

Raimund E. Germann

Observation continue du changement  
administratif: la BADAC, banque de  
données des cantons et des villes

Working paper de l'IDHEAP  
1a/1999

## **Table des matières**

### **1. Une banque de données pour l'observation du changement administratif**

- 1.1 Fédéralisme extrême et démocratie extrême
- 1.2 Mutation institutionnelle accélérée
- 1.3 Une banque de données pour la recherche et la pratique

### **2. Mise en place et développement de la BADAC**

- 2.1 La collaboration avec les cantons
- 2.2 La participation des villes
- 2.3 Financement

### **3. Caractéristiques de la BADAC**

- 3.1 Trois niveaux, six dimensions
- 3.2 Les enquêtes de 1990 et 1997
- 3.3 Accès aux données et aspects techniques

### **4. Fondements théoriques**

- 4.1 Ecologie de population
- 4.2 Diffusion des innovations

### **5. Etudes approfondies**

- 5.1 La statistique de l'emploi public
- 5.2 Réforme du statut des fonctionnaires et salaire au mérite
- 5.3 Le développement des structures para-étatiques
- 5.4 Le laboratoire de la Nouvelle gestion publique
- 5.5 "Government Online": la présence sur Internet

## **Bibliographie**

## **Observation continue du changement administratif: la BADAC, banque de données des cantons et des villes**

### **1. Une banque de données pour l'observation du changement administratif**

#### **1.1 Fédéralisme extrême et démocratie extrême**

La Confédération helvétique réunit un type de fédéralisme extrême et un développement tout aussi extrême de la démocratie directe.

Le pays, qui compte seulement 7 millions d'habitants, est divisé en 26 états-membres, soit en 20 cantons et 6 demi-cantons. Le rapport entre la population totale et le nombre d'états-membres est unique en comparaison aux autres états fédéraux du monde, et même dans les états unitaires, une parcellisation aussi poussée de l'organisation spatiale est rare. La taille des cantons est très variable: elle va de moins de 15'000 habitants à Appenzell Rhodes-Intérieures jusqu'à 1,2 million à Zurich. Les cinq cantons les plus grands, qui dépassent chacun les 420'000 habitants (ZH, BE, VD, AG, SG), réunissent à eux seuls déjà 53 % de la population; les cinq cantons les plus petits, qui comptent chacun moins de 40'000 habitants (GL, UR, NW, OW, AI), représentent juste 2 % de la population. La capacité économique des cantons révèle des disparités importantes. En 1995, le canton de Zoug connaissait le revenu par habitant le plus élevé avec 75'349 francs, alors que le revenu le plus bas se trouvait en Valais avec 31'913 francs. Seulement 7 cantons se situaient au-dessus de la moyenne suisse de 45'276 francs, à savoir les cantons de Zoug, Bâle-Ville, Zurich, Genève, Glaris, Bâle-Campagne et Vaud. Malgré des efforts menés depuis plusieurs années en vue d'une péréquation financière, la disparité économique entre les cantons s'accroît.

Parmi tous les états du monde, la Suisse est celui qui a poussé le plus loin le développement de la démocratie directe. Six à huit votations populaires en moyenne ont lieu chaque année sur le plan fédéral. Depuis la deuxième Guerre mondiale, plus de deux tiers de tous les référendums organisés dans le monde au niveau national reviennent à la Suisse (Kobach 1994: 98). Sur le plan cantonal, la démocratie directe est encore plus développée que sur le plan fédéral; tous les cantons pratiquent un type de référendum financier qui n'existe pas sur le plan fédéral.

Les développements extrêmes du fédéralisme et de la démocratie ont conduit à des structures et procédures politiques et administratives très complexes (Germann 1998a, 1998b). L'autonomie dont les cantons disposent en matière d'organisation et de personnel a engendré une diversité marquée des structures des administrations cantonales. Dans le système administratif suisse, les cantons occupent une position-clé. Ils jouent un rôle prépondérant dans les domaines de l'éducation et de la santé, où ils disposent toujours d'une autonomie importante. Même dans les secteurs où la Confédération détient des compétences étendues, les cantons participent largement aux processus administratifs, car ce sont eux qui mettent en oeuvre la plupart des lois et des programmes de la Confédération.

## **1.2 Mutation institutionnelle accélérée**

La transformation radicale de la scène internationale depuis la chute du mur de Berlin en 1989 a stimulé un mouvement de réforme en Suisse. L'isolement croissant du pays face à l'Union Européenne, qui a réalisé d'importantes étapes d'intégration, a conduit à une polarisation des opinions sur le positionnement de la Suisse au sein de l'Europe et a stimulé un élan favorable aux réformes. Le moteur le plus important des changements dans le domaine administratif reste, toutefois, la crise des finances publiques qui s'est développée depuis le début des années '90 suite à la stagnation économique.

Ces circonstances ont pour conséquence une mutation accélérée des structures des administrations cantonales. De nombreux domaines, considérés

il y a encore peu comme intouchables, ont commencé à bouger. Les processus de changement suivants - en cours de réalisation ou projetés - permettent d'illustrer cet état de fait:

- Plusieurs cantons et communes ont introduit, de manière expérimentale ou définitive, des méthodes de Nouvelle gestion publique (gestion axée sur les résultats).
- La "nouvelle péréquation financière" annoncée en 1996 par les ministres des finances de la Confédération et des cantons prévoit une répartition des tâches totalement nouvelle entre la Confédération et les cantons, une collaboration horizontale renforcée entre les cantons et des mécanismes de péréquation plus efficaces. On attend de cette réforme un renforcement des cantons et des économies de l'ordre de trois milliards de francs.
- Le projet de la révision totale de la Constitution fédérale, en chantier depuis plus de 30 ans, est entré dans une phase qui devrait enfin laisser entrevoir des résultats (modestes).
- Dans les années 1990, pour la première fois un canton (Thurgovie) a pu mener à bien une réforme territoriale majeure sur le plan communal (réduction du nombre de communes de 46 % jusqu'en 1997). Le canton de Lucerne prévoit une réforme similaire. Même au niveau cantonal, la réforme territoriale n'est plus un tabou absolu. Depuis 1997, d'éminents politiciens réfléchissent ouvertement à la question de savoir si la Suisse ne compte pas trop de cantons.

### **1.3 Une banque de données pour la recherche et la pratique**

En 1990, l'*Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP)*, en collaboration avec la *Conférence suisse des chanceliers d'Etat*, a lancé le projet d'une banque de données sur les structures des administrations cantonales (voir ci-dessous § 2.1). Il avait pour but de promouvoir la transparence dans le système administratif très complexe, d'appuyer les projets de réformes à l'aide d'informations fiables, comparables et facilement disponibles et de stimuler les processus d'apprentissage dans le secteur public.

Le projet BADAC poursuit les six objectifs suivants:

- mettre à disposition les *données de base* sur les structures des administrations et leurs mutations sur les plans cantonal et communal;
- *mettre à jour* régulièrement et à long terme les données récoltées;
- *étendre et approfondir* certaines données à la demande d'administrations et de collectivités territoriales intéressées;
- garantir la *comparabilité* entre les cantons et si possible aussi avec d'autres pays;
- *compléter* les informations officielles publiées par les cantons et les communes sur les structures des administrations;
- *publier* régulièrement un rapport sur le changement administratif aux plans cantonal et communal.

La BADAC est un important instrument de recherche et doit contribuer à améliorer l'état quelque peu précaire des connaissances systématiques relatives aux structures des administrations tant cantonales que communales. Il existe certes de nombreux ouvrages sur le droit administratif cantonal, mais par contre, les recherches sociologiques et de sciences administratives sont relativement rares (voir en particulier: Germann et al. 1979; Geser 1981; Urio 1986; Geser et al. 1987; Berchtold 1989; Germann/Weis 1995). L'étude de Hans Geser (1981), qui a mis en relation les structures administratives cantonales avec la taille des populations cantonales, est importante. Elle a constitué un apport précieux pour la conception de la BADAC. En 1995 est parue la première publication analysant les données de la BADAC (Germann/Weis 1995). Les théories sur lesquelles s'appuie la conception de la BADAC sont présentées au paragraphe 4.

Au-delà de son utilité pour la recherche, la BADAC est avant tout un instrument précieux pour les praticiens qui s'occupent de réorganisations et de réformes dans le domaine politico-administratif. La banque de données fournit des informations sur des approches et tendances de réformes dans des cantons

dits "de référence" ou dans l'ensemble des cantons. Elle ne dispense pas seulement des informations "atomisées", mais également des données agrégées sous forme de tableaux. La BADAC a été l'une des premières banques de données complexes de Suisse à pouvoir être consultée directement via Internet (présence sur Internet depuis mars 1996).

La BADAC contient des indicateurs sur les structures et les prestations des administrations; elle remplit ainsi la condition permettant d'effectuer du *benchmarking* (Schedler 1995: 199-209). De tels indicateurs permettent à une unité administrative de se comparer à d'autres et de rechercher les meilleures solutions (*best practice*). Actuellement, la BADAC contient essentiellement des indicateurs de structure; les indicateurs d'output font encore largement défaut, leur récolte étant financièrement coûteuse et politiquement délicate.

Enfin, soulignons encore les multiples possibilités d'utilisation de la BADAC pour l'enseignement en administration publique. Dans certains cours de l'IDHEAP, la BADAC constitue depuis longtemps un outil d'enseignement.

## **2. Mise en place et développement de la BADAC**

### **2.1 La collaboration avec les cantons**

Dès le départ, la BADAC a été conçue en tant qu'instrument pour la recherche et la pratique. Il s'est avéré dès lors impératif que le projet se réalise en collaboration étroite avec les cantons. Lors de la mise en place de la BADAC, l'IDHEAP a eu pour partenaire la *Conférence suisse des chanceliers d'état*, sous les présidents Niedermann (St-Gall, jusqu'en 1992), Nuspliger (Berne, de 1992 à 1996) et Aebischer (Fribourg, depuis 1996). Les chanceliers d'état remplissent la fonction de chefs d'état-major du gouvernement cantonal et ont de ce fait une excellente vue d'ensemble de l'administration cantonale.<sup>1</sup> La Conférence des chanceliers d'état a instauré un groupe de travail, le "groupe

d'accompagnement BADAC", et s'est renseignée, lors de sa séance annuelle de mai 1995, auprès du chef de projet sur l'état d'avancement des travaux. Elle a invité ses membres à coordonner la récolte des données de 1990 et 1997, et a accordé son soutien pour les prochaines enquêtes. Malgré l'important investissement en travail que demandaient les deux enquêtes, tous les cantons y ont participé. Le délai de retour du questionnaire n'a, par contre, pas été respecté par tous les cantons; de même la qualité et l'exhaustivité des données fournies ont varié d'un canton à l'autre. Par rapport à la première enquête de 1990, la deuxième enquête de 1997 a été dans l'ensemble mieux accueillie (voir ci-dessous § 3.2).

Le "groupe d'accompagnement BADAC" se compose de trois chanceliers d'état et d'un représentant de la Conférence des directeurs des finances.<sup>2</sup> Ce groupe s'est prononcé sur les questionnaires des enquêtes de 1990 et 1997 et s'est occupé des problèmes pratiques de la récolte des données. Il s'est intéressé en particulier aux définitions, indispensables pour la récolte de données standardisées et comparables.

Après la première publication des données de la BADAC, certains ministres des finances cantonaux ont également commencé à s'intéresser à la banque de données. La *Conférence des directeurs des finances de la Suisse occidentale* a invité le directeur du projet à sa réunion du 9 mai 1996 et s'est informée sur la banque de données, ainsi que sur les statistiques, qui avaient conduit à des discussions dans la presse. La Conférence a assuré son soutien à la BADAC et a désigné un représentant pour le "groupe d'accompagnement BADAC".<sup>3</sup>

## 2.2 La participation des villes

---

<sup>1</sup> Pour une présentation des fonctions du chancelier dans les divers cantons, cf. Germann/Weis 1995: 15-24.

<sup>2</sup> Baumeler (Lucerne); Stern jusqu'en 1995, Freymond jusqu'en 1997, Grandjean depuis 1998 (Vaud); Niedermann jusqu'en 1992 (St-Gall); Nuspliger depuis 1992 (Berne), et depuis 1996 Alfred Rey (Valais) comme représentant de la Conférence des directeurs des finances.

<sup>3</sup> Lettre du 4.12.1996 de M. Francis Matthey, chef du Département des finances et des affaires sociales du canton de Neuchâtel. Voir également ci-dessus note 2.

Le statut des communes est placé en Suisse sous la compétence des cantons. Cela signifie que chaque canton dispose de son propre régime communal. Toutefois, le projet de la révision totale de la Constitution fédérale de 1998 prévoit un article constitutionnel sur les communes et en particulier sur les agglomérations urbaines.

Dans sa configuration actuelle, la BADAC ne contient que des informations élémentaires sur les communes.<sup>4</sup> Il est cependant souhaitable que l'on puisse disposer, au moins pour les villes, de données similaires à celles des cantons. Cela implique une extension de la BADAC et une récolte de données auprès des villes.

En juillet 1996, le comité de direction de l'*Union des villes suisses* a donné un avis favorable à l'extension de la BADAC aux villes et a assuré son appui pour une récolte des données. Une année plus tard, l'union a invité ses membres à participer financièrement à la banque de données élargie "BADAC-Villes". A cette fin, elle a lancé en novembre 1997 une souscription auprès des villes, prévoyant une contribution annuelle entre 500 et 4'000 francs, échelonnée selon la taille de la commune. La souscription a porté ses fruits: 30 villes ont garanti leur participation, et d'autres communes ont l'intention de prendre part ultérieurement après clarification de certains détails techniques. Cependant, l'extension de la BADAC aux villes était soumise à la condition que le financement de la BADAC initiale soit assuré par les cantons. Cette condition est aujourd'hui remplie (voir ci-dessous § 2.3).

La première récolte de données auprès des villes est programmée pour 1999. L'instrument d'enquête prévu s'apparente au questionnaire BADAC, adapté aux villes et quelque peu simplifié. Le projet dans son ensemble se fera en accord avec un "groupe d'accompagnement BADAC-Villes" encore à créer, auquel prendront part le directeur de l'Union des villes suisses ainsi que des spécialistes de différentes villes.

---

<sup>4</sup> Réglementation communale, nombre de communes selon les types et les formes de régime, fusions de communes, conventions intercommunales, associations intercommunales, charge à plein temps ou à temps partiel des présidents de communes, personnel communal.

### 2.3 Financement

A fin 1997, les investissements consentis pour la BADAC depuis 1989 s'élèvent à près de 1,5 million de francs. Les dépenses des cantons pour les deux enquêtes de 1990 et 1997 ne sont pas incluses dans ce montant.

Les fonds nécessaires à la mise sur pied de la BADAC ont été pour la majeure partie mis à disposition par l'IDHEAP. L'Institut a supporté en particulier une part importante des frais de salaire de l'équipe BADAC, de même que les frais informatiques. D'autres fonds ont été obtenus grâce à des expertises et des mandats liés à la BADAC. En plus, plusieurs bailleurs de fonds ont contribué au financement du projet, notamment le *Fonds de garantie à la recherche* de l'IDHEAP<sup>5</sup> qui, en accordant le premier soutien financier, a permis le lancement du projet. L'*Office fédéral de la justice* a également participé au financement de la BADAC.

La recherche de fonds laborieuse pour un financement ad-hoc de la BADAC a certes permis le lancement de cette dernière, mais n'entre pas en compte pour son institutionnalisation, ni son exploitation durable. C'est pourquoi depuis quelque temps, des efforts ont été entrepris pour trouver un financement à long terme, qui puisse assurer le fonctionnement de la BADAC. Cette démarche, difficile en raison de la crise des finances publiques, a déclenché un véritable jeu de ping-pong caractéristique du fédéralisme suisse: tout en considérant la BADAC comme pleinement utile et nécessaire, il restait à savoir qui devait assurer son financement.

L'observation continue du changement administratif au niveau subnational intéresse sans aucun doute aussi bien la Confédération que les cantons. La Confédération dépend administrativement des cantons, car c'est à eux qu'il revient de mettre en oeuvre la plupart des lois et programmes de la Confédération. Une connaissance plus détaillée des structures des

---

<sup>5</sup> Ce fonds a été institué par Enrico Bignami, le fondateur de l'IDHEAP. Bignami lui-même a suggéré la récolte systématique de données sur les administrations cantonales.

administrations cantonales est également indispensable pour le développement de la collaboration intercantonale, qui devrait avoir pour conséquence une diminution des charges financières de la Confédération. Ainsi, l'intérêt commun de la Confédération et des cantons pour des données fiables sur les structures des administrations suggère un financement conjoint de la BADAC. Cependant, en réponse à une requête de l'*Office fédéral de la statistique* en 1995, la chancellerie fédérale a estimé qu'une banque de données sur les structures des administrations cantonales était l'affaire exclusive des cantons et que les données de la BADAC étaient seulement "d'une utilité limitée" pour

---

l'administration fédérale.<sup>6</sup> L'*Office fédéral de la justice*, qui - comme mentionné

---

plus haut - a participé financièrement à la mise sur pied de la BADAC, a adopté une attitude différente. Pour cet office, la banque de données est notamment utile en regard de la réforme du fédéralisme et de la révision totale de la Constitution fédérale.

Le financement de la BADAC par les cantons posait problème dès lors qu'il s'agissait de demander individuellement à chacun des 26 cantons de payer une contribution. Ce procédé engendrait des complications administratives disproportionnées par rapport à la contribution globale qui est modeste. Aussi le financement par une conférence ministérielle intercantonale s'est-il présenté comme une alternative. La Conférence des chanceliers d'état, qui s'occupait déjà de la récolte des données, ne pouvait cependant entrer en considération, étant donné qu'elle ne dispose d'aucun budget propre. Toutefois, une solution a finalement été trouvée par la Conférence des directeurs des finances (CDF). Sur proposition de Peter Schönenberger, directeur des finances du canton de St-Gall<sup>7</sup>, le Bureau exécutif de la CDF a décidé le 12 novembre 1998 de prendre en charge les frais de fonctionnement de la BADAC. Ces frais incluent les charges relatives à l'administration et au renouvellement des données, à l'infrastructure informatique et, dans un cadre limité, aux analyses de données. Pour des analyses approfondies et des projets de recherche plus importants, un financement par d'autres bailleurs de fonds est prévu.

La solution adoptée par la CDF a comme conséquence que la BADAC élargie aux villes sera financée de deux tiers par les cantons et d'un tiers par les villes. Du côté des cantons, deux conférences intercantionales sont désormais impliquées: la *Conférence des chanceliers d'état*, qui s'occupe de la récolte des données, et la *Conférence des directeurs des finances*, qui assure le financement de base. Les deux conférences sont représentées dans le "groupe d'accompagnement BADAC" (voir ci-dessus § 2.1).

### **3. Caractéristiques de la BADAC**

### 3.1 Trois niveaux, six dimensions

Les données de la BADAC sont réparties sur trois niveaux. Le niveau supérieur représente le *canton* dans son entier. Il est suivi du niveau des *départements* (ministères), puis du niveau des *services*, qui dépend directement des ministères. Le questionnaire utilisé pour la récolte des données est divisé en trois parties selon ces différents niveaux: la première et plus importante partie concerne le canton dans son ensemble, les deux parties suivantes traitent des ministères et de leurs services. Cette manière de procéder, inspirée de l'approche théorique de l'écologie de population ("Population-Ecology", voir plus bas § 4.1), permet de documenter trois "populations" d'organisations, à savoir les 26 cantons, les quelques 200 ministères cantonaux avec leurs 1'000 services environ.

A côté des trois populations principales - cantons, ministères, services - d'autres catégories d'organisations sont inventoriées sommairement et connectées à une des trois populations principales. Parmi ces organisations, nous comptons entre autres les communes, les districts, les régions, les commissions, de même que les organismes para-étatiques. De plus, des statistiques officielles établies par la Confédération et les cantons sur les institutions politiques et le contexte socio-économique enrichissent le niveau "canton". Le niveau "ministères" contient des informations sur les relations extérieures verticales et horizontales du canton.

Les données récoltées pour les trois niveaux recouvrent les six dimensions suivantes de l'appareil administratif cantonal.<sup>8</sup>

1. l'organisation;
2. le personnel;
3. les fonctions à accomplir;
4. les finances gérées par les services;
5. les normes juridiques régissant l'activité administrative;
6. les réformes et rationalisations.

Sur la base de la première enquête de 1990, la BADAC permettait avant tout d'effectuer des analyses comparatives ou *synchroniques*. La plupart des informations enregistrées dressaient la situation au début des années 1990. Toutefois, la première série de données englobe également une certaine *dimension historique*: pour certains aspects, l'évolution depuis 1980 est retracée. Ainsi ont été recueillies des informations sur l'âge des unités administratives et sur les transformations importantes que ces dernières ont subies.

Suite à la seconde enquête de 1997, il est devenu possible d'effectuer, à côté des analyses synchroniques, des analyses *diachroniques* plus vastes et d'appréhender ainsi les changements structurels. Il est prévu d'actualiser tous les trois ans les données de la BADAC. Ainsi la prochaine enquête BADAC est agendée pour l'année 2000. Avec le temps, plusieurs générations de données vont ainsi se superposer, ce qui permettra d'observer le changement administratif sur des laps de temps plus longs.

La BADAC ne se borne pas à renouveler tous les trois ans le jeu de données défini initialement en 1990. Bien entendu, il est prévu de récolter certaines informations fondamentales lors de chaque enquête. En revanche, les aspects qui ont perdu en pertinence seront laissés de côté lors d'une nouvelle enquête. Une extension à des thèmes nouveaux ou un approfondissement des données existantes est envisagé, notamment si les administrations concernées ou des chercheurs en manifestent le besoin.

Une première extension de la BADAC concerne les villes (voir ci-dessus § 2.2); une autre a été suggérée pour couvrir mieux l'appareil judiciaire. Actuellement, la BADAC n'enregistre que des informations sur les tribunaux administratifs, mais pas sur les autres tribunaux.

La BADAC est complémentaire à d'autres banques de données. Par exemple, elle ne contient que des informations élémentaires sur la démocratie directe dans les cantons. Concernant les lois régissant les votations ainsi que les résultats des votations, elle renvoie à la banque de données sur la démocratie

directe du *Centre d'études et de documentation sur la Démocratie directe (C2D)* de l'Université de Genève.

### **3.2 Les enquêtes de 1990 et 1997**

L'actualisation de la BADAC suit deux rythmes différents. Les statistiques officielles sur les cantons sont mises à jour régulièrement, au moins une fois par an. La majeure partie des informations enregistrées provient toutefois des enquêtes auprès des cantons, qui devront se succéder à l'avenir tous les trois ans.

La première enquête BADAC a été lancée en juillet 1990. Neuf cantons ont rempli le questionnaire jusqu'en novembre 1990, six autres jusqu'en mars 1991. Une année plus tard, 23 questionnaires étaient retournés, et en août 1994, les derniers parvenaient. Tous les cantons ont participé à l'enquête.<sup>9</sup> Pour Zurich, Berne et le Tessin, une seconde enquête a été menée, car dans l'intervalle, ces cantons avaient réalisé de profondes réformes. En règle générale, le questionnaire a été bien complété, même si dans quelques cas les informations étaient lacunaires et imprécises. Les questionnaires étaient disponibles en allemand et en français; le canton du Tessin a accepté de remplir le formulaire en français. Si la pluralité des langues officielles a généré des problèmes de compréhension, ces derniers ont encore une autre origine: une nomenclature administrative propre à chaque canton. Pour pallier aux malentendus liés aux particularismes du langage administratif, le questionnaire proposait des définitions précises et un vocabulaire uniforme.

Les expériences faites lors de la première enquête ont contribué à améliorer le questionnaire de 1997. Ainsi ont été éliminées les questions dont les réponses nécessitaient trop d'investigations de la part des administrations; les définitions ont été précisées et la mise en page du questionnaire a été améliorée. Le questionnaire a également été complété par des sujets actuels, tels la réforme de la fonction publique, la Nouvelle gestion publique et l'utilisation d'Internet à des fins administratives (voir plus bas section 5). Le questionnaire 1997

propose aussi pour la première fois la possibilité d'une évaluation de l'instrument d'enquête par les administrations interrogées.

L'enquête 1997 a débuté en avril. Tous les cantons ont à nouveau participé, renvoyant cette fois plus rapidement le questionnaire. A la fin de l'année 1997, plus de la moitié des questionnaires étaient retournés et un an après l'envoi, il ne manquait plus que deux cantons, dont les réponses sont parvenues en automne 1998. Dans l'ensemble, la qualité des données s'est améliorée et la méthode d'enquête n'a point été critiquée.

### **3.3 Accès aux données et aspects techniques**

La BADAC peut être consultée sur Internet depuis mars 1996 (adresse: <http://idheap-badac.unil.ch:8000>).<sup>10</sup> Il existe trois modalités de consultation:

1. *Accès libre*: les statistiques officielles sur les cantons et leurs administrations sont réunies dans la BADAC et actualisées chaque année. Elles peuvent être consultées gratuitement via Internet.
2. *Accès contrôlé*: pour la consultation via Internet des données qui relèvent des enquêtes BADAC, un code d'accès est nécessaire. Un tel code est réservé aux chancelleries d'état, aux différentes administrations ainsi qu'aux chercheurs.
3. *Accès via l'équipe BADAC*: l'équipe BADAC offre, sur demande, des prestations individuelles, telles que l'établissement de tableaux statistiques, la réalisation d'analyses et d'expertises à partir des données de la BADAC.

La BADAC est une base de données relationnelle. Installée sous une configuration de type client/serveur, elle fonctionne avec le système de gestion de base de données INGRES sous le système d'exploitation UNIX. La plupart des données sont catégorisées ou quantifiées. Elles peuvent être liées entre elles à des fins d'analyses statistiques. Des textes explicatifs sont également enregistrés.<sup>11</sup>

La BADAC contient les adresses des sites web des administrations publiques et des collectivités territoriales des trois niveaux: Confédération, cantons et communes. Ces sites peuvent être directement consultés en complément des informations stockées dans la BADAC.

## 4. Fondements théoriques

La conception de la BADAC est influencée par deux approches théoriques qui se complètent mutuellement. Elles sont brièvement présentées ci-après.

### 4.1 Ecologie de population

L'approche de "Population Ecology" (écologie de population), née dans les années 1970, est issue du courant américain de la sociologie des organisations, en réaction à ce que l'on appelle la théorie de contingence. Cette approche postule que la recherche ne devrait pas se limiter à observer des organisations ou groupes d'organisations isolés pendant des phases plus ou moins longues de leur cycle de vie, mais qu'il faudrait étudier des *populations entières* d'organisations. Ce n'est qu'à travers cette méthode d'observation qu'il sera possible d'obtenir des informations fiables sur les relations entre les processus internes des organisations et leur environnement. Hannan et Freeman (1977; 1989) comptent parmi les pionniers de cette théorie.<sup>12</sup> Une conséquence en est la création de banques de données qui fournissent des données homogènes et comparables pour des ensembles d'organisations (à ce sujet cf. en particulier: Freeman 1986).

Aux Etats-Unis, le concept de "population ecology" a aussi été appliqué pour l'analyse des administrations publiques. Herbert Kaufman (1976; 1985) a fait sensation avec l'hypothèse que les organisations administratives une fois créées ne disparaissaient plus, mais survivaient durablement. En réponse à cette thèse, Guy Peters de l'Université de Pittsburgh a créé une banque de données sur les unités de l'administration fédérale des Etats-Unis de 1933 à 1984. La recherche de Peters n'a pas confirmé l'hypothèse de Kaufman, mais a relevé des transformations importantes de l'administration américaine, qui ne se

manifestent pas seulement dans la création et la disparition, mais également dans la réorganisation des unités administratives (Peters 1988:78-106; Peters/Hogwood 1988 et 1991).

En couvrant l'ensemble des cantons, l'ensemble des ministères cantonaux et la totalité de leurs services, la BADAC répond à l'idée centrale de la "population ecology". En plus de ces "populations principales", elle recouvre d'autres catégories d'organisations (voir ci-dessus § 3.1). De ce fait, la banque de données représente un instrument de première importance pour l'observation du changement administratif sur le plan cantonal.

## **4.2 Diffusion des innovations**

L'analyse de diffusion consiste à décrire et à expliquer la propagation d'une innovation dans une "population". Il faut comprendre par "population", l'ensemble des unités qui entrent en ligne de compte pour adopter une innovation. Mises à part les recherches épidémiologiques en médecine, les analyses de diffusion ont été d'abord effectuées par des économistes, puis reprises par des sociologues et politologues. Ces derniers ont avant tout analysé les processus de diffusion parmi les états-membres et les collectivités locales des Etats-Unis (Bingham 1975, Crain 1966, Gray 1973, Walker 1969, Warner 1974). On peut concevoir le fédéralisme comme un laboratoire, dans lequel certains états-membres introduisent en premier des innovations. Si une innovation est couronnée de succès, elle sera alors également adoptée par d'autres états-membres. Dans cette perspective, les analyses de diffusion sont très prometteuses pour la recherche portant sur le fédéralisme.

Depuis peu, la recherche en management s'intéresse aussi aux analyses de diffusion. Ainsi, par exemple, O'Neill et al. (1998) cherchent à savoir pourquoi les processus de diffusion entre organisations continuent à se dérouler, alors que les innovations introduites ne conduisent en grande partie pas aux résultats escomptés.

De même que pour le concept de "population ecology", la population représente l'entité de référence des analyses de diffusion. Il ne suffit pas d'observer seulement quelques unités qui adoptent une innovation. Les unités qui n'ont pas (encore) introduit l'innovation ou qui s'y opposent constituent également des éléments pertinents de la recherche.

La structure de la BADAC se prête parfaitement à des analyses de diffusion. Non seulement les processus de diffusion *horizontaux*, par exemple entre cantons ou entre ministères d'un même domaine politique, peuvent être analysés, mais également les processus de diffusion *verticaux* au sein d'une administration cantonale hiérarchisée, comme par exemple la diffusion commandée par le haut ("top-down") ou le mode décentralisé ("bottom-up").

## **5. Etudes approfondies**

Les données élémentaires sur les structures des administrations cantonales peuvent être facilement extraites de la BADAC (voir § 3.3). Cependant, dès qu'il s'agit d'analyser des corrélations entre facteurs et d'expliquer les différences entre les cantons, il est nécessaire de mener des études approfondies impliquant une charge de travail plus importante. Cinq sujets de grande actualité politique, esquissés ci-dessous, vont faire l'objet d'études approfondies. Ces études seront réalisées dans la mesure des ressources disponibles.

### **5.1 La statistique de l'emploi public**

En raison de la diversité des structures des administrations cantonales, il est difficile d'établir des statistiques fiables sur l'évolution des effectifs du personnel dans le service public. Dans les années 1970, Kleinewefers (1978) et Müller (1983) ont mené des recherches sur ce thème, suivis par Du Pasquier (1986) dans les années 1980.

L'enquête BADAC de 1990 aurait dû améliorer les statistiques dans ce domaine, mais elle n'a réussi qu'à démontrer que les cantons ont de la peine à

chiffrer leurs effectifs de personnel. Lors de l'enquête de 1990, 24 cantons ont fourni des informations sur le nombre de leurs employés, alors que seuls deux cantons sont parvenus à chiffrer leur personnel communal. Le nombre total des fonctionnaires cantonaux s'est élevé à 143'315 unités pour les 24 cantons qui ont répondu au questionnaire. En revanche, le chiffre du recensement des entreprises de 1991 de l'Office fédéral de la statistique pour ces mêmes 24 cantons s'est monté à 154'618 unités. La différence agrégée de près de 8 % est considérable et indique que la Confédération et les cantons recourent à des définitions différentes pour leurs statistiques.

L'enquête BADAC de 1997 a produit des données plus complètes et de meilleure qualité. Les nouveaux chiffres nécessitent cependant un dépouillement et une interprétation minutieux. Les grandes différences constatées par rapport à la "densité administrative" (nombre de fonctionnaires par 1000 personnes actives) des divers cantons demandent à être soigneusement analysées. Les fluctuations parfois importantes de l'effectif du personnel entre 1990 et 1997 dans certains cantons nécessitent également des explications. Plusieurs cantons ont, en effet, transféré des unités administratives dans le secteur para-étatique. Il faut aussi remarquer que la répartition des tâches entre canton et communes est organisée de manière très différente selon la région et qu'elle fait en outre l'objet de réformes dans plusieurs cantons.

L'intérêt pour des statistiques fiables sur le personnel de la fonction publique s'est accru durant les dernières années en raison de la crise financière. La publication (Germann/Weis 1995) basée sur la première enquête BADAC a rencontré un écho considérable, mettant la statistique du personnel au centre des débats. Dans plusieurs parlements cantonaux, des députés ont lancé des interpellations à ce sujet.<sup>13</sup>

Les recherches nécessaires pour la statistique du personnel public et pour l'explication de l'évolution des effectifs dans les cantons devraient se poursuivre en collaboration avec l'*Office fédéral de la statistique* et les services cantonaux intéressés. Dans ce projet, il importe de veiller à la comparabilité internationale

des données. Des démarches semblables existent également à l'étranger, par exemple au *European Institute of Public Administration* à Maastricht (Auer et al. 1996) et au *Public Management Service (PUMA)* de l'OCDE à Paris, où une banque de données sur l'emploi public des pays de l'OCDE est en cours d'élaboration.<sup>14</sup> Le comité de recherche "Structure and Organization of Government" de l'*Association internationale de science politique* se penche également sur cette question (Derlien/Peters 1998).

## **5.2 Réforme du statut des fonctionnaires et salaire au mérite**

La Confédération, les cantons et les communes ont chacun leur propre régime de fonction publique, ce qui explique la grande diversité des rapports de service dans les administrations suisses. Seuls deux cantons - Genève et Vaud - connaissent, comme nos pays voisins, des fonctionnaires nommés à vie. La Confédération, les autres cantons, ainsi que de nombreuses communes, employaient tous jusqu'à il y a peu des fonctionnaires nommés pour une période administrative de quatre ans, avec en règle générale une renomination tacite pour une nouvelle période administrative après l'expiration de la durée de quatre ans. En 1990, le canton des Grisons a été le premier à supprimer la période administrative, introduisant un rapport de service de droit public qui prévoit la possibilité de résiliation de part et d'autre, moyennant un préavis de quelques mois. Plusieurs cantons et communes ont suivi l'exemple grison, et même la Confédération envisage de supprimer la période administrative.

Plusieurs cantons et communes ont introduit, parallèlement à la suppression de la période administrative ou comme mesure isolée, des systèmes de salaire au mérite sous différentes formes (Emery 1994). Ces mesures se sont partiellement heurtées à des difficultés, car elles sont souvent allées de pair avec une compression de la masse salariale.

L'enquête BADAC 1997 a fourni des informations assez détaillées sur la réforme du statut des fonctionnaires et l'introduction du salaire au mérite dans les cantons. Enrichies d'éléments encore à acquérir, ces données constituent

un bon point de départ pour une évaluation comparative des mesures prises. Elles peuvent également être utilisées pour une analyse de diffusion.

### **5.3 Le développement des structures para-étatiques**

Autour du noyau dur de l'administration étatique se regroupent d'autres organisations qui forment un large secteur para-étatique (Sharkansky 1979; Germann 1987; Hood/Schuppert 1988; Anheier 1997). L'enquête BADAC 1990 a révélé qu'il existe sur le plan cantonal au moins 272 établissements de droit public, 284 entreprises publiques ou mixtes ainsi que 762 organismes privés ou semi-privés, à qui sont confiées des tâches d'intérêt public. Grâce à l'enquête de 1997, nous disposons de données plus complètes à ce sujet.

Pour la première fois, des données comparables sur le secteur para-étatique au niveau cantonal sont disponibles pour deux moments différents, à savoir 1990 et 1997. Il sera dès lors possible de déceler des tendances d'évolution. Il importe en particulier d'examiner l'hypothèse que la doctrine de la nouvelle gestion publique, postulant des unités administratives plus autonomes et l'externalisation de fonctions administratives, conduit à l'agrandissement du secteur para-étatique dans certains cantons. Il est concevable que la périphérie para-étatique s'élargisse plutôt sur le plan fédéral (privatisation partielle de Swisscom) que sur le plan cantonal. Une autre hypothèse, méritant d'être testée, prétend qu'une collaboration intercantonale plus étroite ("fédéralisme horizontal") encourage la création d'organisations para-étatiques. Du fait que les données de 1990 sont moins complètes que celles de 1997, nous pourrions rencontrer quelques difficultés à mener une étude approfondie dans ce domaine.

### **5.4 Le laboratoire de la Nouvelle gestion publique**

La Confédération, plusieurs cantons et de nombreuses communes ont lancé des projets pilotes de *Nouvelle gestion publique (NGP)* (Germann 1995; Hablützel 1995). Zurich, le plus grand canton, a même décidé d'introduire définitivement la NGP dans l'ensemble de son administration. D'autres collectivités territoriales sont en train de préparer des réformes basées sur la

NGP. Ainsi se trouve-t-on dans l'ensemble du pays face à une situation de laboratoire pour l'étude des réformes administratives. Il est indispensable, afin de pouvoir tirer de manière fiable des conclusions à partir des nombreux projets pilotes, de procéder à des évaluations reposant sur des observations systématiques (Bussmann 1997).

L'enquête BADAC 1997 fournit des données de base sur l'introduction de la NGP dans les administrations cantonales. Ces données offrent un solide point de départ pour des évaluations et un *benchmarking* dans le domaine de la NGP. Elles se prêtent également à des analyses de diffusion. Cependant une question mériterait plus particulièrement d'être éclaircie, celle de savoir pourquoi les pratiques de NGP se propagent à un rythme soutenu, alors que pratiquement aucun projet pilote n'a encore été évalué (O'Neill 1998).

### **5.5 "Government Online": la présence sur Internet**

Le nouveau moyen de communication que représente Internet aura indéniablement des répercussions considérables sur les administrations cantonales et communales, sur la relation entre l'appareil étatique et les citoyens ainsi que, de manière plus générale, sur l'organisation des collectivités territoriales au sein de l'Etat fédéral (voir à ce propos: Casey 1996; Milward/Snyder 1996). L'enquête BADAC 1997 a récolté des informations de base sur la présence des cantons ainsi que des ministères et services cantonaux sur Internet. Ces informations portent sur la date de l'introduction (1) des sites web purement émetteurs, (2) des sites avec la possibilité d'une interaction simple et enfin (3) des sites qui permettent des transactions administratives ayant des conséquences juridiques ("cyberadministration").

Les données déjà récoltées peuvent être aisément complétées par des informations plus détaillées, en particulier par la consultation des sites web cantonaux et communaux (les adresses respectives se trouvant dans la BADAC, ces sites sont directement accessibles). Les données relatives à la présence des administrations sur Internet se prêtent par excellence à des analyses de diffusion.

Au moyen d'analyses de diffusion, il devrait être possible d'acquérir entre autres de nouvelles connaissances sur les questions suivantes: quelles sont les conditions organisationnelles pour le "Government Online"? Ce dernier fait-il l'objet d'une stratégie politique? Quelles sont les structures et activités administratives qui ne sont pas perméables à Internet?

Nous pouvons en outre procéder à des spéculations disciplinées sur le développement de structures administratives duales (pour les citoyens capables d'utiliser Internet et pour les autres) et à propos de la répercussion de la "cyberadministration" sur l'organisation territoriale de l'appareil étatique. Du fait que l'on peut diffuser via Internet une grande quantité d'informations standardisées qui permettent la comparaison entre les collectivités territoriales, de nouvelles possibilités de *benchmarking* se présentent. Cela pourrait également modifier les attentes des citoyens face aux structures fédéralistes données.

## Bibliographie

Anheier, Helmut K., et al., 1997: Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisationen zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel. Sigma, Berlin

Auer, Astrid /Demmke, Christoph /Polet, Robert, 1996: Civil Services in the Europe of Fifteen: Current Situation and Prospects. EIPA, Maastricht

Berchtold, Dorothee, 1989: Management in der öffentlichen Verwaltung der Schweiz. Haupt, Bern

Bingham, Richard D., 1975: The Adoption of Innovation by Local Government. Office of Urban Research, Marquette University, Milwaukee

Bussmann, Werner, 1997: "Evaluation von NPM-Pilotprojekten". In: Gesetzgebung heute, 97/3: 137-151

Casey, Chris, 1996: The Hill on the Net. Congress Enters the Information Age. AP Professional, Boston

Crain, Robert L., 1966: "Fluoridation: The Diffusion of an Innovation Among Cities". Social Forces, vol. 44, p. 467-476

Derlien, Hans-Ulrich /Peters, B. Guy, 1998: Who Works for Government and What Do They Do? Common Trends and Structural Differences of Public Employment in the United States and Germany. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 32, Universität Bamberg

Du Pasquier, Jean-Noël, 1986: L'Etat englobé. L'insertion de l'Etat dans l'économie suisse 1950-1980. Réalités sociales, Lausanne

Emery, Yves, Hrsg., 1994: Leistungslohn im öffentlichen Dienst/ Salaire à la performance dans le secteur public. Publication de la SSSA, vol. 27, Berne

Freemann, John H., 1986: "Data Quality and the Development of Organizational Social Science. An Editorial Essay". Administrative Science Quarterly, vol. 31, p. 298-303

Germann, Raimund E., 1987: "L'amalgame public-privé: l'administration para-étatique en Suisse". Revue Politique et Management Public, 5/2: 91-105

Germann, Raimund E., 1995: "Verwaltungsmodernisierung in der Schweiz". In: P. Hablützel et al., 1995, pp. 81-95. Ebenfalls erschienen in: C. Reichard/ H.Wollmann, Hrsg., 1996, .Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub. Birkhäuser Verlag, Basel/Berlin

Germann, Raimund E., 1998: Öffentliche Verwaltung in der Schweiz. Band 1: Der Staatsapparat und die Regierung. Aus dem Französischen übertragen und nachgeführt. Haupt, Bern

- Germann, Raimund E./Weis, Katja, 1995: Die Kantonsverwaltungen im Vergleich. Haupt, Bern. Ebenfalls auf Französisch erschienen: Les administrations cantonales: une vue comparative. Haupt, Bern
- Gray Virginia, 1973: "Innovation in the States: A Diffusion Study". American Political Science Review, vol. 67, p. 1173-1185
- Guye-Vuillème, Anthony, 1995: "BADAC on WWW". Faire communiquer une base de données relationnelle et un serveur WorldWide Web: analyse et conception dans le cas d'une base de données administrative sur le SGBD Ingres. Rapport final du projet. Cours postgrade "Génie logiciel: principes, méthodes et techniques" de l'EPFL. EPFL, Lausanne
- Hablützel, Peter, et al., Hrsg., 1995: Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Haupt, Bern
- Hannan, Michael T. /Freeman, John, 1977: "The Population Ecology of Organizations". American Journal of Sociology, vol. 82: 929-964
- Hannan, Michael T. /Freeman, John, 1989: Organizational Ecology. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Hood, Christopher/ Schuppert, Gunnar F., Hrsg., 1988: Delivering Public Services in Western Europe. Sharing Western European Experience of Para-government Organization. Sage, London
- Kaufman, Herbert, 1976: Are Government Organizations Immortal? Brookings, Washington D.C.
- Kaufman, Herbert, 1985: Time, Chance and Organizations: Natural Selection in a Perilous Environment. Chatham House, Chatham, N.J.
- Kleinewefers, Henner, 1978: "Die Personalbestände im öffentlichen Dienst der Schweiz". Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 1978/3: 421-446
- Kobach, Kris W., 1994: "Switzerland". In: Butler D. /Ranney A., eds.: Referendums around the World. The Growing Use of Direct Democracy. Macmillan, London
- Milward, H. Brinton/ Snyder, Louise Ogilvie, 1996: "Electronic Government: Linking Citizens to Public Organizations Through Technology". Journal of Public Administration Research and Theory, vol. 6/2: 261-275
- Müller, Stefan, 1983: Die Struktur des öffentlichen Personals in der Schweiz. Rüegger, Diessenhofen
- O'Neill, Hugh /Pouder, Richard W. /Buchholtz, Ann K., 1998: "Patterns in the Diffusion of Strategies Across Organizations: Insights from the Innovation Diffusion Literature". The Academy of Management Review, Vol. 23/1: 98-114

- Peters, B. Guy /Hogwood, Brian W., 1988: "The Death of Immortality: Births, Deaths and Metamorphoses in the U.S. Federal Bureaucracy, 1933-82". *American Review of Public Administration*, 18: 119-134
- Peters, B. Guy /Hogwood, Brian W., 1991: "Applying Population Ecology Models to Public Organizations". In: *Research in Public Administration*, Vol. 1: 79-108
- Peters, B. Guy, 1988: *Comparing Public Bureaucracies: Problems of Theory and Method*. University of Alabama Press, Tuscaloosa AL
- Schedler, Kuno, 1995: *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung. Von der Idee des New Public Managements zum konkreten Gestaltungsmodell*. Haupt, Bern
- Scott, Richard W., 1987: *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems*. 2d edition. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Sharkansky, Ira, 1979: *Wither the State? Politics and Public Enterprise in Three Countries*. Chatham House, Chatham N.J.
- Urio, Paolo, 1986: *Les administrations cantonales*. In: *Manuel Système politique de la Suisse*, vol. 3. Haupt, Bern, pp. 107-136
- Walker, Jack L., 1969: "The Diffusion of Innovations Among the American States". *American Political Science Review*, vol. 63: 880-899
- Walter-Busch, Emil, 1996: *Organisationstheorien von Weber bis Weick*. Verlag Fakultas, Amsterdam
- Warner K.E., 1974: "The Need for Some Innovative Concepts of Innovation: An Examination of Research on the Diffusion of Innovations". *Policy Sciences*, vol. 5: 433-451
- Weis, Katja, 1994: *Expertise de la Banque de données sur les structures des administrations cantonales (BADAC) et plan de développement*. Mémoire de diplôme postgrade en administration publique. IDHEAP, Lausanne.