

**Zeitschrift:** Domaine public  
**Herausgeber:** Domaine public  
**Band:** 32 (1995)  
**Heft:** 1236

**Artikel:** Gare aux comparaisons hâtives  
**Autor:** Delley, Jean-Daniel  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1015704>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 30.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Gare aux comparaisons hâtives

*Une récente publication présente des informations inédites sur l'organisation, les autorités et les administrations des cantons. Mais la comparaison de ces données n'autorise pas toujours des jugements catégoriques.*

## RÉFÉRENCE

Raimund E. Germann, Katja Weis, *Les administrations cantonales: une vue comparative*, Editions Paul Haupt, Berne.

(*jd*) Considérés par certains comme des entités historiques dépassées, les cantons sont encore bien vivants. Pour preuve les efforts d'adaptation qu'ils ont entrepris ces dernières années: sept constitutions cantonales entièrement révisées en quinze ans, des réorganisations administratives un peu partout. Mais, paradoxalement, cette diversité d'expériences qui, échangées, pourraient devenir source de richesse, reste largement méconnue: chacun pour soi, tel est le mot d'ordre d'un cantonalisme étouffant le dynamisme du fédéralisme. Qui a déjà tenté de réunir des données sur les cantons dans le but de les comparer sait la difficulté de l'entreprise.

D'où l'intérêt de l'initiative prise par Raimund Germann et Katja Weis, de l'Institut de hautes études en administration publique à Lausanne, de constituer une base de données sur les administrations cantonales, qui sera régulièrement mise à jour. De la composition politique des gouvernements et des parlements aux instruments de démocratie directe, en passant par l'organisation administrative (départements, services, entreprises publiques ou d'économie mixte) et spatiale (districts, communes), les effectifs et les salaires de la fonction publique, le statut des fonctionnaires, la planification financière et les réformes administratives, entre autres, le lecteur curieux peut se déplacer sans peine dans le labyrinthe des diversités et des curiosités cantonales.

Quelques informations glanées au passage:

- Les cinq cantons les plus peuplés (ZH, BE, VD, AG et SG) abritent 53% de la population helvétique, alors que 2% seulement résident dans les moins peuplés (GL, UR, NW, OW et AI).

- Les gouvernements des demi-cantons de Nidwald et Appenzell Rhodes Intérieures comptent 9 magistrats tandis que l'Argovie se contente de 5 conseillers d'Etat.

- L'administration de Nidwald se compose de 13 départements, celle du canton d'Argovie de 7 seulement.

- Si le nombre des communes en Suisse n'a guère varié depuis 1848 – actuellement un peu moins de 3000 – le déplacement de la population est par contre impressionnant. En 1848, 42% des Helvètes résidaient dans des villages de moins de 1000 habitants; en 1990, la même proportion se concentre dans les agglomérations de plus de 10 000 habitants.

- En Argovie, canton non universitaire,

40.4% des fonctionnaires exercent leur activité dans le domaine de l'éducation, soit autant que Vaud (41.9%), canton universitaire.

Ce sont bien sûr les données sur les effectifs et les salaires des fonctionnaires qui ont retenu prioritairement l'attention et fait les gros titres de la presse. Genève est sacré champion toutes catégories, que ce soit pour la part des employés cantonaux et communaux à la population active (144 p/mille) ou pour la charge financière du personnel par habitant (7843 francs), suivi de très près par Bâle-Ville. Deux cantons-ville, est-ce un hasard?

De tels tableaux incitent à la comparaison simpliste, brute, qui ne tient pas compte des réalités cachées derrière des catégories apparemment claires. Par exemple, sous la diversité des chiffres, quelle différence de prestations? Derrière la modestie des effectifs, quel usage des prestations des cantons voisins: si Appenzell Rhodes intérieures n'annonce aucun agent public dans le domaine de la santé, c'est bien parce que ses ressortissants vont se faire hospitaliser à Hérिसau ou à Saint-Gall; si Zoug peut se flatter de la plus faible densité de fonctionnaires, c'est parce qu'il profite des prestations culturelles et éducatives de Zurich et Lucerne.

La définition du fonctionnaire, par les exclusions qu'elle implique, produit des biais importants: un magistrat de Bâle-Ville a immédiatement relevé qu'au bord du Rhin les employés des transports publics sont fonctionnaires, ce qui n'est pas le cas dans le demi-canton voisin. D'autres cantons confient des tâches d'intérêt public à des organismes privés subventionnés dont le personnel n'est pas imputé à la fonction publique.

On voit la difficulté de procéder à des comparaisons pertinentes. Avant d'établir des classements hâtifs, il faut donc d'abord éliminer tous les facteurs qui biaisent la comparaison. Ensuite seulement on pourra examiner l'efficacité des différentes administrations cantonales.

Notons enfin certaines lacunes – les auteurs les signalent – qui auraient pu être facilement comblées avant publication: on pense par exemple au nombre de présidents de commune à plein temps, inconnu pour Genève. Il en est de même pour des erreurs, évitables en consultant des sources plus actuelles, notamment en ce qui concerne les différents instruments de démocratie directe: en Valais, le référendum législatif obligatoire a été aboli. ■