

Monitoring de l'efficacité des cantons suisses

2^e édition de 2022



Unil

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP



pwc

Table des matières

Avant-propos	3
Résumé	4
Pourquoi un monitoring de l'efficiency ?	5
Efficiency dans le domaine de la formation	6
Efficiency dans le domaine de la culture	10
Efficiency dans le domaine de l'aide sociale	14
Efficiency dans le domaine des routes	18
Potentiel et recommandations d'action	22
Conclusion	26
Annexe	29
À votre service	34



Avant-propos

Chère lectrice, cher lecteur,

Le travail des cantons est-il efficient ? Personne ne peut apporter de réponse définitive à cette question, bien que l'efficacité des prestations de l'État fasse l'objet de nombreuses discussions, parfois très polémiques, dans les milieux politiques et les médias. Cependant, il n'existe ni compréhension commune, ni évaluation objective et quantifiée de l'efficacité dans le secteur public.

Pour pallier cette lacune, PwC Suisse a créé le monitoring de l'efficacité des cantons suisses en collaboration avec l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Il s'agit pour nous de mesurer les prestations cantonales et communales par rapport à l'utilisation des ressources et de les comparer entre elles. Après une première parution en 2021, il s'agit de la deuxième édition de cette série d'études.

Nous vous invitons à découvrir, au fil des pages, le degré d'efficacité des cantons suisses dans les domaines de la formation, de la culture, de l'aide sociale et des routes ainsi que la mesure dans laquelle les cantons pourraient s'améliorer. Le potentiel total de réduction des dépenses atteint un montant annuel de 10,8 milliards de CHF. Ce montant permettrait de financer la moitié des dépenses actuellement consacrées à la formation ou plus de la totalité des dépenses sociales. Même si les cantons n'exploitaient que la moitié de leur potentiel d'efficacité, le montant qui resterait à leur disposition équivaldrait encore à celui versé au titre de la péréquation financière nationale 2022. Les cantons payeurs fournissent une contribution de 4,9 milliards de CHF.

Deux résultats ont particulièrement attiré l'attention des auteurs. Dans le domaine de l'aide sociale, des différences d'efficacité considérables apparaissent entre les cantons, mais pas dans le temps. Cela laisse supposer que les cantons les moins efficaces n'enregistrent pas d'évolution. Des décisions audacieuses leur permettraient de modifier le système existant et d'accroître ainsi leur efficacité. Il n'existe en revanche guère de différences d'efficacité dans le domaine de la formation, ni entre les cantons, ni entre les années comparées. Cette évolution pourrait également indiquer que les cantons sont peu enclins à innover et à tenter de nouvelles choses. C'est dommage, car les nouvelles technologies offrent des opportunités (numériques) quasiment illimitées de moderniser la formation et d'innover en la matière. Ce monitoring de l'efficacité se veut une perspective objective et une base de réflexion en marge du débat actuel sur l'efficacité des prestations publiques et leur évolution dans le temps. Nous aimerions également aider les décideurs à cibler davantage l'affectation des ressources et à tirer parti des nombreuses opportunités offertes par les nouvelles technologies pour leurs structures et leurs processus. Nous souhaitons les encourager à sortir des sentiers battus et à prendre des décisions audacieuses compte tenu des données à leur disposition.

En tant qu'université réputée et que société de conseil de premier plan, nous alignons toujours nos actions sur les bonnes pratiques. Nous sommes convaincus que le secteur public peut apprendre de ces pratiques – les plus efficaces, en l'occurrence. Nous nous ferons un plaisir de discuter avec vous de la position de votre canton ou de votre commune dans les domaines analysés et de mettre en évidence les approches et les mesures qui pourraient vous permettre de vous améliorer.

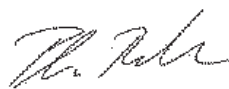
Nous nous réjouissons de vos réactions et vous souhaitons une agréable lecture, riche de précieuses pistes à explorer.



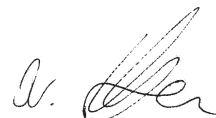
Prof. Dr. Nils Soguel
Direktor
IDHEAP



Prof. Dr. Pirmin Bundi
Professeur assistant
IDHEAP



Philipp Roth
Lead Partner
Secteur Publique
PwC Suisse



Dr. Ramon Christen
Manager
Secteur Publique
PwC Suisse

Résumé

Le monitoring de l'efficacité compare la productivité des cantons suisses, en mesurant les prestations publiques fournies, compte tenu des ressources engagées et des résultats obtenus. Pour y parvenir, il considère la manière dont les moyens sont alloués – comme les charges de personnel et de biens et services – ainsi que les aspects qualitatifs et quantitatifs des prestations.

Le monitoring de l'efficacité met en parallèle les prestations cantonales et l'utilisation des ressources.

Dans les quatre domaines analysés, à savoir la formation, la culture, l'aide sociale et les routes, il existe une marge de manœuvre considérable pour améliorer l'efficacité. La réduction potentielle des dépenses annuelles s'élève à 10,8 milliards de CHF ; toutefois, en raison de facteurs externes sur lesquels il est difficile d'influer, ce potentiel ne pourra probablement jamais être entièrement exploité. Pourtant, les cantons peuvent d'ores et déjà réduire leurs dépenses moyennant des mesures astucieuses et sans rogner sur les prestations, comme l'ont prouvé des cantons comme Appenzell Rhodes-Intérieures et les Grisons dans la formation ou encore le Tessin et le Valais dans l'aide sociale.

Dans le domaine de **la formation**, l'efficacité des cantons atteint 81 % en moyenne en 2019, avec un intervalle de variation allant de 92 % à 66 %. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et des Grisons ont maintenu leur position solide observée l'année précédente. Les six derniers cantons ont à peine accru leur efficacité par rapport à l'année précédente et menacent de se laisser distancer par les autres. Les cantons en milieu de classement laissent apparaître des évolutions qui mettent en évidence une marge de manœuvre manifeste dans le domaine de la formation. Malgré tout, ils sont tributaires de certains facteurs externes difficilement influençables. Ainsi, notre étude indique qu'un fort morcellement du tissu communal favorise légèrement l'efficacité. En revanche, la pauvreté de la population semble plutôt aller de pair avec de faibles valeurs en matière d'efficacité.

En 2019, le domaine de **la culture** se démarque par une efficacité moyenne de 71 %. Alors que des cantons comme ceux de Soleure, d'Argovie, du Jura, de Thurgovie et de Glaris affichent des valeurs relativement proches à plus de 80 %, les cantons les moins efficaces montrent de grandes différences. Des évolutions importantes apparaissent également par rapport à l'année précédente dans la moitié des cantons les moins efficaces. Sur l'ensemble des cantons, nous n'observons pas de gain d'efficacité général au cours des quatre dernières années jusqu'à 2019. Notre analyse des facteurs externes susceptibles d'influencer le potentiel d'efficacité ne montre pas de liens. Ces facteurs externes n'ont pas de prise sur les décideurs qui ont toutes les cartes en main pour employer de manière (plus) efficace les ressources dans le domaine de la culture.

Dans le domaine de **l'aide sociale**, l'efficacité moyenne de tous les cantons atteint 75 % en 2019. Avec un intervalle de variation allant de 94 % à 45 %, les différences sont considérables d'un canton à l'autre. Parallèlement, il n'y a quasiment pas eu de changement par rapport à l'année précédente, ce qui est un indice révélateur de dépenses souvent liées pour les cantons et les communes. Une analyse sommaire montre un degré d'efficacité moindre dans les cantons plus densément peuplés et dans ceux comptant une part relative élevée de résidents étrangers.

Dans le **domaine des routes**, l'efficacité moyenne s'élevait à 65 % en 2019. La fourchette est très large et s'étend de 88 % à 31 %. Les cantons de Lucerne, de Thurgovie et d'Argovie, qui sont les plus efficaces, ont en particulier peu évolué par rapport à l'année précédente. En revanche, les cantons tout en bas de l'échelle d'efficacité ont pu regagner du terrain. Nous supposons que les facteurs comme l'altitude de l'habitat et la déclivité du terrain exercent une influence sur le potentiel d'efficacité. Cela reste à corroborer dans le cadre d'une étude approfondie.

Pourquoi un monitoring de l'efficacité ?

Le fédéralisme accorde une grande autonomie aux cantons dans de nombreux domaines de compétences. Il en découle une concurrence pour attirer les contribuables, les travailleurs qualifiés et d'autres ressources. Compte tenu des moyens financiers limités, ces parties prenantes exigent de l'État une utilisation la plus efficace possible de ses ressources. Il doit donc mener à bien ses tâches et fournir ses prestations en minimisant le recours à l'argent des impôts et d'autres moyens financiers. À travers cette définition et l'emploi du terme d'efficacité, ainsi que la mesure correspondante des prestations cantonales et communales dans le sens d'un output, notre monitoring de l'efficacité vise à nourrir le débat et à créer plus de transparence.

De nombreuses études comparent déjà les cantons et les communes sur la base d'indicateurs. Ces analyses se limitent fréquemment à certaines dépenses publiques. Elles s'appuient sur des grands très spécifiques pour la mesure des prestations publiques ou ne sont pas répétées régulièrement. Pourtant, les missions du secteur public revêtent un caractère multidimensionnel, tant du point de vue qualitatif que quantitatif. En outre, il convient de distinguer les ressources nécessaires à la fourniture des prestations et leur affectation, au moins en ce qui concerne le personnel et l'infrastructure. Seule une évaluation récurrente de l'efficacité jette les bases d'une discussion fondée et durable.

Cette année, le monitoring compare l'efficacité des cantons au cours de la période allant de 2010 à 2019 dans les domaines de la formation, la culture, l'aide sociale et les routes. Ces quatre domaines représentent une part importante des dépenses cantonales et communales, soit environ 57 % (2019).¹

La méthode d'estimation (Data Envelopment Analysis, DEA) combine les dépenses (inputs) et les prestations (outputs) par canton pour déterminer la productivité et interprète les résultats en matière d'efficacité.² Dans chaque domaine, des experts nous ont aidé à sélectionner les variables utilisées pour mesurer les inputs et les outputs. Cependant, certaines prestations de l'État sont difficiles à appréhender sur le plan quantitatif. Cela s'explique en grande partie par le manque de disponibilité de ces données sous une forme harmonisée à l'échelle nationale. C'est aussi pour cette raison que l'évaluation la plus récente de l'efficacité remonte à chaque fois à deux ans. Le monitoring permet

donc également d'identifier les lacunes des statistiques existantes et de donner une impulsion pour compléter les données.

Notre méthode et les données utilisées nous permettent de déterminer si les inputs d'un canton et de ses communes sont appropriés ou comparativement élevés compte tenu du volume des outputs observés et considérés comme donnés. Dans l'idéal, il faudrait atteindre une efficacité de 100 %. En réalité, la valeur de référence est celle du canton le plus productif, c'est-à-dire celui qui affiche le meilleur rapport input-output qui permet d'atteindre la limite maximale d'efficacité.

Le monitoring vise à susciter le débat sur une utilisation plus efficace des ressources.

L'objectif de notre monitoring est de montrer comment le degré d'efficacité relative des cantons évolue au fil des ans, non d'expliquer l'origine des différences entre cantons. Si un niveau d'efficacité relativement faible est mesuré pour un canton particulier, cela ne signifie pas nécessairement que la fourniture de prestations est mal organisée. Dans certains cas, des conditions de production plus difficiles, telles que la topographie ou la composition sociale de la population, peuvent expliquer une faiblesse relative. Les graphiques reproduits ici apportent des pistes par rapport à ces conditions particulières, mais nous ne les avons pas étudiées d'un point de vue statistique. De la même manière, le monitoring n'a pas pour objectif d'identifier les processus ou les formes d'organisation et autres mesures qui garantiraient une meilleure efficacité. Il fournit toutefois une indication s'agissant des domaines dans lesquels un potentiel d'amélioration existe et montre les cantons qui peuvent servir de référence.

Le monitoring de l'efficacité a pour but de contribuer à améliorer l'efficacité de l'État et pas de stigmatiser les cantons. C'est pourquoi nous nous limitons à divulguer les cinq cantons les plus efficaces dans chaque domaine, les chiffres d'identification seront réattribués chaque année. Chaque canton est informé de sa position individuelle dans chaque domaine afin d'avoir l'opportunité s'il le souhaite et le peut, de prendre des mesures pour accroître son efficacité.

Effizienz dans le domaine de la formation

Périmètre de l'étude

La statistique financière de l'Administration fédérale des finances (2021)³ subdivise le domaine de la formation en plusieurs grandes catégories. Les cantons sont notamment responsables de la formation professionnelle initiale et des écoles de formation générale telles que les gymnases.⁴ Les outputs, sont mesurés de manière quantitative, mais aussi en partie qualitative à l'aide des variables annuelles suivantes :⁵

- Nombre d'attestations fédérales de formation professionnelle et autres diplômes de la formation professionnelle initiale
- Nombre de certificats fédéraux de capacité
- Nombre de diplômes délivrés par des écoles techniques et de commerce
- Nombre de maturités professionnelles et fédérales ainsi que de baccalauréats internationaux

Nous ne procédons explicitement à aucune différenciation entre les différents diplômes délivrés. Ainsi, un canton n'est pas considéré comme plus efficace si, pour un même montant de dépenses, on y délivre un nombre plus élevé de maturités que d'attestations de formation professionnelle.

S'agissant des inputs, différentes natures de dépenses (dépenses de personnel, dépenses de biens et services, dépenses financières et d'investissement) par type de formation (scolarité obligatoire, formation de base, écoles de formation générale) sont considérées. Cela tient compte de la latitude dont disposent les cantons pour allouer les ressources financières entre les divers niveaux du système éducatif. Afin d'intégrer l'inertie avec laquelle des dépenses supplémentaires produisent leurs effets, les dépenses totales moyennes pour les années d'école primaire (t-10 à t-8), d'école secondaire (t-7 à t-4) et d'école professionnelle (t-3 à t-1) sont prises en compte dans le modèle.⁶ Cette approche permet de considérer le parcours de l'apprenant dans son ensemble, c'est-à-dire du primaire au deuxième cycle du secondaire ou jusqu'à la formation professionnelle initiale, sans se limiter à un niveau spécifique. Par ailleurs, nous avons corrigé les dépenses de l'inflation (d'après l'indice suisse des prix à la consommation).

La formation représente avec 27 % le poste de dépenses des cantons et des communes le plus élevé.



Résultats et interprétation

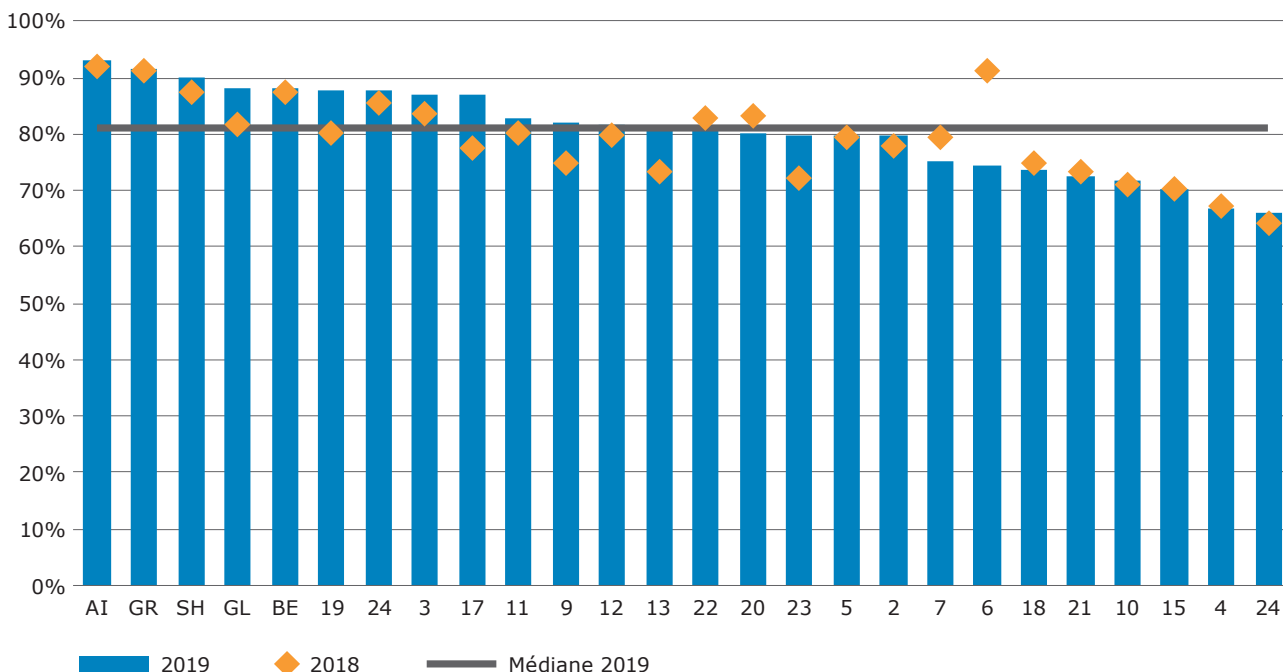
L'efficacité estimée s'élève en moyenne à environ 81 % (cf. ligne horizontale dans la Figure 1) pour l'ensemble des cantons en 2019. Ce chiffre se situe légèrement au-dessus de la moyenne à long terme de 2010 à 2019. Par rapport à 2018, l'efficacité augmente de seulement un point de pourcentage, ce qui n'est pas déterminant en raison des imprécisions statistiques.

Dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures, des Grisons et de Schaffhouse, le degré d'efficacité estimé dépasse 90 %. En total, neuf cantons montrent une efficacité de plus de 80 %. Le seuil des 80 % semble donc ne pas être un obstacle

insurmontable. Les cantons occupant les six derniers rangs semblent rester à la traîne dans la mesure où ils n'ont guère relevé leur degré d'efficacité par rapport à 2018. Il est frappant de constater que le canton 6 a perdu douze points de pourcentage.

Tout en haut du spectre, des changements de rangs parfois significatifs se font jour par rapport à l'année précédente. Le canton de Glaris a réussi à augmenter son efficacité de six points de pourcentage, se hissant ainsi du milieu du classement au quatrième rang. Dans l'ensemble, l'intervalle de variation de l'efficacité estimée parmi les cantons n'a guère évolué en 2019 par rapport à l'année précédente (cf. Figure 2).

Figure 1 : Efficacité dans le domaine de la formation selon les cantons



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes.

4 outputs : (O1) nombre de diplômes de formation professionnelle initiale et d'attestations fédérales de formation professionnelle, (O2) nombre de certificats fédéraux de capacité, (O3) nombre de diplômes délivrés par des écoles techniques et de commerce et (O4) nombre de maturités professionnelles, fédérales et de baccalauréats internationaux

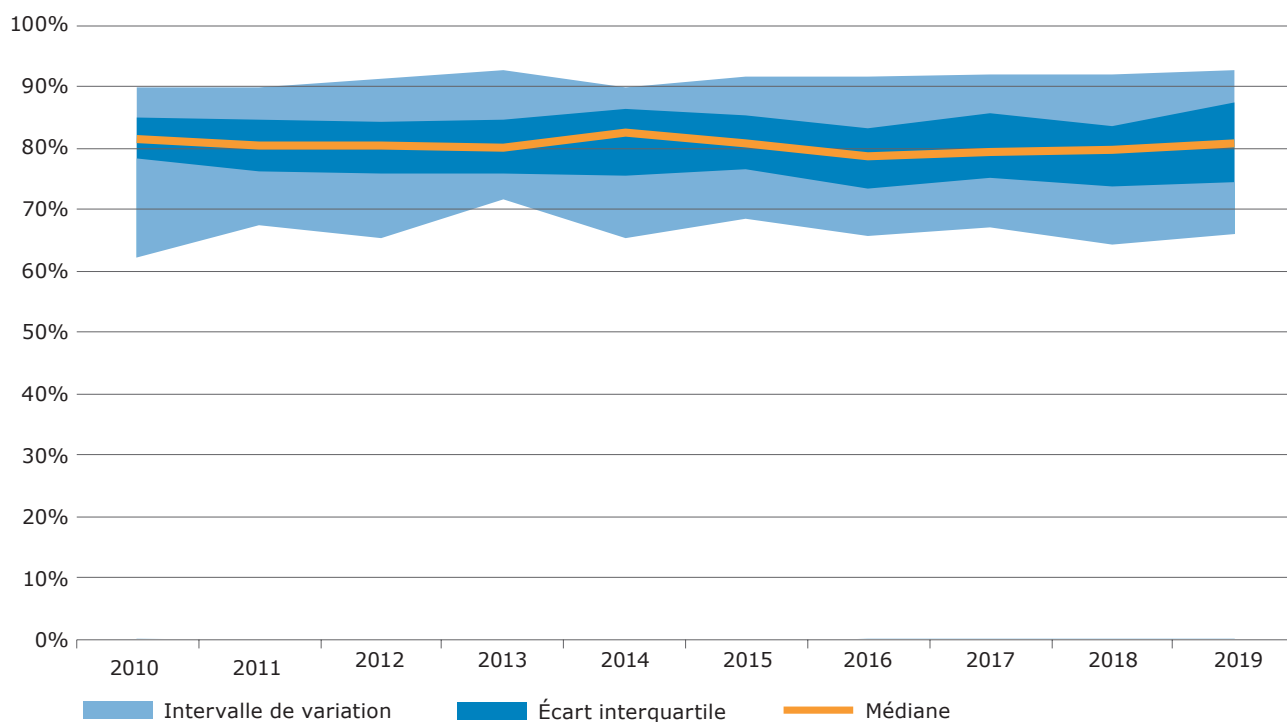
6 inputs : (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières et d'investissement pour l'année t, (I4) dépenses totales pour la période t-8 à t-10, (I5) pour la période t-4 à t-7, (I6) pour la période t-3 à t-1

La Figure 2 montre l'évolution de l'efficacité des cantons sur une période de dix ans. La surface bleu foncé représente l'intervalle de variation des 50 % des cantons dans la fourchette moyenne. La surface bleu clair au-dessus représente le quart le plus efficace des cantons (1^{er} quartile), la surface bleu clair au-dessous le quart le moins efficace des cantons (4^e quartile).

L'efficacité dans le domaine de la formation ne poursuit aucune tendance à long terme. Les cantons se stabilisent dans un intervalle de variation de 10 à 15 points de pourcentage autour de la médiane à long terme (ligne orange) de 80 %. Les variations des années 2010 à 2015 semblent reculer et se stabiliser dans les cantons moins efficaces. La stabilité de 2015 à 2019 permet de tirer trois conclusions :

1. Un groupe de cantons moins efficaces semble à peine pouvoir se frayer une place parmi les cantons plus efficaces. Malgré tout, les différences d'efficacité ne sont pas très importantes dans l'ensemble.
2. Les cantons les plus efficaces dépassent tout juste 93 % d'efficacité et butent contre cette limite, ce qui pourrait s'expliquer par le faible nombre d'approches innovantes testées dans le domaine de la formation pour gagner en efficacité.
3. Il est possible que les différences d'efficacité s'expliquent par des facteurs externes non modifiables. Nous abordons ce point plus en détail ci-après.

Figure 2 : Évolution de l'efficacité dans le domaine de la formation



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes. L'intervalle de variation comprend les cantons dont l'efficacité estimée est la plus élevée et la plus faible. L'écart interquartile comprend les 50 % des cantons dans la fourchette moyenne. La valeur médiane divise les cantons en deux groupes de taille égale.

4 outputs : (O1) nombre de diplômes de formation professionnelle initiale et d'attestations fédérales de formation professionnelle, (O2) nombre de certificats fédéraux de capacité, (O3) nombre de diplômes délivrés par des écoles techniques et de commerce et (O4) nombre de maturités professionnelles, fédérales et de baccalauréats internationaux

6 inputs : (I1) dépenses de personnel, (I2) de biens et de services, (I3) dépenses financières et d'investissement pour l'année t, (I4) dépenses totales pour la période t-8 à t-10, (I5) pour la période t-4 à t-7, (I6) pour la période t-1 à t-3

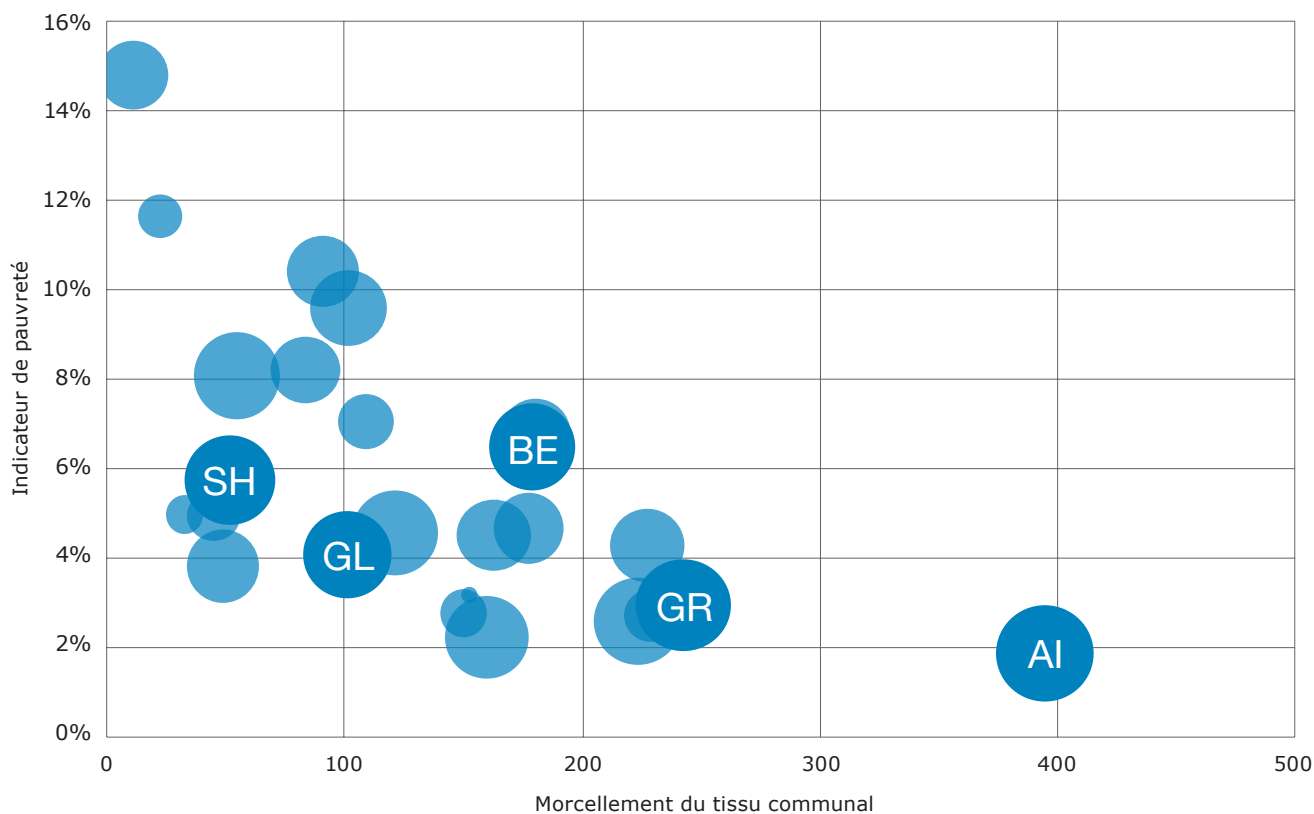
Les différences d'efficacité ne doivent pas occulter les différents facteurs externes auxquels les cantons font parfois face. Il peut s'agir d'un fort morcellement du tissu communal et, par voie de conséquence, de classes à faible effectif. Il peut

Les facteurs sociodémographiques exercent également un impact sur l'efficacité dans le domaine de la formation.

également s'agir du pourcentage de personnes ayant un accès difficile à la formation et nécessitant un effort plus important pour atteindre le même niveau de qualifications. Ces tentatives

d'explication mériteraient d'être approfondies. À ce stade, la Figure 3 apporte une première illustration de l'importance de ces facteurs externes. Elle montre la relation entre le morcellement du tissu communal (axe horizontal), l'indicateur de pauvreté (axe vertical) et l'efficacité (taille de la sphère). La Figure 3 suggère qu'un fort morcellement du tissu communal favorise légèrement l'efficacité. Cependant, les cantons peu fragmentés comme Schaffhouse affichent également des valeurs d'efficacité élevées. En revanche, une pauvreté étendue semble effectivement peser sur l'efficacité. Ainsi, l'efficacité est moins élevée (sphère moins grande) dans les cantons urbains avec une part élevée de bénéficiaires de prestations sociales octroyées sous condition de ressources.

Figure 3 : Efficacité dans le domaine de la formation et facteurs externes choisis en 2019



Taille de la sphère : estimation de l'efficacité basée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes et les outputs (O1-O4) et inputs (I1 - I6) suivants : (O1) nombre de diplômes de formation professionnelle initiale et d'attestations fédérales de formation professionnelle, (O2) nombre de certificats fédéraux de capacité, (O3) nombre de diplômes délivrés par des écoles techniques et de commerce et (O4) nombre de maturités professionnelles, fédérales et de baccalauréats internationaux ; (I1) dépenses de personnel, (I2) de biens et de services, (I3) dépenses financières et d'investissement pour l'année t, (I4) dépenses totales pour la période t-8 à t-10, (I5) pour la période t-4 à t-7, (I6) pour la période t-1 à t-3.

Axe vertical : part de bénéficiaires de prestations sociales octroyées sous conditions de ressources (prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, aides aux personnes âgées/invalides, aides à la famille, etc. et aide sociale économique) sur la population totale, cet indicateur correspond à l'indicateur de pauvreté RPT, qui est lui-même une composante de la compensation des charges excessives dues à des facteurs socio-démographiques.

Axe horizontal : morcellement du tissu communal mesuré à travers l'indice de la population résidente permanente dans des localités de moins de 200 habitants, tel qu'utilisé pour la péréquation financière fédérale. Une valeur de 100 correspond à la moyenne suisse et une valeur supérieure à 100 témoigne de la présence de nombreuses petites localités.

Effizienz dans le domaine de la culture

Périmètre de l'étude

Le domaine de la culture peut être interprété de façon plus ou moins large selon les définitions. C'est pourquoi le monitoring de l'efficacité s'appuie sur la classification de la statistique financière pour la définition des outputs. Par conséquent, l'output comprend les prestations de l'État ayant trait à l'héritage culturel, en particulier pour ce qui est des musées, de la conservation des monuments, du sport et des loisirs. Nous avons donc exclu les champs tels que les bibliothèques, les concerts, théâtres, films, cinémas et médias de masse. Il n'existe pas – du moins pas suffisamment – de statistiques homogènes sur le plan national et ventilées par canton ou de séries chronologiques longues pour ces domaines. Notre monitoring de l'efficacité mesure les prestations en s'appuyant sur les variables annuelles suivantes :

- Nombre de monuments historiques protégés⁷
- Nombre de musées
- Nombre d'entrées dans les musées⁸
- Nombre de participations aux cours et aux camps « Jeunesse et Sport » (J+S)

La double prise en compte des musées se justifie par le fait que les dépenses sont impactées par la taille des musées, c'est-à-dire le nombre d'entrées, et par leur nombre ainsi que les coûts fixes associés. En ce qui concerne le sport et les loisirs, il serait intéressant de recenser et de comparer les installations sportives, mais il n'existe malheureusement pas de statistique à ce sujet répondant à nos critères. Cependant, la proximité avec les installations sportives et donc leur densité au sein d'un canton influence également l'organisation et le taux de participation aux cours et aux camps J+S. L'aspect des infrastructures sportives est ainsi pris en compte, au moins en partie.

Les dépenses de personnel, les dépenses de biens et services, les dépenses financières et d'investissement des cantons et de leurs communes selon la statistique financière concernant l'héritage culturel, le sport et les loisirs servent d'inputs. Pour tenir compte de l'inertie avec laquelle les dépenses déploient leurs effets, en particulier pour ce qui est de la conservation des monuments, le modèle intègre également la moyenne des dépenses totales des cinq années précédentes.⁹ Par ailleurs, nous avons corrigé les dépenses de l'inflation (d'après l'indice suisse des prix à la consommation).



Résultats et interprétation

En 2019, la médiane de l'efficacité estimée s'établit à 70 % dans le domaine de la culture (ligne horizontale dans la Figure 4). La moitié des cantons se trouve au-dessus ou en dessous de cette valeur. On constate moins de différences entre les cantons les plus efficaces qu'entre les cantons les moins efficaces. En comparaison annuelle, les cantons les moins efficaces affichent des variations importantes. En revanche, les quatre cantons les plus efficaces en 2019 - Soleure, Argovie, Jura et Thurgovie - étaient déjà en tête de peloton en 2018. Glaris, cinquième, a gagné quatre places par rapport à l'année précédente, tandis que les autres ont quasiment stagné.

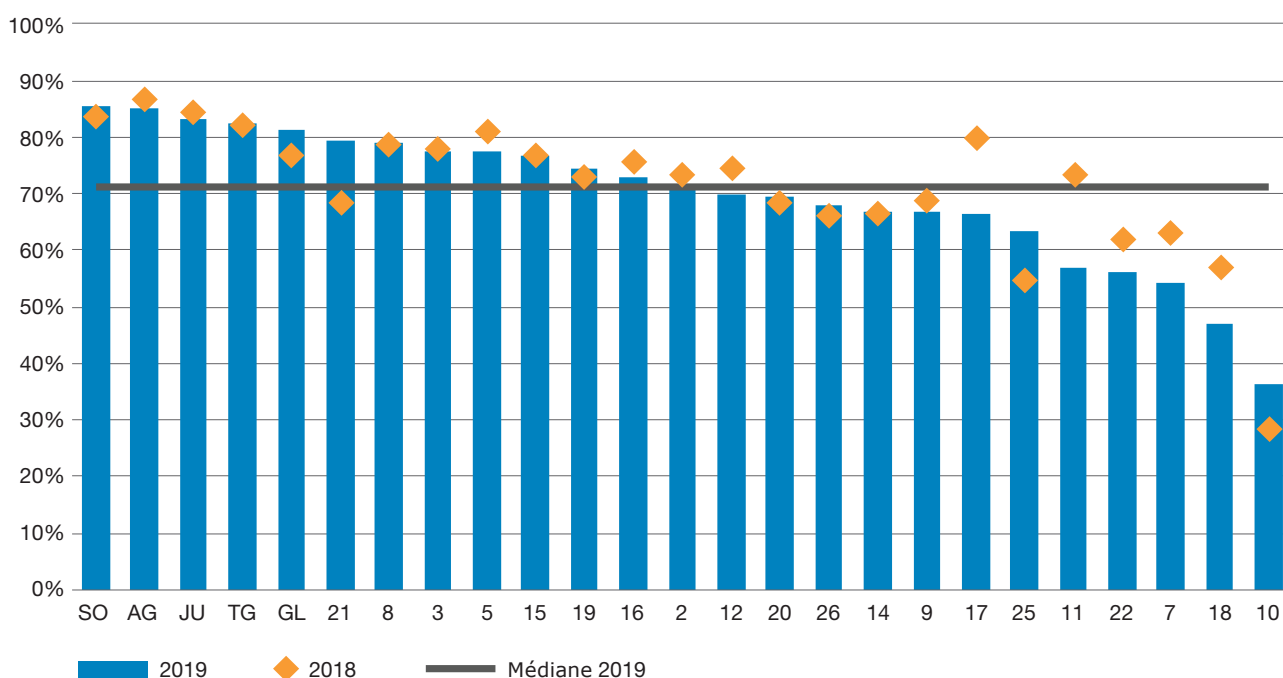
Les changements mineurs constatés en haut de l'échelle d'efficacité par rapport au bas de l'échelle dénotent une marge de manœuvre en queue de peloton. À près de 85 %, les cantons atteignent probablement un seuil d'efficacité difficile à dépasser. Dans le même temps, il semble évident qu'il est possible de rattraper rapidement son retard

d'une année à l'autre. Sur ce point, le domaine de la culture se distingue fondamentalement de l'aide sociale, où cela semble difficile. La latitude dans le domaine de la culture s'explique par le fait que les cantons et les communes ont comparativement peu de consignes sur le type de culture à soutenir, et sur la manière de le faire. D'ailleurs, les cantons

Dans le domaine de la culture, de nombreuses améliorations sont possibles en bas de l'échelle d'efficacité.

et les communes peuvent choisir librement les offres mises à disposition dans les musées. Compte tenu de la méthode appliquée, le monitoring de l'efficacité considère que les cantons efficaces sont ceux qui produisent le plus d'entrées dans les musées pour un coût aussi faible que possible. La statistique montre également que le traitement des monuments historiques varie d'un canton à l'autre, ce qui se répercute sur l'efficacité.

Figure 4 : Efficacité dans le domaine de la culture selon les cantons



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes.

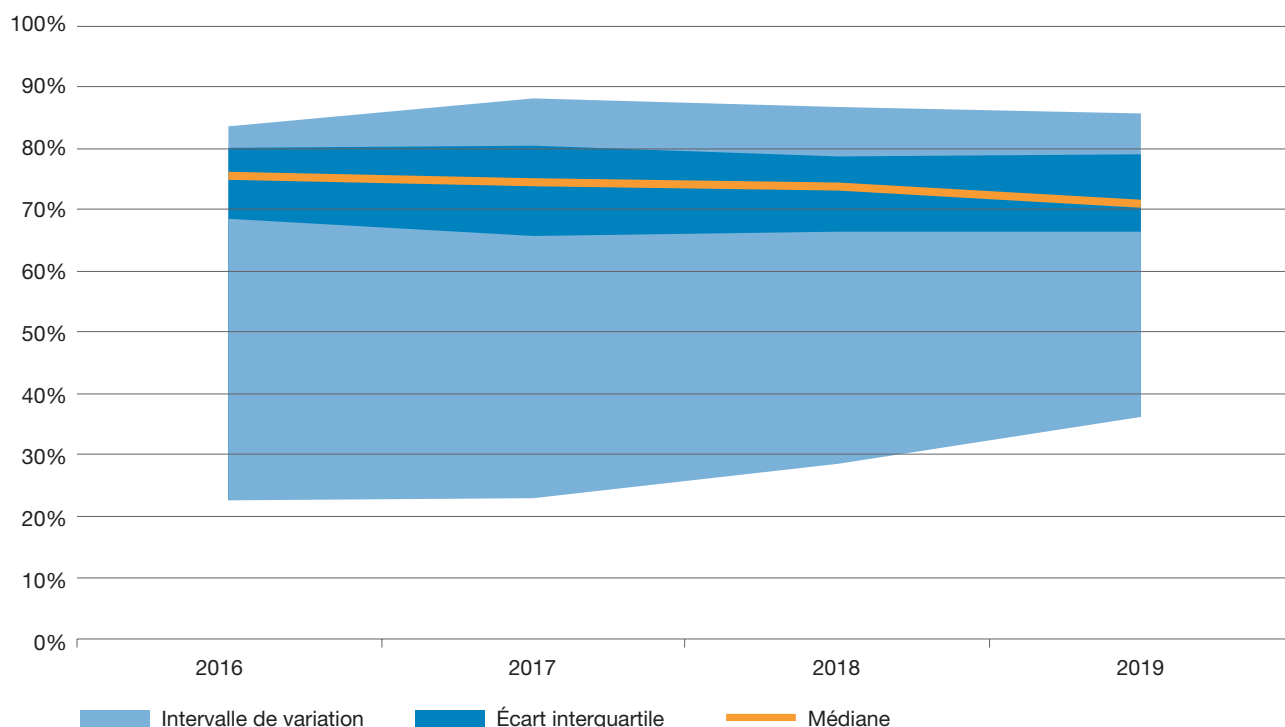
4 outputs : (O1) nombre de monuments historiques protégés, (O2) nombre de musées, (O3) nombre d'entrées dans les musées, (O4) nombre de participants aux cours et camps J+S

5 inputs : (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières, (I4) dépenses d'investissement, (I5) dépenses totales moyennes des années t-1 à t-5

Le plafond pratiquement stable de la partie supérieure de l'intervalle de variation et la marge de manœuvre au bas de l'échelle d'efficacité se reflètent sur l'axe temporel (Figure 5). Depuis 2017, la fourchette des valeurs extrêmes s'est constamment rétrécie. Parallèlement, l'écart interquartile est resté à peu près le même. Il est intéressant de constater que la médiane a légèrement diminué sur les quatre années considérées. Compte tenu de l'imprécision statistique, cette tendance ne doit pas être surestimée.

En comparaison avec les autres domaines de prestations, il faut souligner la constance avec laquelle l'écart interquartile et la médiane ont évolué dans le domaine de la culture ces quatre dernières années, alors même que la comparaison entre les cantons pour les années 2018 et 2019 met en évidence des marges de manœuvre manifeste.

Figure 5 : Évolution de l'efficacité dans le domaine de la culture



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes. L'intervalle de variation comprend les cantons dont l'efficacité estimée est la plus élevée et la plus faible. L'écart interquartile comprend les 50 % des cantons dans la fourchette moyenne. La valeur médiane divise les cantons en deux groupes de taille égale.

4 outputs : (O1) nombre de monuments historiques protégés, (O2) nombre de musées, (O3) nombre d'entrées dans les musées, (O4) nombre de participants aux cours et camps J+S

5 inputs : (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières, (I4) dépenses d'investissement, (I5) dépenses moyennes totales des années t-1 à t-5

Dans le domaine de la culture, également, il y a lieu de s'interroger sur les facteurs externes qui nuisent à l'efficacité sans que les décideurs puissent intervenir directement. La prospérité de la population est un facteur qui mérite considération. Comme il existe peu de dispositions légales s'agissant du nombre et du type d'offres culturelles cantonales, les cantons investiront d'abord dans d'autres domaines, puis de façon très ciblée dans la culture. À titre d'exemple, une population très aisée sera plus encline à soutenir des offres qui sont peut-être de grande valeur sur le plan artistique, mais qui n'attirent pas un public très large. Il en résulte des dépenses élevées pour des

entrées limitées aux musées, ce que le monitoring de l'efficacité interprète comme de l'inefficacité. Les arguments sont probablement les mêmes pour les monuments historiques.

Le caractère urbain d'un canton constitue probablement un deuxième facteur. Parallèlement aux musées classiques d'histoire naturelle, les agglomérations urbaines peuvent aussi abriter des musées à caractère plus exotique attirant un faible nombre de visiteurs. Du reste, les zones métropolitaines abritent des installations sportives qui ne sont pas prises en compte dans l'estimation de l'efficacité du fait du manque de données.

Si un canton consacre beaucoup de dépenses à ses installations sportives, cela ressort sous forme d'inefficacité dans le monitoring de l'efficacité, car il n'existe pas d'output.

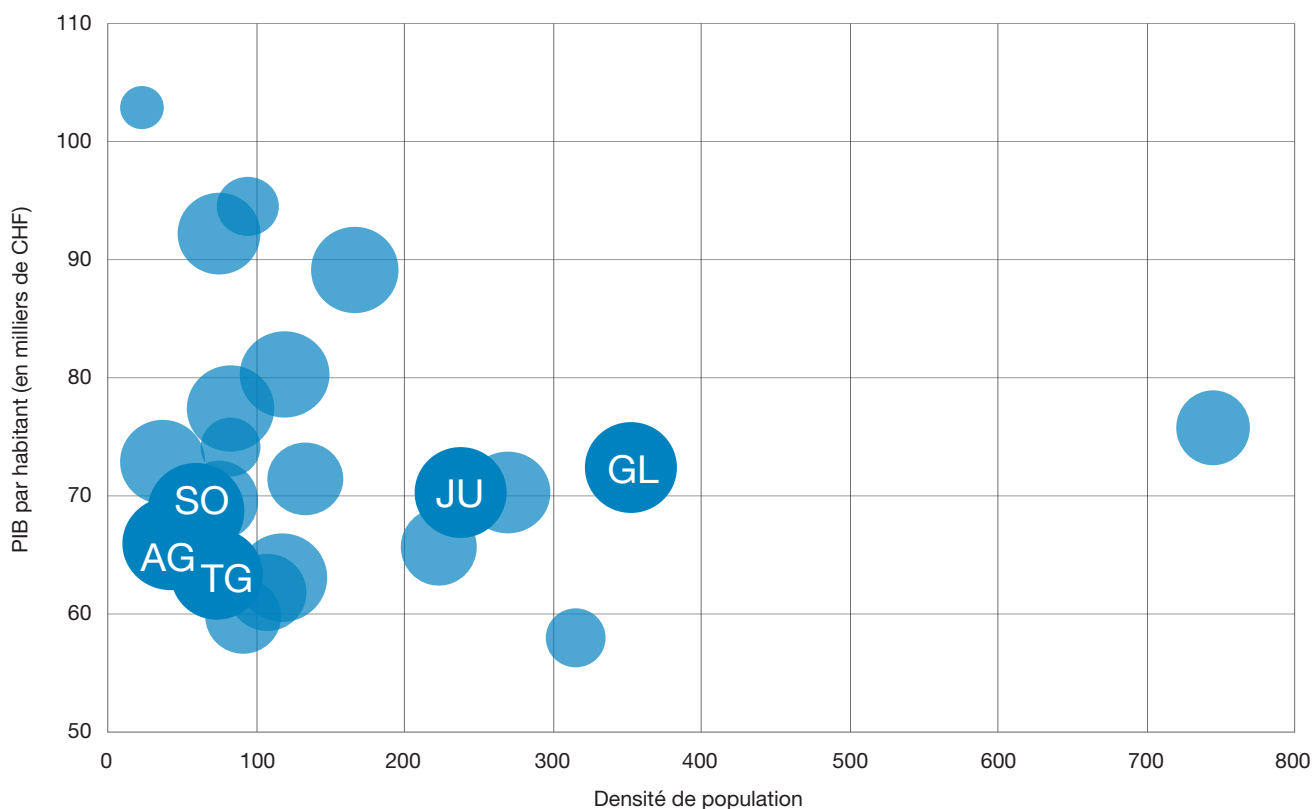
Une analyse plus détaillée serait nécessaire pour vérifier si ces explications ou plus précisément si les variables explicatives correspondantes sont significatives statistiquement. La Figure 6 donne une première idée de l'importance des facteurs externes. Elle montre l'efficacité (taille de la sphère) rapportée au produit intérieur brut par habitant (axe vertical¹⁰) et à la densité de population (axe

horizontal). La taille et la position des sphères ne permettent guère de tirer de conclusions concernant l'un ou l'autre argument. Les positions des

La prospérité d'un canton n'a guère d'influence sur l'efficacité de la culture.

cantons les moins efficaces ainsi que les cinq cantons les plus efficaces n'apparaissent pas clairement dans la Figure 6.

Figure 6 : Efficacité dans le domaine de la culture et facteurs externes choisis en 2019



Taille de la sphère : estimation de l'efficacité basée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes et les outputs (O1-O4) et inputs (I1 - I5) suivants : (O1) nombre de monuments historiques protégés, (O2) nombre de musées, (O3) nombre d'entrées dans les musées, (O4) nombre de participants aux cours et camps J+S ; (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières, (I4) dépenses d'investissement, (I5) dépenses moyennes totales des années t-1 à t-5

Axe vertical : produit intérieur brut par habitant en milliers de francs suisses.

Axe horizontal : densité de population mesurée à travers l'indice du nombre d'hectares par habitant tel qu'utilisé pour la péréquation financière fédérale. Une valeur de 100 correspond à la moyenne suisse et une valeur supérieure à 100 correspond à une densité de population inférieure à la moyenne

Efficiences dans le domaine de l'aide sociale

Périmètre de l'étude

Le domaine de la sécurité sociale couvre un large éventail de prestations dont le financement est assuré par les trois niveaux de gouvernement. Comme nous nous concentrons sur l'efficacité cantonale, le monitoring de l'efficacité s'intéresse donc à l'ensemble des prestations économiques relevant du domaine de l'aide sociale au sens large¹¹, c'est-à-dire l'aide sociale et les autres prestations sociales financières octroyées sous condition de ressources par les cantons, selon l'Office fédéral de la statistique.¹² Notre monitoring de l'efficacité mesure les prestations en s'appuyant sur les variables annuelles suivantes :⁵

- Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale¹³
- Nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires (AVS et AI)
- Nombre de dossiers de l'aide sociale clos après réinsertion¹⁴
- Nombre d'habitants

Outre le nombre de bénéficiaires et de réinsertions, nous prenons également en considération le nombre d'habitants. Ainsi, les cantons dont la population est importante et avec une faible part de bénéficiaire de prestations seront jugés efficaces. L'efficacité la plus élevée ne sera pas uniquement

réservée aux cantons où les bénéficiaires sont particulièrement nombreux.

Les dépenses nettes consacrées à l'aide sociale constituent les inputs. Il n'est pas possible d'appliquer ici la même manière de procéder que pour les autres domaines analysés. En effet, les données de la statistique financière de l'Administration fédérale des finances n'offrent pas une granularité suffisante pour distinguer les dépenses du domaine de l'aide sociale des dépenses pour l'asile. Nous ne pouvons donc pas non plus procéder à une ventilation entre différents types de coûts, ce qui modifie l'estimation de l'efficacité.

C'est pourquoi, dans ce domaine, les résultats reflètent ce que l'on appelle l'efficacité-coûts : faute de connaître les coûts par catégorie il n'est pas possible d'intégrer la dimension de l'allocation.¹⁵ Pour tenir compte de l'inertie avec laquelle l'effet de dépenses supplémentaires se manifeste, nous intégrons également la moyenne des dépenses totales des trois années précédentes.¹⁶ Par ailleurs, nous avons corrigé les dépenses de l'inflation (d'après l'indice suisse des prix à la consommation).

Sur la base des données et de la méthode utilisée, les cantons qui ont des dépenses plus élevées par habitant ou par bénéficiaire ou par cas de réinsertion sont considérés comme moins efficaces. Il faut tenir compte de cet état de fait lors de l'interprétation des résultats.



Résultats et interprétation

La valeur médiane de l'efficacité estimée dans le domaine de l'aide sociale s'élève à environ 75 % (cf. ligne horizontale dans la Figure 7) pour l'ensemble des cantons en 2019. Cette valeur divise les cantons en deux groupes de taille égale. Les plus efficaces sont proches les uns des autres, l'intervalle de variation des deux groupes ne s'élève qu'à près de 20 points de pourcentage. Les différences sont comparativement plus élevées pour les cantons moins efficaces. L'intervalle s'étend de 93 % à 45 %. Les cinq premiers cantons, à savoir le Tessin, le Valais, Uri, Fribourg et le Jura indiquent que le caractère rural est profitable à l'efficacité dans le domaine social. En effet, les cantons plutôt urbains se trouvent plutôt dans la partie basse du classement. Nous mettons en lumière ce fait ci-dessous.

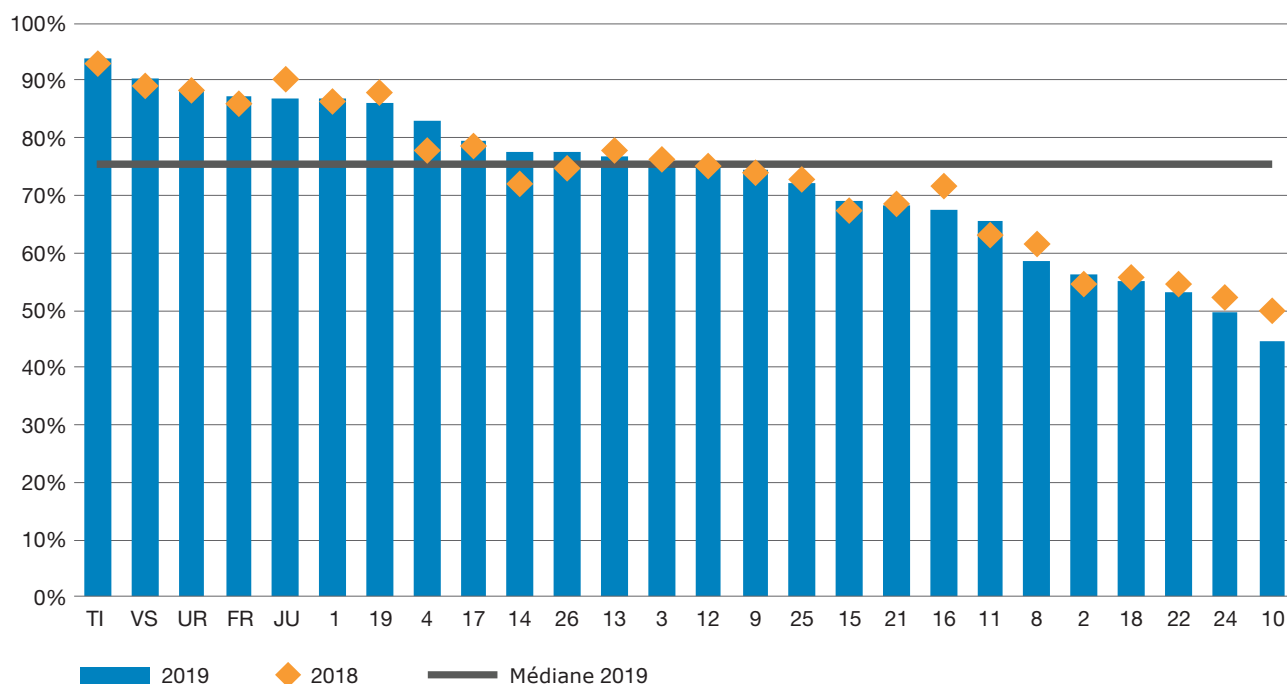
La différence entre les cantons est parfois frappante, mais beaucoup moins marquée sur l'axe du temps. Seuls quelques cantons enregistrent une

évolution significative par rapport à l'année précédente. Il n'y a donc eu guère de changements de rangs dans le classement des cantons. Cela indique le caractère contraignant des dépenses dans le domaine social. Les cantons et les communes n'ont guère d'influence sur cet aspect à court terme. Les prestations sont fixées au niveau fédéral – par exemple dans le cas de la prestation complémentaire minimale. En revanche, les directives

Les différences d'efficacité dans le domaine social sont plus marquées entre les cantons qu'entre les années.

de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) formulent des recommandations nationales concernant le niveau des prestations. Elles n'ont pas été déclarées obligatoires par l'ensemble des cantons.

Figure 7 : Efficacité dans le domaine de l'aide sociale selon les cantons



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes.

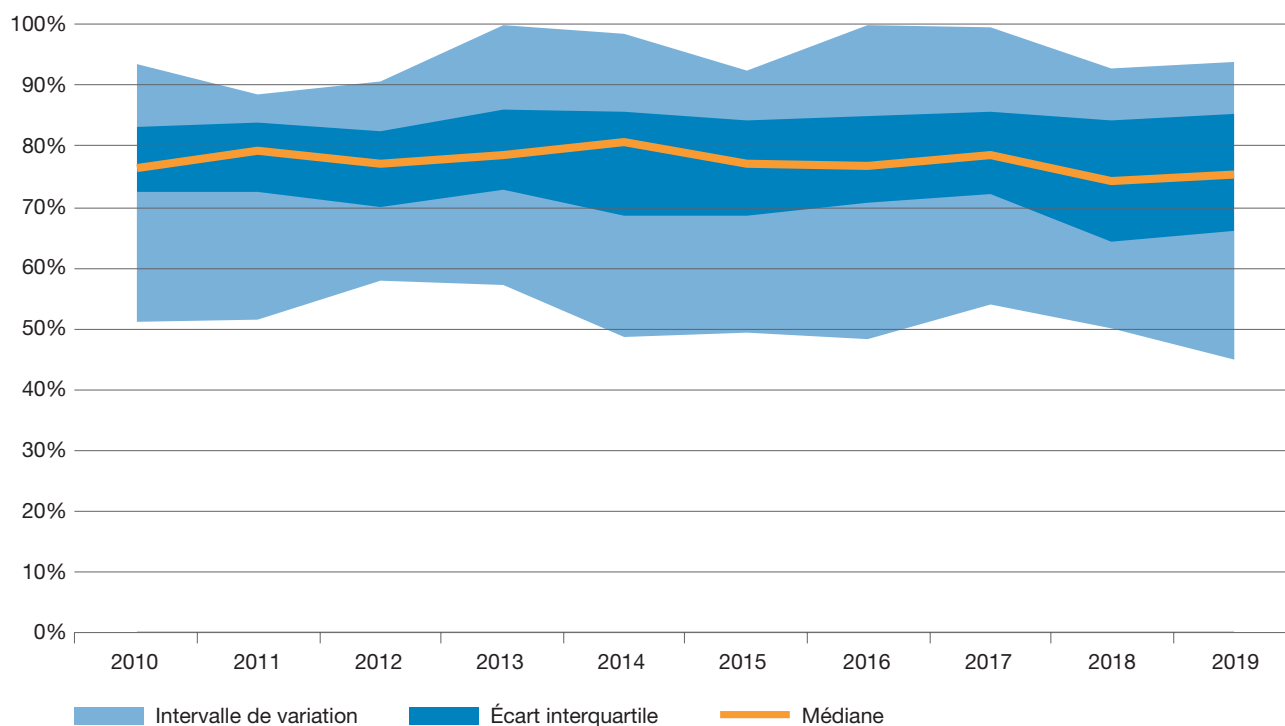
4 outputs : (O1) nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et (O2) prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, (O3) nombre de dossiers clos s'agissant de l'aide sociale économique au sens strict après réinsertion (O4) nombre d'habitants

2 inputs : (I1) dépenses nettes d'aide sociale au sens large pour l'année t et (I2) leur valeur moyenne pour les années t-1 à t-3

Cette réalité dans ce domaine de prestations s'observe également sur un intervalle de temps plus long (cf. Figure 8). Il est vrai que les valeurs extrêmes montrent une évolution significative entre 2011 et 2013 et se sont rapprochées de près de 10 points de pourcentage. Dans le même temps, les 50 % des

cantons dans la fourchette moyenne (surface bleu foncé) se sont maintenus sur un intervalle étroit d'environ 70 % à 85 %. Depuis, l'écart s'est creusé. Dans l'ensemble, l'intervalle de variation est important notamment en comparaison avec le domaine de la formation.

Figure 8 : Évolution de l'efficacité dans le domaine de l'aide sociale



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes. L'intervalle de variation comprend les cantons dont l'efficacité estimée est la plus élevée et la plus faible. L'écart interquartile comprend les 50 % des cantons dans la fourchette moyenne. La valeur médiane divise les cantons en deux groupes de taille égale.

4 outputs : (O1) nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et (O2) prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, (O3) nombre de dossiers clos s'agissant de l'aide sociale économique au sens strict après réinsertion (O4) nombre d'habitants

2 inputs : (I1) dépenses nettes d'aide sociale au sens large pour l'année t et (I2) leur valeur moyenne pour les années t-1 à t-3

Parenthèse : différences d'efficacité dans le domaine de l'aide sociale

Des facteurs externes et des facteurs non modifiables à court terme, comme la part de la population résidente étrangère ou la densité de population viennent influencer l'efficacité dans le domaine de l'aide sociale. Les résultats des cantons et de leurs communes sont influencés particulièrement par leurs dépenses, c'est-à-dire les inputs, mais aussi par leurs propres décisions. Au niveau stratégique, par exemple, les cantons et certaines communes ne sont pas tenus de se conformer aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Au niveau de l'aide sociale, elles peuvent donc payer un forfait pour l'entretien inférieur au montant recommandé, ou prendre des sanctions plus strictes. D'après le dernier Monitoring de l'aide sociale 2018 (Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, 2018). 18 cantons ont qualifié les normes de contraignantes ; elles ne sont que partiellement contraignantes ou utilisées à des fins d'orientation dans les huit autres. Les différents niveaux de dépenses s'expliquent également au niveau opérationnel. Ainsi, les cantons et les communes ont probablement une gestion différente des rentes

étrangères qui leur reviennent éventuellement. Si ces fonds ne sont pas vérifiés systématiquement et pris en compte comme recettes, les dépenses nettes liées aux prestations complémentaires seront plus élevées et le canton sera jugé moins efficace à juste titre. Le même principe s'applique au remboursement de prestations d'aide sociale ou à l'évaluation de l'aide fournie par des proches. Il peut également en découler des différences s'agissant des droits aux autres prestations comme les allocations familiales ; leur vérification systématique fait revoir à la baisse les dépenses consacrées à l'aide sociale et le canton est alors jugé plus efficace. Les vérifications peuvent être effectuées de manière manuelle ou numérique, ce qui a une influence sur l'efficacité des processus. De même, la répartition des tâches entre le canton ou la caisse de compensation cantonale et les communes ou les agences AVS peut s'organiser différemment. Cela génère également des différences d'efficacité. Ces exemples montrent que les cantons et les communes disposent d'une latitude particulière pour accroître leur efficacité. Le dernier paragraphe décrit la manière dont les gains d'efficacité peuvent être systématiquement appréhendés.

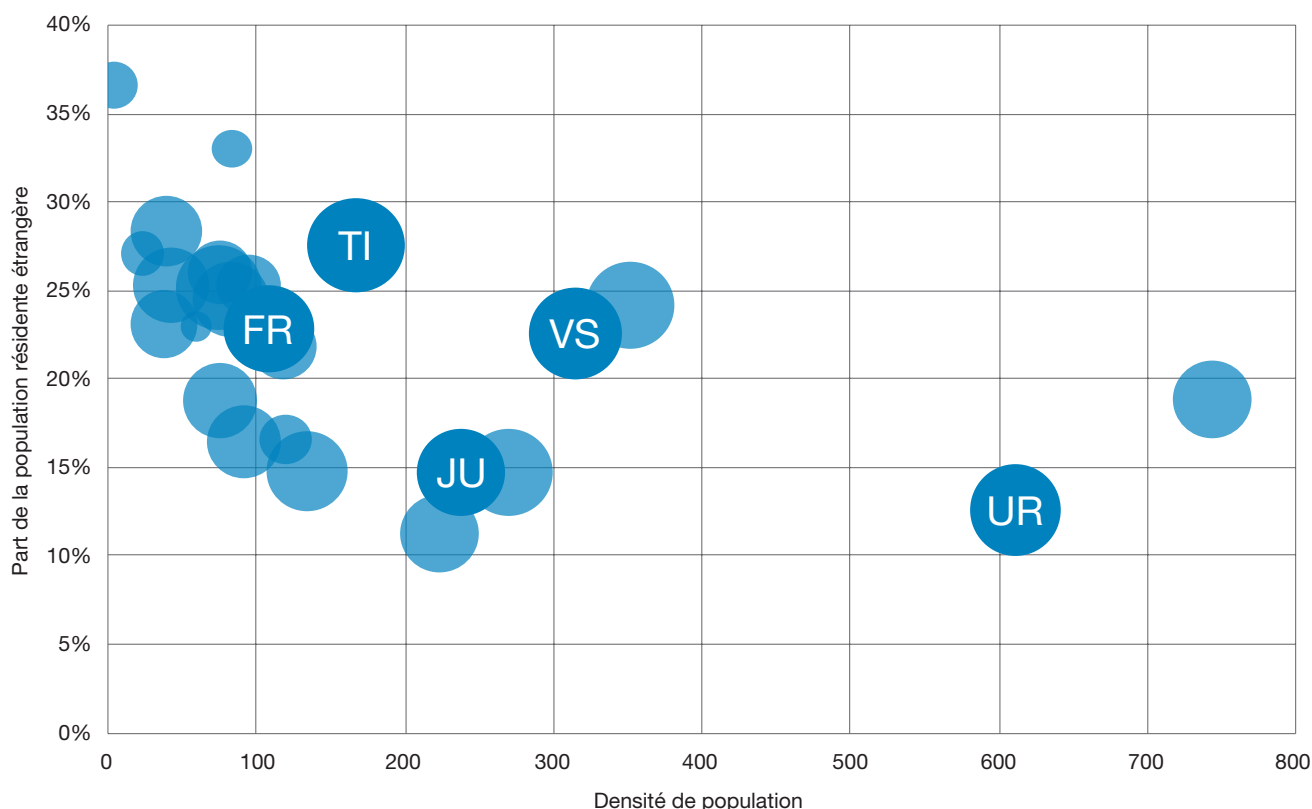
Dans le domaine de l'aide sociale également, certains facteurs externes – qui échappent au contrôle direct des responsables – peuvent fortement influencer le potentiel d'efficacité. Ainsi, les zones métropolitaines exercent un grand pouvoir d'attraction sur les demandeurs de prestations sociales, alors que le coût de la vie y est plus élevé. Une densité de population plus élevée pourrait donc expliquer une moindre efficacité. En revanche, une part plus élevée de population résidente étrangère pourrait avoir une influence négative sur l'efficacité dans le domaine de l'aide sociale. Les réfugiés, en particulier, ont moins d'opportunités sur le marché du travail. L'aide sociale doit par conséquent couvrir tous leurs besoins vitaux et ne peut uniquement avoir une vocation complémentaire. De ce fait, les dépenses par cas ont tendance à être plus élevées dans ce groupe de population. La mesure dans laquelle ces explications pourraient s'avérer probantes reste à investiguer dans le cadre d'une analyse plus détaillée.

Toujours est-il que la Figure 9 donne une première idée de l'existence d'une relation entre les deux facteurs externes mentionnés ci-dessus. Elle montre l'efficacité (taille de la sphère) rapportée à la densité de population (axe vertical) et la part de la population résidente étrangère (axe horizontal). La taille et la position des sphères tendent à montrer

L'aide sociale des cantons urbains avec zones métropolitaines a tendance à être moins efficace.

que les cantons les plus densément peuplés sont effectivement moins efficaces. Les cantons où la part de la population résidente étrangère est plus élevée sont également moins efficaces. L'examen d'autres facteurs externes nécessiterait toutefois une analyse plus détaillée à l'aide de méthodes statistiques appropriées.

Figure 9 : Efficacité dans le domaine de l'aide sociale et facteurs externes choisis



Taille de la sphère : estimation de l'efficacité annuelle basée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes et les outputs (O1-O4) et inputs (I1 - I2) suivants : (O1) nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et (O2) prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, (O3) nombre de dossiers clos s'agissant de l'aide sociale économique au sens strict après réinsertion (O4) nombre d'habitants ; (I1) dépenses nettes d'aide sociale au sens large pour l'année t et (I2) leur valeur moyenne pour les années t-1 à t-3

Axe vertical : part de la population de résidents étrangers permanents en pourcentage de la population totale au 31.12.

Axe horizontal : densité de population mesurée à travers l'indice du nombre d'hectares par habitant tel qu'utilisé pour la péréquation financière fédérale. Une valeur de 100 correspond à la moyenne suisse et une valeur supérieure à 100 correspond à une densité de population inférieure à la moyenne

Efficiency in the road domain

Scope of the study

Road traffic is a sub-category of the domain Traffic and communications according to the financial statistics of the Federal Administration of Finance.³ Roads are notably divided according to the three levels of governments to which they belong. We are particularly interested here in cantonal and communal roads. Communal roads are included in the measurement where the financing of the two levels is joint in certain cantons. Proceeding differently would bias the analysis. To measure the state of roads, we use the following annual variables:⁵

- Length of cantonal and communal roads in kilometers
- Number of registered vehicles
- Accidents due to insufficiently cleared roads (snow, ice, mud)¹⁷
- Accidents due to the poor state of roads¹⁷

The number of registered vehicles serves as an approximate value to reflect road wear and the increasing requirements in terms of investment that result from it.

As regards inputs, different types of expenses are integrated such as those recorded in the financial statistics for this category (roads). It is about personnel expenses, expenses for goods and services and financial and investment expenses. To take account of the delay with which additional expenses produce their effects, we have also integrated the average of the total expenses of the three previous years.¹⁸ In addition, we have corrected the expenses for inflation (according to the Swiss price index for consumption).

There are no comparative annual data on the quality of cantonal and communal roads.



Résultats et interprétation

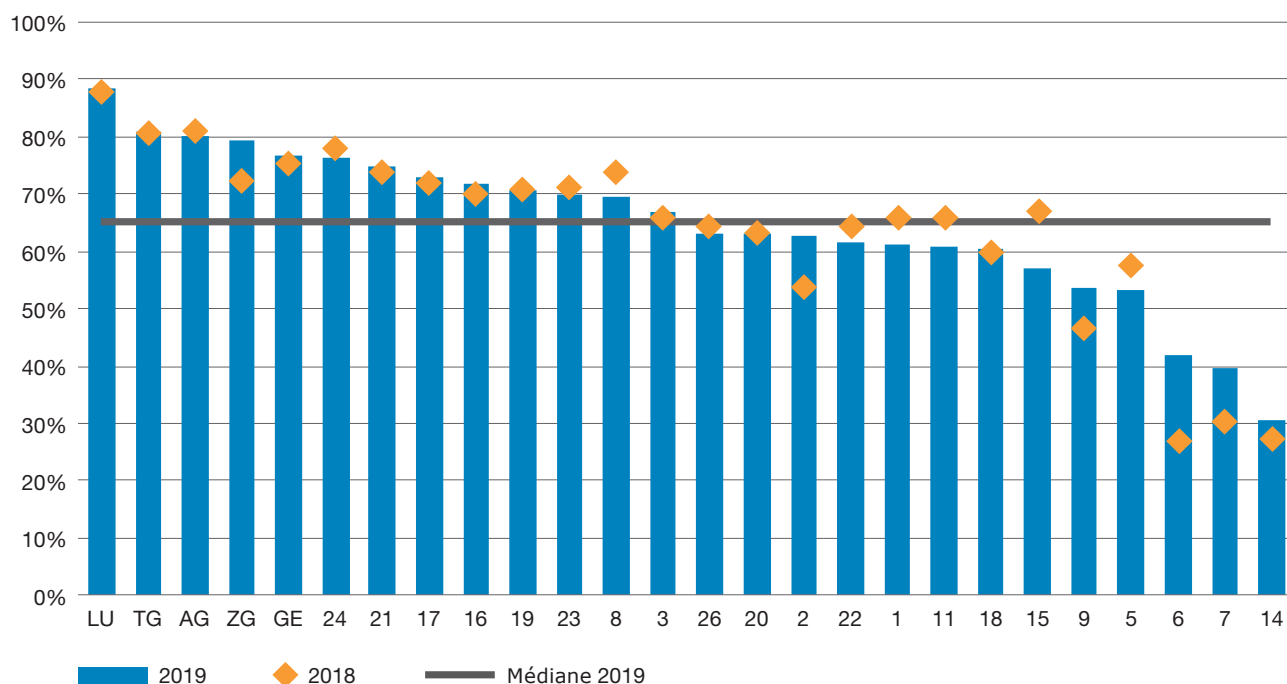
L'efficacité moyenne dans le domaine des routes s'élève à 65 % (cf. ligne horizontale dans la figure 10) en 2019. Ainsi, sur la période d'observation de dix ans, cette valeur se situe au même niveau que la valeur minimale enregistrée en 2015. Cela est notamment dû aux valeurs d'efficacité légèrement en recul en milieu de classement. Alors que les changements sont mineurs en haut du spectre, les cantons les moins efficaces ont parfois nettement rattrapé leur retard par rapport à l'année précédente. Dans l'ensemble, l'intervalle de variation s'est un peu réduit.

Par rapport au domaine de la formation ou de l'aide sociale, le domaine des routes se démarque par des variations parfois significatives de l'efficacité d'une année à l'autre. Vu les changements mineurs intervenus dans les outputs – la longueur des routes n'a par exemple pas du tout évolué – les cantons et les communes semblent avoir plus de latitude concernant les dépenses et ils en font

usage. Cela est certainement lié, entre autres, à certains investissements importants. Comme le modèle intègre la moyenne des dépenses totales des cinq dernières années, ce facteur est légèrement atténué.

Les différences sont significatives entre les cantons. Alors que les trois cantons les plus efficaces, à savoir Lucerne, Thurgovie et Argovie, atteignent un degré d'efficacité de 80 % ou plus, le moins efficace se situe à 29 %, un chiffre qui reste quatre points de pourcentage supérieur au résultat de l'année précédente. Le fait qu'il s'agit d'un canton de montagne pourrait expliquer cette valeur d'efficacité beaucoup plus faible. La construction et l'entretien des routes en terrain escarpé, sur des zones étendues sujettes aux chutes de neige et au gel, impliquent des impondérables supplémentaires. Toutefois, des cantons urbains figurent également parmi les cantons les moins efficaces. La topographie n'est donc pas le seul facteur explicatif. Nous aborderons ces liens plus en détail ci-après.

Figure 10 : Efficacité dans le domaine des routes selon les cantons



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes.

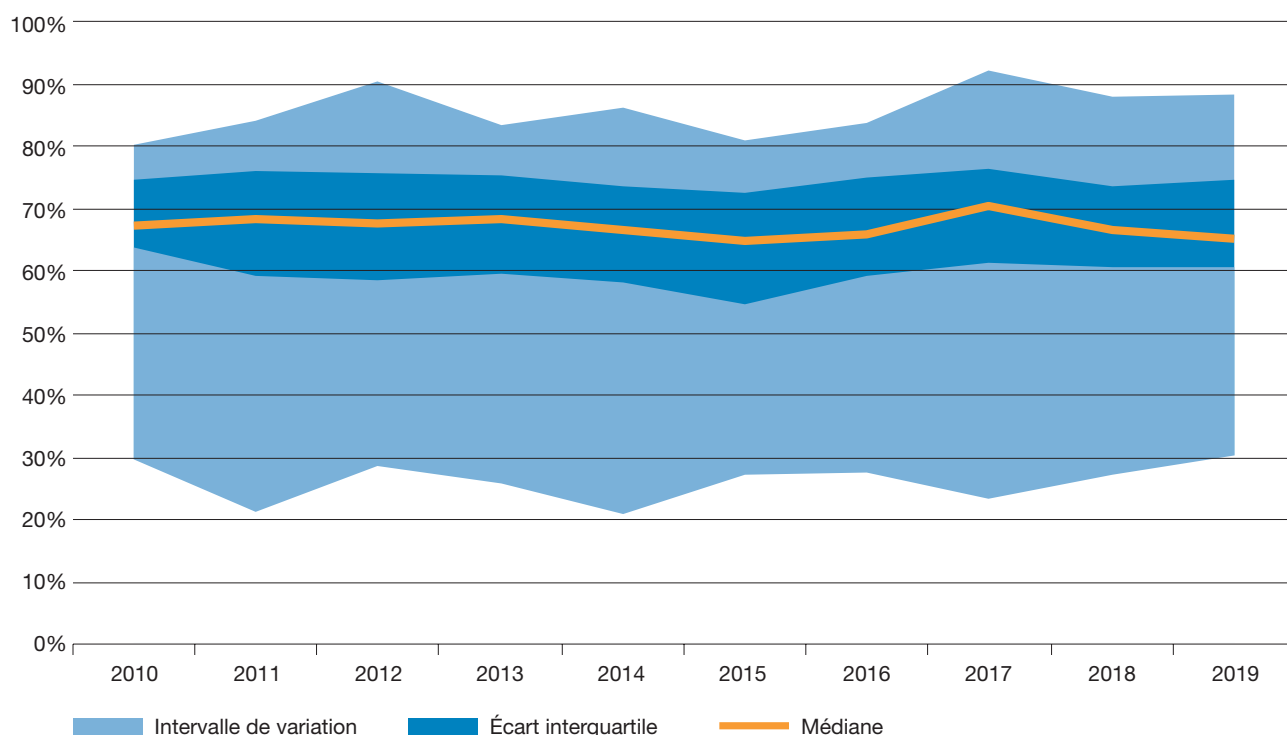
4 outputs : (O1) longueur des routes communales et cantonales en kilomètres et (O2) nombre de véhicules immatriculés et – comme bad outputs – (O3) accidents dus à des routes insuffisamment dégagées, (O4) accidents dus au mauvais état des routes

5 inputs : (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières, (I4) dépenses d'investissement, (I5) dépenses moyennes totales des années t-1 à t-5

En comparaison avec les domaines de la formation et de l'aide sociale, des différences apparaissent plus marquées entre les années (cf. Figure 11). Ces variations d'une année à l'autre sont suffisamment importantes pour entraîner quelques changements de rangs dans le classement des cantons. La valeur la plus élevée du degré d'efficacité – comme la valeur la plus faible – évolue, impliquant une modification de l'intervalle de variation suivant les périodes. Dans le même temps, l'écart interquartile évolue dans un intervalle de variation stable de près de 15 points de pourcentage. Cela correspond environ à l'écart interquartile du domaine des aides sociales. Les grandes différences d'efficacité dans le domaine des routes

sont essentiellement dues à quelques cantons. Alors que l'écart n'a cessé de se creuser entre les cantons les plus efficaces et les moins efficaces depuis 2015, un possible retournement de tendance se dessine en 2018. C'est surtout le niveau des dépenses qui est à l'origine de ces fluctuations, car le niveau des outputs est plutôt stable à travers le temps. Ce constat confirme notre argument initial : les cantons peuvent principalement influencer les inputs (dépenses), les outputs (ici le nombre de véhicules, d'accidents et la longueur des routes) devant être considérés comme donnés à court et moyen terme.

Figure 11 : Évolution de l'efficacité dans le domaine des routes



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes. L'intervalle de variation comprend les cantons dont l'efficacité estimée est la plus élevée et la plus faible. L'écart interquartile comprend les 50 % des cantons dans la fourchette moyenne. La valeur médiane divise les cantons en deux groupes de taille égale.

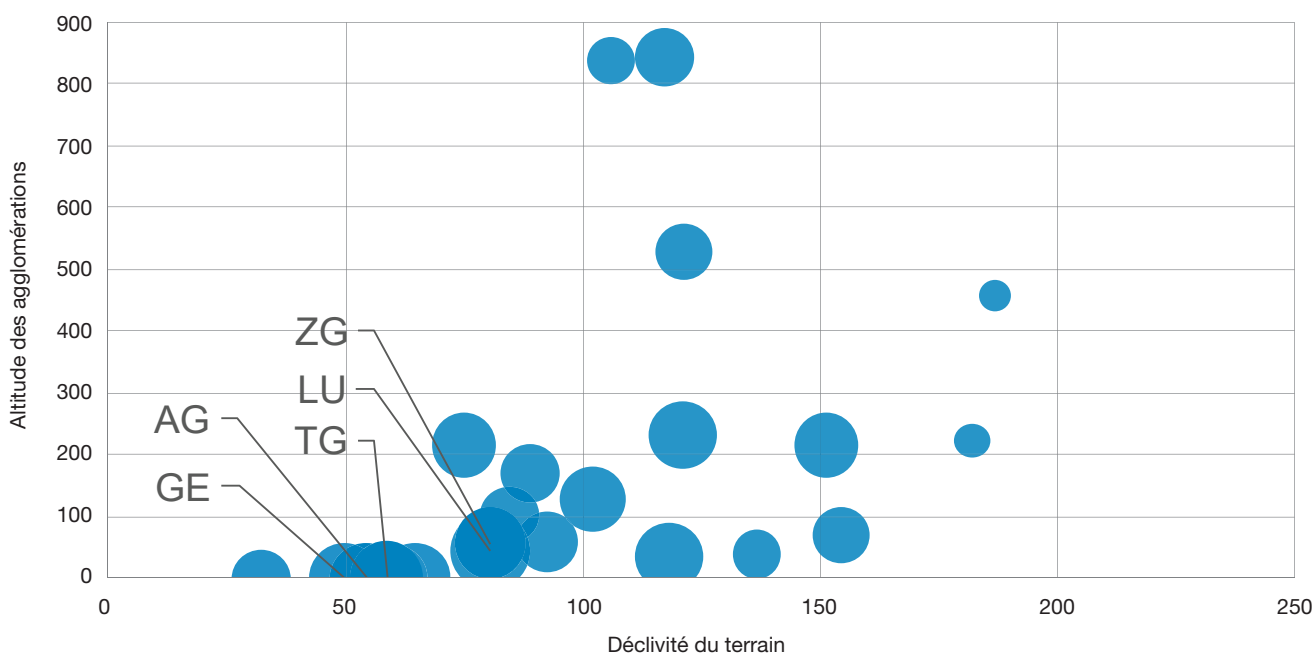
4 outputs : (O1) longueur des routes communales et cantonales en kilomètres et (O2) nombre de véhicules immatriculés et – comme bad outputs – (O3) accidents dus à des routes insuffisamment dégagées, (O4) accidents dus au mauvais état des routes.

5 inputs : (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières, (I4) dépenses d'investissement, (I5) dépenses moyennes totales des années t-1 à t-5 (5).

Dans le domaine des routes également, certains facteurs externes – qui échappent au contrôle direct des responsables – peuvent influencer le potentiel d’efficacité. Si des différences d’efficacité constatées peuvent découler de différences dans les prix d’approvisionnement ou encore de processus, de modalités ou de structures organisationnelles plus ou moins efficaces, des facteurs externes comme la topographie sont aussi susceptibles d’avoir une influence significative.¹⁹ D’une part, construire et entretenir une route en zone vallonnée et reculée doit impliquer un coût plus élevé. D’autre part, l’entretien hivernal du réseau routier dans de telles zones s’effectue sans doute à un coût supérieur par kilomètre. Pour illustrer l’effet de ces facteurs, la Figure 12 met en relation, pour chaque canton, l’altitude des

surfaces productives comme approximation de la déclivité du terrain (axe horizontal) et l’altitude des agglomérations (axe vertical). La taille de la sphère correspond à l’efficacité estimée. En effet, les cinq cantons les plus efficaces, à savoir Lucerne, Thurgovie, Argovie, Zoug et Genève se situent en bas à gauche du graphique. Les deux facteurs semblent donc exercer effectivement l’influence attendue sur l’efficacité. Parallèlement, de très nombreux cantons se concentrent dans cette zone. Il est donc difficile d’identifier un effet explicite. Une analyse plus approfondie des causes serait nécessaire afin d’examiner l’influence des facteurs institutionnels et politiques tels que la mise en œuvre de règles budgétaires dans les cantons ou encore la composition du gouvernement et du parlement.

Figure 12 : Efficacité dans le domaine des routes et facteurs externes choisis en 2019



Taille de la sphère : estimation de l’efficacité basée sur l’analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d’échelle constantes et les outputs (O1-O4) et inputs (I1 – I5) suivants : (O1) longueur des routes communales et cantonales en kilomètres et (O2) nombre de véhicules immatriculés et – comme bad outputs – (O3) accidents dus à des routes insuffisamment dégagées, (O4) accidents dus au mauvais état des routes ; (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières, (I4) dépenses d’investissement, (I5) dépenses moyennes totales des années t-1 à t-5.

Axe vertical : proportion de la population résidente permanente habitant à une altitude supérieure à 800 mètres selon l’indice des charges de la péréquation financière fédérale. Une valeur de 100 correspond à la moyenne suisse et une valeur supérieure à 100 correspond à une population qui réside à une altitude supérieure à la moyenne.

Axe horizontal : déclivité du terrain (selon le terme utilisé dans le cadre de la péréquation financière fédérale) mesurée à travers l’indice de la superficie habitée et exploitée se situant à une altitude supérieure à la moyenne suisse (indice calculé sur la base de l’altitude médiane des surfaces productives). Une valeur de 100 correspond à la moyenne suisse et une valeur supérieure à 100 correspond à une surface habitée et exploitée située à une altitude supérieure à la moyenne.

Potentiel et recommandations d'action

Réduction potentielle des dépenses

Compte tenu des ressources financières par domaine de prestations et de l'efficacité estimée, nous pouvons en déduire la réduction potentielle des dépenses. En effet, l'efficacité estimée indique quel serait le pourcentage nécessaire de ressources effectivement employées si un canton menait à bien une mission déterminée avec une efficacité à 100 %. Si, par exemple, un canton affiche une efficacité de 70 % dans le domaine de la formation, il pourrait réduire les ressources allouées de 30 % sans avoir à concéder une diminution des diplômes délivrés.

En principe, un canton pourrait augmenter son efficacité en augmentant ses prestations pour une utilisation constante des ressources. Les outputs utilisés dans le monitoring de l'efficacité montrent toutefois que les cantons disposent d'une marge de manœuvre moins directe dans ce domaine. Les prestations sont le plus souvent prévues par la loi ou motivées par la demande des habitants. C'est pourquoi le monitoring de l'efficacité propose une hausse de l'efficacité moyennant une utilisation plus limitée des ressources.

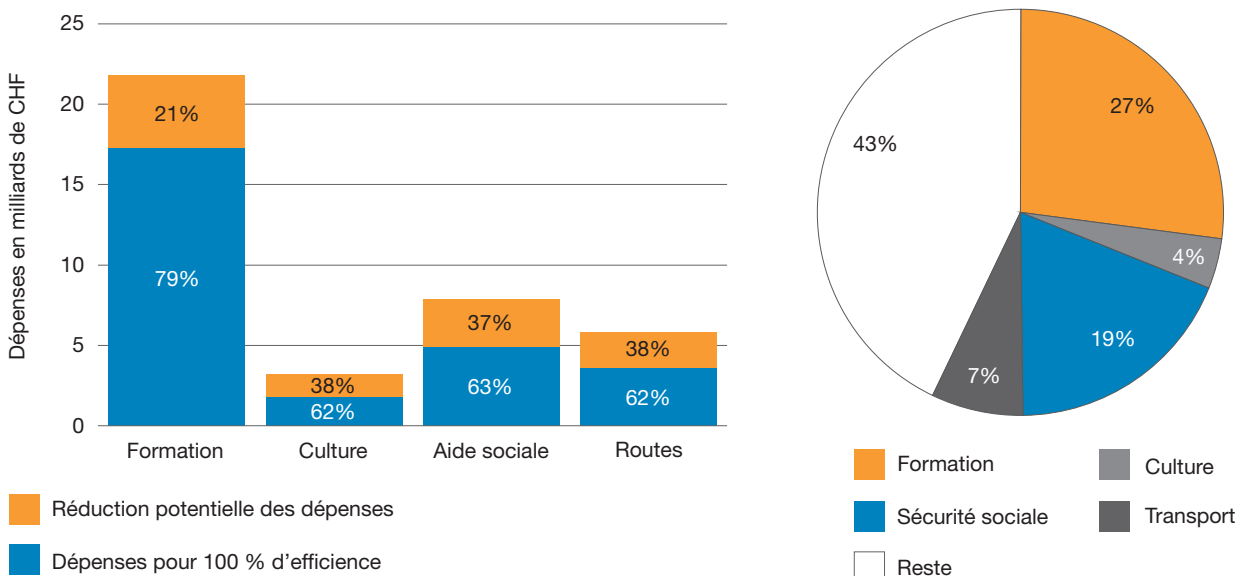
Dans l'ensemble, les quatre domaines de prestations étudiés montrent une réduction potentielle des dépenses de 10,8 milliards de CHF, soit 8 % des dépenses totales en 2019. Les quatre domaines examinés constituent quant à eux

environ 57 % des dépenses totales. Si le potentiel de hausse de l'efficacité était le même dans la partie non étudiée des dépenses, le potentiel de réduction des dépenses serait par conséquent presque doublé.

Les dépenses totales des cantons et des communes dans le domaine de la formation s'élèvent à 21,8 milliards de CHF en 2019. La réduction potentielle des dépenses totalise 4,5 milliards de CHF, soit 21 % des dépenses totales. Parmi les domaines examinés dans le monitoring de l'efficacité, la formation représente 27 % des dépenses totales (y compris les domaines non pris en compte ici, comme l'administration générale, la santé ou l'économie), soit le plus gros poste. Néanmoins, cette vue d'ensemble comprend également l'école obligatoire, les écoles spéciales, les hautes écoles, la recherche et d'autres éléments non couverts dans le monitoring de l'efficacité.

Avec des dépenses totales de 3,0 milliards de CHF, le domaine de la culture constitue le plus modeste des domaines étudiés. La réduction potentielle des dépenses s'élève toutefois à 1,1 milliard de CHF, soit 38 % des dépenses. Dans l'ensemble, le domaine de la culture représente près de 4 % des dépenses totales des cantons et des communes en 2019. Cela recouvre également les domaines non couverts par le monitoring de l'efficacité : les bibliothèques, les concerts et théâtres, les films, le cinéma et les médias de masse.

Figure 13 : Dépenses et réduction potentielles des dépenses (en milliards de CHF) par domaine en 2019 (à gauche) et parts respectives de chaque domaine sur les dépenses totales des cantons et leurs communes en 2019 (à droite)



Dans **l'aide sociale**, le deuxième plus gros domaine considéré, les cantons et leurs communes ont dépensé 7,9 milliards de CHF en 2019. Il serait possible de réduire ces dépenses de 2,9 milliards de CHF, soit de 37 %, tout en garantissant une efficacité totale dans l'exécution de ces missions. La sécurité sociale réunit 19 % des dépenses totales de tous les domaines. Cependant, notre analyse ne comprend pas la totalité des éléments de la sécurité sociale vue dans son ensemble.

En 2019, les cantons et les communes ont consacré 5,8 milliards de CHF au **domaine des routes**. Un accroissement de l'efficacité leur permettrait de réduire leurs dépenses de 2,2 milliards de CHF, soit 38 % des dépenses totales. Ce potentiel est globalement un peu plus réduit, puisque le domaine du trafic ne représente que 7 % des dépenses totales des cantons et des communes. De plus, l'analyse globale des transports comprend les routes, mais aussi les transports publics.



Facteurs de succès

Les dépenses peuvent être difficilement réduites à hauteur du montant total de 10,8 milliards de CHF. D'une part, les cantons sont soumis à certaines restrictions dues à des facteurs exogènes comme la topographie ou la composition sociodémographique. D'autre part, l'expérience montre que les réductions de dépenses dans le budget public sont complexes et revêtent un caractère très politique. Enfin, le monitoring de l'efficacité identifie avant tout les domaines d'optimisation. Il faudrait donc réaliser une analyse plus détaillée et plus individuelle. Pour réussir à réduire les dépenses, nous avons identifié les facteurs de réussite suivants à partir de projets concrets :

1. Combinaison de perspectives de contenu et de dimensions financières sur l'ensemble des phases de projet : les mesures et leviers de réduction des dépenses sont d'abord déterminés sommairement au niveau conceptuel et sur le fond. Ils sont précisés par la suite. Une simulation financière (p. ex. à travers des

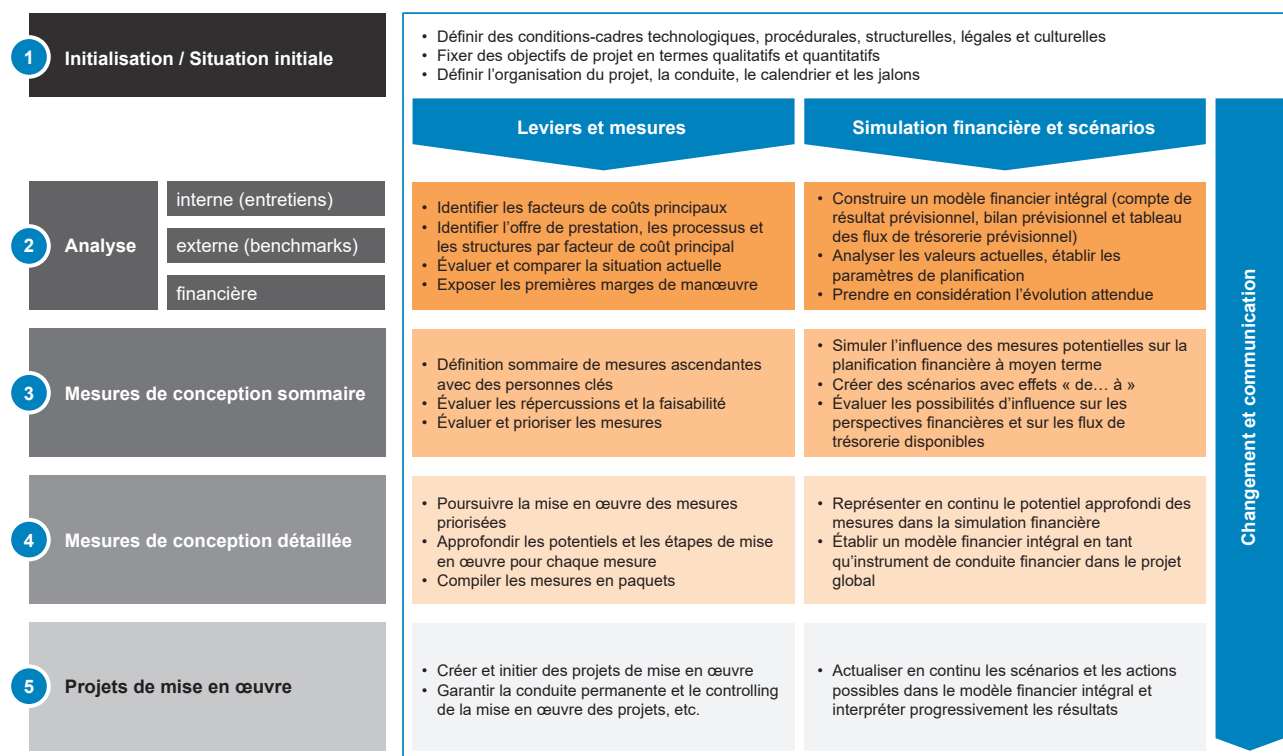
scénarios) met en évidence les répercussions à court, moyen et long terme sur le budget public.

2. Combinaison d'analyses internes et externes pour l'identification des approches : l'expérience montre que les cadres administratifs de différents échelons disposent de connaissances larges et innovantes des différentes approches possibles pour accroître l'efficacité et réduire les dépenses. Ces connaissances doivent être captées et structurées dans un cadre adapté et confidentiel. Une perspective hiérarchisée externe (p. ex. avec des benchmarks) se révèle en outre un complément très utile.

3. Démarche progressive consistant d'abord à recueillir des idées auprès d'un grand nombre d'acteurs, à définir des mesures sommaires, après quoi il s'ensuit l'établissement des priorités par les décideurs (politiques), puis le transfert dans la conception détaillée.

La figure 14 montre une procédure possible de réalisation des réductions potentielles de dépenses.

Figure 14 : Mise en œuvre des réductions de dépenses potentielles



La phase d'initialisation (1) consiste à définir les conditions-cadres et les objectifs des projets, à mettre en place l'organisation des projets et à établir un calendrier assorti de jalons. À partir de la phase d'analyse (2), une double approche est appropriée : il faut d'une part identifier et comprendre les facteurs de coûts puis en déduire des mesures (3) de réduction des dépenses.

Les mesures déduites alimentent d'autre part un plan financier intégral qui met en évidence leurs effets sur la base de scénarios. La conception détaillée (4) hiérarchise et concrétise les mesures. Les mesures définies sont ensuite mises en œuvre (5) avant de passer à la phase de contrôle des résultats.

Comme de tels projets sont à la fois sensibles sur le plan du personnel et au niveau politique, les acteurs doivent les accompagner avec des mesures de communication et de gestion du changement.

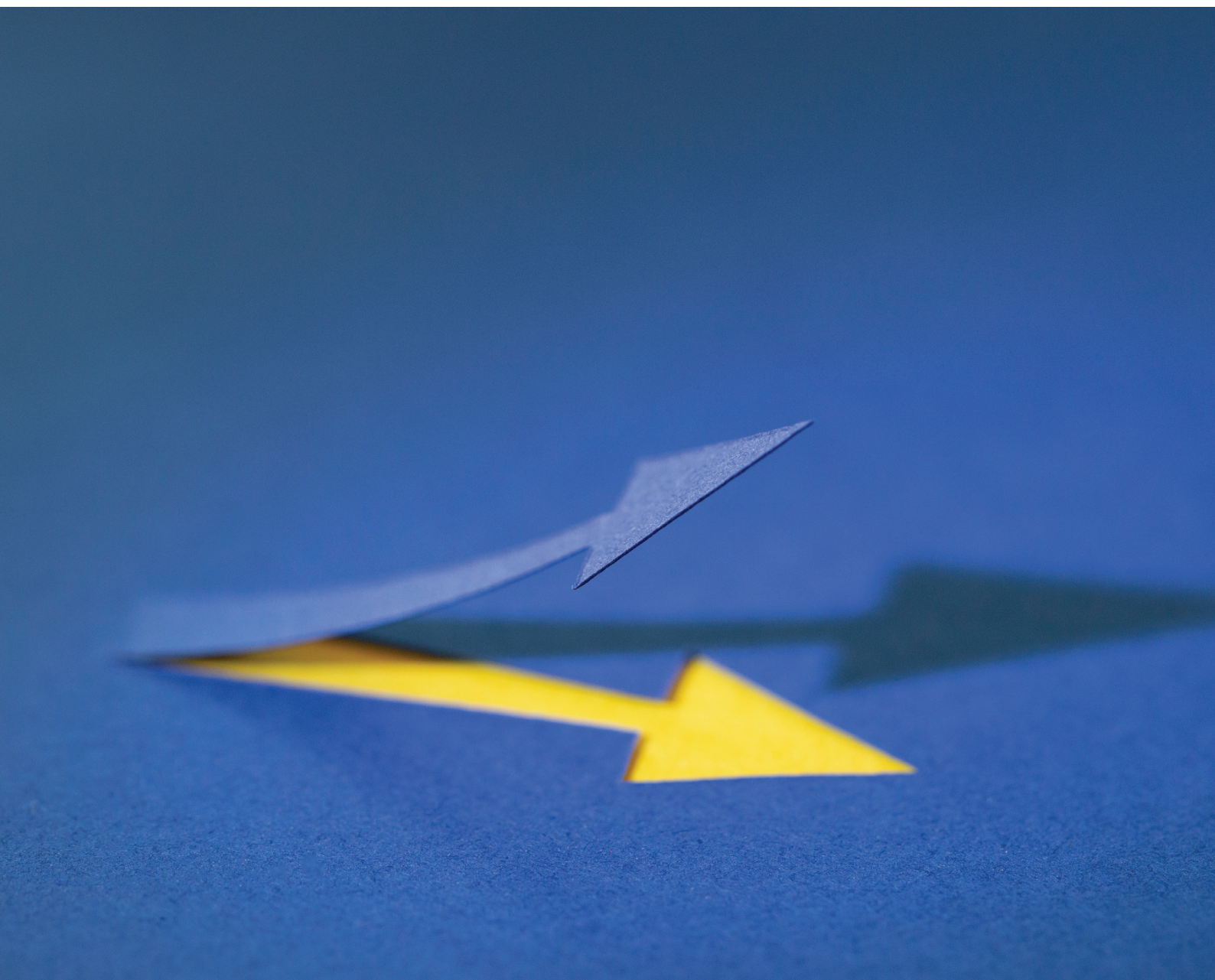
Pistes d'action

Chaque canton peut ajuster la procédure susmentionnée à son propre contexte et à ses besoins concrets. Dans une première phase, les cantons peuvent d'ores et déjà préciser les conditions-cadres telles que la technologie, les bases légales, la culture et l'organisation de la mise en place et du déroulement. Nous recommandons par ailleurs des partenariats – avec un autre canton, par exemple – pour apprendre les uns des autres et partager des informations ainsi que des enseignements.

Cette procédure autorise l'emploi de diverses méthodes d'analyse. Il est par exemple possible

de mener un benchmarking détaillé sur une tâche cantonale déterminée afin de représenter les facteurs contextuels (comme le morcellement du tissu communal) dans un modèle économétrique plus complexe. De même, la phase d'analyse peut comporter une analyse des processus qui s'attache à relever les inefficiences (p. ex. : redondances, démarches inutiles, temps d'attente, erreurs, interruptions du système, potentiel d'automatisation inexploité, etc.). À titre alternatif ou en complément, une analyse de l'organisation peut mettre en évidence les mauvaises incitations, les économies d'échelle non utilisées ou les problèmes de gouvernance qui génèrent des inefficiences.

Notre monitoring de l'efficacité se veut une impulsion à ce processus. Nous laissons les décideurs politiques et administratifs décider dans quelle mesure ils souhaitent tirer parti de ces résultats pour les prochaines étapes de leurs actions.



Conclusion

Notre monitoring de l'efficacité évalue la réduction potentielle des dépenses des cantons suisses à 10,8 milliards de CHF dans les quatre domaines examinés en 2019. Si les conditions-cadres s'y prêtent, la politique et l'administration peuvent diminuer leurs dépenses sans rogner sur les prestations.

Le domaine de la formation affiche les différences d'efficacité les plus faibles. Les cantons les moins efficaces n'ont guère progressé par rapport à l'année précédente (2018). Des variations plus significatives apparaissent dans le groupe le plus efficace du classement. Compte tenu de l'intervalle de variation globalement réduit dans la formation, des hausses faibles de l'efficacité sont envisageables dans ce domaine. Elles auraient toutefois un impact considérable, puisque le domaine de la formation représente le plus gros poste de dépenses des cantons et des communes.

Le **domaine de la culture** est le plus petit domaine analysé dans le cadre du monitoring de l'efficacité. Le sport et l'héritage culturel – qui recouvrent en particulier les musées et la conservation des monuments – occupent ici une place centrale. Les cantons les plus efficaces ont manifestement atteint une limite maximale alors qu'il existe beaucoup d'optimisations possibles pour les cantons moins efficaces. Les facteurs externes étudiés tels qu'une fonction de centre urbain et la prospérité ont peu d'influence sur le potentiel d'efficacité.

Compte tenu des dépenses allouées, **l'aide sociale** est le deuxième domaine de prestations le plus important pour les cantons et les communes. Il se distingue par des différences d'efficacité considérables, qui se sont encore renforcées en 2019. En même temps, les différents cantons stagnent sur leurs positions. Cela pourrait indiquer que l'efficacité dépend davantage de facteurs externes que de l'influence des décideurs. Seule une analyse individuelle auprès des cantons les moins efficaces permettrait de le confirmer.

Le **domaine des routes** affiche les plus grandes différences d'efficacité entre les cantons. Dans le même temps, il présente les variations les plus importantes par canton d'une année sur l'autre. Cela montre que des gains d'efficacité sont à portée de main. Cependant, il ne faut pas négliger les facteurs externes comme la topographie ; les analyses montrent un certain lien entre l'efficacité d'une part et la déclivité et l'altitude des agglomérations d'autre part. Si un canton veut apprendre d'un canton plus efficace, il est conseillé de se concentrer sur un canton comparable.

Notre monitoring de l'efficacité se veut une première étape vers des prestations plus efficaces des cantons et des communes. Pour améliorer l'attribution des moyens ou l'organisation interne et optimiser les processus, un canton peut recourir à une analyse qualitative. Nous recommandons d'utiliser les cantons les plus performants comme benchmark. Le monitoring de l'efficacité s'appuie sur une approche quantitative pour identifier les cantons de référence adaptés pour une comparaison. Il s'appuie également sur une procédure illustrée par des exemples concrets et standardisée pour exposer les actions que les cantons et les communes peuvent engager pour accroître leur efficacité.



Notes de fin de texte

- ¹ L'ordre dans lequel apparaissent les domaines dans notre monitoring découle de la classification de la statistique financière fédérale (Administration fédérale des finances, 2019).
- ² Cf. « Méthode » en annexe. Sa validité pour évaluer l'efficacité dans le secteur public est établie par la littérature spécialisée : Narbón-Perpiñá & De Witte (2018)
- ³ Administration fédérale des finances (2021).
- ⁴ Les écoles spéciales et la formation professionnelle supérieure relèvent également de la compétence des cantons. Toutefois, ces domaines ont été exclus de l'analyse par manque de données.
- ⁵ Il aurait été souhaitable d'inclure d'autres inputs. Toutefois, faute de données disponibles ou utilisables, cela n'a pas été possible. Certaines de ces variables additionnelles d'inputs sont présentées en annexe, même si elles ont dû être rejetées.
- ⁶ Pour tester la robustesse des résultats, deux modèles alternatifs ont été estimés. Le premier laisse de côté les dépenses passées. Le second inclut les dépenses monétaires (intérêts, dépenses de transfert, etc.). Toutefois, les estimations ne diffèrent pas de manière statistiquement significative des résultats présentés ici.
- ⁷ Le premier recensement des monuments historiques remonte à 2018 et se rapporte à 2016. La statistique des monuments n'a pas été actualisée à ce jour. Le monitoring fait donc l'hypothèse que le nombre de monuments historiques est resté stable depuis 2016. La période de l'analyse est limitée aux années 2016 à 2019. À noter que le canton d'Uri n'a fourni aucune donnée sur ses monuments historiques. Pour cette raison, ce canton n'a pas pu être intégré dans l'analyse concernant le domaine de la culture.
- ⁸ Nombre d'entrées totales dans les musées ayant répondu à une enquête de l'Office fédéral de la statistique. Les chiffres n'ont pas été traités par pondération ou imputation.
- ⁹ Pour tester la robustesse des résultats, deux modèles alternatifs ont été estimés. Le premier exclut le nombre de musées comme input du modèle, l'autre le nombre de monuments historiques protégés. Toutefois, les estimations ne diffèrent pas de manière statistiquement significative des résultats présentés ici.
- ¹⁰ L'échelle de l'axe vertical se limite de 50 000 à 110 000 CHF afin de pouvoir identifier les différences entre les cantons. Deux cantons se situent hors du champ présenté.
- ¹¹ L'aide sociale au sens plus large désigne ici non seulement l'aide sociale économique, mais aussi les prestations complémentaires pour l'AVS et l'AI, ainsi que les allocations de chômage, les prestations familiales, l'avance des pensions alimentaires et les aides au logement. Sans autre prestations sous conditions de ressources, les cantons qui versent moins de prestations complémentaires seraient systématiquement classés comme moins efficaces, car la charge totale repose sur l'aide sociale au sens strict.
- ¹² Office fédéral de la statistique (2021)
- ¹³ Par bénéficiaires de l'aide sociale, nous comprenons tous les bénéficiaires de l'aide sociale économique ou de l'aide sociale au sens strict selon la terminologie de l'OFS.
- ¹⁴ Le nombre de dossiers clos se rapporte à l'aide sociale économique au sens strict. Sont considérés comme des réinsertions les cas clos suite au début d'une activité lucrative, à une mesure d'emploi ou à l'augmentation du revenu d'une activité lucrative. Le motif « Début d'une activité lucrative » représente 82 % de ces cas en moyenne.
- ¹⁵ Pour les domaines où les données disponibles permettent de répartir les coûts entre diverses catégories d'inputs, les résultats reflètent l'efficacité globale. Lorsque les coûts ne peuvent pas être répartis, ils traduisent l'efficacité-coûts. Celle-ci correspond au produit de l'efficacité allocative et de l'efficacité globale (Cooper, Seiford, & Tone, 2007).
- ¹⁶ Un modèle sans cette variable reflétant les dépenses passées a également été estimé. En effet, on pourrait remettre en question l'impact à long terme des dépenses dans ce domaine. Un modèle sans l'output « Nombre de réinsertions » a été utilisé – ce qui correspond au modèle du monitoring de l'efficacité de l'an passé – pour effectuer un test de robustesse supplémentaire. Selon le test de corrélation de rang de Spearman, les résultats et l'ordre des deux modèles alternatifs ne diffèrent pas de manière statistiquement significative des résultats présentés ici. Comme test supplémentaire, les dépenses de l'aide sociale au sens strict ont été utilisées et les bénéficiaires de prestations complémentaires ont été exclus en tant qu'output. Les estimations de l'efficacité diffèrent sensiblement de celles présentées ici. Mais pas l'ordre des cantons. Cependant, selon les cantons, le domaine de l'aide sociale au sens strict est une tâche communale. C'est pourquoi cette variante du modèle n'est pas présentée ici.
- ¹⁷ C'est ce qu'on appelle un « bad output » ou output indésirable. Un canton est réputé plus productif s'il en produit le moins possible. Si un canton et ses communes accroît les dépenses, il peut éviter les bad outputs. La méthodologie est expliquée en annexe.
- ¹⁸ Comme alternative, nous avons évalué un modèle sans dépenses financières, car ces dernières peuvent avoir des valeurs (négatives) qui ont dû être partiellement ajustées. Bien que les résultats varient considérablement sur le plan statistique, la différence n'est que de 3,2 points de pourcentage. Selon le test de corrélation de rang de Spearman, l'ordre des deux estimations de l'efficacité ne diffère pas de manière significative. Un modèle sans dépenses totales passées a été utilisé pour effectuer un test de robustesse supplémentaire. Les résultats ne diffèrent pas de manière statistiquement significative de ceux présentés ici.
- ¹⁹ Christen & Soguel (2021)
- ²⁰ Aragon, Daouia, & Thomas-Agnan (2005)
- ²¹ Cazals, Florens, & Simar (2002)
- ²² Christen (2018)

Sources

Aragon, Y., Daouia, A., & Thomas-Agnan, C. (2005). Nonparametric frontier estimation: A conditional quantile-based approach. *Econometric Theory*, 21(2), 358-389.

Bundesamt für Statistik. (2021). *Inventar und Finanzstatistik der Sozialhilfe im weiteren Sinn*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Cazals, C., Florens, J.-P., & Simar, L. (2002). Nonparametric frontier estimation: A robust approach. *Journal of Econometrics*, 106(1), 1-25.

Christen, R. (2018). *How Earmarking Drives Efficiency: A DEA and SFA Approach on Swiss Cantonal Panel Data*. Lausanne: Université de Lausanne, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique.

Christen, R., & Soguel, N. (2021). How Earmarking Government Revenue Affects Efficiency of Road Construction and Maintenance. *Public Finance Review*, 49(1), 136-163.

Cooper, W. W., Seiford, L. M., & Tone, K. (2007). *Data Envelopment Analysis: A Comprehensive Text with Models, Applications, References and DEA-Solver Software*. Springer US.

Eidgenössische Finanzverwaltung. (31. August 2021). FS-Modell Kantone und ihre Gemeinden. Abgerufen am 22. Juni 2020 von Finanzstatistik: <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html>

Huguenin, J.-M. (2012). *Data Envelopment Analysis (DEA): A pedagogical guide for decision makers in the public sector*. Lausanne: IDHEAP.

IDEKOWI. (2004). *Wirksamkeit von Bundesmassnahmen - Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 170 der Bundesverfassung bei Bundesrat*. Bern: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD.

Kneip, A., Simar, L., & Wilson, P. W. (2016). Testing hypotheses in onparametric models of production. *Jourjal of Busness & Economic Statistics*, 34(3), 435-456.

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe. (2018). *Monitoring Sozialhilfe 2018*. Bern: SKOS.

Simar, L., & Wilson, P. W. (2004). Performance of the bootstrap for DEA estimators iterating the principle. In L. Simar, & P. W. Wilson, *Handbook on Data Envelopment Analysis* (S. 265-298). Boston: Kluwer Academic Publishers 2004.

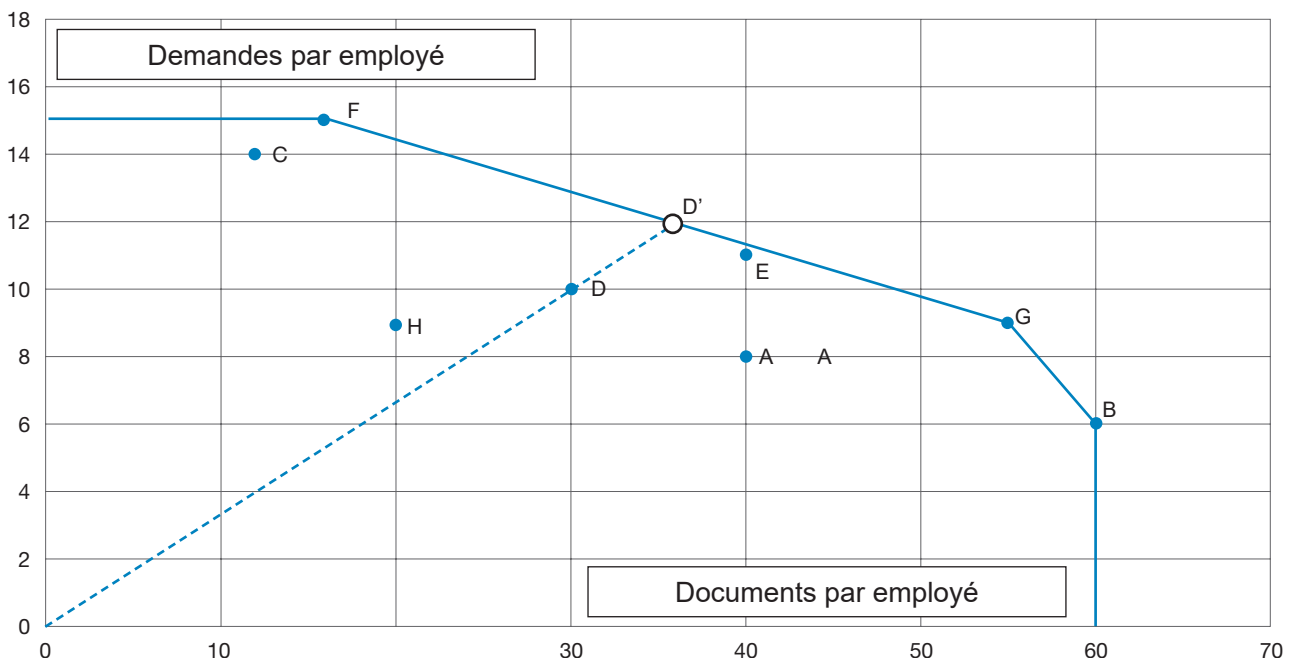
Wilson, P. W. (2003). Testing independence in models of productive efficiency. *Journal of Productivity Analysis*, 20(3), 361-390.

Méthodologie

L'estimation de l'efficacité est basée sur l'analyse par enveloppement des données ou Data Envelopment Analysis (DEA). Cette analyse appréhende l'efficacité comme la relation entre les inputs et les outputs. Sur la base de la combinaison optimale de tous les inputs et outputs par canton pour une année donnée, la DEA définit une limite de production en prenant comme référence le canton le plus efficace. Si un canton atteint cette limite de production, il est considéré comme efficace. S'il a un rapport output-input moins bon que celui du canton le plus efficace, son efficacité estimée diminue. La Figure 15 illustre cette situation au moyen d'un input (nombre d'employés) et de deux outputs (nombre de demandes et nombre de documents traités). Leur

importance par employé est jaugée sur chacun des axes. Les huit cantons considérés –A à H– peuvent être localisés dans la grille de coordonnées. Par exemple, le canton F traite 15 demandes et 16 documents par employé. Comme aucun autre canton ne traite plus de demandes par employé, le canton F définit également la limite de production. Il est donc considéré comme un point de référence en termes d'efficacité. En revanche, le canton D n'est pas considéré comme efficace. En effet, il produit moins d'outputs par input que les autres cantons. Si une ligne droite est tracée à travers le point zéro (origine) et l'observation D, elle croise la limite de production au point D'. L'efficacité de D correspond à la part de \overline{OD} dans la distance $\overline{OD'}$. Cette part est d'environ 84 %. En utilisant la même logique, on peut estimer l'efficacité des autres cantons.

Figure 15 : Limite de production selon la méthode DEA



Dès que le nombre d'inputs et d'outputs augmente, l'efficacité ne peut plus être dérivée géométriquement dans le système d'axes que nous venons d'utiliser. Il faut alors procéder arithmétiquement. Il s'agit essentiellement de résoudre le problème d'optimisation linéaire suivant : $\min_{\theta, \lambda} \theta_i$ Afin que $\theta_i x_i - X\lambda \geq 0, Y\lambda - y_i \geq 0, \lambda \geq 0$ où θ_i représente l'efficacité d'un canton i , X une matrice de tous les inputs, Y une matrice de tous les outputs, x_i et y_i leurs vecteurs individuels et λ est un vecteur de pondération. Nous recommandons les ouvrages didactiques de Cooper et al. (2007) et de Huguenin (2012) aux lecteurs désireux d'approfondir le sujet. Enfin, mentionnons encore quelques éléments liés à la démarche statistique. Premièrement, les informations ci-dessus peuvent laisser croire que déterminer l'efficacité relève davantage d'un pur calcul que d'une estimation. Cependant, comme pour toutes les démarches statistiques, ce

n'est pas le cas. Les méthodes d'estimation de l'efficacité reposent souvent sur le calcul des probabilités. Elles impliquent donc un certain degré d'incertitude, d'une part, et permettent de procéder à une inférence statistique, d'autre part (Simar & Wilson, 2004). Deuxièmement, la manière dont l'inférence statistique peut être exploitée dépend de la question de savoir si l'efficacité estimée est indépendante des inputs. Cette indépendance peut être testée (Wilson, 2003). Troisièmement, les valeurs aberrantes (outliers) dans l'estimation de l'efficacité ont parfois un impact sensible sur les résultats. C'est pourquoi il faut leur accorder une attention particulière. Elles peuvent être identifiées grâce à la procédure d'ordre α^{20} ou à la procédure d'ordre m^{21} . Quatrièmement, la structure des données de panel peut être exploitée de différentes manières. La variante utilisée ici est basée sur l'approche des effets quasi fixes²².

Base de données

Inputs (dépendances)

Dans le monitoring, les mêmes catégories d'inputs sont utilisées quel que soit le domaine considéré. Le domaine de l'aide sociale fait exception puisque les inputs n'y sont pas catégorisés avec la même granularité. Des données sur les inputs physiques n'étant généralement pas disponibles (nombre et qualification des employés, infrastructures telles que bâtiments, ordinateurs, etc.), l'analyse

recourt à des données financières. Ces dernières sont extraites de la statistique financière de l'Administration fédérale des finances (2021). Cette statistique fournit des données harmonisées pour l'ensemble des cantons et de leurs communes sous forme de tableaux croisés entre la classification fonctionnelle et la classification par nature. La classification fonctionnelle permet de répartir les dépenses pour les différentes fonctions étatiques et, en particulier, pour les domaines considérés dans le monitoring.

Tableau 1 : Survol des inputs considérés

Catégories d'inputs	Comptes selon l'Administration fédérale des finances
Dépenses de personnel	Dépenses de personnel (30)
Dépenses de biens et services	Dépenses de biens et services et autres dépenses d'exploitation (31)
Dépenses financières	Dépenses financières (34) Dépenses de transfert (36)
Dépenses d'investissement	Dépenses d'investissement (5)

Pour tenir compte de l'inertie avec laquelle certaines dépenses déploient leurs effets sur les outputs, certains inputs ont été inclus en considérant leur valeur pour les années antérieures. Par exemple, on peut s'attendre à ce que les dépenses en matière de formation ne se traduisent pas immédiatement par un nombre de diplômés plus élevé, mais que cet effet intervienne plutôt avec retard. De façon similaire, il est peu probable que la qualité des infrastructures routières se détériore immédiatement, même si les investissements sont ponctuellement réduits.

Outre les dépenses, d'autres inputs peuvent évidemment être envisagés. C'est pourquoi des variables additionnelles ont été testées. Il s'agit en particulier de :

- Domaine de la formation : nombre d'enseignants, mesuré en équivalent plein temps
- Domaine de l'aide sociale : nombre de travailleurs sociaux, mesuré en équivalent plein temps.

Plusieurs raisons nous ont poussés à renoncer à inclure des inputs non financiers : d'abord, il n'existe souvent pas de données harmonisées et centralisées à l'échelle de la Suisse qui satisfassent les exigences qualitatives propres à une comparaison robuste entre cantons. Ensuite, on constate une très forte corrélation entre données physiques et données financières. Enfin, cela nous conduirait à ne considérer que certains inputs et à négliger certaines dépenses correspondant à des inputs qui ne sont pas mesurables.

Outputs (prestations)

Tableau 2: Survol des outputs

Domaines étudiés	Output	Valeur moyenne ^a	Source
Formation	Nombre d'attestations fédérales de formation professionnelle et autres diplômes de la formation professionnelle initiale	229	Statistique de la formation professionnelle initiale, Office fédéral de la statistique (OFS)
	Nombre de certificats fédéraux de capacité	2 367	Statistique de la formation professionnelle initiale, OFS
	Nombre de diplômes délivrés par des écoles techniques et de commerce	188	Statistique de la formation professionnelle initiale, OFS
	Nombre de maturités professionnelles et fédérales ainsi que de baccalauréats internationaux	1 255	Statistique des diplômes, OFS
Culture	Nombre de monuments historiques protégés	3 003	Statistique des monuments, OFS
	Nombre de musées	45	Statistique des musées, OFS
	Nombre d'entrées dans les musées	500 659	Statistique des musées, OFS ^b
	Nombre de participations aux cours J+S	40 824	Statistiques J+S, Office fédéral du sport
Aide sociale	Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale	10 086	Statistique financière de l'aide sociale au sens large, OFS
	Nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires (AVS et AI)	11 880	Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, OFS
	Nombre d'habitants (moyenne entre le début et la fin de l'année)	316 190	Statistique de la population et des ménages, OFS
	Nombre de dossiers de l'aide sociale clos après réinsertion	545	Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, OFS
Routes	Longueur des routes cantonales et communales en kilomètres	2 680	Statistique des longueurs des routes, OFS
	Nombre de véhicules immatriculés	223 525	Parc des véhicules routiers, Office fédéral des routes
	Accidents dus à des routes insuffisamment dégagées (neige, glace, boue) ¹⁹	93	Statistique sur les accidents de la circulation routière, Office fédéral des routes
	Accidents dus au mauvais état des routes ¹⁹	94	Statistique sur les accidents de la circulation routière, Office fédéral des routes

^a Moyenne des 26 cantons de 2009-2019 ; dans le domaine de la culture : moyenne de tous les cantons, hors Uri, de 2016-2019

^b Il s'agit de données issues de sondage, non complétées au moyen d'une imputation ou non comparées au moyen d'une pondération.

Outre les outputs énumérés, d'autres sont envisageables. La liste suivante indique les variables testées et rejetées ainsi que la raison du rejet :

- **Aide sociale** : nombre de dossiers en cours de l'aide sociale. Cette variable serait une alternative au nombre de bénéficiaires. Toutefois, un dossier peut comprendre plusieurs personnes. Cette variable ne donne donc qu'une image approximative de l'output réel.
- **Routes** : longueur des routes nationales. Sur certains tronçons, ces dernières offrent une alternative aux routes cantonales. Cependant, elles ne sont pas un output des cantons.

Certaines variables sont des bad outputs, des outputs indésirables. Pour ces outputs-là, l'efficacité s'accroît lorsqu'on parvient à les maintenir à un bas niveau. C'est pourquoi le vecteur des outputs indésirables (y_b) est transformé en un vecteur d'indice (y_i) comme suit :

$$y_i = a - b * y_b, \text{ où } a = 100 + \frac{99 * \arg \min (y_b)}{\arg \max (y_b) - \arg \min (y_b)} \text{ et } b = \frac{99}{\arg \max (y_b) - \arg \min (y_b)}.$$

Démarche

Pour le monitoring de l'efficacité, divers entretiens exploratoires ont été menés et la plausibilité des résultats a été vérifiée à l'aide d'experts. Par ailleurs, d'autres personnes ont contribué de manière significative à la réalisation de ce projet. Yves Ammann (IDHEAP) a fourni une assistance excellente tout au long de la démarche. Nous tenons également à remercier Martin Benninghoff (État de Genève), Adrian Brühlhart (Administration fédérale des finances), Wayra Caballero Liardet (Office fédéral de la statistique), Clau Dermont (Office fédéral de la culture), Laurent Gaillard (Office fédéral de la statistique), Manuela Honegger (Office fédéral de la statistique), Corinne Hutmacher (Conférence suisse des institutions d'action sociale), Markus Kaufmann (Conférence suisse des institutions d'action sociale), Jacques Lanarès (Université de Lausanne), Mireille Savary Oliverio (Office fédéral des routes), Laurène Stauffer (Office fédéral de la statistique) et David Tesar (Office fédéral de la statistique) pour leur précieuse expertise dans le cadre de ce projet. Giuliano Bonoli (IDHEAP), Flavia Fossati (IDHEAP) et Jean-Marc Huguenin (Independent Economists) se sont mis à notre disposition en tant qu'experts et ont discuté de manière critique nos conclusions ; nous leur en sommes très reconnaissants.

Notre première préoccupation a été d'identifier les domaines de prestations à étudier. Pour y parvenir, nous avons utilisé la classification fonctionnelle des cantons et des communes découlant du modèle comptable harmonisé des collectivités suisses. Cette classification fonctionnelle est également utilisée par la statistique financière élaborée par l'Administration fédérale des finances. Puis, des réflexions ont été menées avec l'appui des experts contactés dans les domaines identifiés afin de s'assurer de la faisabilité de l'analyse et de concevoir cette dernière plus en détail. Ensuite, une phase de collecte de données a été menée, en recourant aux différentes sources statistiques connues. Finalement, ces données ont été rendues compatibles et réunies au sein d'une base de données unique.

Des experts externes ont soumis tous les résultats du monitoring de l'efficacité de 2018 et 2019 à leurs regards critiques. Enfin, nous avons mis la version définitive du document à la disposition des groupes potentiellement intéressés, notamment des responsables cantonaux des domaines examinés dans le monitoring de l'efficacité. Dans le même temps, ceux-ci ont eu la possibilité de participer à la discussion des résultats dans le cadre d'une table ronde. Avec cette manière de procéder, nous voulons valider les potentiels d'optimisation identifiés par le monitoring de l'efficacité grâce au partage d'expérience intercantonal.

À votre service

Les auteurs et leurs contacts



Prof. Dr. Pirmin Bundi

Professeur assistant
IDHEAP
pirmin.bundi@unil.ch
+41 21 692 69 02
[linkedin.com/in/pirminbundi/](https://www.linkedin.com/in/pirminbundi/)



Prof. Dr. Nils Soguel

Directeur
IDHEAP
+41 21 692 68 50
Nils.Soguel@unil.ch



Dr. Ramon Christen

Manager
Gouvernement & Secteur public
PwC Suisse
ramon.christen@pwc.ch
+41 76 516 28 85
[linkedin.com/in/ramon-christen](https://www.linkedin.com/in/ramon-christen)



Philipp Roth

Lead Partner
Gouvernement & Secteur public
PwC Suisse
philipp.m.roth@pwc.ch
+41 79 634 13 25
[linkedin.com/in/philipp-m-roth](https://www.linkedin.com/in/philipp-m-roth)

Plus d'informations sur l'étude: pwc.ch/efficience

PwC Suisse – Travailler main dans la main avec le public

PwC Suisse dispose d'une vaste expérience dans les domaines de la transformation numérique et de la modernisation de l'administration publique, tant en Suisse qu'au niveau international. Nous soutenons les mandants de l'administration publique et d'autres branches en Suisse et à l'étranger, de la stratégie à la mise en oeuvre. Nous nous ferons un plaisir de partager nos connaissances et notre savoir-faire avec vous et de discuter de vos préoccupations les plus urgentes.

[pwc.ch/secteur-public](https://www.pwc.ch/secteur-public)

Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)

L'Institut de hautes études en administration publique –IDHEAP– est, en Suisse, la plus importante structure universitaire et interdisciplinaire de formation, de recherche et d'expertise dédiée intégralement et exclusivement au secteur public et parapublic. Fondé en 1981, il est intégré depuis 2014 dans l'Université de Lausanne (Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique-FDCA). Il propose un large éventail de formations, dont le MPA – le Master of Public Administration.

[unil.ch/idheap](https://www.unil.ch/idheap)

unil.ch/idheap

pwc.ch/public

Les résultats présentés ici sont établis en toute indépendance. Même si d'autres experts ont été consultés dans le cadre de l'analyse, les auteurs assument l'entière responsabilité des contenus.

© 2022 IDHEAP, Université de Lausanne, et PwC Suisse. Tous droits réservés. « PwC » désigne PricewaterhouseCoopers SA qui est une entreprise membre de PricewaterhouseCoopers International Limited dont chaque entreprise membre est une entité juridique distincte.

The logo for Unil, featuring the word "Unil" in a blue, cursive script font.

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

