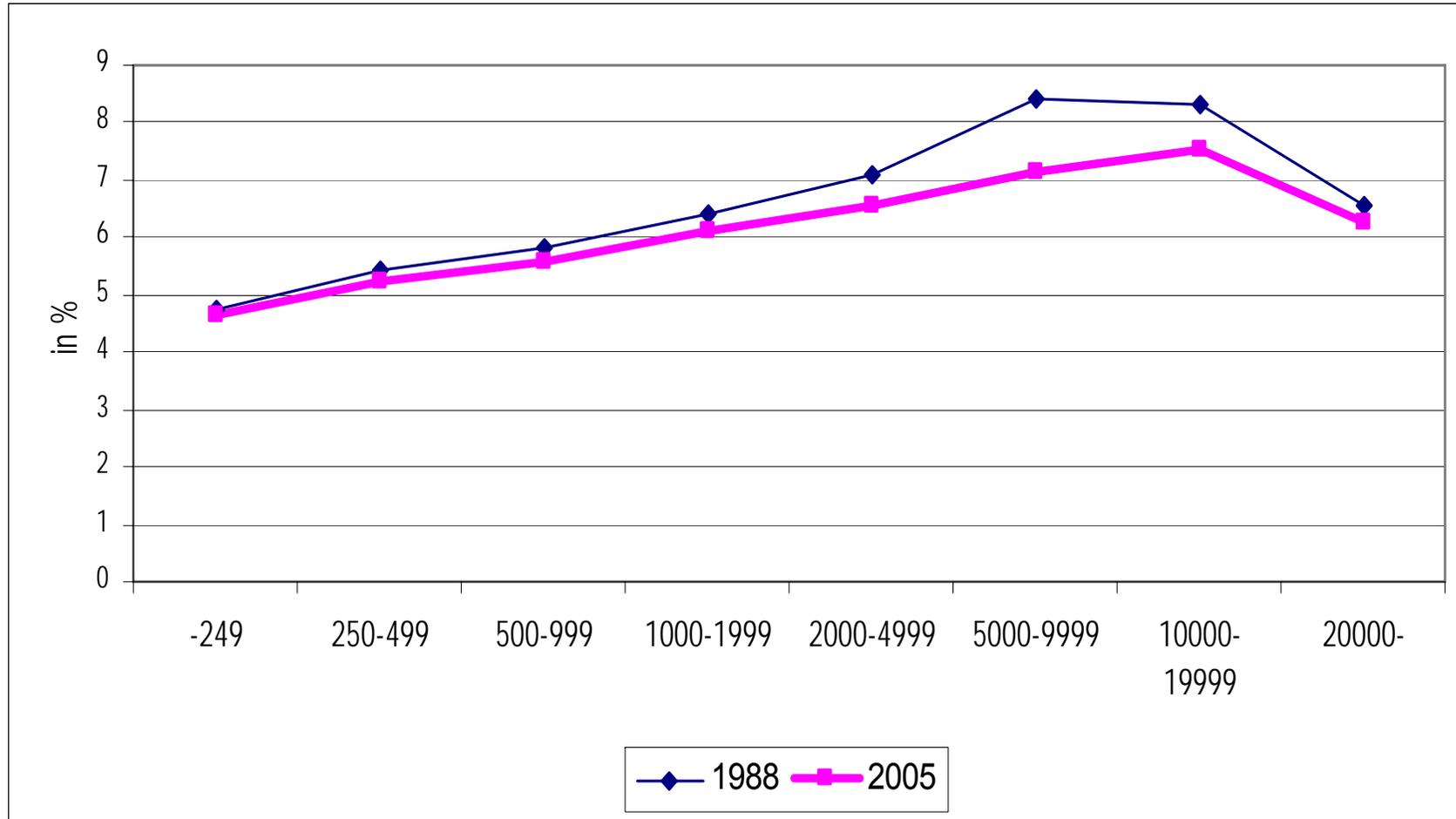


## La taille de l'exécutif (1988)

Anzahl Sitze	%		Anzahl Sitze	%
<b>3</b>	<b>7.2</b>	GE	11	1.8
<b>5</b>	<b>55.9</b>	VD	12	0.5
6	0.4		13	0.4
<b>7</b>	<b>24.1</b>		15	0.3
8	0.1		16-30	0.5
<b>9</b>	<b>8.4</b>			
10	0.2		Total	100
			N=	2428



# Taille de l'exécutif et taille de la commune





## Mode d'élection de l'exécutif communal (1988)

	En %	N
Urnes	81.4	1984
Assemblée communale	16.4	400
Parlement (NE)	2.1	52
Total	100	2438



## Le système électoral (pour l'exécutif)

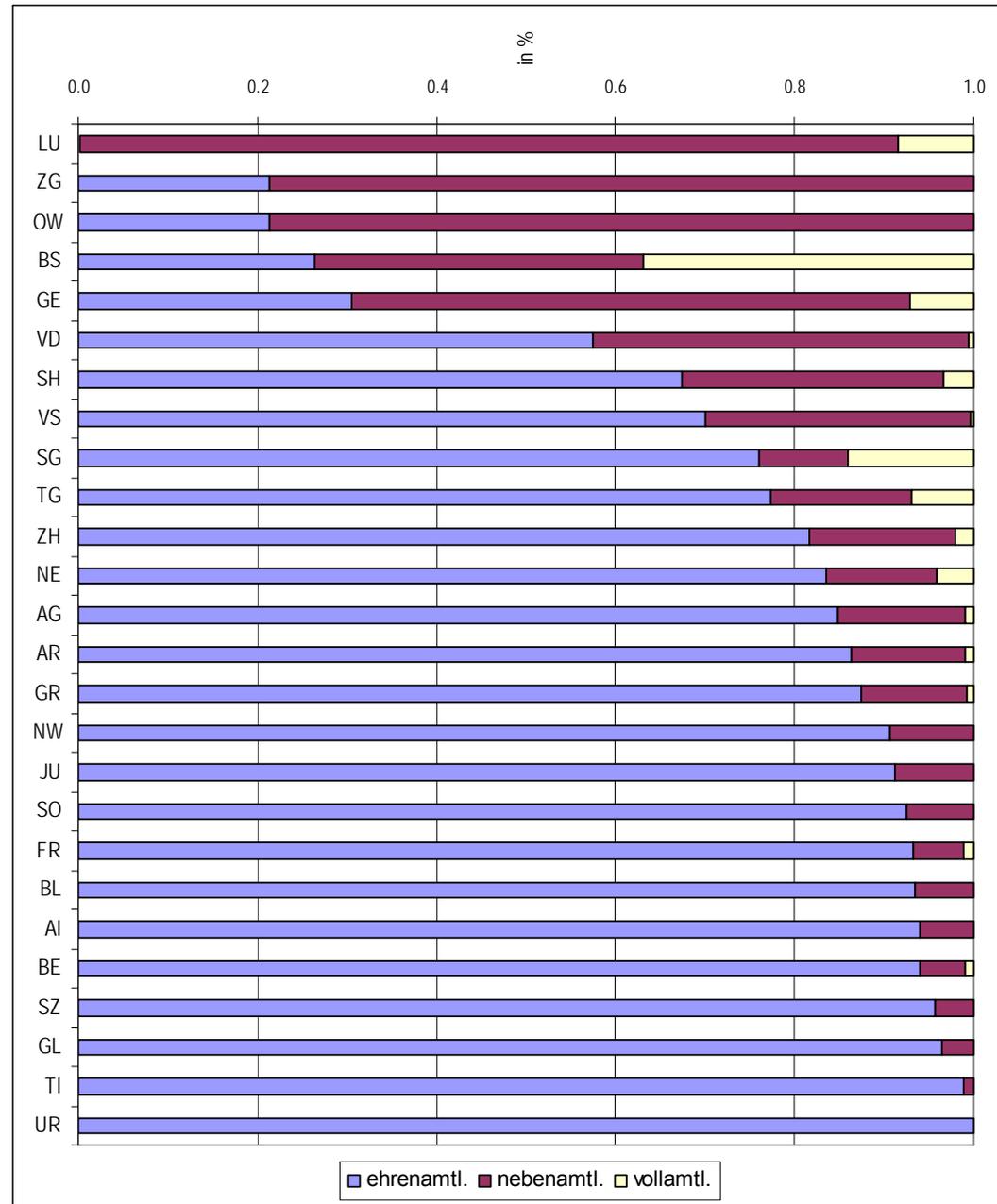
	1988			1998	
	in %	N		in %	N
<b>Majorz</b>	<b>71.6</b>	<b>1695</b>		<b>70.3</b>	<b>1654</b>
Proporz	28.4	671	TI, ZG...	29.7	698
Total	100.0	2366		100.0	2352

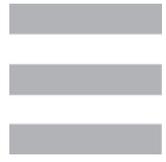
# **Pourcentage de membres de l'exécutif qui exercent leur fonction à titre honorifique (bénévolement), à mi-temps ou à plein-temps (2005)**

	<i>bis</i> 500	500-1999	2000- 4999	5000- 9999	10000- 19999	20000-	<i>Total</i>
<b>Bénévolat</b>	<b>87.5</b>	<b>87.5</b>	<b>77.6</b>	<b>72.0</b>	<b>52.0</b>	<b>4.8</b>	<b>81.5</b>
Mi-temp	12.5	12.3	20.3	24.0	42.1	47.9	16.7
Plein-temps	0.0	0.3	2.1	3.9	5.9	47.3	1.8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
N	3042	4806	2674	1016	477	165	12180

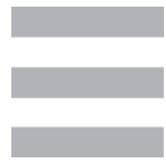


# A titre honorifique, à mi-temps ou à plein-temps par canton (2005)

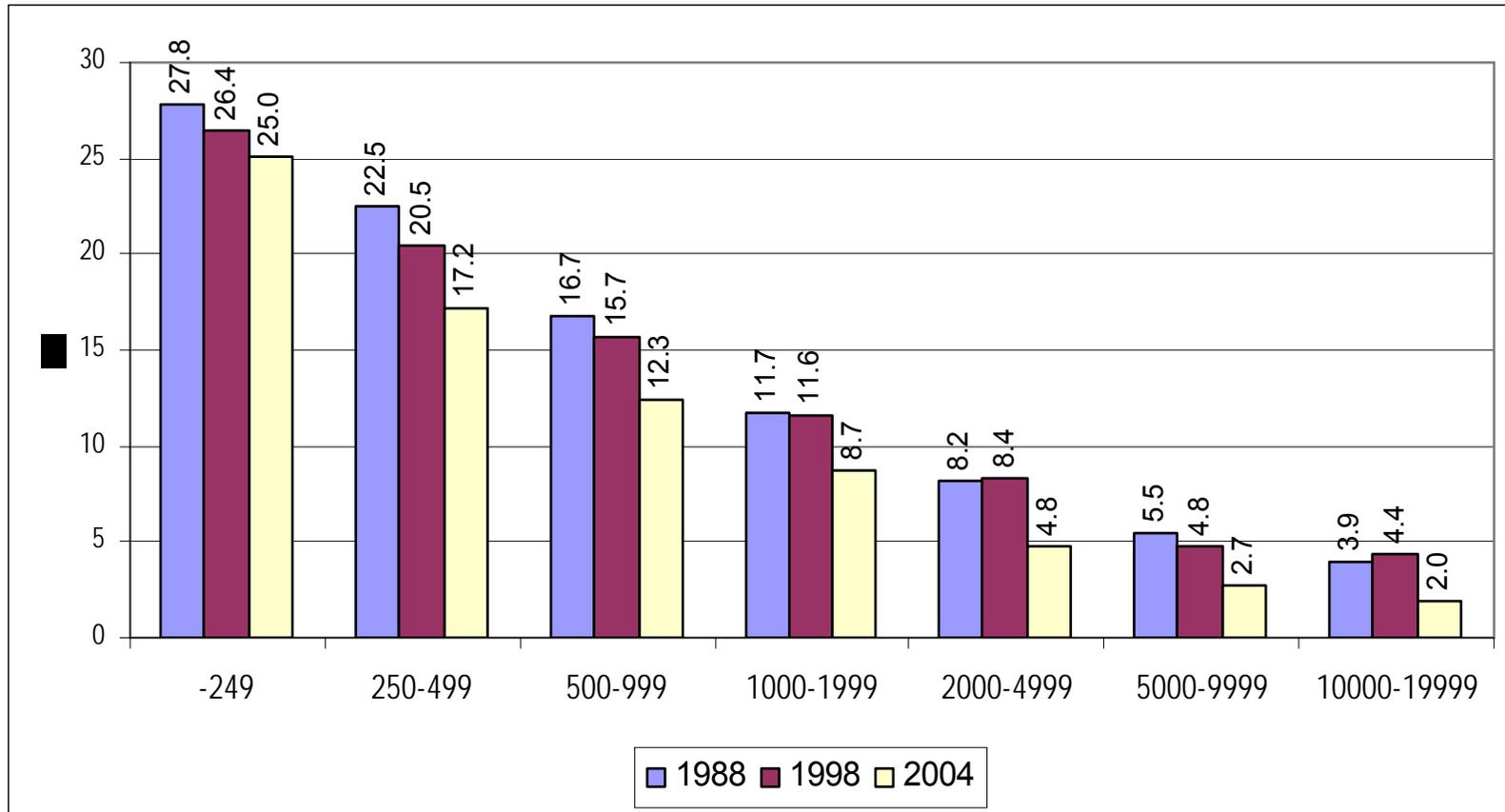




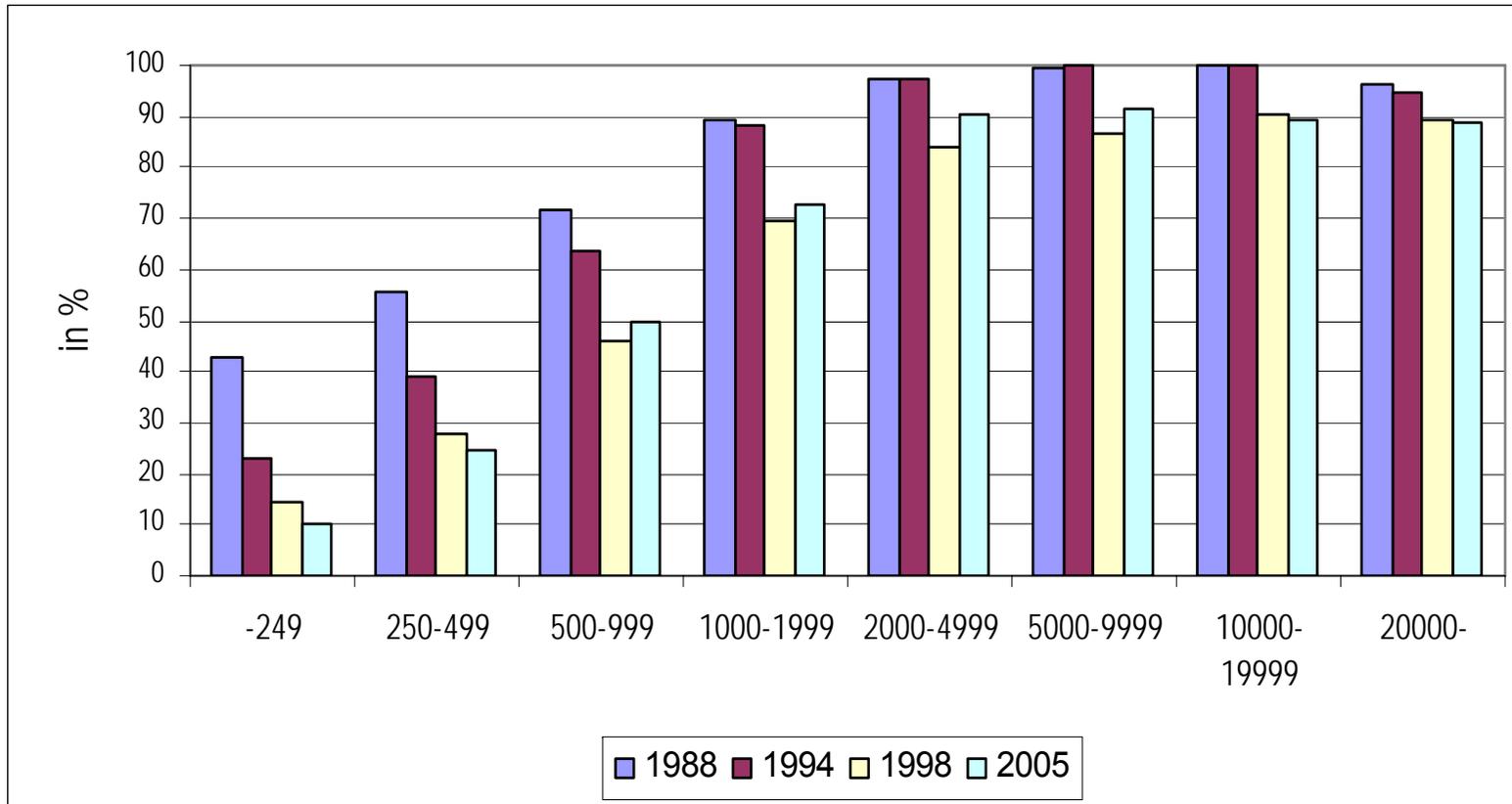
## **3. La politique dans les communes**



# La participation à l'assemblée communale

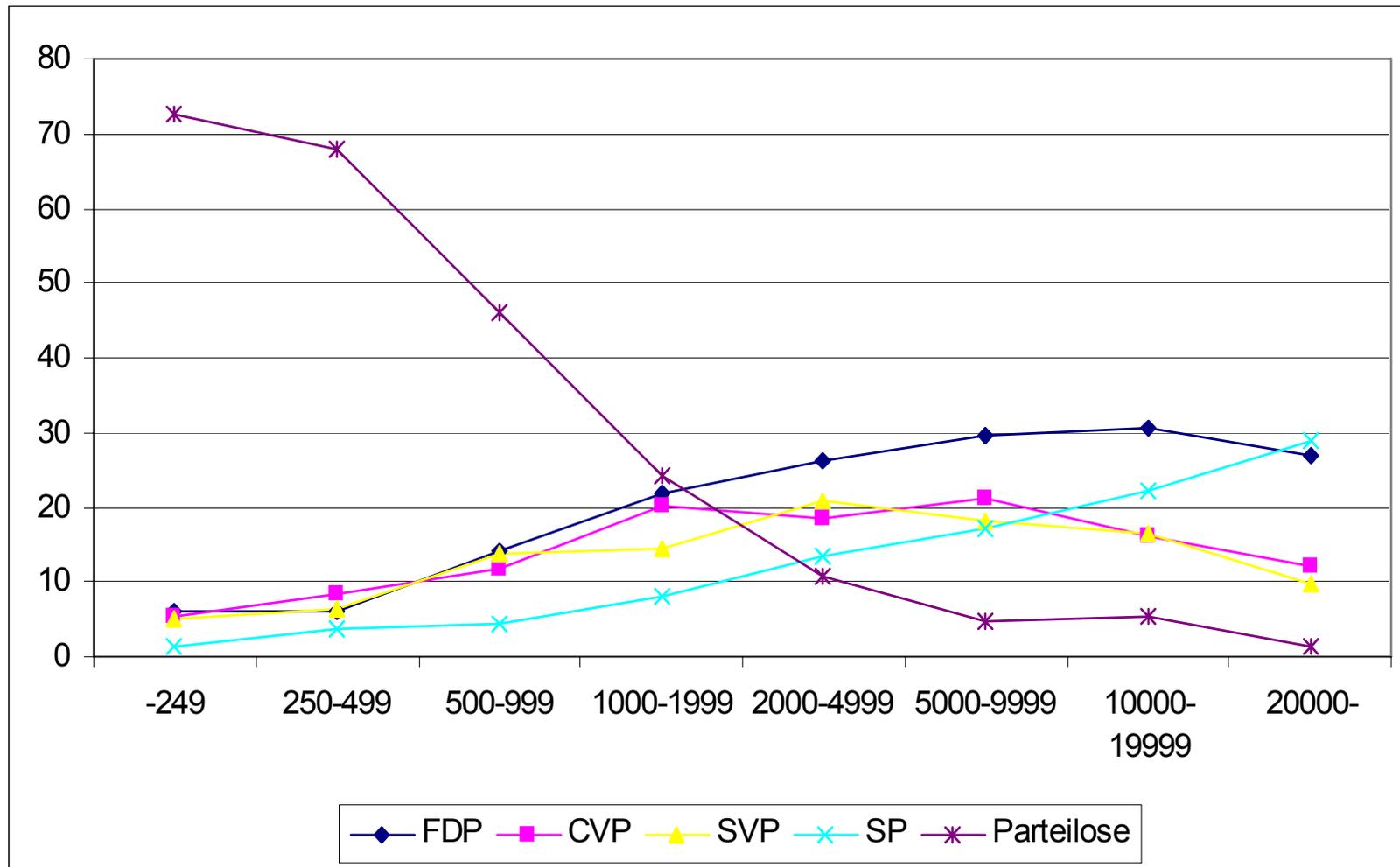


# Communes avec présence de partis politiques (1988-2005)



Toutes les communes

# Les partis dans les exécutifs communaux selon la taille de la commune



Berücksichtigte Gemeinden: 1733, berücksichtigte Sitze: 10290

## Force des partis dans les parlements des villes, en % (BADAC, 2007)

Nach Einwohnerzahl der Stadt/ Selon la taille de la ville	FDP/RPD	CVP/PDC	SP/PS	SVP/UDC	Übrige Parteien / Autres partis
	2007	2007	2007	2007	2007
100'000 und mehr/ et plus	29.3	9.5	30.3	11.8	19.0
50'000 - 99'999	21.7	9.0	26.1	17.3	25.8
20'000 - 49'999	21.6	16.5	23.1	15.4	23.4
15'000 - 19'999	17.0	12.5	26.0	16.8	27.7
10'000 - 14'999	17.4	15.2	28.7	18.2	20.4
Weniger als/moins de 10'000 Einw./hab.	15.6	6.7	30.2	12.0	35.5



## Les femmes dans les exécutifs

	1988	1994	1998	2005
Anzahl Sitze	14582	12354	14445	12744
Anzahl Frauen	1077	1684	2786	2789
Prozentanteil Frauen	7.4	13.6	19.3	21.9
Anteil Exekutiven ohne Frauen	62.3	38.9	26.0	19.6
Anzahl untersuchte Exekutiven (N)	2421	2069	2456	2176

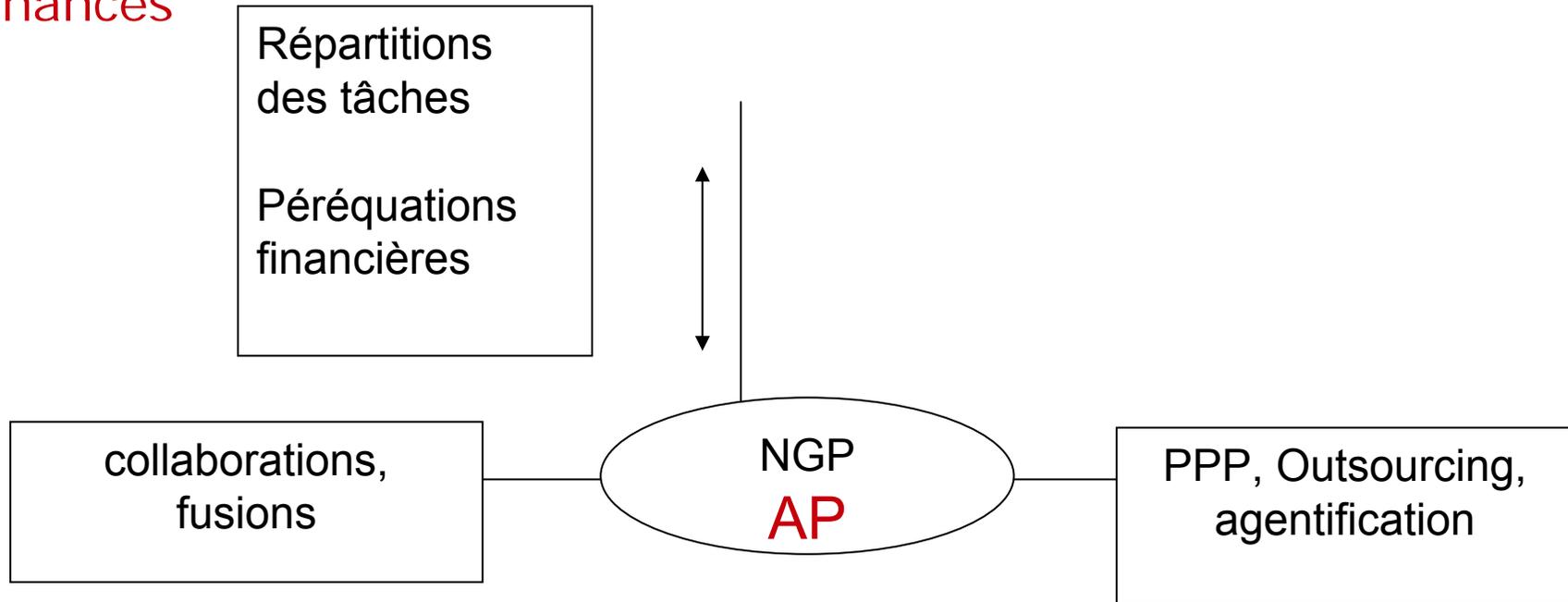


## 4. Les réformes

- RPT
- Collaborations, fusions
- NGP

# Types de réformes

- Finances



- Structures

- Organisation



## La répartition des tâches (RPT)

- La base des reformes communales
- **Subsidiarité, l'autonomie** communale
- L'équivalence fiscale (je reçois autant que ce que je paie)

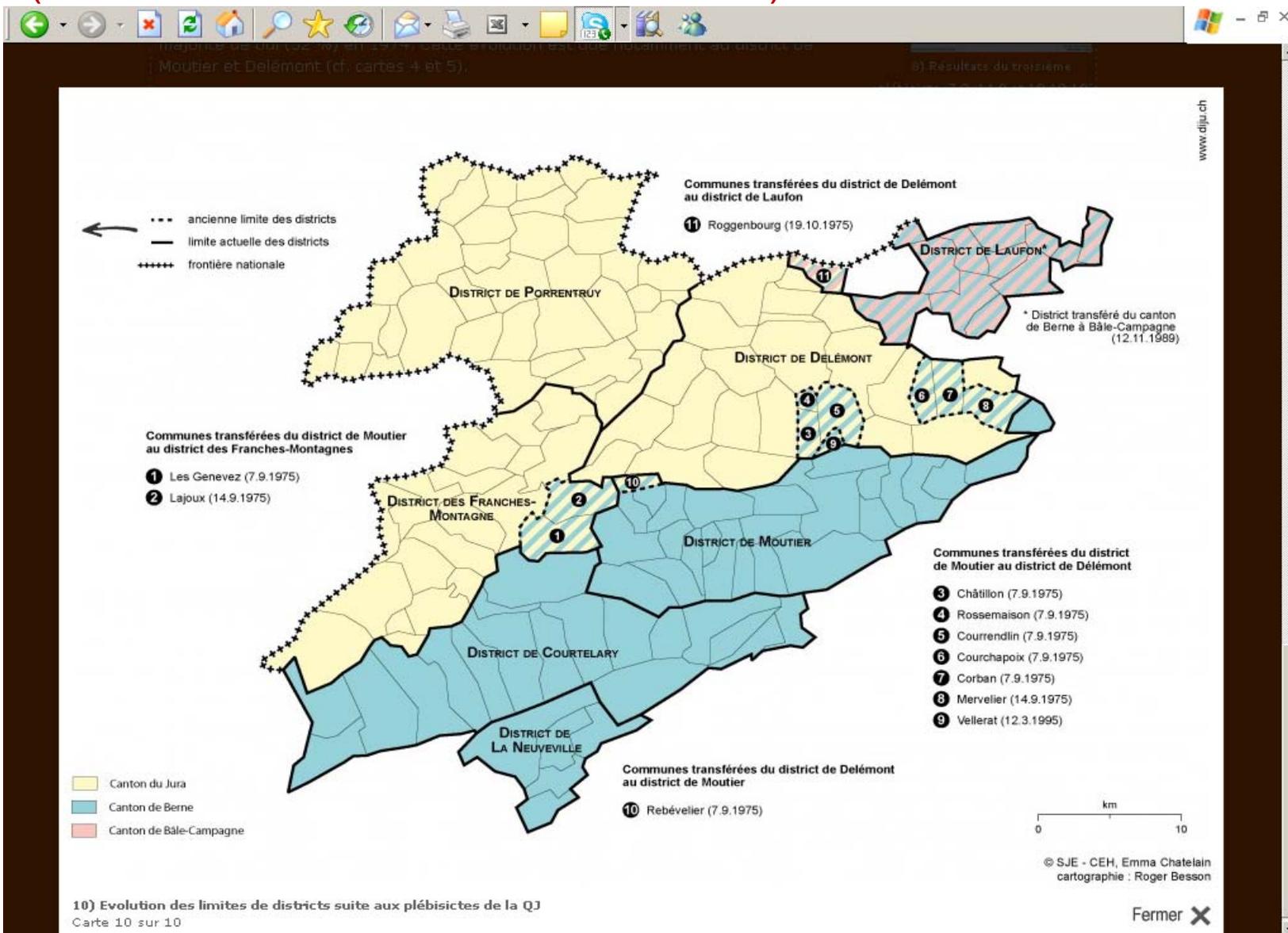


## Les réformes bernoises (1993 - aujourd'hui)

Changements induits par réforme const. et faillites BCB

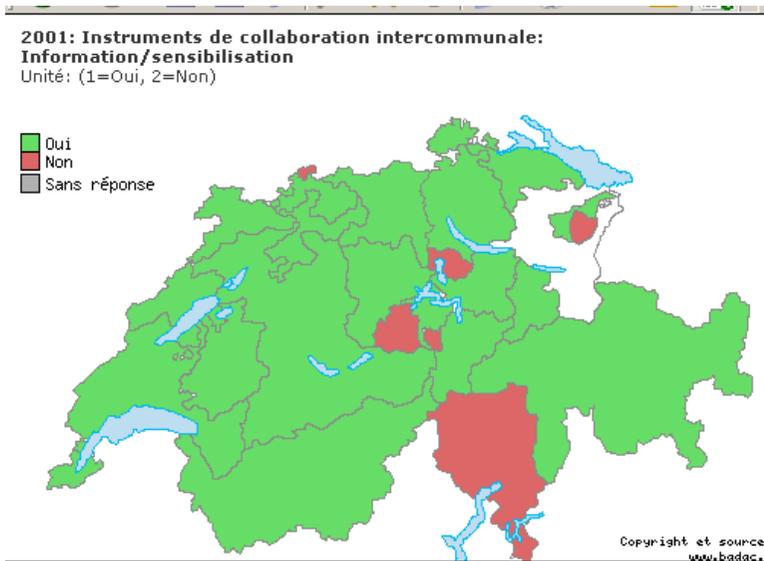
- **Déplacement de tâches** importantes vers le canton (assistance sociale, école, santé).
- **Déplacement de ressources financières** vers le canton (impôts).
- Mais régionalisation depuis 2003 (5 grandes régions)

# La « Question jurassienne » : Un nouveau canton à 6 « communes » ? (Transferts de communes et de districts)

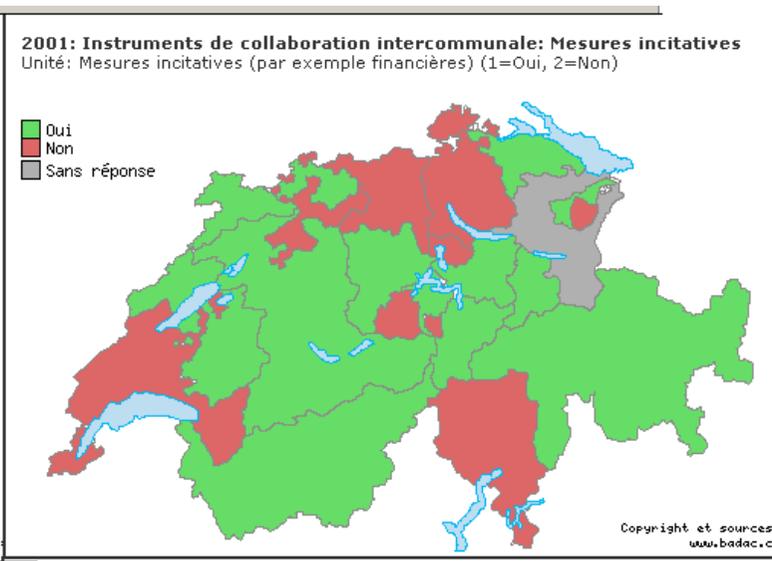


# Instrumentes de collaborations intercommunales (BADAC)

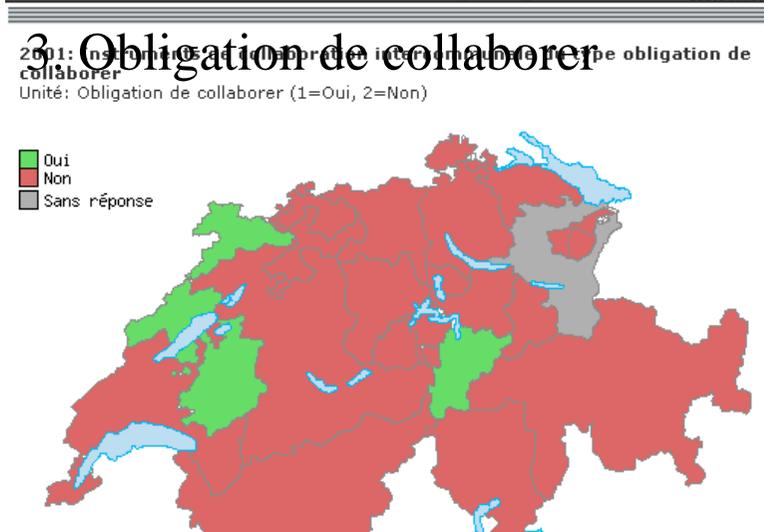
## 1. Information/sensibilisation



## 2. Mesures incitatives



## 3. Obligation de collaborer

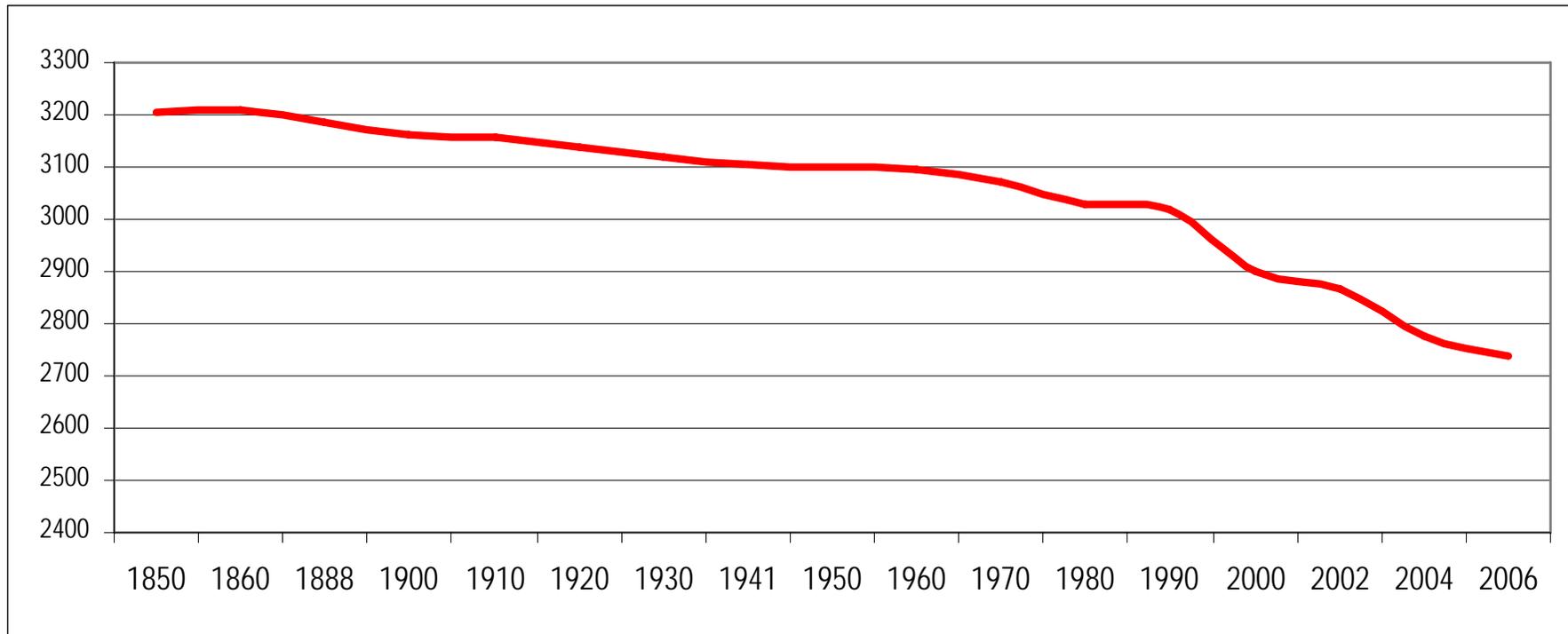


## 4. Délégation de compétences aux communes



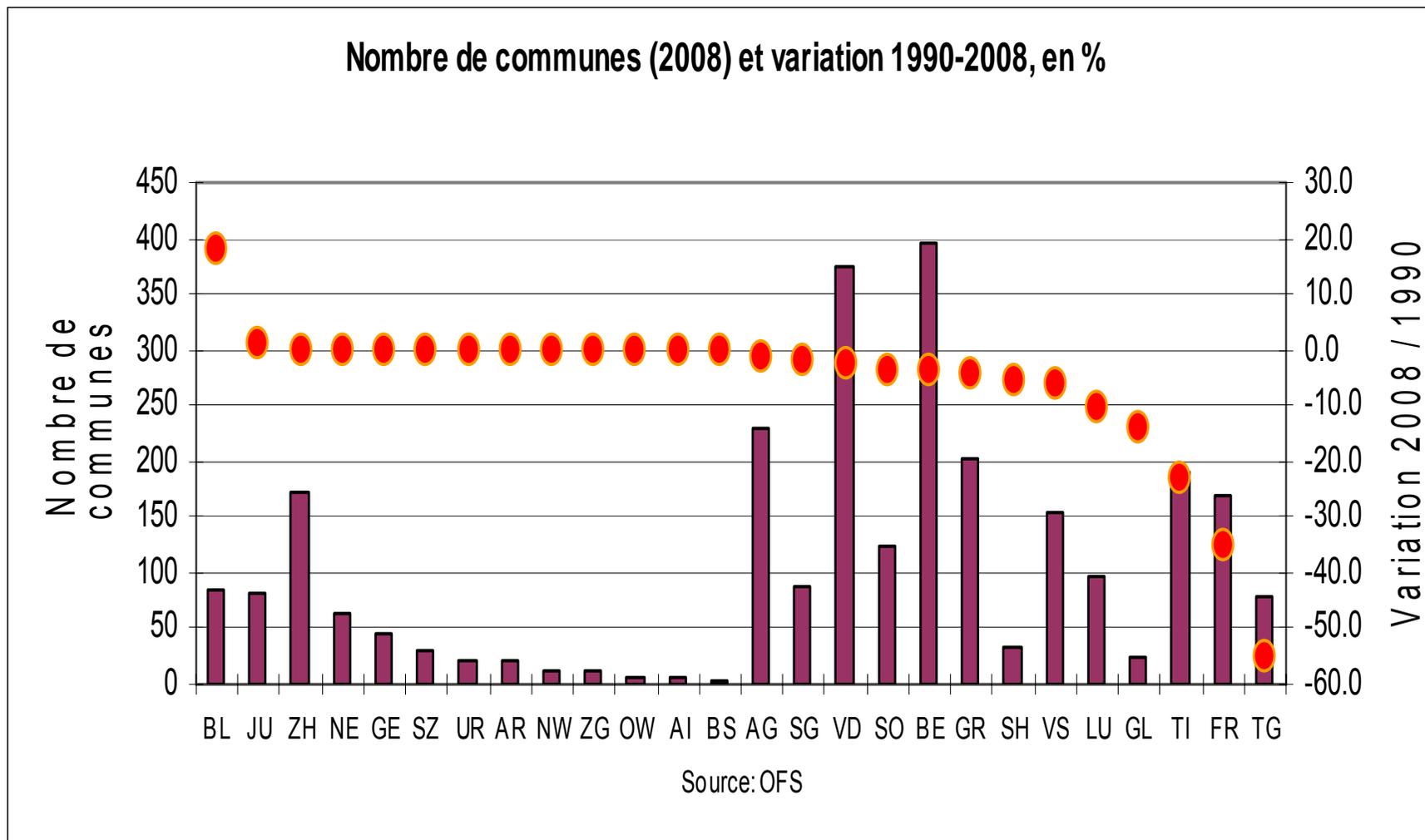


## Fusions: évolution du nombre des communes





## Communes par canton (barres) et variation 1990-2007 (points rouges)



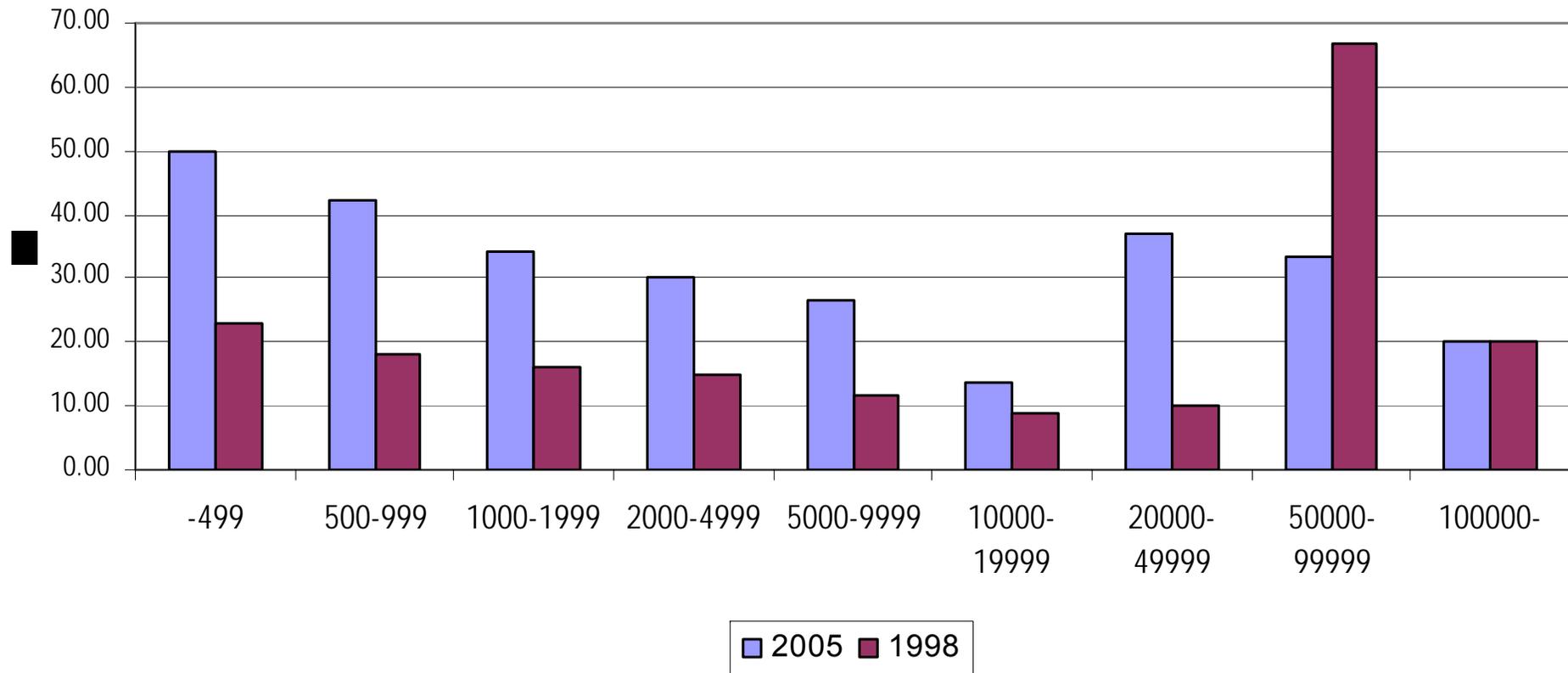


## Popularité des fusions de communes

	1998		2005	
	%	N	%	N
Discussions	18.2	2432	38.7	2165
<b>Projets de fusion</b>	<b>7.9</b>	2412	<b>22.7</b>	2024



## Discussions et tailles des communes





## Le canton de Glaris (projet)

- 70 types de communes (locales, bourgeoises, scolaires, prévoyances) (env. 500 postes) unies dans des communes d'habitants
- Réduction du nombre de commune de 25 à 3!
- L'assistance sociale transférée au niveau cantonal

=> Habitants par communes envisagés: 10'000 à 16'000



## L'alternative: la collaboration avec d'autres communes

	% de communes	N
1998	63	2445
2005	72	2150



# Collaboration (1) ou fusion (2)?

## Arguments pour ou contre

### Pour (1):

- ◆ Synergie quand à la taille et professionnalisation
- ◆ Tâches dépassent frontières communales
- ◆ Détermination de l'offre et de la demande par votation

### Contre (1):

- ◆ Perte d'autonomie
- ◆ Déficit démocratique
- ◆ Perte du principe de congruence (d'égalité des chances)
- ◆ Danger de bureaucratisation

### Pour (2):

- ◆ Bessere Qualität, tiefere Kosten
- ◆ Ämter besser besetzt
- ◆ Höhere Responsivität
- ◆ Kanton wird entlastet
- ◆ Höhere Standortattraktivität

### Contre (2):

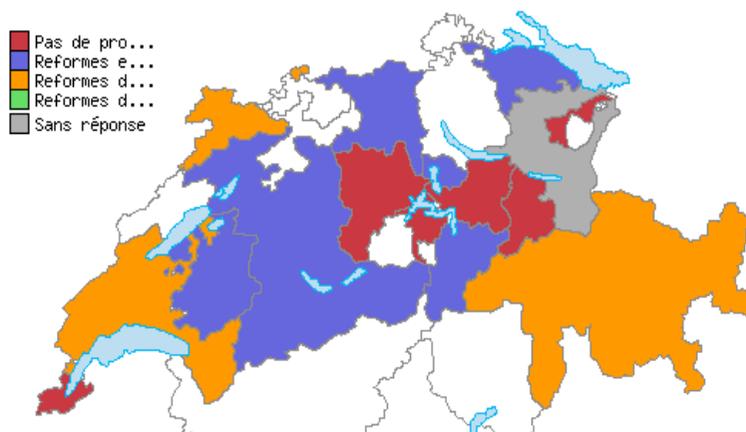
- ◆ Teurer
- ◆ Aufgaben haben unterschiedliche Grössenoptima
- ◆ Anonymisierung

# RPT cantons-communes: état d'avancement des réformes (2004) (BADAC)

## Aménagement du territoire

2004: RPT canton-communes: avancement des réformes par domaine:  
Aménagement du territoire

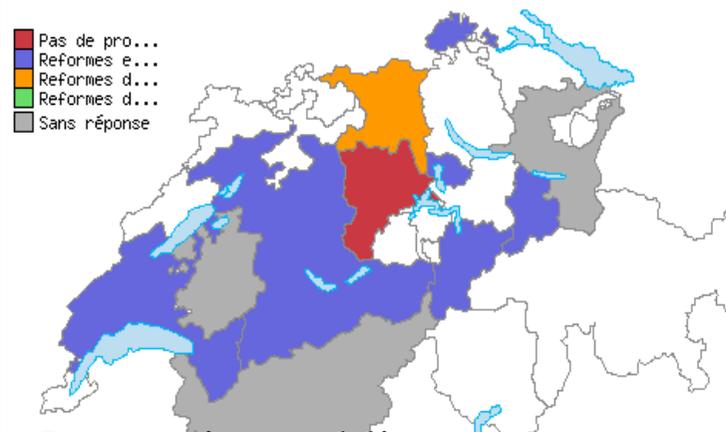
Unité: (0=Pas de projet, 1=Réformes envisagées, 2=Réformes décidées ou en cours, 3=Réformes déjà réalisées)



## Politique des transports

2004: RPT canton-communes: avancement des réformes par domaine:  
Politique des transports

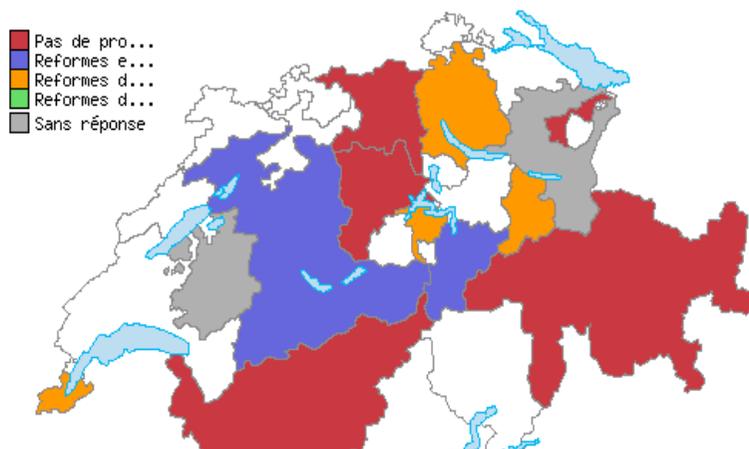
Unité: (0=Pas de projet, 1=Réformes envisagées, 2=Réformes décidées ou en cou, 3=Réformes déjà réalisées)



## Protection de l'environnement

2004: RPT canton-communes: avancement des réformes par domaine:  
Protection de l'environnement

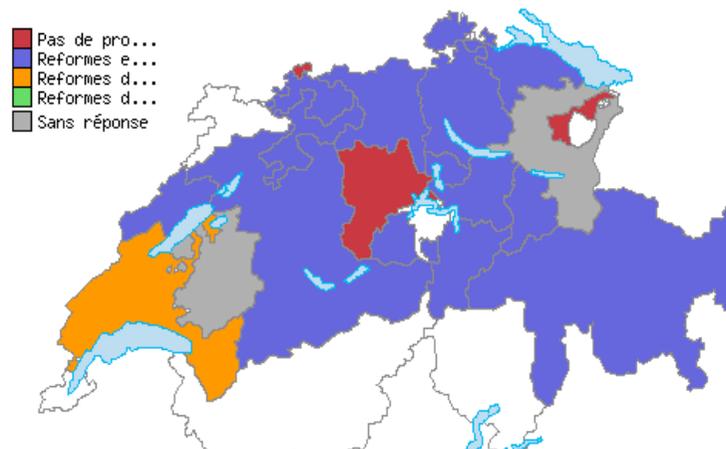
Unité: (0=Pas de projet, 1=Réformes envisagées, 2=Réformes décidées ou en cours, 3=Réformes déjà réalisées)



## Instruction publique

2004: RPT canton-communes: avancement des réformes par domaine:  
Instruction publique

Unité: (0=Pas de projet, 1=Réformes envisagées, 2=Réformes décidées ou en cou, 3=Réformes déjà réalisées)





## Existe-t-il une taille idéale?

- La taille idéale dépend du type de commune.
- La taille idéale dépend de la prestation à fournir.



## Tendance?

- Cantons avec beaucoup de **fusions**: TG, FR, TI, GR, LU, GL, SH, VS et GL (!)
- **Cantonalisation**
- **Collaboration à géométrie variable** (Overlapping; Zweckgemeinde; 1 tâche = 1 communes)
- Les fusions de petites communes ne changent pas beaucoup. Important de trouver des partenaires plus puissants.



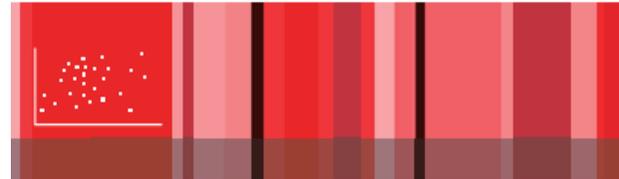
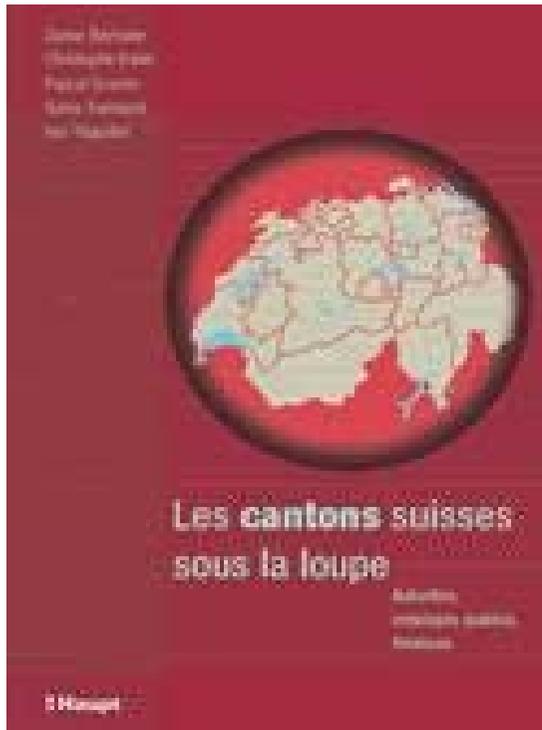
## Conclusion générale: succès du « modèle suisse »

- Clé du succès helvétique tient à **3 principes**:
  - a) **Culturel**: le respect des minorités
  - b) **Institutionnel**: l'application du syst. concordance
  - c) **Politique**: multipartisme et dépersonnalisation
- Deux modèles d'organisation: communaliste (SA) et cantonaliste (SR)
- Cantons = rôle pivot (« Maison des cantons »: politique nationale; viable à LT)? Cantonalisation > régionalisation (fusions de cantons?)
- Confédération > Internationalisation (Europe; politique externe)



# Publications récentes

<http://www.badac.ch/FR/prestations/publications/index.html>



Koller Christophe

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

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

**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

**BADAC**  
www.badac.ch

**Idheap**  
www.idheap.ch