



IDHEAP

POLICY BRIEF

NUMÉRO 2 | FÉVRIER 2022

L'objectif des IDHEAP Policy Briefs est de rendre accessible auprès du grand public les recherches scientifiques de l'IDHEAP, de mettre en valeur leur pluri-et-interdisciplinarité, tout en soulignant leurs implications en matière de politiques publiques, affirmant ainsi notre place "au cœur de l'action publique".

Ce deuxième numéro a pour objet le monitoring des trois niveaux institutionnels suisses. Le premier article interroge la manière dont le Conseil fédéral a suivi les recommandations du conseil scientifique consultatif pendant la première vague de la pandémie de COVID-19. Les auteurs effectuent une analyse textuelle pour dégager le degré de concordance entre les communiqués officiels des deux instances. La seconde contribution livre un résumé d'une initiative de monitoring de l'efficacité des cantons. Se basant sur un large spectre de données cantonales relatives aux ressources consommées et aux prestations, les auteurs proposent un indicateur synthétique permettant d'analyser l'évolution de l'efficacité des cantons au cours du temps. La troisième contribution présente une initiative de monitoring au niveau communal, avec des données collectées périodiquement depuis plus de 30 ans sur la participation électorale, l'intérêt politique, la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie, etc. Dans cette dernière contribution, l'accent est mis sur les différences entre les communes parlementaires et les communes avec assemblées ainsi que sur les difficultés auxquelles sont confrontées ces deux formes de système législatif.

Excellente lecture !

**Les chuchoteurs de la santé :
Les conseils consultatifs scientifiques
et la pandémie de COVID-19**

Unité Politiques publiques et évaluation

Prof. Pirmin Bundi, Tereza Cahlikova et Moulay Lablih

1 | 3

**Monitoring de l'efficience
des cantons suisses 2009 à 2018**

Unités Politiques publiques & Évaluation et Finances publiques

Prof. Pirmin Bundi et Prof. Nils Soguel

4 | 6

Le monitoring des communes suisses

Unité Administration et institutions Prof. Andreas Ladner

7 | 9

Les chuchoteurs de la santé : Les conseils consultatifs scientifiques et la pandémie de COVID-19

Unité Politiques publiques et évaluation

Prof. Pirmin Bundi, Tereza Cahlikova et Moulay Lablih

Les conseils consultatifs scientifiques sont des sources d'information importantes pour les décideurs politiques car ils leur fournissent des recommandations sur des problèmes de société spécifiques. Pendant la crise du COVID-19, de nombreux pays ont mis en place de telles institutions afin de faciliter l'élaboration de politiques fondées sur des preuves scientifiques. Alors que l'élaboration de telles politiques est généralement guidée par l'approche de "ce qui marche", les décideurs avaient peu de certitudes quant à l'efficacité des interventions pendant la pandémie de COVID-19. Les scientifiques ont plaidé pour une gouvernance adaptative et agile, qui exigeait des pouvoirs publics à la fois une réaction rapide et la gestion de nombreuses incertitudes impliquant différentes parties prenantes. Par conséquent, les recommandations scientifiques ont été fortement contestées dans l'arène politique et il est difficile de savoir dans quelle mesure elles ont pu influencer les politiques publiques. Cette contribution étudie le rôle des conseils scientifiques pendant la pandémie de COVID-19 en s'appuyant sur l'exemple de la Suisse à travers la **Swiss National Science Task Force** qui a été créée au cours des premières semaines de la crise du COVID-19.

Contexte de la recherche

Nous comparons les recommandations politiques de la Swiss National COVID-19 Science Task Force (TASK FORCE), qui a fourni des informations au gouvernement suisse depuis le début de la pandémie, avec les réponses du gouvernement fédéral, et discutons des relations possibles entre les deux organisations. L'institutionnalisation des preuves scientifiques dans le système politique favorise leur transformation en politiques publiques, mais leur utilisation n'est pas garantie. Même si la science joue un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques contemporaines, l'élaboration de politiques fondées sur des preuves a été remise en question après le succès de nombreux mouvements populistes et l'émergence potentielle d'une ère de post-vérité. Malgré les derniers développements, il semble que la science ait fait son retour pendant la pandémie de COVID-19. Les acteurs politiques étaient plus intéressés par la voix de l'épidémiologiste, du virologue et du spécialiste de la santé publique et ils l'ont fortement sollicitée. Les scientifiques sont souvent considérés comme des experts indépendants qui recherchent la vérité par le biais de méthodes rigoureuses et systématiques ne permettant aucune interférence avec leur réalité objective,



“ La Suisse, s’est-elle fiée énormément aux conseils scientifiques pendant la première vague de la pandémie? ”

bien que Lambright (2008 : 6)¹ affirme que lorsque les scientifiques quittent leurs laboratoires pour défendre des positions politiques, ils peuvent se comporter comme d’autres groupes d’intérêt, en essayant d’influencer la politique publique. Pourtant, alors que les scientifiques suivent des règles fixes qui produisent des preuves scientifiques, les décisions des politiciens peuvent être influencées par la pression des électeurs, l’opinion publique et les contributions aux campagnes électorales.

Démarche méthodologique

D’un point de vue méthodologique, nous avons entrepris une analyse quantitative de texte. En effet, afin de comparer les rapports scientifiques (N=22) avec les communiqués de presse du gouvernement (N=25) entre avril et juillet 2020, nous analysons les notes politiques publiées par la TASK FORCE et les communiqués de presse officiels de l’Office fédéral de la santé publique et du Conseil fédéral suisse, ainsi que les mémoires politiques de ce dernier. Dès lors, nous conduisons une analyse par mots-clés basée sur l’occurrence et la fréquence d’emploi de certains termes dans les deux types de documents à notre disposition.

Cette démarche consiste à identifier les occurrences moyennes et relatives de certains termes (par exemple les masques) pour mettre en évidence les chevauchements entre les recommandations de la Task Force et les réponses gouvernementales.

¹ Lambright, W. H. (2008). Government and science: A troubled, critical relationship and what can be done about it. *Public Administration Review*, 68(1), 5-18.

Résultats et discussion

L'analyse sommative des fréquences relatives de mots montre que les termes utilisés par la Task Force sont presque exclusivement liés à des mesures et à des questions de santé. Quant aux communiqués de presse du gouvernement fédéral, ils présentent une plus grande variance en termes de mots utilisés, malgré l'accent mis sur la pandémie de COVID-19. L'attention portée par le gouvernement fédéral aux différentes questions sanitaires est globalement moins importante que celle démontrée dans les notes d'orientation de la Task Force. Cependant, compte tenu de l'incertitude liée à la pandémie et de la diversité de ses différentes parties prenantes, le gouvernement fédéral a dû agir dans un contexte évoluant rapidement tout en tenant compte des intérêts sanitaires, économiques et sociétaux. Dans l'ensemble, nous notons que les questions politiques abordées par le Conseil fédéral sont identiques à celles discutées par la Task Force dans les rapports, comme l'illustre le graphique présenté ci-dessous. Dans le cas d'espèce, même si l'intensité d'utilisation du mot masque diffère entre les deux types de documents, les dynamiques sont comparables, ce qui dénote une forme de convergence.

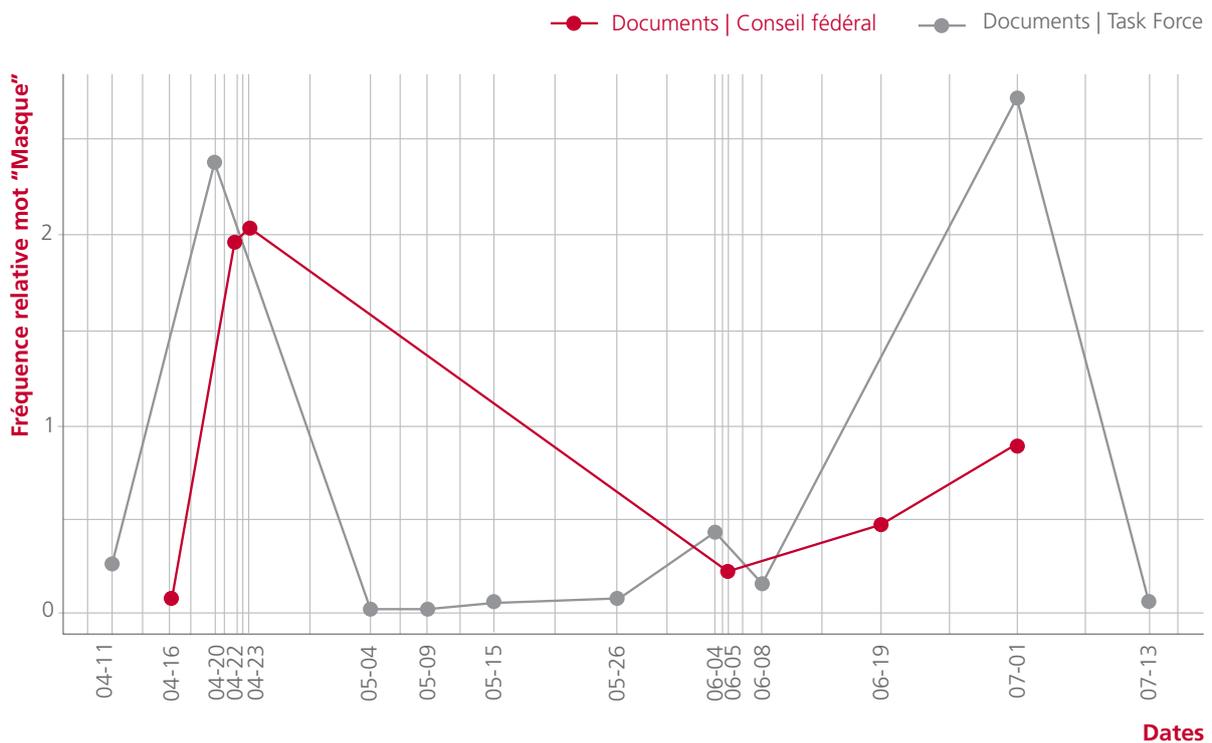


Illustration 1 | Evolution de la fréquence relative du mot "Masque"

Référence

Bundi, P., Cahlikova, T. & Moulay, L. (2021). The Health Whisperers: Scientific Advisory Boards and the COVID-19 Pandemic. Document de travail non publié. Université de Lausanne.

Monitoring de l'efficiency des cantons suisses 2009 à 2018

Unités Politiques publiques & Évaluation et Finances publiques
Prof. Pirmin Bundi et Prof. Nils Soguel

Efficiency des prestations publiques : un enjeu majeur

Les prestations publiques sont-elles fournies de manière efficiente ? La question est souvent posée, mais elle n'a pas été examinée de manière systématique à ce jour. Pour combler cette lacune, deux unités de recherche de l'IDHEAP –Politiques publiques & Évaluation et Finances publiques– en association avec PwC –un cabinet d'audit– ont lancé l'initiative d'un **monitoring** de l'efficiency des cantons.

L'objectif est de suivre à intervalles rapprochés comment l'efficiency des cantons évolue pour contribuer à rendre l'Etat plus performant. Différentes prestations font l'objet de ce suivi. L'édition 2021 intègre la formation, l'aide sociale et les routes. L'initiative ne consiste pas en un simple **benchmarking** statique, mais en un examen dynamique, à travers une décennie.

Analyse par enveloppement des données

Un large spectre de données cantonales relatives aux inputs (les ressources consommées) et aux **outputs** (les prestations) nous permet d'aller plus loin que les études précédentes. Celles-ci considéraient une seule dimension de la performance (souvent le volume) et la comparent à un seul type de dépenses totales. Or, il est préférable de recourir à différentes dimensions y compris des aspects de qualité. En outre, les dépenses peuvent être de natures différentes et se substituer les unes aux autres, par exemple le personnel et l'infrastructure. Face à cette complexité, la méthode d'estimation DEA (**Data Envelopment Analysis**) combine plusieurs dimensions (quantité et qualité) et plusieurs inputs afin de dégager un degré d'efficiency (illustration 1).

Il est ainsi possible de déterminer si le volume des inputs consommés est approprié ou comparativement élevé compte tenu des outputs observés. Dans l'idéal, il faudrait atteindre une efficiency de 100 %. En réalité, la valeur de référence est donnée par le canton le plus productif. Les autres cantons obtiennent un pourcentage d'autant plus faible que leur efficiency est perfectible. La répartition des tâches entre les cantons et leurs communes n'étant pas uniforme, les prestations et les dépenses communales sont intégrées lorsque cela est nécessaire.

Dimensions de la prestation (outputs)

Dépenses cantonales diverses pour la **formation** :

- la formation professionnelle initiale
- les écoles de formations générale (gymnases et baccalauréats professionnels, écoles secondaires, etc.)

- Attestation fédérale de formation professionnelle et autres
- Certificat fédéral de capacité (CFC)
- Diplômes des écoles de culture générale et de commerce
- Maturité fédérale et baccalauréats internationaux

Dépenses cantonales diverses pour les **aides sociales** :

- l'aide sociale économique
- les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

- Bénéficiaires de l'aide sociale économique
- Bénéficiaires de prestations complémentaires AVS/AI
- Population

Dépenses cantonales diverses pour les **routes** :

- la construction de routes (hors autoroutes)
- l'entretien des routes (y compris déneigement, etc.)

- Longueur des routes communales et cantonales
- Nombre de véhicules immatriculés
- Accidents dus à des routes insuffisamment dégagées
- Accidents dus à un mauvais état de la route

Illustration 1 |

Le monitoring de l'efficacité couvre trois domaines et englobe plusieurs dimensions de la prestation

Des résultats qui révèlent un potentiel d'amélioration de l'efficacité

Les trois domaines examinés représentent 55% des dépenses cantonales et communales, soit 46,6 milliards de francs (chiffres 2018). Le degré d'efficacité moyen s'établit à 80% en 2018 pour la formation, à 74% pour l'aide sociale et à 67% pour la route.

Pour la formation, l'illustration 2 se concentre sur l'évolution la plus récente, soit entre 2017 (ronds rouges) et 2018 (barres grises). Le degré d'efficacité évolue sensiblement ; surtout dans les cantons 18, 22, 17, 8 ou 1 (de gauche à droite). Parfois, l'efficacité ne change guère (20, 14, 25, 5, 4). Comme dans les autres domaines analysés, l'hétérogénéité entre cantons est importante, quelle que soit l'année.

Depuis 2009 dans le domaine de la formation (évolution non représentée dans l'illustration 2), la moyenne intercantonale s'ancre à environ 80%. Aucun canton ne parvient à dépasser franchement et définitivement la barre des 90% d'efficacité. Le maximum atteint par un canton culmine à 93%. Par contre, les cantons ayant enregistré des degrés d'efficacité relativement faibles par le passé – le minimum historique s'établissant à 62% – se sont sensiblement améliorés. Toutefois, rien n'est jamais gagné : les cantons –barres– se situant à droite de l'illustration 2 dégagent un degré d'efficacité plus faible en 2018 qu'en 2017.

Les cantons ne sont pas nommés, car il s'agit de les informer, non de les stigmatiser. Mais chaque canton connaît le chiffre qui lui est attribué. Des analyses complémentaires restent nécessaires pour savoir si des facteurs externes, non maîtrisables, expliquent un faible degré d'efficacité ou si les processus pourraient être optimisés.

“ L’objectif est de suivre à intervalles rapprochés comment l’efficacité des cantons évolue pour contribuer à rendre l’État plus performant.

Évidemment, le **monitoring** reste tributaire des données. Notre initiative permet donc d’identifier les lacunes dans les statistiques existantes. Une impulsion bienvenue pour compléter les données nécessaires au pilotage adéquat des politiques publiques concernées.

Les résultats détaillés du monitoring 2021 sont disponibles sur Serval - Monitoring de l’efficacité des cantons suisses (unil.ch)

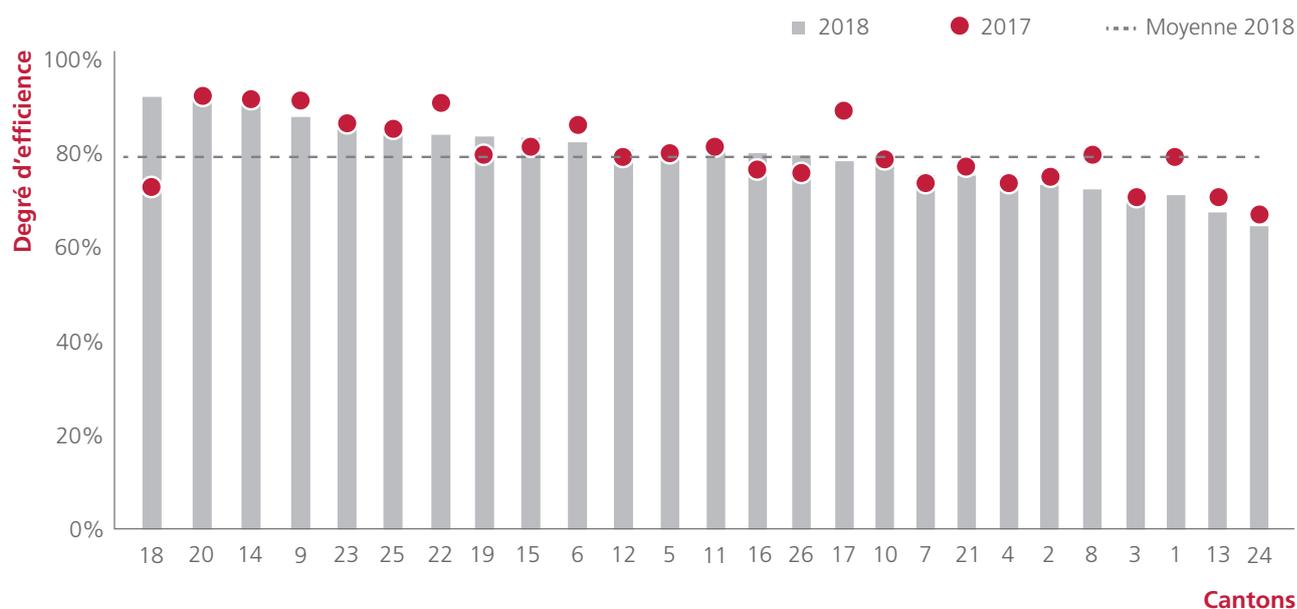


Illustration 2 | Le degré d’efficacité des cantons dans le domaine de la formation varie entre 92% et 65% en 2018, avec une moyenne d’environ 80%

Le monitoring des communes suisses

Unité Administration et institutions Prof. Andreas Ladner

Depuis 1988, l'IDHEAP participe avec d'autres instituts universitaires au monitoring des communes suisses. À partir de 2006, il joue un rôle clef dans ces enquêtes qui sont menées à intervalles plus ou moins réguliers auprès des secrétaires communaux dans toute la Suisse. Des taux de réponse de plus de 80% sont atteints et ces enquêtes couvrent l'ensemble des communes.

De plus, les projets de recherche s'appuyant sur les données ainsi récoltées suscitent un grand intérêt auprès des milieux concernés, comme par exemple les administrations communales, les politiciens au niveau local et les médias¹. Les communes suisses se voient confrontées à des changements importants : le nombre de communes a diminué de 28% en trente ans (de 3021 en 1990 à 2172 en 2021), les communes ont intensifié la collaboration avec d'autres communes et avec le secteur privé, et elles ont entrepris des réformes en ce qui concerne leur gouvernance et leur administration.

Mais c'est aussi du point de vue des sciences politiques et administratives que les communes présentent un intérêt particulier. Elles sont souvent considérées comme un grand laboratoire des institutions.

Parlement ou assemblée ? Deux concepts divergents de la démocratie

La conception et la gestion du système politique font partie de l'autonomie organisationnelle des communes mais certaines législations cantonales réglementent tout en détail, alors que d'autres se limitent à des exigences minimales. La structure du pouvoir législatif varie ainsi à la fois entre les communes d'un même canton et entre communes de cantons différents. Les communes peuvent disposer soit d'une assemblée communale, soit d'un parlement communal. Dans le premier cas, les électeurs se réunissent deux fois ou plus par an dans une salle de la commune pour discuter directement et voter sur les affaires communales. Dans le second, un organe représentatif élu joue un rôle d'intermédiaire entre l'exécutif et l'administration d'une part et les électeurs d'autre part.

¹ Une base de données complète ainsi que la description des variables se trouvent sous <http://www.andreasladner.ch/uebersicht.htm>.

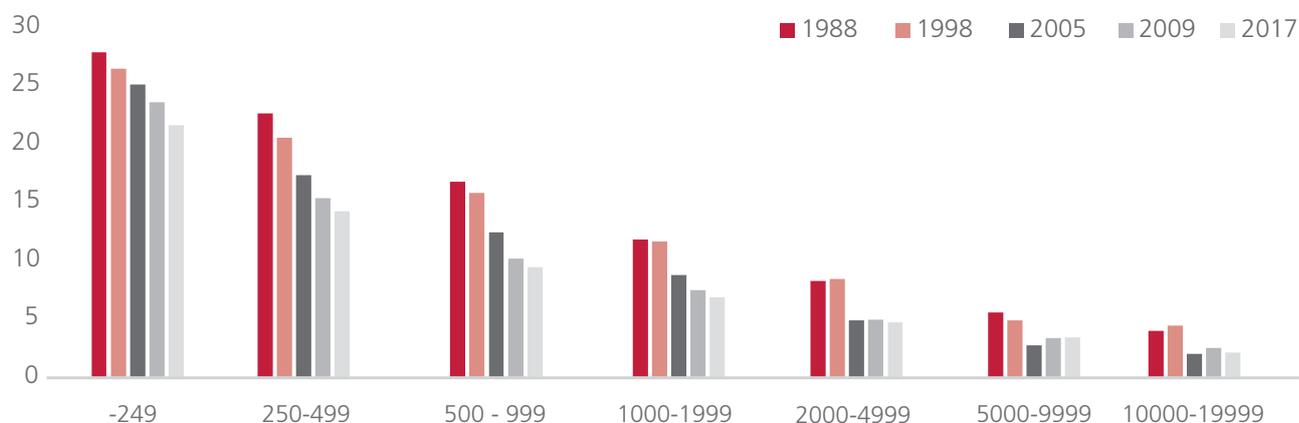


Illustration 1 | La participation aux assemblées communales (en ordonnées), par années et selon la taille de la commune (en abscisses)

Il n'est pas évident de déterminer le nombre total de parlements communaux en Suisse car il n'existe pas de liste officielle et actualisée. Au début des années 1990, nos recherches ont permis d'identifier 493 parlements communaux, ce qui représentait à l'époque 16,3 % des communes. Les chiffres les plus récents (2019) indiquent 461 communes avec un parlement, ce qui correspond à environ 21 %. L'augmentation du pourcentage de communes dotées d'un parlement est due à la disparition des petites communes avec des assemblées communales. Ce n'est que dans des cas isolés que le passage du système d'assemblée au système parlementaire a eu lieu.

Il est à noter également que la partie latine de la Suisse préfère les parlements communaux. En effet, même les plus petites communes sont souvent dotées d'un conseil communal, qui peut être assimilé à un parlement communal. Ce type d'organe législatif est d'ailleurs obligatoire dans les cantons de NE et GE. Au niveau local, la Suisse latine a donc plus de sympathie pour la démocratie représentative que pour la démocratie directe. En Suisse alémanique, c'est avant tout les grandes communes qui possèdent un parlement.

Quels effets ?

Quelle forme de démocratie s'avèrerait plus performante. Nous constatons grâce à nos enquêtes une participation électorale plus élevée dans les communes parlementaires par rapport aux communes comparables avec des assemblées. L'intérêt politique paraît également plus grand. En revanche, la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie n'est pas plus élevée dans les communes avec un parlement et il n'y a pas de différence en ce qui concerne la satisfaction avec les prestations et l'infrastructure. Il ne convient donc pas de parler d'une supériorité d'un de ces deux arrangements institutionnels, mais plutôt de deux systèmes différents qui produisent des résultats similaires.

“Elles sont souvent considérées comme un grand laboratoire des institutions.”

Cependant, les deux formes du système législatif doivent chacune faire face à des problèmes qui leur sont propres : la participation faible dans les assemblées communales et les difficultés de trouver des personnes motivées et compétentes pour les parlements (voir illustration 1 et 2).

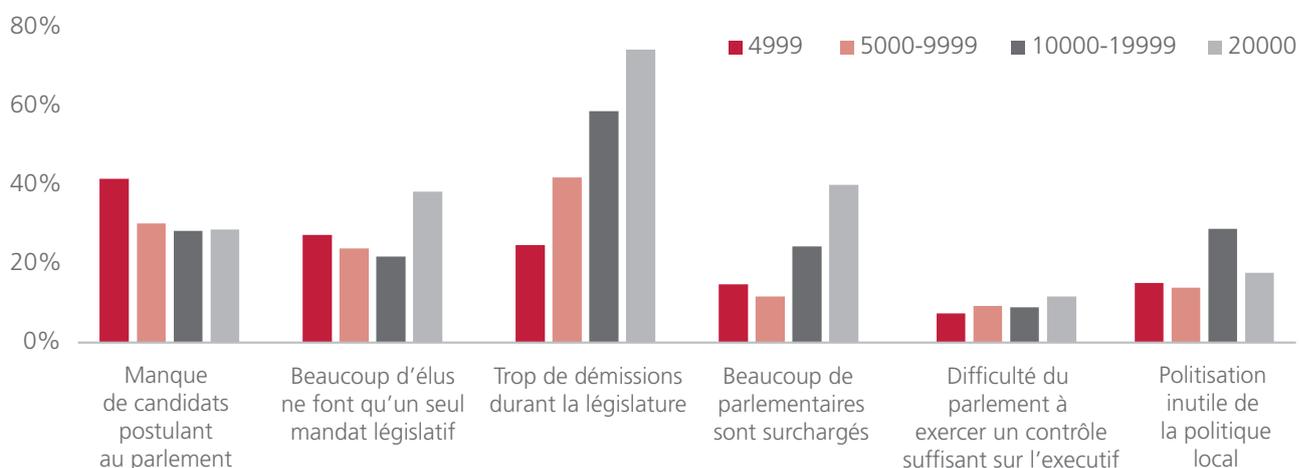


Illustration 2 | Les différents problèmes auxquels les parlements se voient confrontés ces dernières années, selon la taille de la commune

Référence

Ladner, A. & Haus, A. (2021). Aufgabenerbringung der Gemeinden in der Schweiz. Organisation, Zuständigkeiten und Auswirkungen. Cahier de l'IDHEAP

IDHEAP

Au cœur de l'action publique
Am Puls des öffentlichen Sektors
Nel centro dell'azione pubblica
At the heart of public service



www.unil.ch/idheap/policybrief

Unil

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique