

Communiqué de presse

Lausanne, 2 mai 2012

Premier Atlas de l'Etat

Le laboratoire fédéraliste suisse à travers 300 cartes

Avec une préface de la Présidente de la Confédération Evelyne Widmer-Schlumpf

L'Etat et ses territoires restent en Suisse largement méconnus, autant au niveau des acteurs, des fonctions et prestations, qu'au niveau de l'organisation. La cartographie statistique permet de situer les administrations publiques et leurs autorités dans l'espace, tout en rappelant leur centralité dans l'organisation socio-économique. Si la Suisse est diverse, culturellement, économiquement et géographiquement, elle fonctionne et s'exprime à travers un modèle d'organisation décentralisée, fédéraliste, via ses cantons et ses communes. Son réseau urbain est atomisé, s'organisant autour de différents centres régionaux complémentaires.

Localiser l'Etat dans l'espace, tout en montrant ses transformations, tel est l'objectif de cet Atlas préfacé par la Présidente de la Confédération Evelyne Widmer-Schlumpf. Cette géographie politico-administrative est une première, tant par la méthode territoriale multi-niveaux appliquée, à géométrie variable, que par les thèmes complexes et divers abordés. Il est le fruit d'une collaboration interdisciplinaire entre des chercheurs de la BADAC, projet rattaché à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), du Centre d'informatique de l'Université de Lausanne et des praticiens.

La Suisse: une Europe miniature

La stabilité et l'efficacité du système politique helvétique en font un modèle en comparaison internationale. Or, l'organisation fédéraliste apparaît compliquée, mal connue, non seulement hors de la Suisse, mais également dans notre propre pays. A l'instar d'un mouvement de montre, le fédéralisme est une structure complexe, faites de nombreuses institutions et territoires, d'acteurs et de fonctions, dont chaque partie est utile au bon fonctionnement de l'ensemble. Le fédéralisme exprime ainsi une formule d'organisation étatique et des méthodes d'articulation de groupes humains et d'activités différenciées, mues par la somme des intérêts particuliers. Pour reprendre une formule empruntée à Denis de Rougemont, «la Suisse refusant de parler de sa propre formule, il reste à espérer que l'éloquence des faits prenne le relais de ce mutisme irrémédiable»¹. Le but de cet Atlas est donc de sortir de ce mutisme, de présenter l'Etat en Suisse en le défrgmentant au niveau du territoire: des communes aux cantons, en passant par des reconstructions territoriales permettant de mieux visualiser la transformation dont ils font l'objet. Car contrairement à une idée reçue, l'Etat s'est fortement transformé au cours de ces 30 dernières années en Suisse et le fédéralisme, vu comme un anachronisme au début des années 1990, a subi une thérapie de choc. Les révisions des

¹ De Rougemont, Denis. (1965). *La Suisse ou l'histoire d'un peuple heureux*. Paris: Hachette.

Constitutions fédérales et cantonales, l'introduction des principes de la Nouvelle gestion publique et l'application de la Nouvelle péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) ont profondément modifié le visage de l'Etat et de ses administrations.

La Confédération d'Etats (les cantons) et leurs administrations locales (les communes) composent un puzzle où les différences l'emportent sur les similitudes, où les missions diffèrent en fonction des contraintes géographiques, historiques, de l'organisation politico-administrative, des choix culturels et des ressources économiques. La compréhension du profil et des rouages de l'Etat demande donc de pouvoir identifier ses parties constitutives par niveau institutionnel: Confédération - cantons - communes - corporations de droit public, tout en les localisant dans l'espace et le temps. Le fédéralisme *Swiss Made* reste porteur, creuset d'un état d'esprit fondé sur l'assemblage des particularités culturelles et la revitalisation d'un modèle politico-économique fondé sur la démocratie directe, la reconnaissance des minorités et un système péréquatif financier à même d'inspirer l'Europe en construction, mais aussi de nouvelles républiques.

Nouvelle géographie politico-administrative: personnel, activités et fonctions étatiques

Nous pensons que l'ancrage régional fait partie de la réussite helvétique. La comparaison des réalités cantonales, régionales et urbaines sur la base de cartes, améliore la compréhension de l'architecture politico-administrative suisse, la recherche et la découverte des meilleures pratiques.

L'Atlas montre que la Suisse étatique se situe d'abord au niveau des cantons (42% des emplois), soit à l'échelon territorial intermédiaire, devant les communes (36%), échelon local (voir cartes en annexes). A l'instar des dépenses publiques, les emplois de l'Etat sont plus ou moins décentralisés: plus décentralisé ou communalisé dans le Nord-Est de la Suisse, plus centralisé ou cantonalisé dans les cantons de la Suisse latine et du Nord-Ouest. La tendance récente est à un renforcement de l'échelon cantonal, conséquence des trains de réformes engagés dans le cadre de la revitalisation du fédéralisme.

L'Atlas analyse aussi le profil des autorités. Il ressort, par exemple, que les gouvernements font face à une pression importante, de la part des parlements en terme de contrôle et de mesurabilité des objectifs (professionnalisation), mais aussi de la population (croissance démographique; gestion de l'immigration; adaptation et développement des prestations) et de l'économie (demande de diminution des entraves étatiques et amélioration des conditions-cadres). En 2008, les 156 membres des gouvernements cantonaux ont pris 52'000 décisions et répondu à 3000 recours.

La troisième partie de l'Atlas présente les actions et les fonctions de l'Etat, en accordant une place importante à l'étude des transformations administratives. Elle présente également le niveau des collaborations, des dépenses et des prestations par type de destinataires (du contrôle de la population étrangère à la promotion de la formation, en passant par les prestations socio-sanitaires).

La modernisation de l'Etat se lit d'abord dans le resserrement des structures décisionnelles, avec une diminution du nombre de départements, alors que les unités subordonnées augmentent jusqu'en 2004, avant de diminuer dans une majorité de cantons. Ces réformes structurelles sont accompagnées de réformes organisationnelles avec sept cantons annonçant actuellement fonctionner entièrement selon les principes de la Nouvelle gestion publique, alors que les autres ont choisi des modèles mixtes.

Ce premier Atlas de l'Etat pose les bases d'une nouvelle géographie politico-administrative qui mérite de nouveaux développements sur le plan suisse. La cartographie urbaine apparaît comme particulièrement sous-développée oubliant le plus souvent la réalité des petites et moyennes cités qui jouent pourtant un rôle important sur le plan politique et administratif de la Suisse d'aujourd'hui. La prochaine étape des travaux de la BADAC consistera donc à développer une cartographie des villes, en montrant les fonctions de chacune d'elle dans une perspective cantonalisée ou régionalisée.

Renseignements

Christophe Koller

Responsable de la BADAC et Chef de projets à l'IDHEAP

Tél. +41 (0)21 557 40 67 ou 078 606 20 11; christophe.koller@idheap.unil.ch.

Pour les questions techniques plus spécifiques aux cartes

Alexandre Hirzel

Spécialiste des Systèmes d'Information Géographique au Centre Informatique de l'UNIL

Tél. +41 (0)21 692 21 91; alexandre.hirzel@unil.ch

Commande de l'Atlas de l'Etat au prix de 68 francs:

<http://www.nzzlibro.ch>

Accès direct : cliquer [ici](#)

Les cartes dynamiques sont accessibles via le site de la BADAC à l'adresse suivante:

<http://www.badac.ch/fr/prestations/atlas/index.php>

Elles sont ventilées par domaines et (sous-)thèmes.

Sources des données et fonds de cartes:

- IDHEAP-BADAC Enquêtes sur les administrations et les autorités cantonales ;
- Office fédérale de la statistique (OFS), ThemaKart,
- Administration fédérale des finances (AFF).

NB Toutes les données présentées sont également disponibles sous forme de tableaux synthétiques, de portraits régionaux et de chiffres-clés via www.badac.ch.

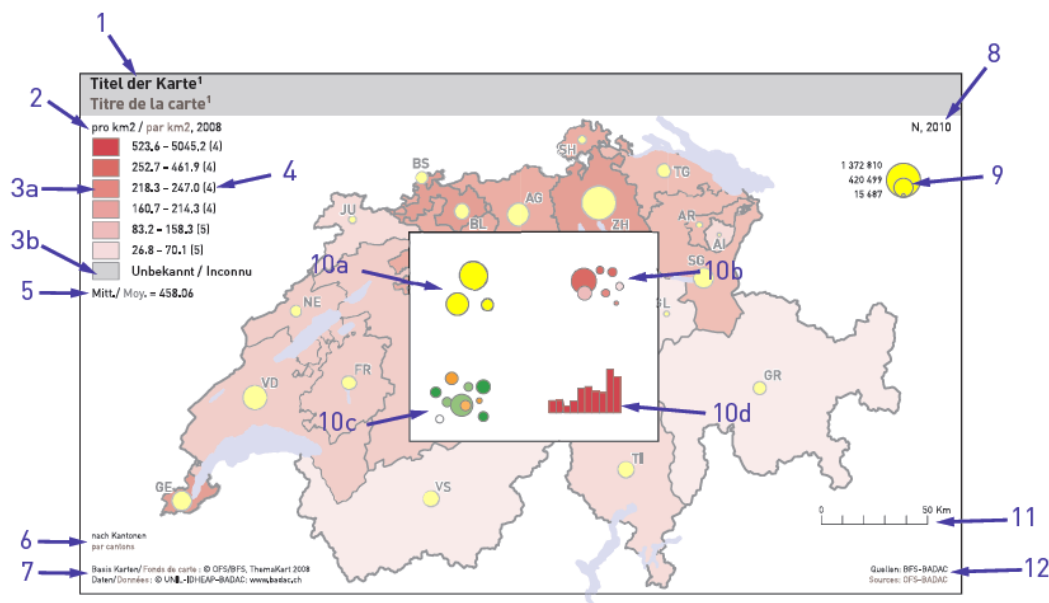
NOTA BENE

Des exemples de cartes tirées de l'Atlas de l'Etat, portant sur le personnel, les structures, les autorités, l'organisation et les fonctions administratives sont présentées à titre d'exemples dans les pages suivantes.

EXEMPLES DE CARTES TIREES DE L'ATLAS DE L'ETAT

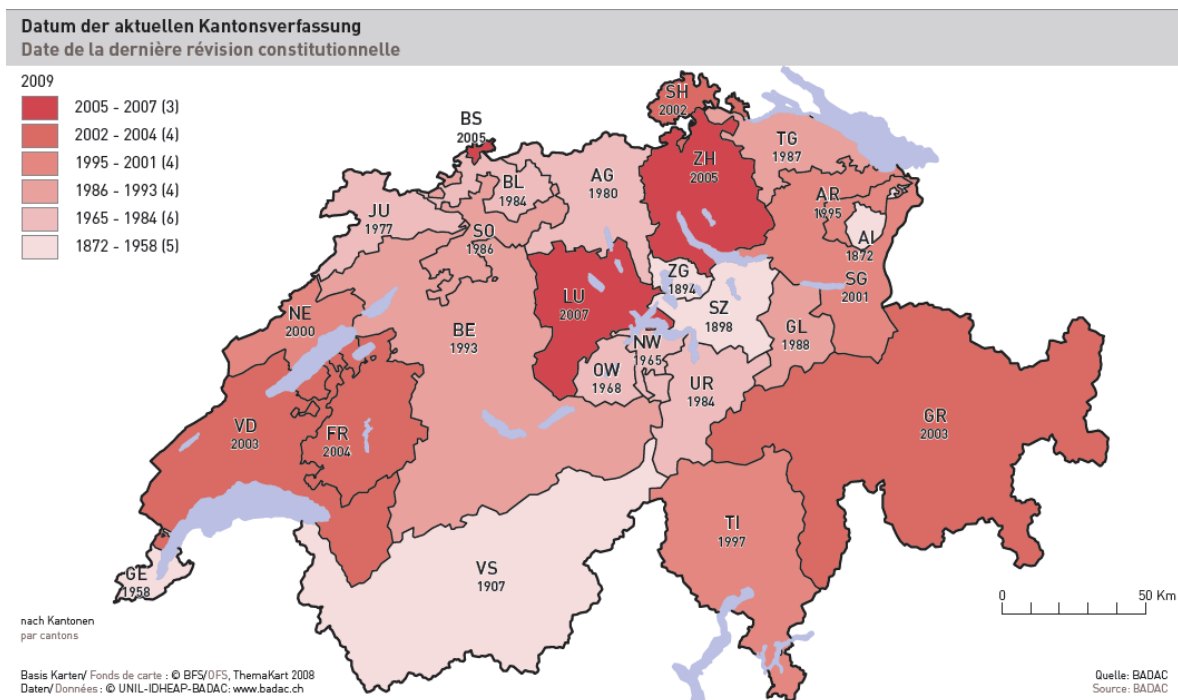
Comment décrypter les cartes?

Toutes les cartes suivent une présentation similaire décrite ci-dessous :



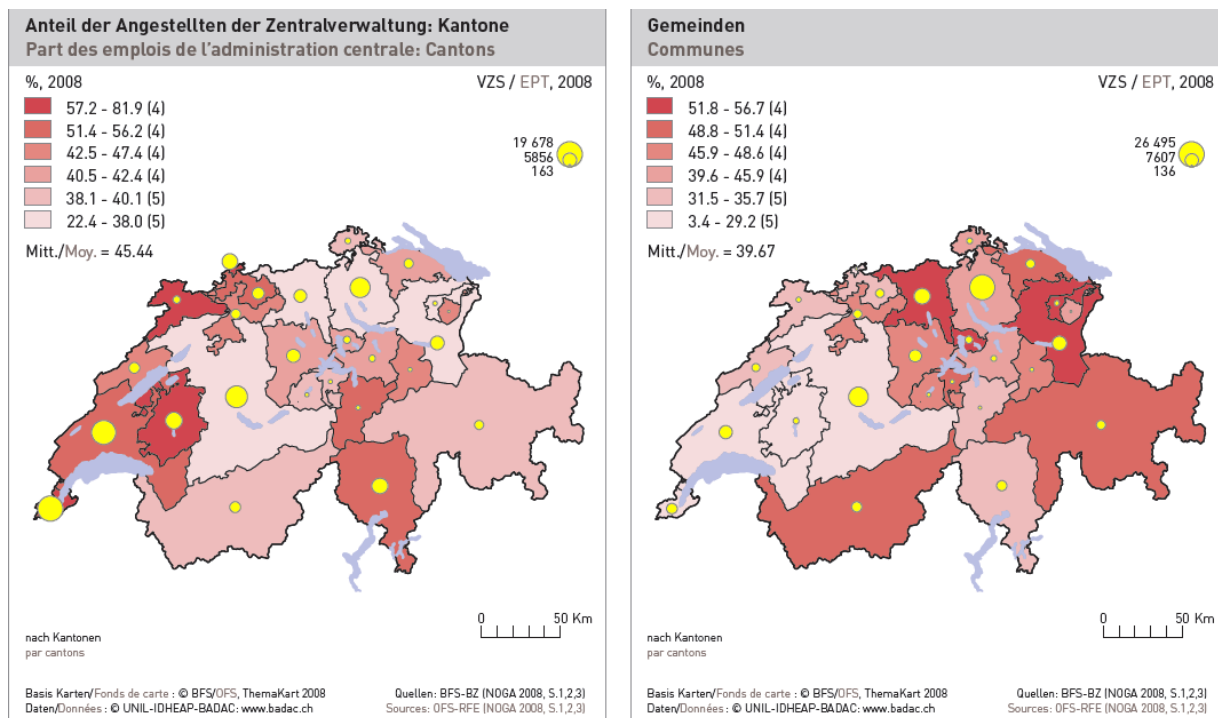
1. Titre de la carte, en allemand et en français. L'exposant indique un renvoi aux remarques en fin de chapitre.
2. Unité et année représentées par l'indicateur relatif.
- 3a. Légende du dégradé de couleur, généralement classifié en six catégories. Lorsque l'indicateur est strictement positif, le dégradé va du rouge clair au rouge foncé. Lorsqu'il peut prendre des valeurs négatives ou positives, les premières sont représentées par des nuances de vert et les secondes par des nuances d'orange.
- 3b. Absence de données ou de réponse.
4. Entre parenthèses: nombre d'éléments géographiques appartenant à chaque classe de couleur.
5. Moyenne arithmétique de l'indicateur relatif, généralement moyenne des valeurs agrégées de l'indicateur.
6. Niveau géographique utilisé.
7. Sources des données géographiques.
8. Unité et année de l'indicateur absolu (si présent).
9. Echelle de l'indicateur absolu (si présent).
10. Les indicateurs peuvent se présenter sous quatre formes:
 - a. Ronds proportionnels représentant la valeur de l'indicateur par la surface du rond. La légende indique les valeurs minimale, intermédiaire et maximale
 - b. Ronds proportionnels colorés représentant deux indicateurs en un symbole. Le dégradé de couleur symbolise une valeur relative, tandis que la surface du rond est proportionnelle à une valeur absolue. La légende indique les valeurs minimale, intermédiaire et maximale.
 - c. Comme en 10b, mais lorsque l'indicateur représente une variation, une échelle de couleur allant du vert (valeurs négatives) à l'orange (valeurs positives) est utilisée à la place du dégradé de rouge.
 - d. Des diagrammes à barres sont utilisés pour évoquer les séries temporelles. Chaque barre correspond à une année (ou une année sur deux, pour les longues séries). La légende indique les valeurs minimales et maximales.
11. Echelle géographique.
12. Sources des données statistiques.

Cartographie des révisions constitutionnelles



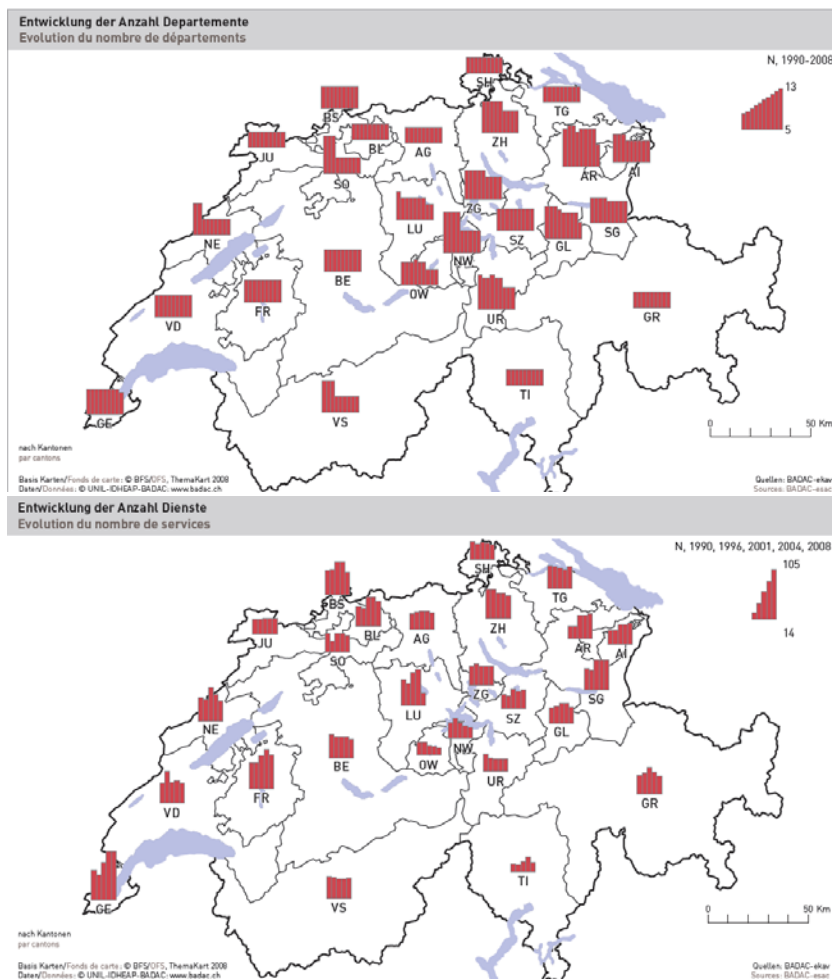
Chaque canton suisse possède sa propre constitution. Les dernières révisions constitutionnelles ont eu lieu à Lucerne (2007), Zurich et Bâle-Ville (2005), Fribourg (2004), Grisons et Vaud (2003), alors que d'autres n'ont plus révisé leur constitution depuis fort longtemps: Appenzell Rhodes-Intérieures (1872), Zoug (1894), Schwytz (1898), le Valais (1907) et Genève (1958).

Organisation variable de l'Etat central: tantôt cantonal, tantôt communal...



En 2008, 322 942 personnes en EPT étaient occupées par l'administration publique centrale avec un maximum de 57 747 à Zurich (devant Berne: 54 105) et un minimum de 344 pour Appenzell Rhodes-Intérieures. 35 162 personnes (10,9%) travaillaient pour la Confédération, 136 967 (42,3%) pour les cantons (y compris les districts), 115 368 (35,6%) pour les communes et 36 555 (11,3%) pour les corporations de droit public. La Suisse latine apparaît comme la plus cantonalisée, alors que la majorité des cantons alémaniques, ainsi que le Valais, possèdent davantage d'employés relevant de l'échelon communal.

Structures et restructurations de l'Etat

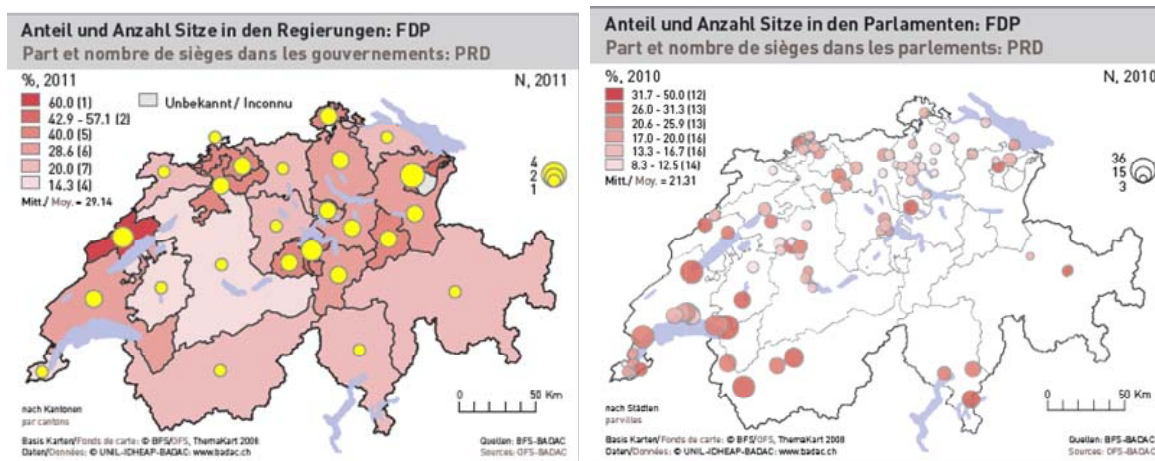


L'évolution des structures nous fournit une indication concernant les réformes administratives et la modernisation de l'Etat qui suit, ou parfois précède, les réformes de l'Administration fédérale. Mais elle nous informe aussi sur l'évolution de la taille et du volume des prestations étatiques.

Les réformes débouchent ainsi sur une diminution du nombre de départements: -25% pour la période 1990 à 2008, alors que le nombre de services, après avoir connu une forte augmentation entre 1996 et 2004 (+19%), s'est réduit également. Deux tendances sont observables pour les services: pour treize cantons, plus ou moins forte réduction allant de -2% (TG) à -52% (LU); augmentation pour onze cantons allant de +6% (AG) à +104% (AR).

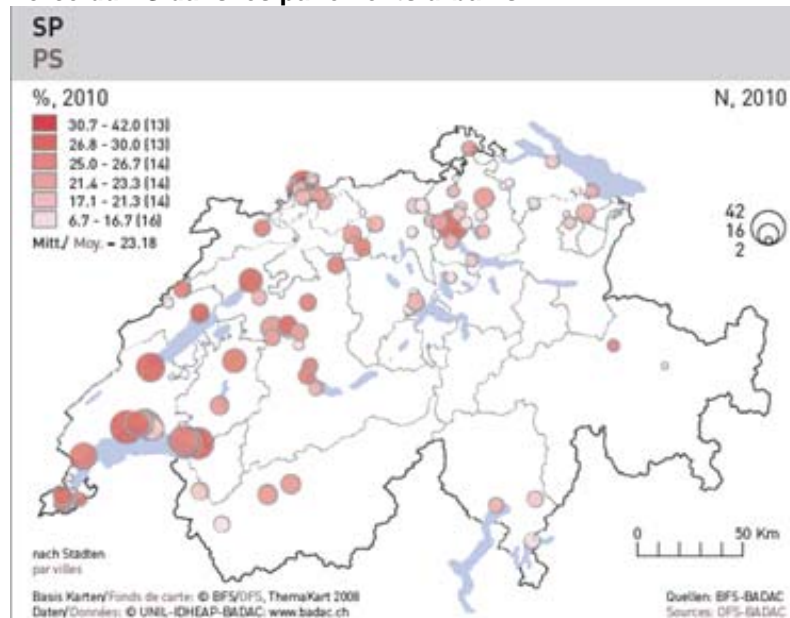
Gouverner et légiférer

Force du PRD dans les gouvernements cantonaux et les parlements urbains



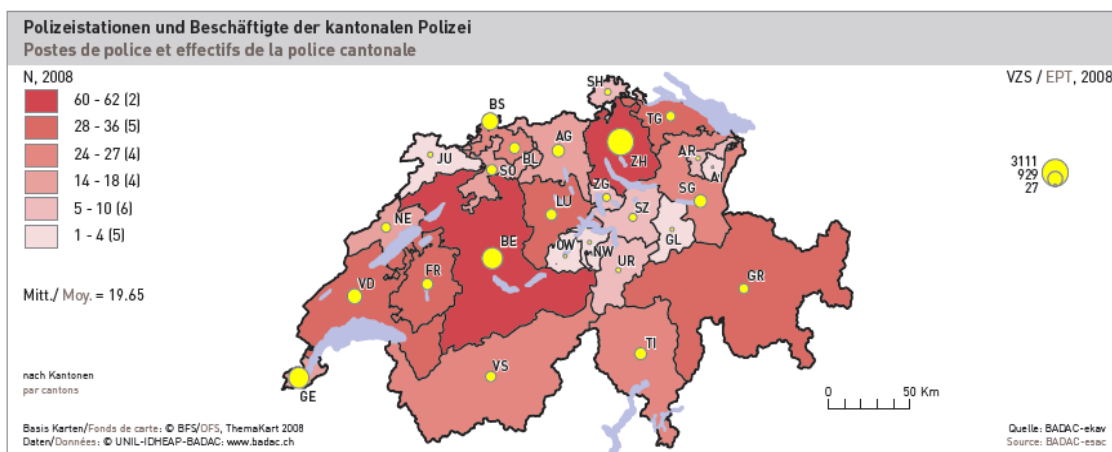
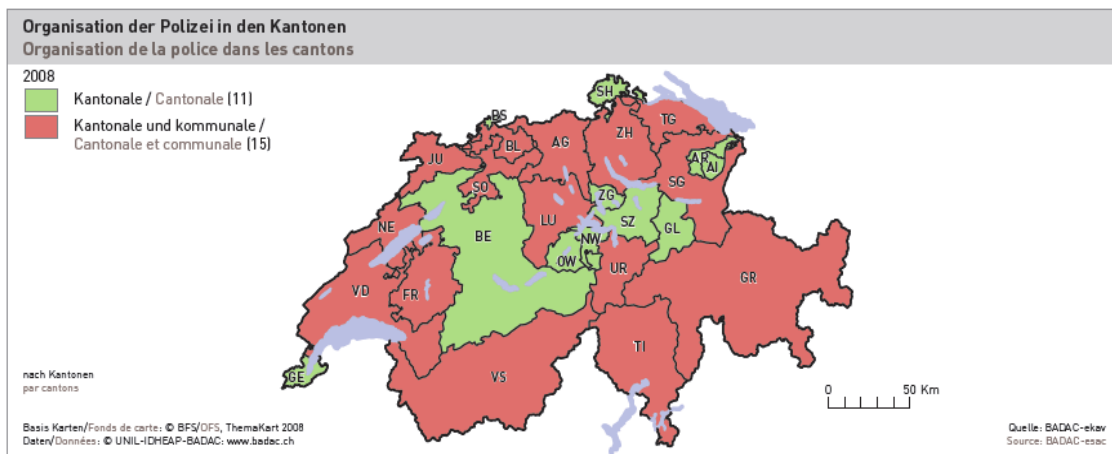
Le PRD reste le parti le mieux représenté dans les exécutifs cantonaux avec presque 30% des sièges au 31.12.2010, devant le PDC, 23%. Ces deux fractions politiques se partagent donc 53% des mandats, juste devant le PS avec 22%, l'UDC 13% et les Verts 5%. L'UDC et les Verts apparaissent donc sous-représentés dans les exécutifs cantonaux par rapport à leur force respective dans les législatifs.

Force du PS dans les parlements urbains



La répartition des sièges dans les parlements des villes est généralement différente de celle des cantons avec une plus forte présence des partis de gauche (PS et PES). Le PS y joue souvent le premier rôle avec au moins un quart des sièges, devant le PRD avec 22%, l'UDC 14%, le PDC 11% et les Verts 8%. La part du PS augmente avec la taille de la ville, supérieure pour les villes de l'Espace Mittelland et les villes romandes.

Organisation et effectifs de la police



Si sept cantons ne possèdent qu'une police cantonale (AI, AR, GL, NW, OW, SZ, UR), d'autres se caractérisent par contre par une forte décentralisation vers les communes à l'instar de Zurich et Vaud avec 41% des effectifs relevant des municipalités.²

La BADAC a dénombré 511 postes cantonaux au 31.12.2008, dont 60 pour les cantons de Berne et Zurich, 36 pour les Grisons et Vaud, 34 postes de gendarmerie à Fribourg et 33 à Lucerne, alors que Nidwald et Appenzell Rhodes-Intérieures n'en possédaient qu'un seul.

² La différence entre sept dans le texte et onze sur la carte de l'organisation de la police s'explique par le fait que certains cantons possèdent encore des unités partiellement décentralisées (par régions: BE) ou alors le maintien de polices municipales pour les grandes villes (p.ex. GE ou NE).



Autoren und Verlag danken für die freundliche Unterstützung durch
Les auteurs et la maison d'édition tiennent à remercier les institutions suivantes

Partner Partenaires



Université de Lausanne – Institut de hautes études en administration publique

Sponsors Sponsors



Kanton Waadt
Canton de Vaud

Avec le soutien de la



Loterie Romande

ERNST GÖHNER STIFTUNG

Göhner Stiftung
Fondation Göhner