

Comunicato stampa

Lausanne, 2 Maggio 2012

## Il primo Atlante dello Stato

### Il federalismo svizzero visto attraverso 300 carte

In Svizzera, che si tratti dei suoi attori, delle funzioni e delle sue prestazioni come anche della sua organizzazione, lo Stato ed i suoi territori rimangono prevalentemente sconosciuti. La cartografia statistica permette allora di situare le amministrazioni pubbliche e le sue autorità nello spazio, mettendone in evidenza la centralità nell'organizzazione socio-economica. Se la Svizzera è tanto diversa culturalmente, economicamente e geograficamente, essa funziona e si esprime tuttavia grazie ad un modello decentralizzato e federalista che riunisce i suoi cantoni ed i comuni. La rete urbana che ne risulta è anch'essa atomizzata e si organizza attorno a diversi centri regionali e complementari.

Inserire lo Stato nello spazio e mostrare le sue trasformazioni è lo scopo di questo Atlante, introdotto dalla presidente della Confederazione, signora Evelyne Widmer-Schlumpf. Questa *geografia politico-amministrativa* è un'opera prima, tanto per l'applicazione di un metodo di analisi territoriale multilivello e a geometria variabile, che per la complessità ed eterogeneità dei temi abordati.

E' anche il frutto di una collaborazione interdisciplinare tra ricercatori della BADAC, progetto dell'Istituto di studi superiori in amministrazione pubblica (IDHEAP) e del centro di informatica dell'Università di Losanna, uniti a professionisti sul territorio.

#### La Svizzera: un'Europa in miniatura.

Se la stabilità e l'efficacia del sistema politico elvetico ne fanno un modello di confronto internazionale, la sua organizzazione federalista appare complicata e poco conosciuta, non solo fuori dalla Svizzera, ma anche dentro le stesse frontiere nazionali.

Come il movimento di un orologio, il federalismo è una struttura complessa, fatta di istituzioni e territori, di attori e funzioni le cui parti concorrono al buon funzionamento dell'insieme. Il sistema federalista risulta così dalla formula di un'organizzazione statale data dall' articolazione dei gruppi sociali e delle attività differenziate mosse da una somma di interessi particolari. Denis de Rougemont scriveva «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»<sup>1</sup>. Lo scopo di questo Atlante è quindi uscire dal "mutismo": presentare lo Stato in Svizzera frammentato tra comuni e cantoni. Ricostituendolo poi territorialmente si potranno visualizzare le trasformazioni a cui queste stesse entità sono soggette col trascorrere del tempo. Infatti, malgrado lo stereotipo che vuole una Svizzera immutabile, lo stato è oggetto di profondi cambiamenti accentuatisi negli ultimi 30 anni. Il federalismo, visto come un anacronismo ancora negli anni 90, ha subito una profonda rivisitazione. La revisione delle costituzioni

---

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

federale e cantonali, l'introduzione dei principi della Nuova gestione pubblica e l'applicazione della nuova legge sulla ripartizione dei compiti, hanno modificato profondamente il profilo dello Stato e delle sue amministrazioni.

La Confederazione di Stati: i cantoni e le loro amministrazioni locali: i comuni, compongono un puzzle dove le differenze si impongono sulle similitudini, dove le missioni divergono in funzione dei limiti geografici, della storia, dell'organizzazione politico-amministrativa, delle scelte culturali e delle risorse economiche. Capire il profilo e gli ingranaggi dello Stato richiede dunque di identificare le sue parti costitutive secondo il livello istituzionale: Confederazione, cantoni, comuni, corporazioni di diritto pubblico e di saperle collocare nello spazio e nel tempo. Il federalismo *Swiss Made*, resta portante e crogiolo di uno spirito che ha interiorizzato i particolarismi culturali, capace di mantenere vitale un modello politico-economico fondato sulla democrazia diretta, il riconoscimento delle minoranze e su un sistema di perequazione finanziaria. Esso potrebbe tra l'altro essere di ispirazione ad un'Europa in costruzione o ad altre nuove repubbliche.

### **Nuova geografia politico-amministrativa: personale, attività e funzioni dello Stato**

Pensiamo che l'ancoraggio regionale faccia parte della riuscita elvetica. Il confronto delle realtà cantonali, regionali e urbane fatto sulla base di mappe, possa migliorare la comprensione dell'architettura politico-amministrativa svizzera da una parte, la ricerca e la scoperta delle eccellenze dall'altra. L'Atlante mostra che lo Stato in Svizzera è innanzitutto cantonale con il 42% degli impieghi, quindi comunale con il 36%, dove il livello intermedio e locale si impongono su quello nazionale (vedi carte annesse). Alla pari della spesa pubblica, gli impieghi dello Stato sono ripartiti in modo differenziato: decentralizzati o *comunalizzati* al Nord-Est della Svizzera e più centralizzati o *cantonalizzati* nella Svizzera latina e il Nord-Ovest. Tuttavia notiamo una tendenza all'affermazione della centralizzazione sul cantone quale conseguenza delle riforme ormai ingaggiate con forza in un contesto che vede affermarsi il federalismo.

L'Atlante analizza anche il profilo delle autorità. Da questo emerge per esempio che i governi cantonali fanno fronte a importanti pressioni in relazione ai parlamenti in termini di controllo e misura degli obiettivi (professionalizzazione), alla popolazione (crescita demografica, gestione dell'immigrazione, adattamento e sviluppo delle prestazioni) e all'economia (riduzione delle misure di controllo e miglioramento delle condizioni-quadro). Nel 2008 i 156 membri dei governi cantonali, pur con una ripartizione differenziata, hanno preso 52'000 decisioni ed evaso 3'000 ricorsi.

La terza parte dell'Atlante presenta l'azione e la funzione dello Stato, mettendo al centro l'analisi delle trasformazioni amministrative. Trovano spazio anche il livello delle collaborazioni, della spesa pubblica e delle prestazioni secondo il tipo di destinatario (dal controllo della popolazione straniera alla promozione della formazione passando dalle prestazioni socio-sanitarie). La modernizzazione dello Stato si legge soprattutto nella concentrazione delle strutture decisionali, in particolare attraverso la riduzione del numero di dipartimenti. Da notare che allo stesso momento e fino a 2004 le strutture subordinate aumentano prima di invertire la tendenza e diminuire in seguito. Queste riforme strutturali sono accompagnate da riforme organizzative. Allo stato attuale, sette cantoni confermano di funzionare interamente secondo i principi della Nuova Gestione Pubblica (NGP), mentre gli altri hanno scelto modelli misti.

Questo primo Atlante dello Stato pone le basi per una nuova geografia politico-amministrativa e merita certamente attenzione e nuovi sviluppi sul piano svizzero. La cartografia urbana per esempio appare come particolarmente sottosviluppata e le realtà delle città medio-piccole, che rivestono un ruolo tanto importante sul nostro territorio, sono per lo più neglette.

Così il prossimo impegno della BADAC sarà incentrato sullo sviluppo di una cartografia delle città tesa a mostrare le funzioni di ciascuna di questi centri urbani inseriti in una prospettiva cantonale o regionale.

### 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](mailto: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](mailto: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](http://www.badac.ch).

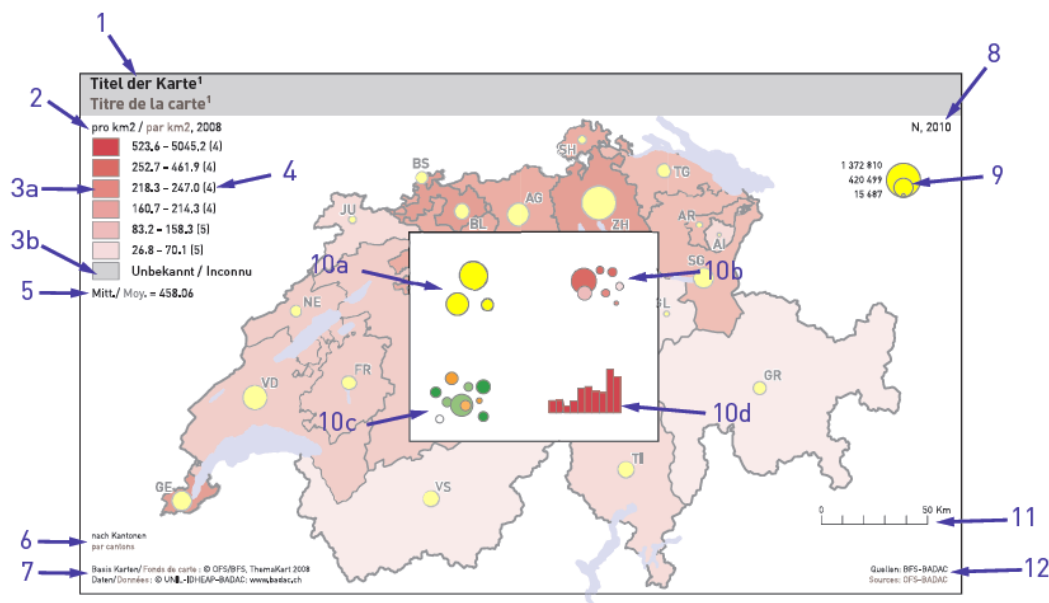
### NOTA BENE

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

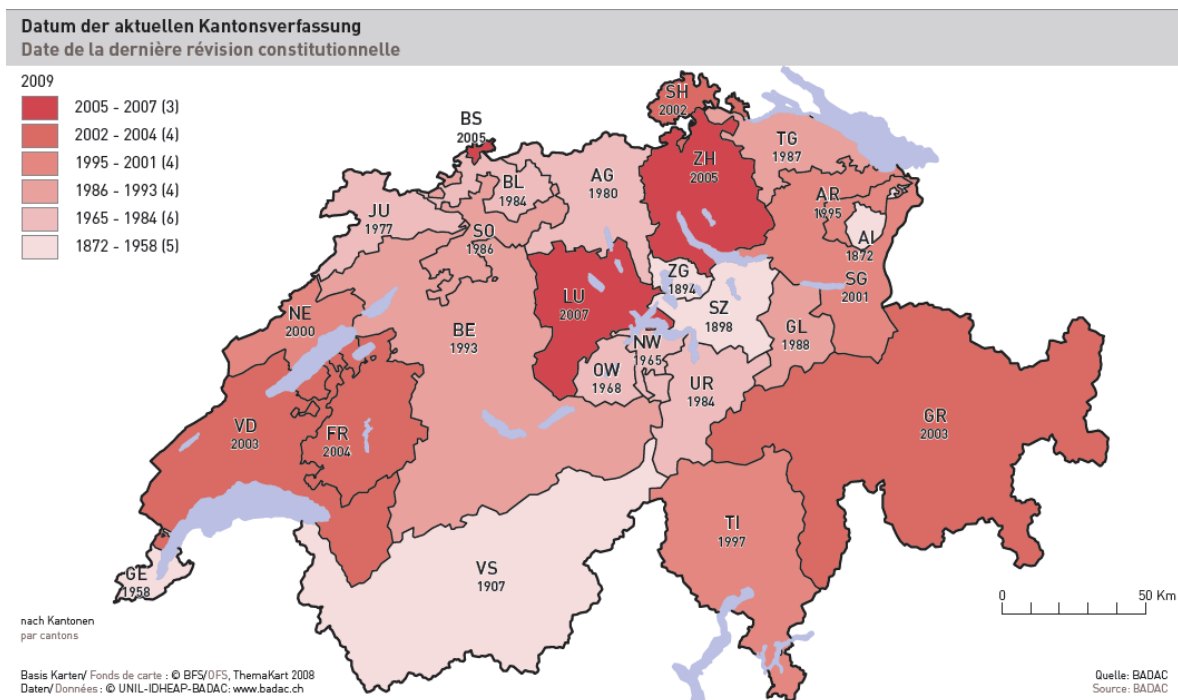
### Comment décrypter les cartes?

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



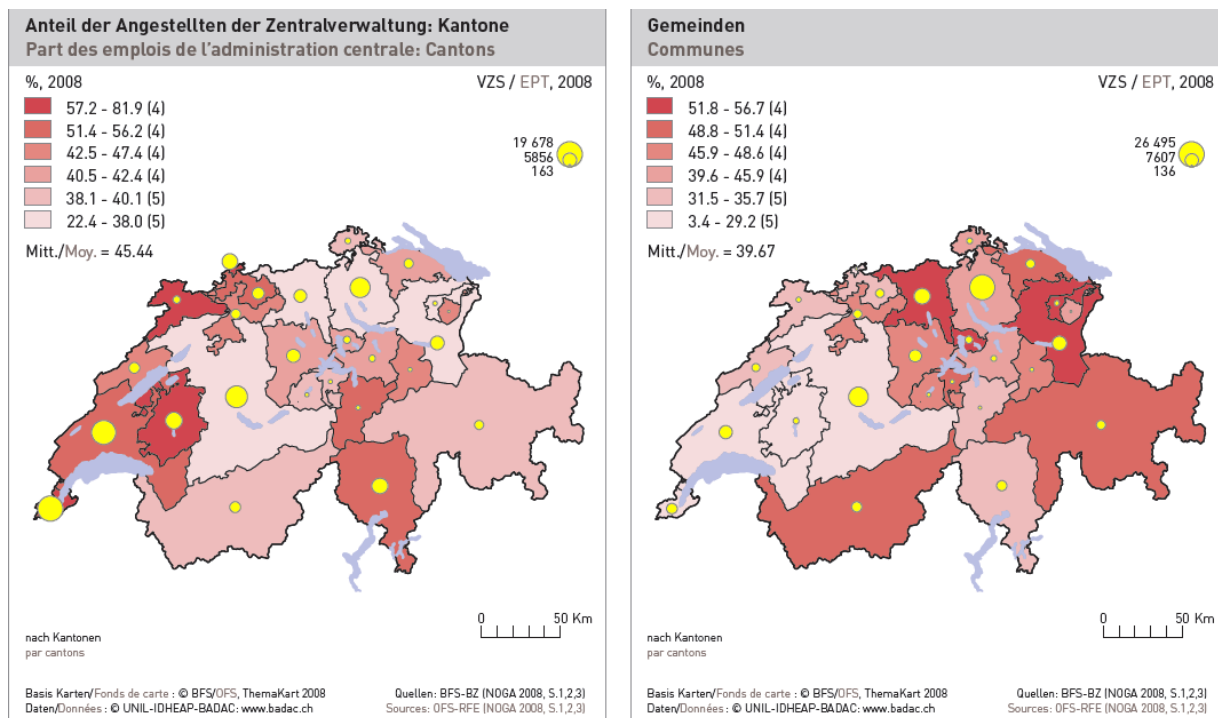
1. Titre de la carte, en allemand et en français. L'exposant indique un renvoi aux remarques en fin de chapitre.
2. Unité et année représentées par l'indicateur relatif.
- 3a. Légende du dégradé de couleur, généralement classifié en six catégories. Lorsque l'indicateur est strictement positif, le dégradé 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



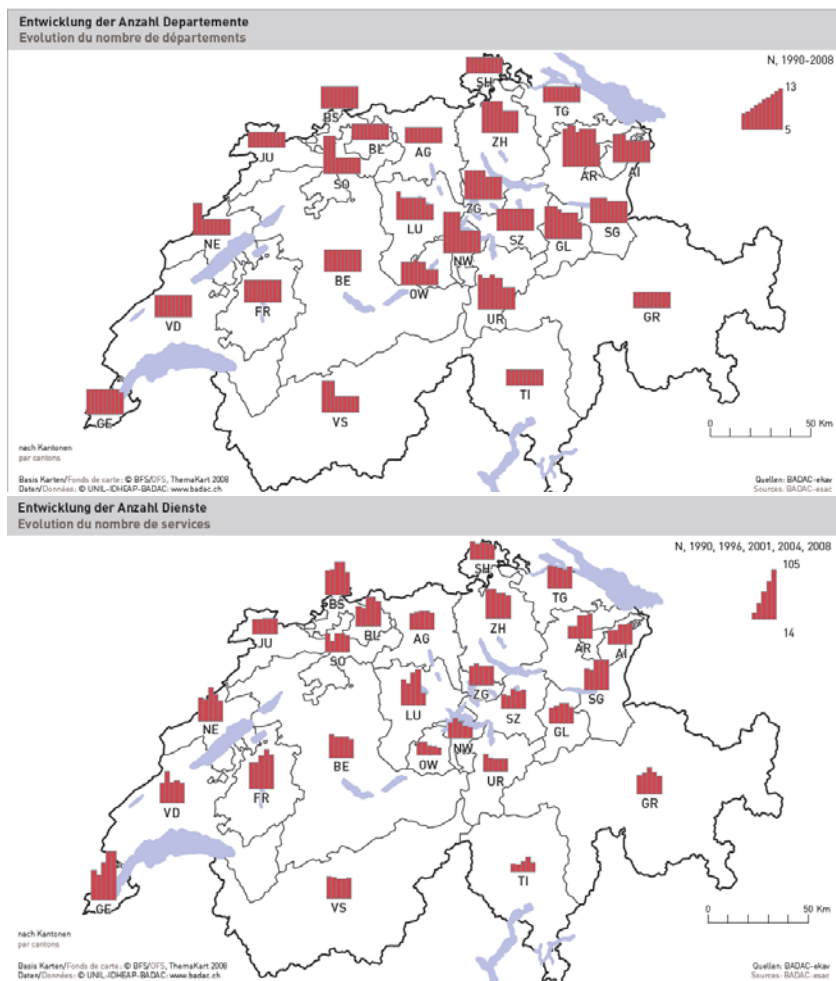
Chaque canton suisse possède sa propre constitution. Les dernières révisions constitutionnelles ont eu lieu à Lucerne (2007), Zurich et Bâle-Ville (2005), Fribourg (2004), Grisons et Vaud (2003), alors que d'autres n'ont plus révisé leur constitution depuis fort longtemps: Appenzell Rhodes-Intérieures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



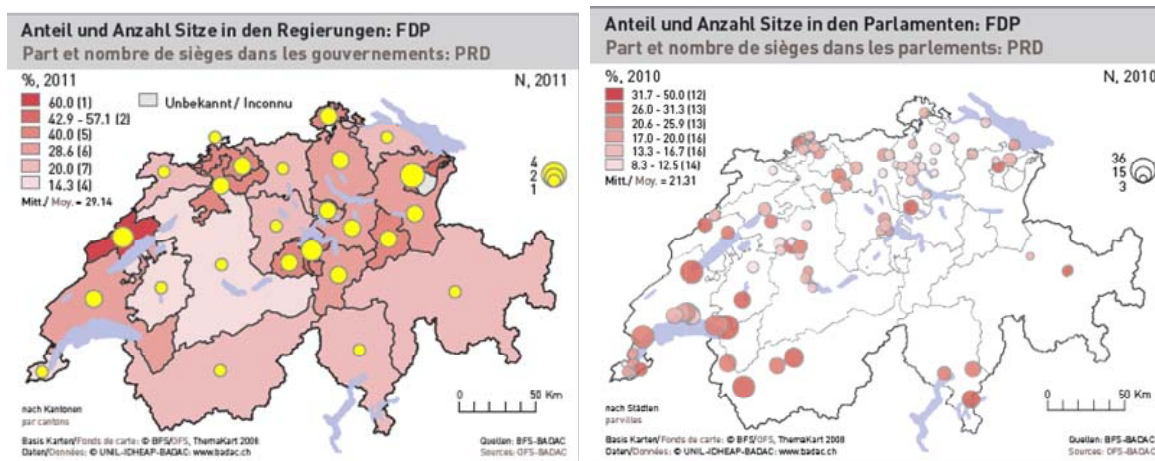
L'évolution des structures nous fournit une indication concernant les réformes administratives et la modernisation de l'Etat qui suit, ou parfois précède, les réformes de l'Administration fédérale. Mais elle nous informe aussi sur l'évolution de la taille et du volume des prestations étatiques.

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).



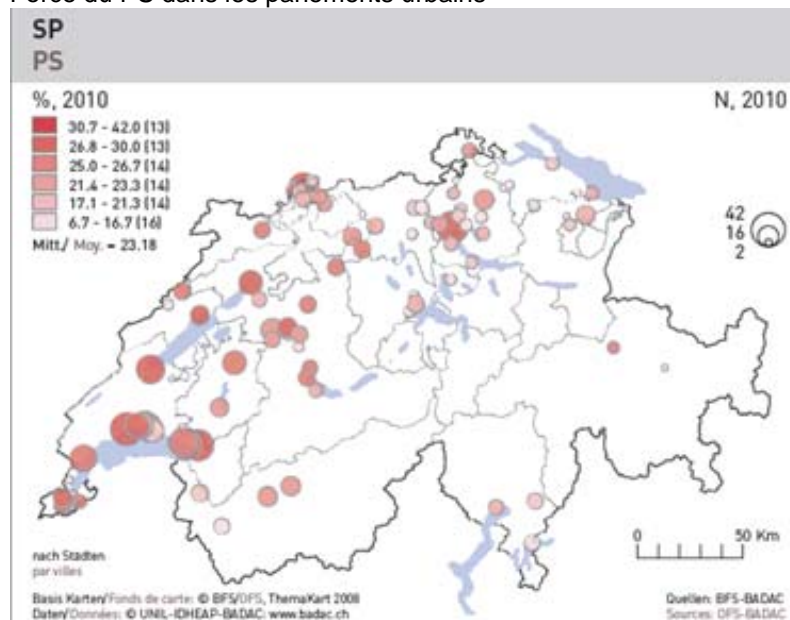
## Gouverner et légiférer

### 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.

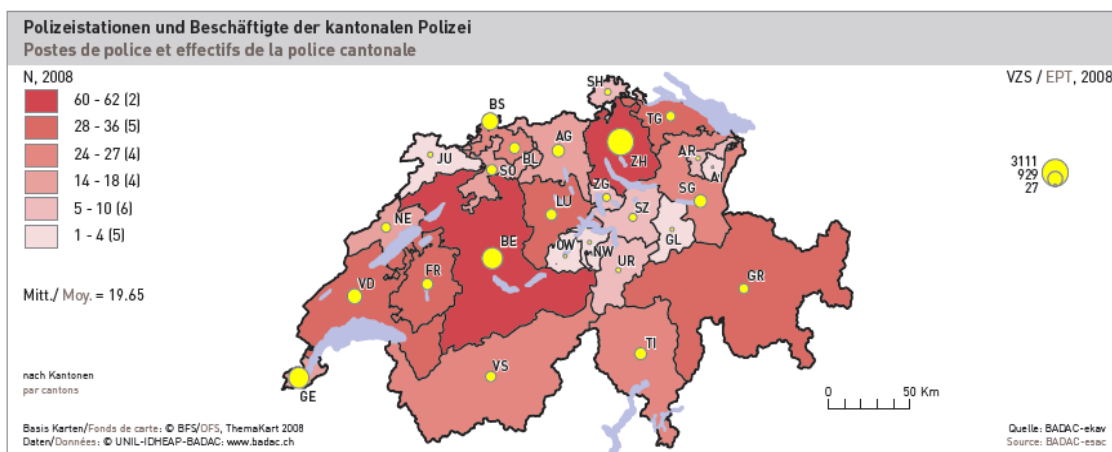
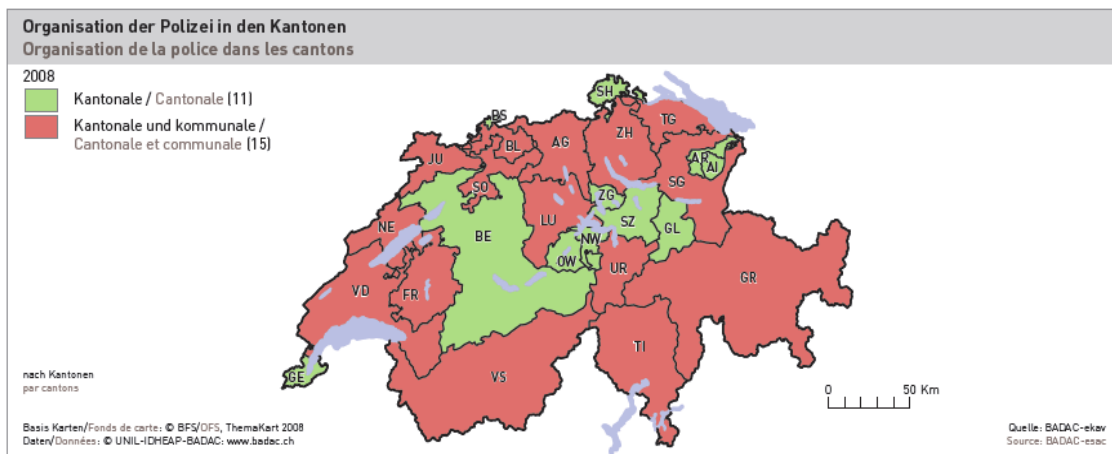
### Force du PS dans les parlements urbains



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.<sup>2</sup>

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.

<sup>2</sup> 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

Sponsoren Sponsors



Kanton Waadt  
Canton de Vaud

Avec le soutien de la



Loterie Romande

ERNST GÖHNER STIFTUNG

Göhner Stiftung  
Fondation Göhner