



Monitoring de l'efficience des cantons suisses

3^e édition, 2023





Table des matières

Avant-propos	3
L'essentiel en bref	4
Pourquoi un monitoring de l'efficience ?	7
Ordre et sécurité publics	8
Formation	14
Culture	18
Aide sociale	22
Routes	26
Et après ?	31
Annexe	37
À votre service	43

Avant-propos

Chère lectrice, cher lecteur,

L'efficacité des cantons et des communes fait l'objet de discussions animées depuis longtemps et de manière récurrente. Mais personne ne peut dire quelle est leur efficacité réelle. En effet, il manque une compréhension commune de la notion d'efficacité ainsi que des données qualifiées et des analyses pertinentes. Mais cela peut changer. C'est pourquoi nous avons créé le monitoring annuel de l'efficacité. Aujourd'hui, vous tenez entre vos mains le troisième numéro de notre analyse.

En collaboration avec l'**Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne**, nous avons développé une méthodologie permettant de mesurer et de représenter l'efficacité des services publics. Dans ce numéro, nous avons analysé cinq domaines: **l'ordre et la sécurité publics, la formation, la culture, l'aide sociale et les routes**. Notre analyse met en évidence les domaines dans lesquels les cantons et les communes peuvent réduire leurs dépenses (inputs) sans faire de concessions sur la quantité ou la qualité des prestations (outputs).

Une telle optimisation est urgente, car la situation financière des cantons s'aggrave. L'absence de distribution de bénéfices par la Banque nationale a fait plonger plus d'un budget cantonal dans le rouge. Dans ce contexte, il convient, en premier lieu, d'exécuter les missions publiques de manière plus efficace sans pour autant diminuer les prestations.

Nous estimons **le potentiel d'économies sur les dépenses cantonales à 12,9 milliards de CHF par an**. Les cantons pourraient ainsi couvrir la moitié des dépenses dédiées à la formation ou l'ensemble de leurs dépenses sociales. À titre de comparaison: en 2022, la Banque nationale suisse a distribué 6 milliards de CHF de ses bénéfices à la Confédération et aux cantons. En 2023, la Banque nationale suisse ne distribuera, en revanche, pas de bénéfices à la Confédération et aux cantons.

Nous souhaitons attirer l'attention sur les constats suivants:

- Dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics (inclus pour la première fois dans notre monitoring de l'efficacité), l'efficacité varie fortement d'une année à l'autre et d'un canton à l'autre. Dans une perspective à long terme, ce sont surtout les cantons frontaliers latins qui affichent une solide efficacité. À ce sujet, il est intéressant de lire notre entretien avec le canton de Genève (page 13).
- Dans le domaine de la formation, contre toute attente, l'efficacité a peu évolué en raison de la pandémie. Pourtant les cantons se sont comportés de manière très différente en 2020, année de la pandémie, par exemple en ce qui concerne l'organisation des examens.
- La pandémie semble avoir gelé l'efficacité dans le secteur culturel. Il n'y a pas eu de changements notoires entre 2019 et 2020, en particulier dans les cantons les moins efficaces.

Avec le présent monitoring de l'efficacité, nous souhaitons vous donner un aperçu objectif de l'efficacité des cantons, vous fournir des pistes de réflexion pour la situation actuelle et vous soumettre des informations fiables pour des décisions fondées. Notre étude a pour but de vous aider, en tant que responsables, **à utiliser vos ressources financières de manière encore plus ciblée et à exploiter votre potentiel d'optimisation des structures et des processus** – par exemple en utilisant judicieusement les nouvelles technologies.

Il est toujours possible de faire mieux: nous souhaitons vous faire profiter de ce simple constat issu du secteur économique et académique. Que ce soit comme société de conseil de premier plan ou comme université de renom, nous nous référons toujours à ce qui se fait de mieux. Nous sommes convaincus que le secteur public peut apprendre de ces bonnes pratiques qui sont, en l'occurrence, les plus efficaces.

Nous nous ferons un plaisir de vous exposer, lors d'un entretien, la situation de votre canton ou de votre commune dans les cinq domaines analysés. Nous vous présenterons également les approches et les instruments susceptibles de vous aider à optimiser votre efficacité.

Nous vous souhaitons une enrichissante lecture et restons à votre disposition pour en discuter avec vous.



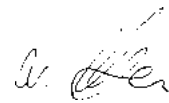
Nils Soguel
Prof. Dr.
Directeur IDHEAP



Philipp Roth
Partner Secteur public
PwC Suisse



Pirmin Bundi
Prof. Dr.
IDHEAP



Ramon Christen
Dr., Manager Secteur public
PwC Suisse

L'essentiel en bref

Dans notre monitoring de l'efficience, nous comparons les cantons suisses en termes de productivité dans la fourniture des prestations. Pour ce faire, nous opposons les dépenses engagées aux prestations fournies. Lors de l'allocation des ressources, nous prenons en compte les frais de personnel et de matériel et, lors de la fourniture des prestations, les aspects qualitatifs et quantitatifs.

Un potentiel d'amélioration de plusieurs milliards

Cette étude aborde les domaines de l'ordre et de la sécurité publics, de la formation, de la culture, de l'aide sociale et des routes. **Partout, le potentiel d'amélioration de l'efficience est considérable. Concrètement, il est globalement de 12,9 milliards de CHF par an.**

Toutefois, comme certains facteurs externes sont difficilement influençables, il est peu probable que ce potentiel puisse être pleinement exploité. Avec des mesures bien pensées, les cantons peuvent malgré tout améliorer leurs prestations sans réduire leurs dépenses. Les cantons des Grisons et de Schaffhouse dans le domaine de la formation ou le Tessin et le Valais dans le domaine social en sont de bons exemples

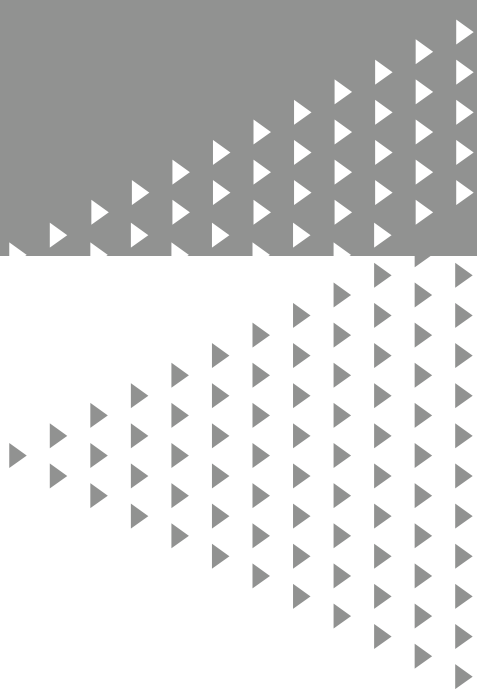
Ordre et sécurité publics

Dans ces domaines, l'efficience de tous les cantons était de 73 % en 2020. Elle oscillait toutefois fortement entre 48 % à 82 %. De fortes variations apparaissent au fil des années. Nous supposons que cela est dû à ce que l'on appelle le cycle du porc: les prestations fluctuantes, telles que les infractions enregistrées par la police, les condamnations et les personnes en détention provisoire, incitent les parlements cantonaux à augmenter ou à réduire en conséquence les budgets de sécurité. Toutefois, ces derniers sont parfois en retard sur l'adaptation effective des prestations, ce qui explique que l'efficience varie fortement. **Les cantons frontaliers latins tels que le Tessin, Vaud, Neuchâtel et Genève, occupent les premières places des cantons les plus efficaces** en moyenne entre 2011 et 2020. Vous en saurez plus en lisant notre digression sur le canton de Genève à la page 13. Au total, l'ordre et la sécurité publics ne représentent que 8 % des dépenses totales en 2020. Par conséquent, même un gain d'efficience d'environ un quart ne serait pas important.

Formation

Dans le domaine de la formation, l'efficience des cantons atteint 81 % en moyenne en 2020, pour une fourchette de 90 % à 61 %. L'efficience varie tout aussi peu entre les années d'observation 2019 et 2020. Ce qui est surprenant, car la pandémie a particulièrement mis les écoles sous pression afin qu'elles revoient leur fonctionnement opérationnel et qu'elles le maintiennent grâce à des solutions innovantes. De plus, elles gèrent l'examen de maturité de manière très différente. Il est bien possible que cela ne se remarque qu'après un certain temps. Des gains d'efficience dans le domaine de la formation sont nécessaires précisément parce que celui-ci représente 27 % des dépenses totales. Même des améliorations minimales de l'efficience permettent de dégager des ressources financières qui peuvent être utilisées à bon escient ailleurs. Notre monitoring de l'efficience indique d'ailleurs qu'un fort morcellement du tissu communal favorise légèrement l'efficience. Cela va à l'encontre de toute idée reçue, car une forte fragmentation fait perdre des économies d'échelle. En revanche, la pauvreté de la population semble plutôt aller de pair avec une faible efficience.

Dans le domaine de la formation, le canton des Grisons a pu maintenir sa forte position de l'année précédente. Les trois derniers cantons du classement ont encore perdu du terrain par rapport à l'année précédente. Dans le milieu du classement, l'efficience a évolué dans les deux sens, et ce plus fortement que les années précédentes. Il est probable que ce soit dû à la pandémie.



Le monitoring de l'efficacité compare les prestations cantonales avec les ressources.

Culture

Dans ce domaine, le plus petit de l'analyse, l'accent porte sur le sport et le patrimoine culturel, qui inclut les musées et la conservation des monuments. L'efficacité moyenne atteint 71 % en 2020. Les **cantons de Soleure, d'Argovie, de Thurgovie et de Saint-Gall** sont quasiment au coude à coude, avec une efficacité de plus de 80 %. En revanche, les résultats des cantons les moins efficaces varient fortement. Les six derniers cantons classés ont tous une moindre efficacité par rapport à l'année précédente. Cela pourrait refléter le fait que le secteur culturel a été mis en suspens par des mesures gouvernementales durant la première année de pandémie. Avec les données de 2021, notre prochain monitoring de l'efficacité devrait révéler des divergences plus marquées entre les cantons. Les facteurs externes tels que le statut de centre urbain ou la prospérité n'ont pas d'impact sur le potentiel d'efficacité. Ainsi, ils n'empêchent pas les décideurs d'utiliser les ressources allouées à la culture avec plus d'efficacité.

Aide sociale

Dans ce domaine, l'efficacité moyenne de tous les cantons est de 75 % en 2020. Elle est comprise dans une fourchette allant de 93 % à 49 %. **Les cantons du Tessin, du Valais, d'Uri, d'Obwald et de Fribourg occupent les cinq premières places.** Les cantons et communes dépensent le plus d'argent pour le social. Compte tenu des différences considérables entre les cantons, une augmentation de l'efficacité pourrait avoir des répercussions importantes sur les budgets cantonaux. Au fil des ans, les cantons n'ont guère modifié leurs positions, ce qui est révélateur pour un domaine où les dépenses ont un caractère très contraignant. De plus, cette stagnation laisse à penser que l'efficacité dans le domaine de l'aide sociale dépend davantage de facteurs externes que des décideurs. Notre analyse suggère que les cantons densément peuplés et ayant une population étrangère importante sont considérés comme moins efficaces.

Routes

Dans ce domaine, l'efficacité moyenne est de 69 % en 2020, avec une dispersion singulièrement forte, allant de 29 % à 84 %. **Les cantons efficaces, tels que Lucerne, Argovie et Zoug, ont pu maintenir leur position par rapport à l'année précédente.** Grâce à une augmentation de son efficacité, Genève est désormais en deuxième position. Les cantons situés au bas du classement ont encore perdu en efficacité. Des facteurs tels que la topographie sont importants pour ce domaine. Notre monitoring de l'efficacité indique que l'efficacité, la pente du terrain et l'altitude des habitations sont liées. Pour les mesures d'optimisation, il est recommandé de se référer à un canton comparable.

Et après ?

Ce monitoring de l'efficacité vise à aider les cantons et les communes à devenir plus efficaces. Pour améliorer l'allocation des ressources ou l'organisation interne et optimiser les processus, un canton peut recourir à une analyse qualitative. Nous recommandons à cet égard de prendre pour modèle des cantons plus efficaces et présentant des facteurs externes similaires. Notre monitoring de l'efficacité identifie, à l'aide d'une méthode quantitative, les cantons de référence qui se prêtent à une comparaison. À l'aide d'une procédure standardisée et d'exemples, elle montre comment les cantons et les communes peuvent gagner en efficacité.

« Le monitoring de l'efficience fournit toutefois des indices sur les domaines présentant un potentiel d'amélioration.



Pourquoi un monitoring de l'efficience ?

Le système fédéral garantit l'autonomie des cantons dans certains domaines. Ils entrent donc en concurrence pour attirer les contribuables, les travailleurs qualifiés et d'autres ressources. Ces parties prenantes exigent que les pouvoirs publics gèrent avec efficience les ressources limitées. En d'autres termes, ils doivent fournir un maximum de prestations en recourant le moins possible aux recettes fiscales et autres fonds. Cette définition de l'efficience est à la base de notre monitoring.

Diverses études comparent les cantons et les communes sur la base de chiffres clés simples, comme les dépenses ou le nombre de personnes employées par habitant. Toutefois, la plupart d'entre elles n'abordent que certaines missions publiques. Elles ne mesurent pas les prestations ou ne sont réalisées qu'une seule fois. En ce sens, les études existantes sont trop limitées. En effet, les tâches des pouvoirs publics revêtent plusieurs aspects, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. En outre, en ce qui concerne les ressources et leur allocation, il convient de différencier entre l'utilisation du personnel et celle de l'infrastructure.

Dans cette troisième édition du monitoring de l'efficience, qui couvre la période de 2011 à 2020, nous évaluons l'efficience des cantons dans les domaines de la formation, de la culture, de l'aide sociale et des routes. Nous y avons ajouté pour la première fois le domaine de l'ordre et de la sécurité publics. Ces cinq domaines représentent le plus gros des dépenses cantonales et communales, soit environ 65 % (2020).

Notre méthode d'évaluation s'appelle « Data Envelopment Analysis », DEA en abrégé.¹ Elle combine les dépenses (inputs) et les prestations (outputs) par canton avec la productivité et interprète les résultats en matière d'efficience. L'annexe en page 38 permet d'en savoir plus sur la méthodologie et la démarche propres à cette étude.



Notre monitoring de l'efficience nous permet de déterminer si les inputs d'un canton sont appropriés ou comparativement élevés compte tenu du volume des outputs jugés comme établis. Dans l'idéal, il faudrait atteindre une efficience de 100 %. Le canton le plus productif sert de référence.

Notre analyse n'inclut pas d'explication sur les différences d'efficience. Si un degré d'efficience relativement faible est établi pour un canton particulier, cela ne signifie pas nécessairement que la fourniture des prestations y est mal organisée. Dans certains cas, des facteurs externes tels que la topographie, la pauvreté ou la proportion d'étrangers peuvent influencer l'efficience. Nous illustrons cet aspect par des représentations graphiques.

Ce monitoring de l'efficience vise à aider les cantons à optimiser leur action publique. Nous ne souhaitons en aucun cas blâmer publiquement certains d'entre eux. C'est pourquoi nous ne publions nommément que les cantons dont l'efficience est supérieure à la médiane de tous les cantons. Nous procédons chaque année à un nouveau classement. Nous communiquons confidentiellement aux cantons leur rang par domaine afin qu'ils puissent évaluer leur propre potentiel d'efficience.

¹ Notre méthodologie pour évaluer l'efficience dans le secteur public est documentée dans la littérature spécialisée (Narbón-Perpiñá & De Witte (2018)).

Ordre et sécurité publics



Aspects analysés

Les cantons sont notamment responsables de la police, de la sécurité routière, de l'administration de la justice, de l'exécution des peines et du système judiciaire en général.² Dans notre monitoring de l'efficacité, nous examinons les points suivants:³

- Nombre de délits enregistrés par la police⁴
- Nombre de condamnations
- Nombre de personnes en détention provisoire

Ces outputs couvrent un large spectre de l'ordre et de la sécurité publics, même si ce n'est que de manière rudimentaire. Un canton est considéré comme efficace lorsqu'il peut prononcer beaucoup de condamnations avec peu d'argent, lorsqu'il a de nombreuses personnes en détention provisoire et que la criminalité (nombre de délits) reste faible. La faible criminalité peut être considérée comme le résultat d'un travail de la police couronné de succès.

Nous aurions aimé intégrer dans notre analyse aussi bien la sécurité perçue par la population que des données sur la réussite de la réinsertion des condamnés, malheureusement, nous ne disposons pas de données suffisamment complètes et détaillées exploitables à ce sujet.

Du côté des inputs, nous avons pris en compte les dépenses de personnel, de biens et services (et d'autres dépenses d'exploitation) ainsi que les dépenses financières et d'investissement. Comme des dépenses plus élevées ne se traduisent pas automatiquement et instantanément par de meilleures prestations, les dépenses totales moyennes des cinq dernières années sont intégrées dans notre modèle à titre d'information supplémentaire.⁵ Par ailleurs, nous avons corrigé les dépenses de l'inflation (d'après l'indice suisse des prix à la consommation).

² Dans le domaine de la police, la répartition des compétences entre le canton et ses communes varie selon les cantons. C'est pourquoi nous prenons en compte conjointement les deux niveaux administratifs. Le domaine de la sécurité publique devrait aussi inclure les pompiers, mais, en raison du manque de données sur les résultats, nous avons exclu ce poste de dépenses.

³ Cf. Administration fédérale des finances (2022)

⁴ Il s'agit de ce que l'on appelle un « bad output » (Cherchye, Bram, & Walheer, 2015). Un canton est plus productif s'il enregistre le moins possible. En augmentant leurs dépenses, un canton et ses communes peuvent éviter les « bad outputs ». La démarche méthodologique est expliquée en annexe.

⁵ Pour tester la robustesse des résultats, nous avons en plus estimé un modèle qui prend en compte la moyenne des trois dernières années comme donnée d'entrée. Toutefois, l'estimation du modèle alternatif ne diffère pas de manière statistiquement significative des résultats présentés ici.

« La faible criminalité peut être considérée comme le résultat d'un travail de la police couronné de succès.

Résultats

L'efficacité médiane de tous les cantons dans ce domaine est de 73 % (voir figure 1) en 2020. La médiane de 2011 à 2020 est de 66 %.

Les deux cantons de Bâle, le Tessin, les cantons de Thurgovie et de Schaffhouse sont les mieux placés avec une efficacité d'environ 80 %. Les différences sont comparativement plus élevées parmi les cantons moins efficaces. Pour le dernier du classement, l'efficacité est inférieure à 50 %. C'est toutefois nettement mieux que les années précédentes, où elle descendait parfois en dessous de 40 %.

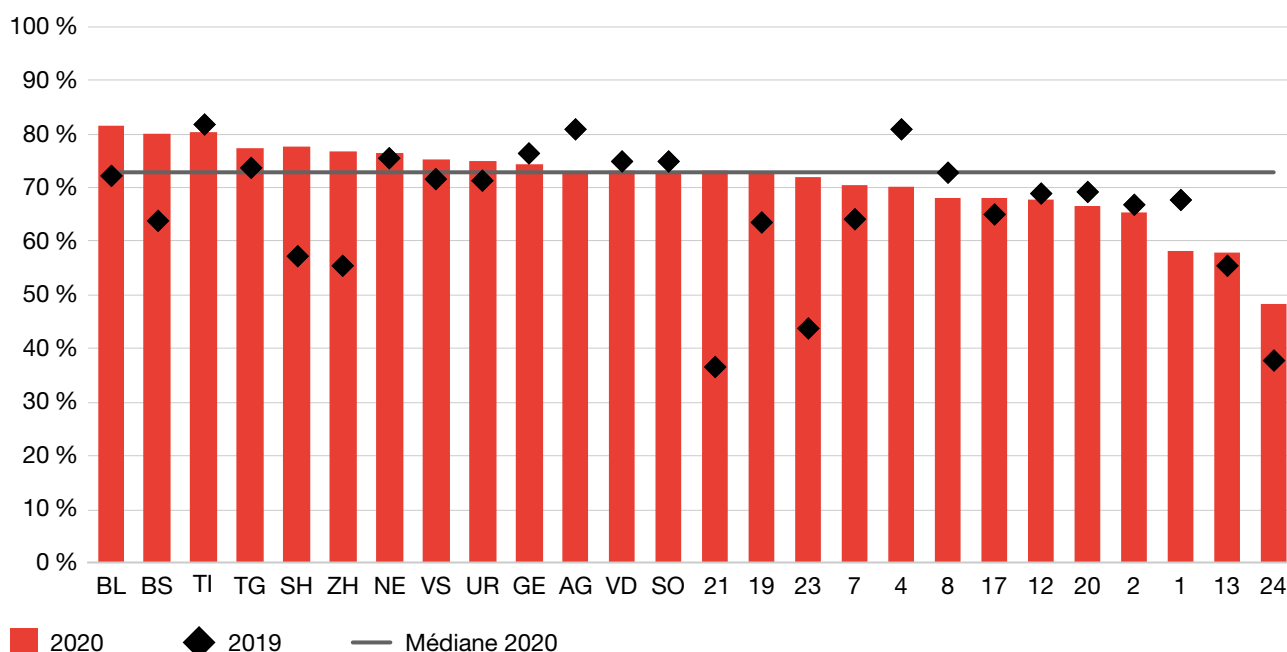
L'efficacité varie fortement non seulement entre les cantons, mais aussi au fil des années (voir figure 2). En 2020, seuls quelques cantons ont réussi à rester aussi efficaces que l'année précédente. L'évolution à long terme de l'efficacité de l'ordre et de la sécurité publics est très volatile. Les cantons de Glaris et de Zurich sont les moteurs de cette volatilité, avec chacun 22 points de pourcentage de différence entre l'année la plus efficace et la moins efficace).

En raison de cette forte volatilité, il est intéressant d'examiner la moyenne sur dix ans par canton. Dans cette optique, les cantons frontaliers latins se distinguent. Le Tessin présente l'efficacité à long terme la plus élevée (82 %), suivi par les cantons de Vaud (80 %), Neuchâtel (78 %) et Genève (77 %). Ce n'est qu'en cinquième position que l'on trouve Lucerne (76 %), le premier canton de Suisse alémanique. De plus, l'efficacité de ces cantons est stable, avec des écarts de seulement 2 à 8 % par an.

Causalité et interprétation

Les fluctuations de l'efficacité ne sont pas un phénomène propre à 2020, même si elles se sont accentuées depuis 2018. Nous partons du principe que les prestations, comme, par exemple, les délits enregistrés par la police, évoluent par vagues et que les inputs – dans l'exemple mentionné, les budgets pour les forces de police – sont à la traîne.

Figure 1 : L'efficacité dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics par canton



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

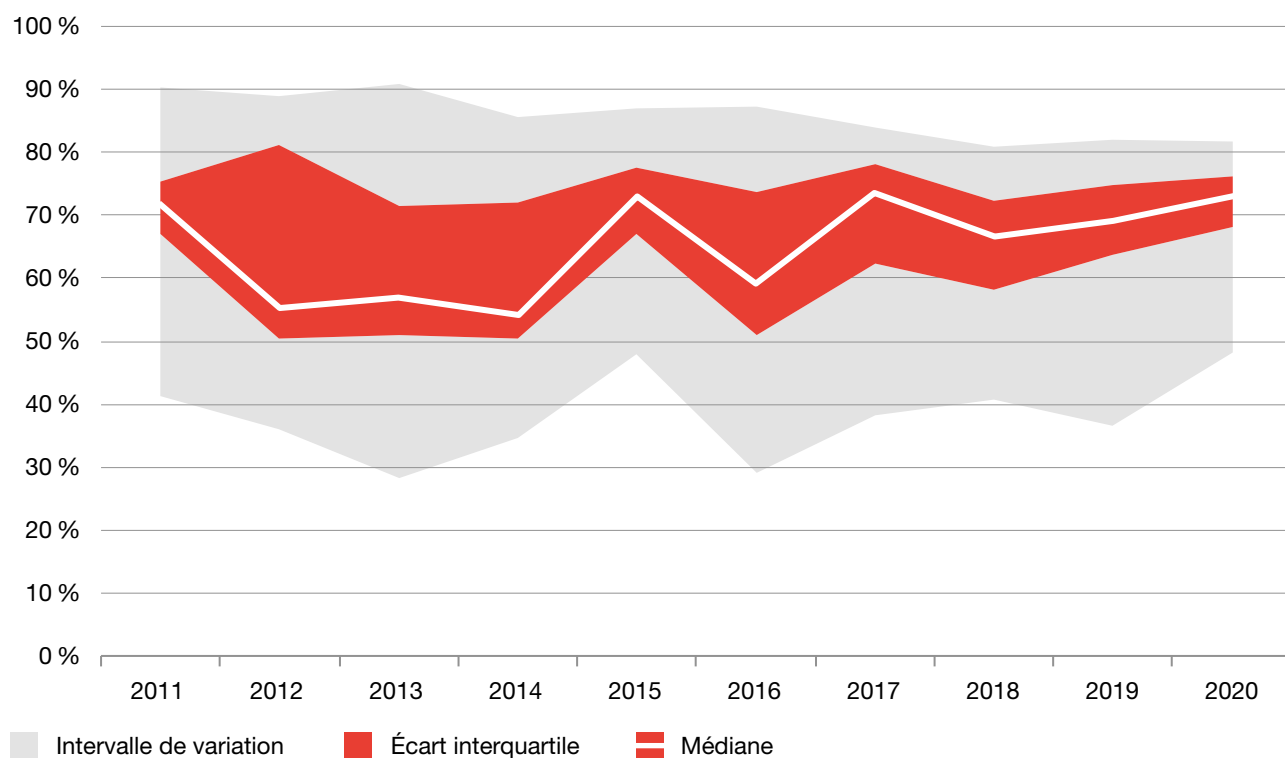
3 outputs : (O1) nombre de délits enregistrés par la police, (O2) nombre de condamnations, (O3) nombre de personnes en détention provisoire.

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



Depuis 2016, la fourchette dans laquelle se situent les 50 % de cantons intermédiaires se rétrécit ; leur degré d'efficacité se resserre. Cela indique un alignement des pratiques policières et judiciaires et un rapprochement de la productivité cantonale qui en découle. Il sera intéressant de voir si ce phénomène se poursuivra après la mise en œuvre du projet Justitia 4.0.⁶

Figure 2 : Efficacité dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics de 2011 à 2020



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. La surface rouge foncé représente l'intervalle de variation des 50 % des cantons dans la fourchette moyenne. La surface grise clair représente le quart le plus efficace des cantons (1^{er} quartile), la surface grise clair au-dessous le quart le moins efficace des cantons (4^e quartile).

3 outputs : (O1) nombre de délits enregistrés par la police, (O2) nombre de condamnations, (O3) nombre de personnes en détention provisoire.

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

⁶ Le projet Justitia 4.0 vise à remplacer les dossiers papier de la justice suisse par des dossiers électroniques. Les parties concernées doivent utiliser la plateforme « Justitia.Swiss » pour les échanges juridiques électroniques ainsi que pour la consultation des dossiers.

Facteurs d'influence externes

Nous partons du principe que la situation, en tant que facteur externe, exerce une influence sur le degré d'efficacité que peuvent atteindre les cantons. Pour vérifier cette thèse, nous avons mesuré la part des frontaliers dans la population résidente d'un canton. Intuitivement, on pourrait s'attendre à ce que les cantons proches de la frontière soient moins efficaces. En général, il est plus coûteux de placer les personnes qui traversent la frontière en détention provisoire ou de les condamner. Nous avons également examiné la densité de population, car l'étendue de la zone de sécurité est susceptible de faire augmenter les coûts.

L'analyse des facteurs d'influence que sont la densité de population et la proportion de frontaliers réfute la thèse concernant les frontaliers (cf. figure 3). De même, la densité de population ne semble guère affecter l'efficacité de l'ordre et de la sécurité publics.



Figure 3 : L'efficacité dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics en tenant compte de la densité de population et de la proportion de frontaliers



Relation entre la proportion de frontaliers (axe horizontal, logarithmique), la densité de population (axe vertical) et l'efficacité (taille de la sphère).

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-O3) et inputs (I1 – I4) suivants : (O1) nombre de délits enregistrés par la police, (O2) nombre de condamnations, (O3) nombre de personnes en détention provisoire ; (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières et d'investissement pour l'année t et (I4) dépenses totales moyennes des années t-1 à t-5.

Axe vertical : densité démographique 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 démographique inférieure à la moyenne.

Axe horizontal : proportion des frontaliers des pays limitrophes (Allemagne, France, Autriche, Liechtenstein, Italie) dans la population résidente (population résidente moyenne du 01.01. au 31.12.). L'échelle est logarithmique, sinon le graphique serait illisible car de très nombreux cantons ont des valeurs comprises entre 1 % et 5 %.



Digression

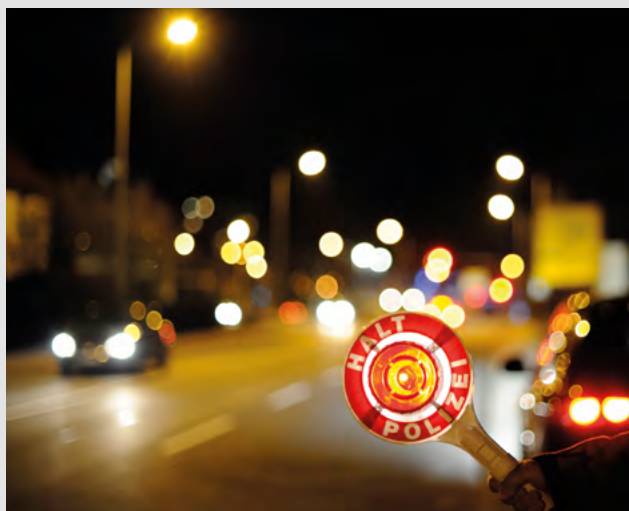
Cantons frontaliers hautement efficaces en matière d'ordre et de sécurité publics

Les cantons frontaliers comme le Tessin, Vaud ou Genève affichent une efficacité élevée dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics. Nous en avons parlé avec Jean Christophe Bretton, secrétaire général du Département de la sécurité, de la population et de la santé (DSPS), et son équipe. Selon eux, les bons résultats du canton de Genève, pourraient s'expliquer par les faits suivants : en raison de la proximité de la frontière, la criminalité est plus importante que dans les autres cantons non limitrophes. Il en résulte un taux d'occupation très élevé des prisons cantonales et des centres de détention provisoire. Ceux-ci ne sont pas développés aussi rapidement que nécessaire et les effectifs des forces de police et de détention ne sont pas systématiquement augmentés dans la même proportion que l'augmentation de la criminalité. Le corollaire de cette situation est un coût par output plus faible.

En revanche, le canton de Genève accueille de nombreux sommets, conférences mondiales et autres événements internationaux qui nécessitent une forte présence policière, mais qui ne produisent guère d'« output » au sens du monitoring. Ce facteur a donc plutôt tendance à faire baisser l'efficacité.

Le secrétaire général cite également la densité de population et les faibles distances d'intervention comme facteurs importants pour assurer efficacement la sécurité. En effet, les cantons densément peuplés et resserrés comme Genève doivent gérer moins de postes de police éloignés les uns des autres. Les forces de l'ordre sont plus rapidement sur le terrain, ce qui contribue à une plus grande efficacité des cantons concernés. Il compare donc son canton à celui de Bâle-Ville.

Pour lui, la numérisation dans le domaine de la sécurité ne signifie pas transférer les processus existants sur le canal numérique. Il s'agit plutôt de remettre fondamentalement en question les processus et d'améliorer et surtout de simplifier la relation administrative entre la police et la population sans intermédiaires grâce à des outils numériques (par exemple, dans les cas de dépôt de pièces au dossier voire de dépôt de plaintes en ligne avec une identification forte).



Formation

Aspects analysés

Dans le domaine de la formation et selon la statistique financière de 2020 de l'Administration fédérale des finances, les cantons sont notamment responsables de la formation professionnelle initiale et des écoles d'enseignement général telles que les gymnases.⁷ C'est pourquoi nous avons pris en compte les points suivants:⁸

- 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 diplômes de maturité professionnelle et gymnasiale

Nous n'avons délibérément pas coté les différents diplômes de formation. Par conséquent, notre monitoring de l'efficacité ne classe pas un canton comme plus efficace simplement parce qu'il justifie d'un plus grand nombre de diplômes de maturité que de certificats professionnels pour un coût identique.

En ce qui concerne les dépenses, nous avons analysé les dépenses de personnel, les dépenses de biens et services ainsi que les dépenses financières et d'investissement, après correction de l'inflation, par type de formation (scolarité obligatoire, formation de base, écoles d'enseignement général). Nous prenons ainsi en considération la liberté 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, le modèle prend en compte les dépenses totales moyennes pour les années d'école primaire, d'école secondaire et d'école professionnelle.⁹ Cela nous permet de considérer le système de formation au niveau communal et cantonal de manière globale, du primaire au secondaire II ou à la formation professionnelle initiale, sans nous concentrer sur certains niveaux.



⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Pour tester la robustesse des résultats, deux modèles alternatifs ont été estimés. L'un ne tient pas compte des dépenses antérieures, l'autre exclut de l'analyse les dépenses financières (intérêts, dépenses de transfert, etc.). Dans les deux cas, les degrés d'efficacité estimés diffèrent sensiblement des résultats présentés ici du point de vue statistique. Cela souligne la nécessité de prendre en compte les dépenses antérieures et les dépenses financières, même si cela implique un degré de liberté moindre.

Résultats

L'efficacité de tous les cantons (médiane) dans le domaine de la formation est d'environ 80 % (voir figure 4), ce qui correspond à la moyenne sur la période de 2011 à 2020.

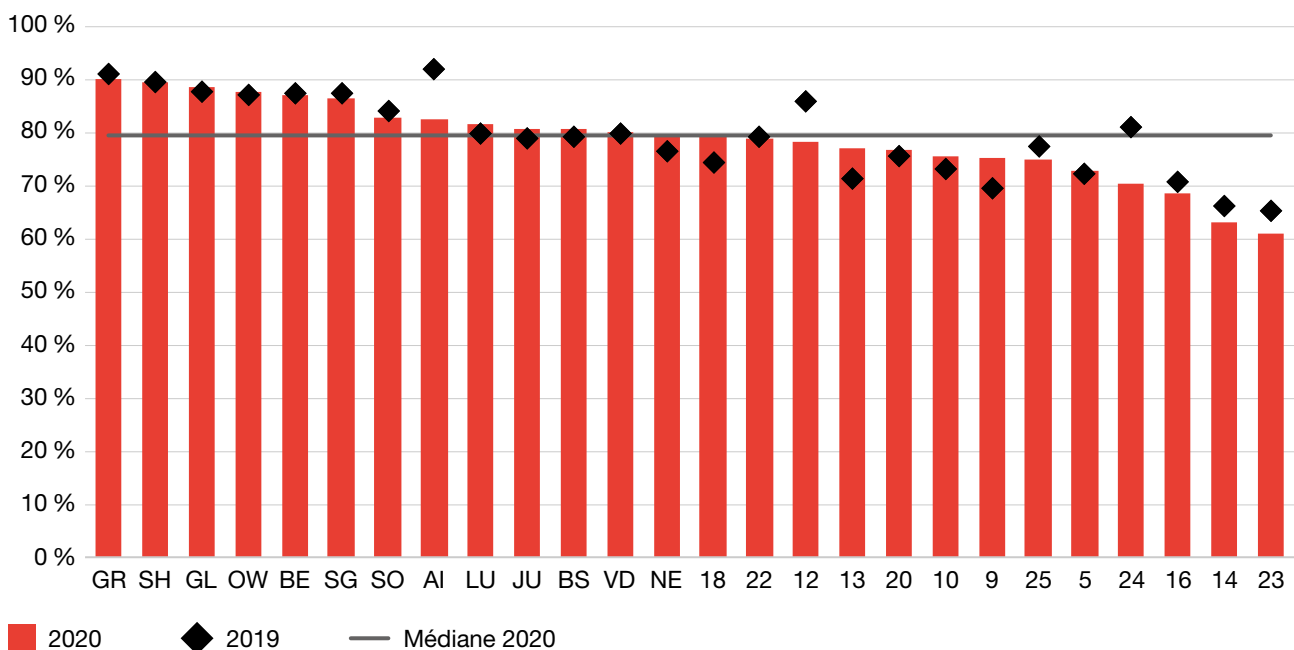
Le degré d'efficacité du canton des Grisons est supérieur à 90 %. Suivent les cantons de Schaffhouse, Glaris, Obwald et Berne, dont l'efficacité n'a guère changé par rapport à l'année précédente.

Comme le montre la comparaison annuelle 2019/2020, l'écart entre les 50 % de cantons intermédiaires s'est resserré, tandis que les trois cantons les moins efficaces ont encore faibli. Ainsi, au cours de la première année de pandémie, l'écart entre les cantons s'est quelque peu creusé dans le domaine de la formation, dont l'efficacité est par ailleurs plutôt homogène.



L'efficacité dans le domaine de la formation ne poursuit aucune tendance durable. Au contraire, les cantons se stabilisent à long terme autour de 80 %.

Figure 4 : 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 : (01) nombre de diplômes de formation professionnelle initiale et d'attestations fédérales de formation professionnelle, (02) nombre de certificats fédéraux de capacité, (03) nombre de diplômes délivrés par des écoles techniques et de commerce et (04) nombre de maturités professionnelles et fédérales.

7 inputs : (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières et (I4) d'investissement pour l'année t, (I5) dépenses totales pour la période t-8 à t-10, (I6) pour la période t-4 à t-7, (I7) pour la période t-1 à t-3.

Causalité et interprétation

L'efficacité dans le domaine de la formation ne poursuit aucune tendance à long terme. Les cantons se stabilisent dans une fourchette de 10 à 15 points de pourcentage autour de la moyenne à long terme de 80 % (voir figure 5). Cette fourchette recommence à s'élargir dans le 4^e quartile depuis 2018.

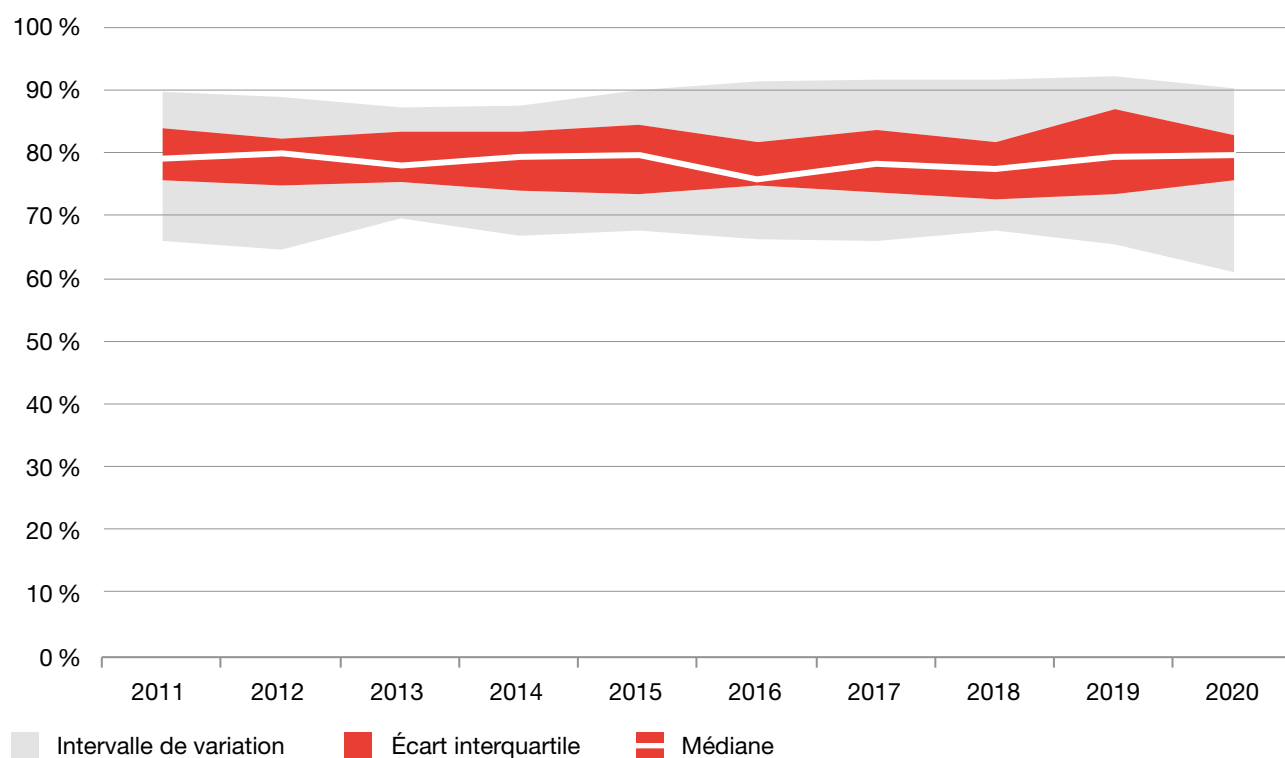
La pandémie se reflétant pour la première fois dans les données de 2020, cette stabilité est remarquable. Le taux d'échec a été plus faible que les années précédentes, tant pour la maturité que pour les examens professionnels. Cela s'explique notamment par le fait que certains cantons ont renoncé à l'examen de maturité en 2020. Pour la maturité professionnelle, aucun examen n'a été organisé dans toute la Suisse. Pour les examens

de fin d'apprentissage, la tenue ou non des examens a été décidée au cas par cas pour chaque parcours professionnel.

Ces différentes approches par rapport à l'examen de maturité ne se sont toutefois pas répercutées sur l'efficacité. Parmi les cantons les mieux placés se trouvent ceux qui ont organisé des examens de maturité écrits et oraux (Glaris, Schaffhouse), uniquement écrits (Obwald, Grisons) ou pas du tout (Berne).

Nous sommes impatients de voir comment l'efficacité du système éducatif a évolué au cours de la deuxième année de la pandémie, en 2021, et par la suite. Nous présenterons cette analyse dans les monitorings des années à venir.

Figure 5 : Efficacité de la formation de 2011 à 2020



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.

7 inputs : (I1) dépenses de personnel, (I2) dépenses de biens et de services, (I3) dépenses financières et (I4) d'investissement pour l'année t, (I5) dépenses totales pour la période t-8 à t-10, (I6) pour la période t-4 à t-7, (I7) pour la période t-1 à t-3.

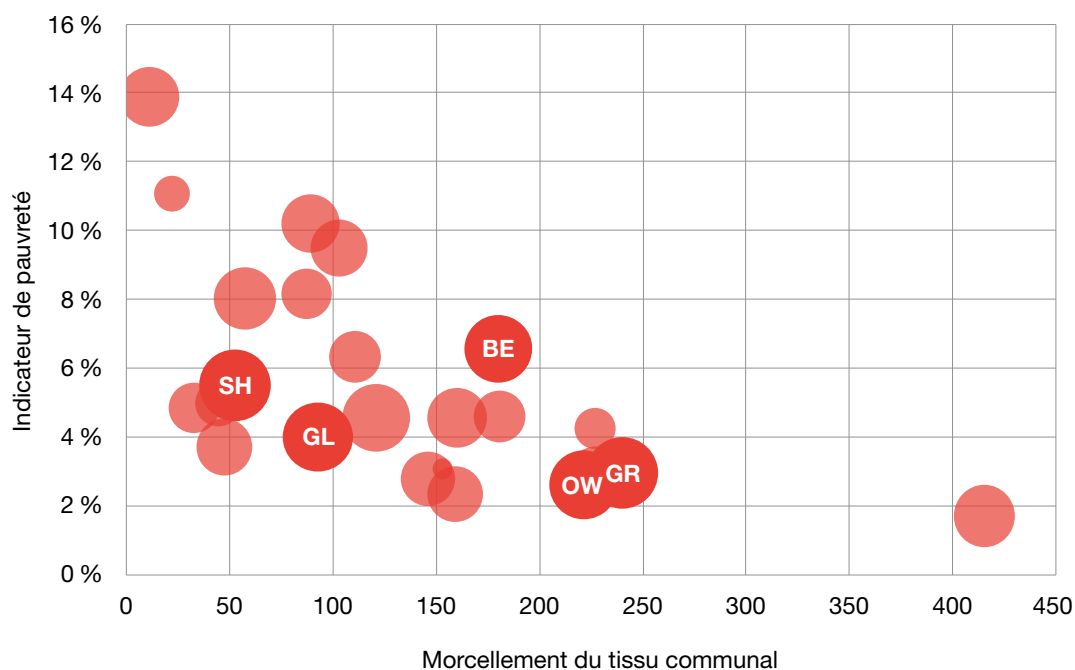
Facteurs d'influence externes

Certaines conditions-cadres peuvent grandement influencer l'efficacité des cantons dans le domaine de la formation. Il peut s'agir d'un fort morcellement du tissu communal et, par voie de conséquence, de classes à faible effectif. Il peut s'agir également du pourcentage de population ayant un accès difficile à la formation et nécessitant un effort plus important pour atteindre le même niveau de qualification.

La représentation du lien entre le tissu communal, la pauvreté et l'efficacité (voir figure 6) suggère qu'un fort morcellement du tissu communal favorise légèrement l'efficacité. Pas de règle sans exception : des cantons peu fragmentés, comme Schaffhouse par exemple, affichent eux aussi une efficacité élevée. En outre, une pauvreté étendue semble faire obstacle à une efficacité élevée. Ainsi, des cantons urbains comptant de nombreux bénéficiaires de prestations sociales présentent une efficacité moindre.

« Les cantons urbains qui comptent de nombreux bénéficiaires de prestations sociales présentent une efficacité moindre.

Figure 6 : Efficacité 2020 dans le domaine de la formation en tenant compte de la pauvreté et du tissu communal



Lien entre la fragmentation du tissu communal, l'indicateur de pauvreté et l'efficacité.

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 - I7) 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 (I4) d'investissement pour l'année t, (I5) dépenses totales pour la période t-8 à t-10, (I6) pour la période t-4 à t-7, (I7) 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.

Aspects analysés

Selon la statistique financière de 2020 de l'Administration fédérale des finances, l'output dans le domaine de la culture comprend toutes les prestations publiques liées au patrimoine culturel, notamment les musées, la conservation des monuments historiques, le sport et les loisirs. Nous avons donc exclu de notre analyse les bibliothèques, les concerts, théâtres, films, cinémas et médias de masse. Pour ces domaines, il existe peu ou pas de statistiques homogènes ventilées par canton ou de données sur de longues périodes. Dans le monitoring de l'efficacité, nous déterminons les prestations de l'État en nous appuyant sur les critères suivants :

- Nombre de monuments historiques protégés¹⁰
- Nombre de musées et fréquentation des musées¹¹
- Nombre de participations aux cours et aux camps J+S

Pour les musées, deux critères sont saisis en même temps. La double prise en compte des musées se justifie par le fait que les coûts fixes et ainsi les dépenses sont impactées (au moins dans une certaine mesure) par le nombre de musées et par leur taille, reflétée par le nombre d'entrées. Nous aurions volontiers recensé et comparé les installations sportives dans le domaine du sport et des loisirs, mais il n'existe pas de statistiques exploitables à ce sujet. 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. Nous intégrons ainsi, du moins en partie, le critère des infrastructures sportives.

Les inputs correspondent aux dépenses de personnel, de biens et de services, aux dépenses financières et d'investissement, après correction de l'inflation (selon l'indice des prix à la consommation). Afin d'inclure l'effet retardé des dépenses, en particulier dans le domaine de la conservation des monuments, les dépenses totales moyennes des cinq dernières années¹² ont été intégrées dans le modèle.



¹⁰ 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 confirme 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. Du reste, le canton d'Uri n'a fourni aucune donnée sur ses monuments historiques, c'est pourquoi le domaine de la culture n'a pas pu être pris en compte.

¹¹ Nombre total d'entrées dans les musées ayant répondu à une enquête de l'Office fédéral de la statistique. Les chiffres n'ont pas été ajustés par pondération ou imputation.

¹² 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.

Résultats

Le secteur culturel atteint une efficacité médiane de 70 % en 2020 (voir figure 7). Plus de 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. Néanmoins, ils maintiennent pour la plupart leurs résultats de l'année précédente. Les cantons leaders de Soleure et d'Argovie ont conservé leurs places de l'année précédente malgré une légère inflexion. Saint-Gall a amélioré son efficacité par rapport à l'année précédente et se classe quatrième derrière la Thurgovie et devant Schwyz.

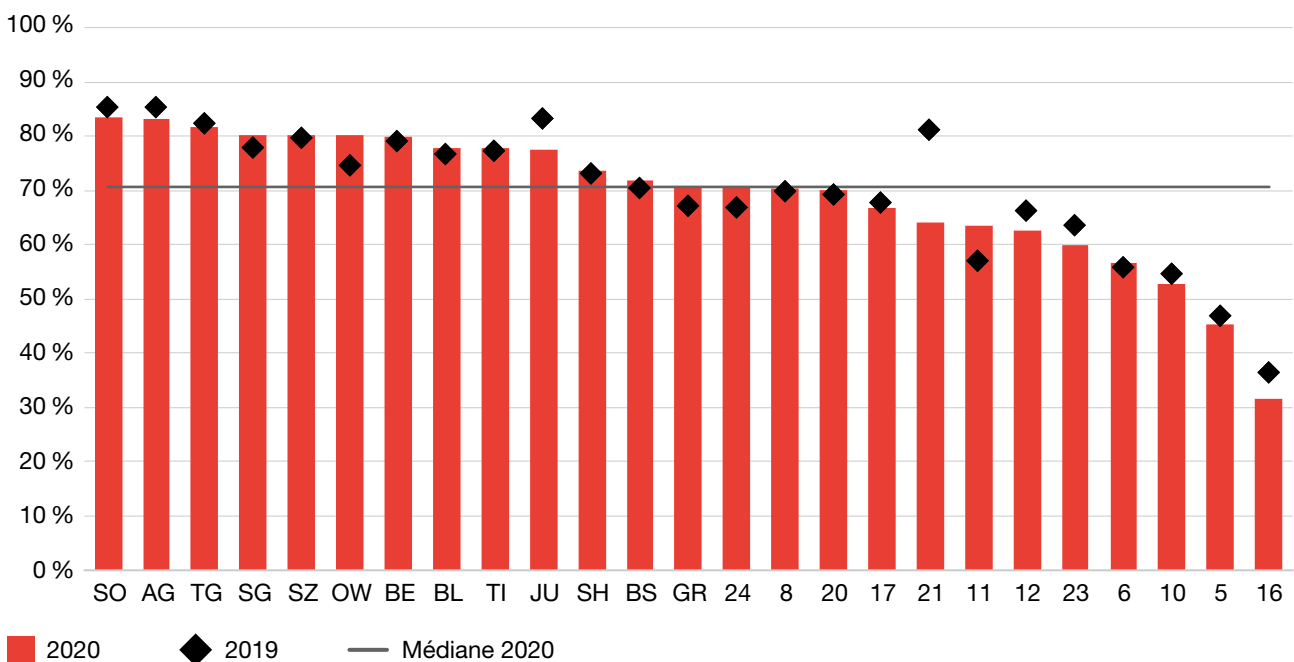
Dans le domaine culturel également, la pandémie se reflète pour la première fois en 2020 dans les chiffres de l'efficacité. Les musées ont ainsi été temporairement fermés et les cours J+S ont été réduits. Les mesures liées à la pandémie ont entraîné un gel de la situation de 2019. Cela se voit particulièrement dans les changements d'efficacité de 2018/2019 par rapport à ceux de 2019/2020. On pourrait en conclure que les cantons n'ont

guère de marge de manœuvre pour améliorer sensiblement leur efficacité, mais ce n'est pas le cas, comme le prouve notre monitoring de l'efficacité de 2018/2019. Durant cette période, des changements profonds ont eu lieu précisément dans la moitié la moins efficace. C'est ce qui distingue fondamentalement le domaine culturel du domaine social, dans lequel il ne semble guère possible d'opérer de grands changements.

Causalité et interprétation

Dans le domaine de la culture, les cantons et les communes ont comparativement peu de consignes concernant le type de culture à soutenir et l'ampleur du soutien. En ce qui concerne les musées en particulier, ils sont libres de concevoir leur offre comme ils l'entendent. Notre monitoring de l'efficacité considère comme efficaces les cantons qui enregistrent le plus grand nombre d'entrées dans les musées pour un coût le plus faible possible. Les monuments historiques ont également été gérés différemment par les cantons, ce qui se reflète dans l'efficacité.

Figure 7 : Efficacité dans le domaine de la culture selon les cantons

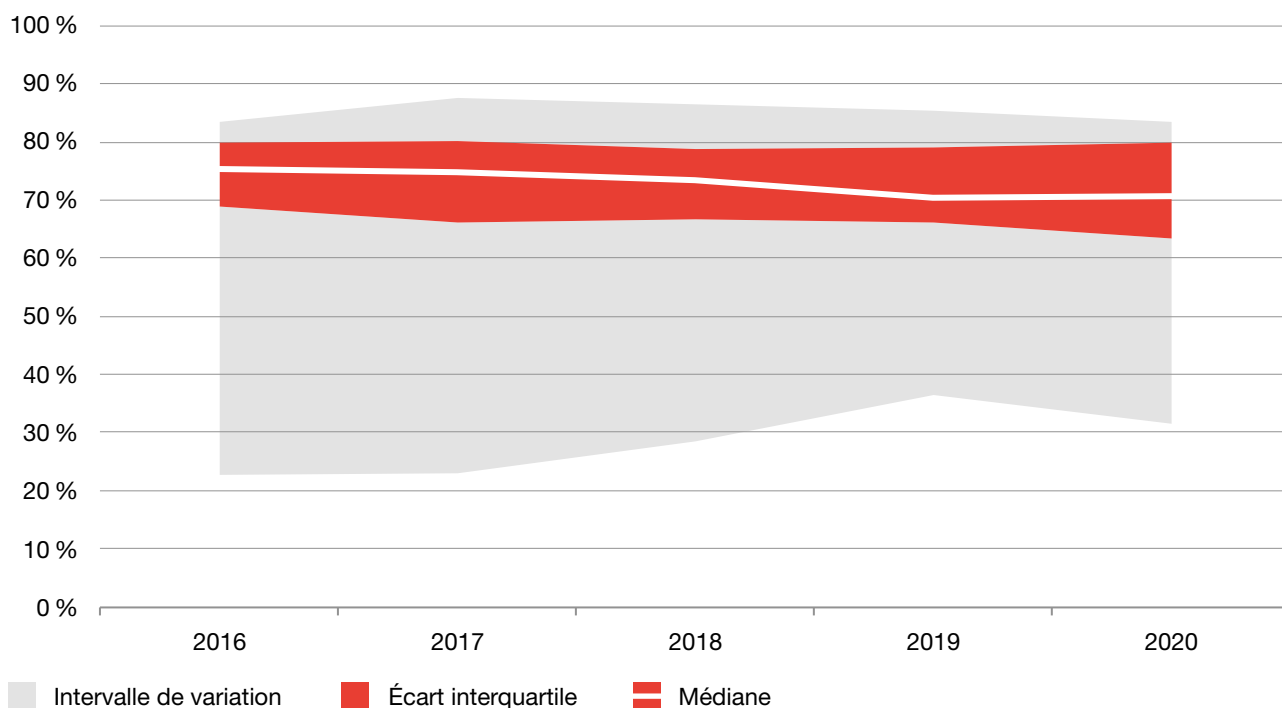


Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes.
 4 outputs : (01) nombre de monuments historiques protégés, (02) nombre de musées, (03) nombre d'entrées dans les musées, (04) nombre de participations aux cours 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.



Le plafond de verre à la limite supérieure et la marge de manœuvre à la limite inférieure de l'échelle d'efficacité sont également perceptibles au fil du temps (voir figure 8). Depuis 2017, la fourchette des valeurs extrêmes s'est constamment rétrécie. L'écart semble à nouveau se creuser légèrement en 2020. Entre 2016 et 2020, la moyenne a légèrement baissé. Cette tendance pourrait également être due à des imprécisions statistiques. Comparé aux autres domaines de prestations, la culture se distingue par l'évolution constante de l'écart interquartile et de la médiane entre 2016 et 2020.

Figure 8 : Évolution de l'efficacité dans le domaine de la culture de 2016 à 2020



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 participations 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.

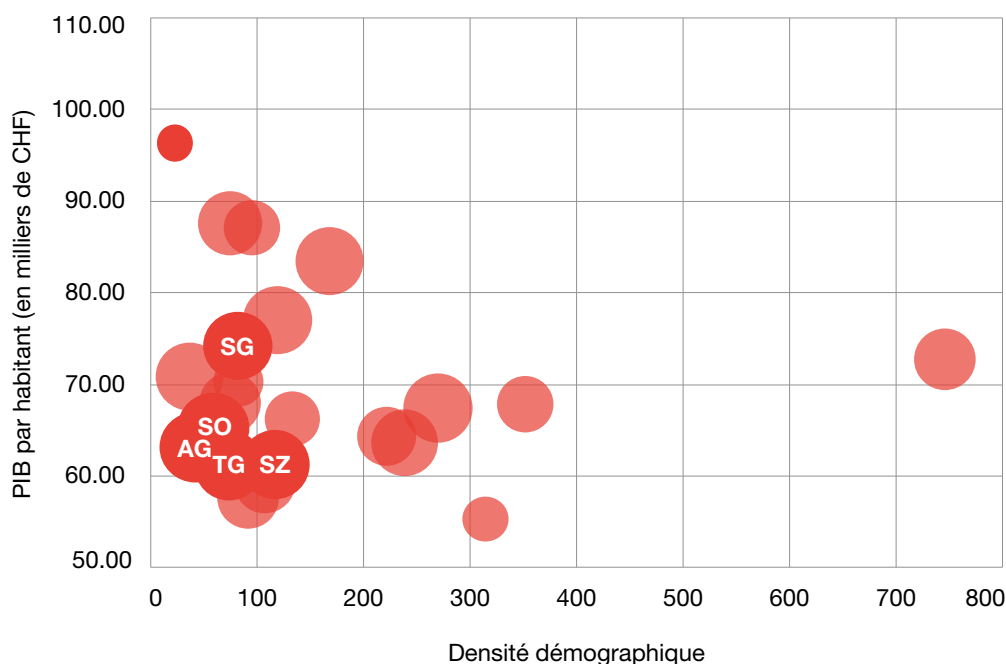
« La fonction de centre urbain d'un canton peut entraîner des distorsions dans l'évaluation de l'efficacité.

Facteurs d'influence externes

La prospérité de la population est un facteur d'influence qui mérite considération au regard du domaine de la culture. Comme il existe peu de dispositions légales s'agissant du nombre et du type d'offres culturelles cantonales, les cantons investissent d'abord dans d'autres domaines, puis de façon très sélective dans la culture. À titre d'exemple, une population très aisée sera plutôt encline à soutenir des offres qui ont une grande valeur sur le plan artistique, mais qui n'attirent qu'un public restreint. Il en résulte des dépenses élevées pour un nombre d'entrées limité aux musées, ce que le monitoring de l'efficacité interprète comme de l'inefficacité. Un phénomène similaire peut se produire pour les monuments historiques.

La fonction de centre urbain d'un canton peut également être considérée, à notre avis, comme un facteur d'influence externe (voir figure 9). Outre les musées d'histoire naturelle classiques, les grandes agglomérations abritent généralement des musées exotiques moins fréquentés. Du reste, les zones métropolitaines proposent des installations sportives qui ne sont pas prises en compte dans l'évaluation de l'efficacité du fait du manque de données. Si un canton consacre beaucoup de dépenses à ses installations sportives, le monitoring de l'efficacité l'interprète comme de l'inefficacité, car nous ne disposons pas d'output répondant aux critères de qualité que nous nous sommes fixés.

Figure 9 : Efficacité 2020 dans le domaine de la culture en tenant compte du PIB par habitant et de la densité de population



Efficacité (taille de la sphère) en fonction du produit intérieur brut par habitant (axe vertical) et de la densité démographique (axe horizontal).

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 participations 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. 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 (BS et ZG) se situent hors du champ présenté.

Axe horizontal : densité démographique 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 démographique inférieure à la moyenne.

Aide sociale

Aspects analysés

La sécurité sociale couvre un large éventail de prestations publiques dont le financement est assuré par les différents niveaux administratifs. Dans le présent monitoring de l'efficacité, nous recensons toutes les prestations d'aide sociale¹³ et autres prestations sociales sous condition de ressources des cantons et de leurs communes selon l'Office fédéral de la statistique.¹⁴

Pour ce faire, nous avons étudié les critères suivants :

- Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale¹⁵
- Nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires (AVS et AI)
- Nombre de dossiers de l'aide sociale clos après réinsertion¹⁶
- Nombre d'habitants

Nous intégrons le nombre d'habitants pour que non seulement les cantons avec un nombre de bénéficiaires particulièrement élevé, mais aussi les cantons avec un grand nombre de personnes ne bénéficiant pas de prestations sociales, soient considérés comme efficaces.

Les dépenses nettes, corrigées de l'inflation, consacrées à l'aide sociale constituent les inputs. Dans ce cas, les données de l'Administration fédérale des finances ne peuvent pas être utilisées. En effet, la granularité des données ne permet pas de distinguer suffisamment les dépenses liées à l'asile de celles liées à l'aide sociale. Par conséquent, nous ne pouvons pas distinguer les différents types de coûts.

Notre monitoring de l'efficacité reflète donc 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.¹⁷ Pour tenir compte du retard avec lequel les dépenses supplémentaires produisent leurs effets, nous intégrons également la moyenne des dépenses totales des trois années précédentes.¹⁸

Notre monitoring de l'efficacité définit comme moins efficaces les cantons qui effectuent des dépenses plus élevées par habitant ou par bénéficiaire et par réinsertion. Il convient d'en tenir compte lors de l'interprétation des résultats.



¹³ Plus précisément, par aide sociale au sens large, nous comprenons ici à la fois l'aide sociale économique et les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ainsi que les aides aux chômeurs, aux familles, l'avance sur pensions alimentaires et les aides au logement. Sans autres prestations sociales octroyées sous conditions de ressources, les cantons versant moins de prestations complémentaires seraient systématiquement considérés comme moins efficaces, puisque toute la charge pèse sur l'aide sociale au sens strict.

¹⁴ Office fédéral de la statistique (2022)

¹⁵ 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.

¹⁶ Le nombre de dossiers clos se rapporte à l'aide sociale économique au sens strict. Sont considérés comme des réinsertions les cas clos suite à la reprise d'une activité professionnelle, à une mesure d'emploi ou à une augmentation des revenus de l'activité lucrative. Le motif « Début d'une activité lucrative » représente 82 % de ces cas en moyenne.

¹⁷ Dans la mesure où la disponibilité des données permet de répartir les types de coûts en différentes catégories d'inputs, les chapitres donnent des estimations de l'efficacité globale. Si cela n'est pas possible, il s'agira de l'efficacité des coûts, qui correspond au produit de l'efficacité de l'allocation et de l'efficacité globale (Cooper, Seiford et Tone, 2007).

¹⁸ 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 du nombre de réinsertions a été utilisé (ce qui correspond au modèle du monitoring de l'efficacité de 2021) 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. Les dépenses nettes de l'aide sociale au sens strict ont été utilisées comme test supplémentaire et les bénéficiaires de prestations complémentaires ont été exclus des outputs. Les estimations de l'efficacité diffèrent significativement de celles présentées ici – mais pas l'ordre. Toutefois, l'aide sociale au sens strict étant une tâche communale, ce type de modèle n'est pas présenté ici.

« Le caractère urbain d'un canton nuit plutôt à son efficacité dans l'aide sociale.

Résultats

En 2020, les cantons ont atteint une efficacité d'environ 75 % dans le domaine social (cf. figure 10). Cette valeur médiane divise les cantons en deux groupes de taille égale. Le groupe le plus efficace fluctue dans une fourchette de seulement 17 points de pourcentage. L'efficacité des cantons moins efficaces varie davantage, avec une fourchette allant jusqu'à 49 %. Les cinq premiers cantons, à savoir le Tessin, le Valais, Uri, Obwald et Fribourg, indiquent que la ruralité est profitable à l'efficacité dans le domaine social. Ainsi, les cantons à caractère urbain se retrouvent plutôt en queue de peloton.

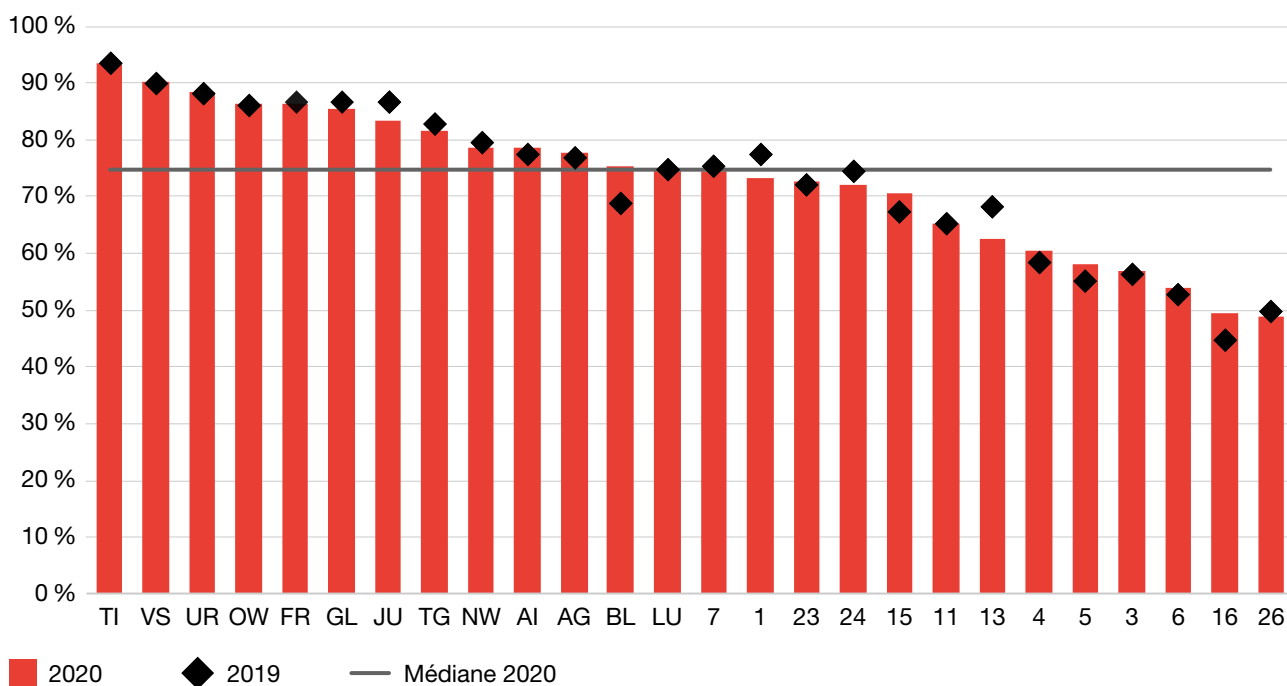
De même, on constate peu de mouvements dans le secteur social au fil du temps (voir figure 11). Certes, des bonds extrêmes de plus de dix points de pourcentage ont eu lieu entre 2011 et 2013. Cependant, les 50 % des cantons intermédiaires se sont maintenus sur une

plage étroite allant de 70 % à 85 % jusqu'en 2017. L'écart s'est creusé en 2018 et 2019, avant que les cantons les moins efficaces ne rattrapent leur retard en 2020. Dans l'ensemble, l'intervalle de variation est particulièrement important en comparaison avec le domaine de la formation.

Causalité et interprétation

La différence entre les cantons est frappante, même si elle est beaucoup moins marquée sur l'axe temporel. Ici, le classement est resté à peu près le même. Cela indique le caractère contraignant des dépenses dans le domaine social. Les cantons et les communes ne peuvent guère les influencer à court terme. Ainsi, la prestation complémentaire minimale est fixée au niveau fédéral. En ce qui concerne l'aide sociale économique, une majorité s'en tient en outre aux directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui incluent le niveau des prestations.

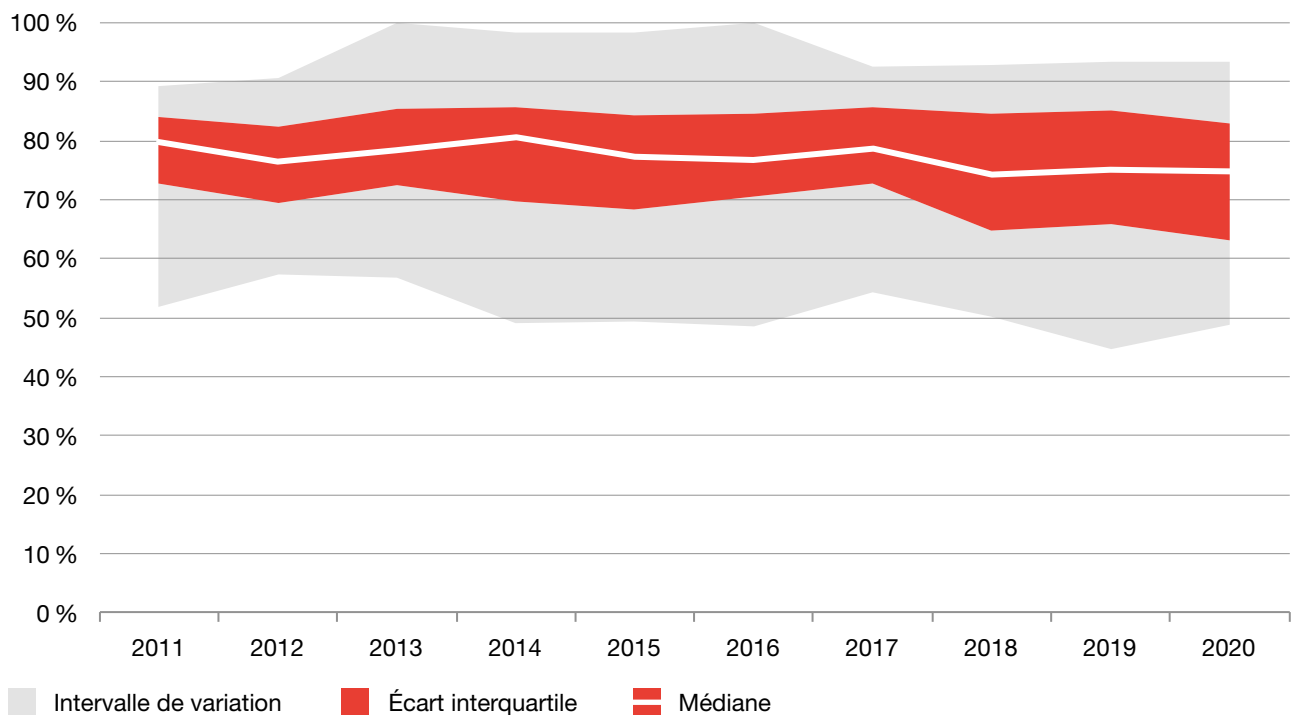
Figure 10: Efficacité dans le domaine de l'aide sociale selon les cantons



Estimation de l'efficacité annuelle fondée sur l'analyse par enveloppement des données par bootstrap avec des économies d'échelle constantes.
 4 outputs : (01) nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et (02) prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, (03) nombre de dossiers clos s'agissant de l'aide sociale économique au sens strict après réinsertion, (04) 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.



Figure 11 : Évolution de l'efficacité dans le domaine de l'aide sociale de 2011 à 2020



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.

Facteurs d'influence externes

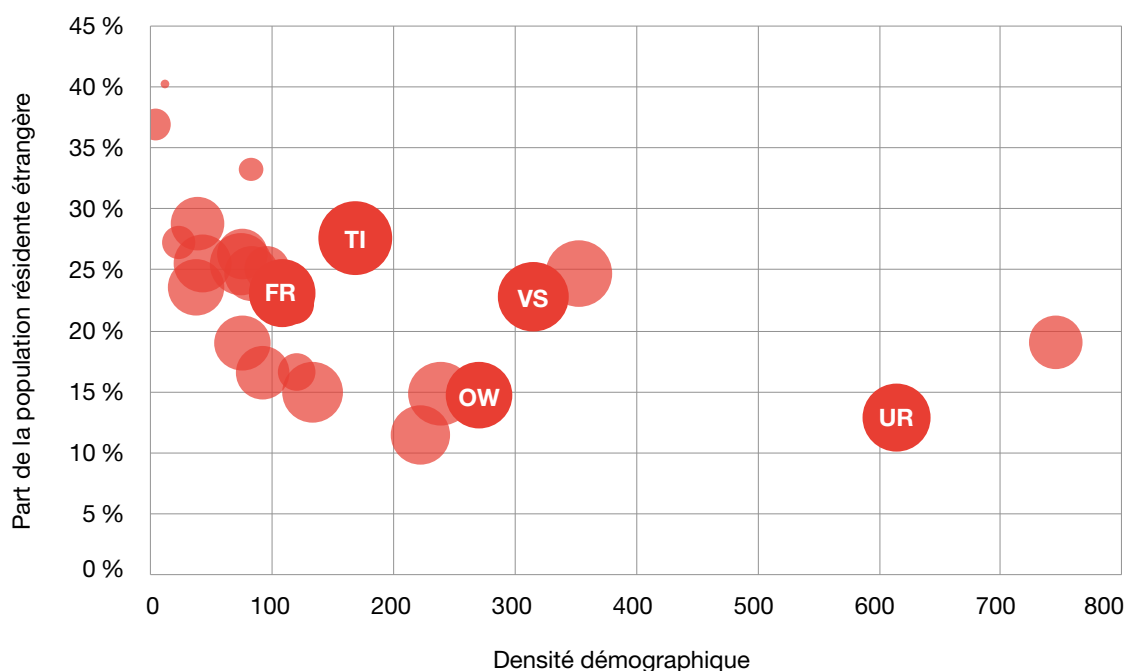
Dans le domaine de l'aide sociale également, certaines conditions-cadres ont un impact important sur le potentiel d'efficacité d'un canton. Ainsi, les centres urbains attirent davantage de bénéficiaires de prestations sociales. Parallèlement, le coût de la vie est généralement plus élevé dans ces zones.

Une densité démographique plus élevée pourrait donc expliquer une moindre efficacité. Une part plus élevée d'habitants d'origine étrangère pourrait également

exercer une influence négative sur l'efficacité dans le domaine de l'aide sociale. Les personnes issues de l'immigration ont notamment moins de chances sur le marché du travail. L'aide sociale doit donc couvrir l'intégralité de leurs besoins vitaux et n'intervient pas seulement à titre complémentaire. Les dépenses par cas sont comparativement plus élevées dans ce groupe de population.

Les cantons plus densément peuplés utilisent effectivement leurs ressources de manière moins efficace, de même que les cantons où vit une proportion plus élevée de personnes d'origine étrangère (cf. figure 12).

Figure 12: Efficacité dans le domaine de l'aide sociale en tenant compte de la proportion de personnes d'origine étrangère et de la densité de population



Efficacité (taille de la sphère) rapportée à la densité démographique (axe vertical) et la part de la population résidente d'origine étrangère (axe horizontal).

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-O3) 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 permanents d'origine étrangère en pourcentage de la population totale au 31 décembre.

Axe horizontal : densité démographique 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 démographique inférieure à la moyenne.

« Les grandes différences d'efficacité dans le domaine des routes sont dues à quelques cantons.



Aspects analysés

La circulation routière représente une sous-catégorie du domaine « Trafic et communications » dans la statistique financière de l'Administration fédérale des finances publiée en 2020. Dans notre monitoring de l'efficacité, nous considérons avant tout les routes cantonales et communales. Nous incluons ces dernières parce que le financement des deux types de routes est imbriqué dans certains cantons. Pour mesurer les prestations publiques dans le domaine des routes, nous utilisons les critères suivants⁸:

- Longueur des routes cantonales¹⁹ et communales en kilomètres
- Nombre de véhicules immatriculés
- Accidents dus à des routes insuffisamment dégagées (neige, glace, boue)⁴
- Accidents dus au mauvais état des routes²⁰

Le nombre de véhicules enregistrés sert d'indicateur pour l'usure de la route. Celle-ci s'accompagne d'une augmentation des besoins d'investissement.

Pour l'input, nous calculons les dépenses de personnel, de biens et services, les dépenses financières et d'investissement, comme dans les autres domaines précédemment traités. Ces dépenses sont corrigées de l'inflation. Pour tenir compte du retard avec lequel les dépenses supplémentaires produisent leurs effets, nous avons également intégré la moyenne des dépenses totales des cinq années précédentes.²¹

¹⁹ Depuis 2020, l'Office fédéral de la statistique ne publie plus de données sur les routes communales. À des fins de simplification, nous supposons temporairement qu'il n'y a pas eu de changement depuis 2019. À partir de 2022, de nouvelles statistiques sur les autres routes ouvertes au trafic motorisé (routes communales et privées) seront publiées.

²⁰ Il s'agit de ce que l'on appelle un « bad output ». Un canton est plus productif s'il enregistre le moins possible. En augmentant leurs dépenses, un canton et ses communes peuvent éviter les « bad outputs ». La démarche méthodologique est expliquée en annexe.

²¹ 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.

Résultats

L'efficacité médiane dans le domaine des routes s'élève à 69 % (cf. figure 13) en 2020. Cela représente une augmentation de quatre points de pourcentage par rapport à l'année précédente. Contrairement à d'autres domaines, un déplacement des taux d'efficacité se manifeste globalement dans le domaine des routes. Par exemple, le canton de Genève a nettement amélioré son efficacité et se classe en 2020 à la deuxième place derrière Lucerne. Arrivent ensuite les cantons d'Argovie et de Zoug, dont l'efficacité a peu évolué par rapport à l'année précédente. Les cinq derniers cantons ont encore perdu en efficacité.

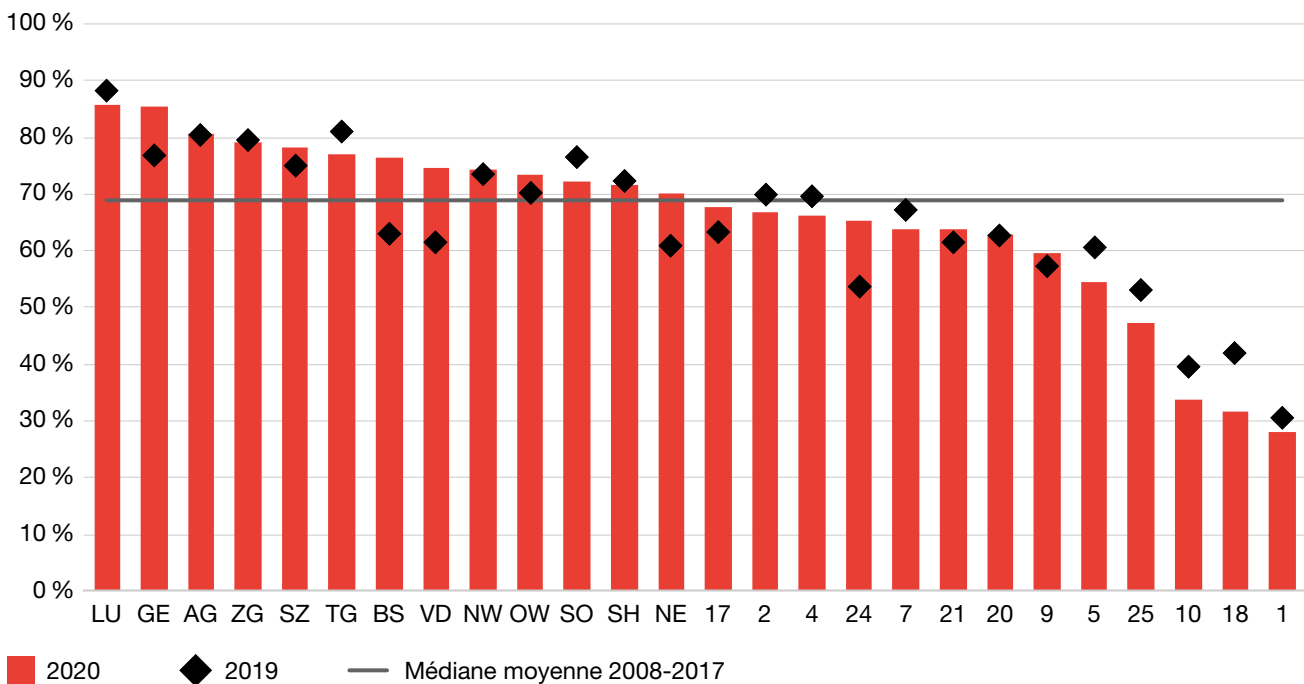
Les quatre cantons les moins efficaces sont exclusivement des cantons de montagne. La construction et l'entretien des routes en terrain escarpé, sur des zones étendues sujettes aux chutes de neige et au gel,

impliquent des impondérables supplémentaires. Toutefois, la topographie ne suffit pas, à elle seule, à expliquer la situation. En effet, parmi les cantons dont l'efficacité est inférieure à 60 %, il y en a aussi qui comprennent de grandes villes.

Causalité et interprétation

Comparé aux domaines 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, les cantons et les communes semblent avoir plus de liberté concernant les dépenses et en profiter. Cela est notamment lié à certains investissements importants. Comme le modèle intègre la moyenne des dépenses totales des cinq dernières années, ce facteur est quelque peu atténué.

Figure 13: 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.

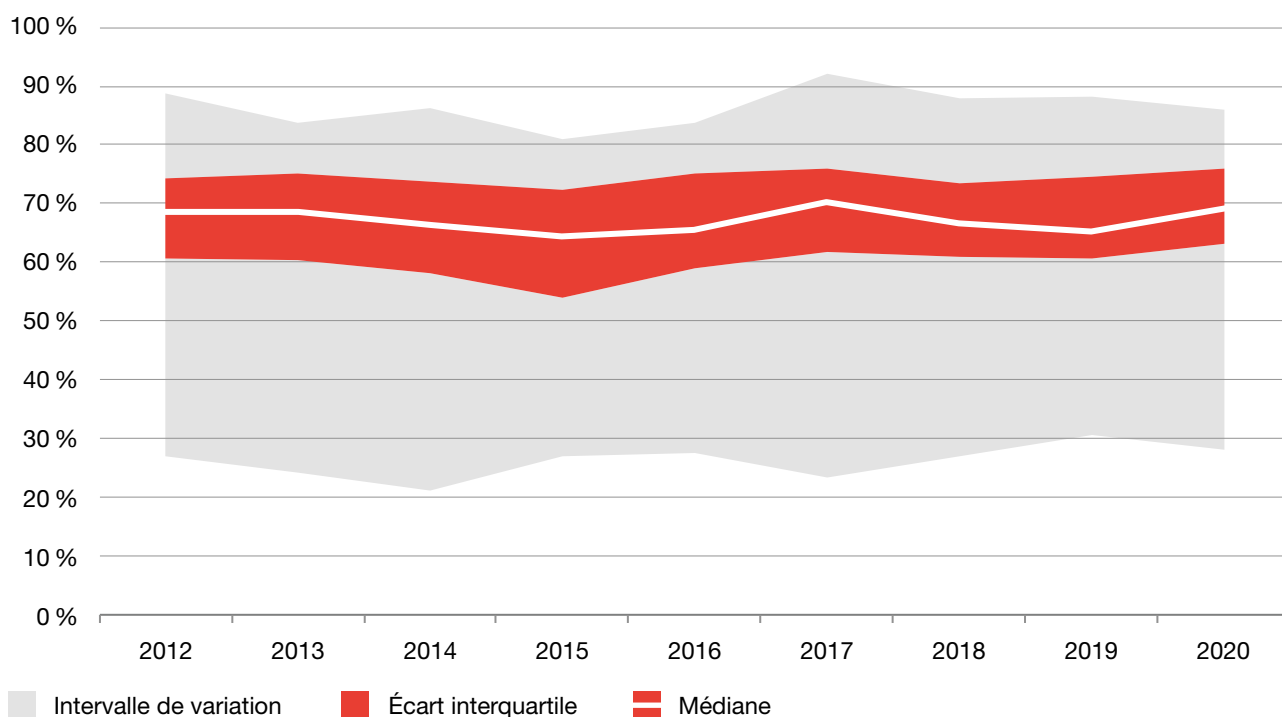
4 outputs : (01) longueur des routes communales et cantonales en kilomètres et (02) nombre de véhicules immatriculés et – comme bad outputs – (03) accidents dus à des routes insuffisamment dégagées, (04) accidents dus au mauvais état des routes.

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.

Comparé au domaine de la formation et de l'aide sociale, on constate des décalages plus importants au fil des ans (voir figure 14). Ces variations d'une année à l'autre conduisent à quelques changements dans le classement des cantons. De plus, les valeurs maximales et minimales varient. Parallèlement, la fourchette interquartile reste stable avec environ 15 points de pourcentage, ce qui correspond à peu près à l'écart interquartile de l'aide sociale. Dans le domaine des routes, les grandes différences d'efficacité concernent quelques rares cantons, dont certains de grande taille.

Alors que l'écart n'a cessé de se creuser entre les cantons les plus efficaces et les moins efficaces depuis 2015, un retournement de tendance se produit en 2018. Cela est surtout dû au fait que les dépenses ont à peine évolué au fil des ans. Ce fait appuie notre thèse formulée au début de ce rapport, à savoir que les cantons peuvent agir en premier lieu sur les inputs. Les outputs tels que le nombre de véhicules, les accidents et la longueur des routes sont considérés comme acquis à court et moyen terme.

Figure 14 : Évolution de l'efficacité dans le domaine des routes de 2012 à 2020



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 : (01) longueur des routes communales et cantonales en kilomètres et (02) nombre de véhicules immatriculés et – comme bad outputs – (03) accidents dus à des routes insuffisamment dégagées, (04) 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).

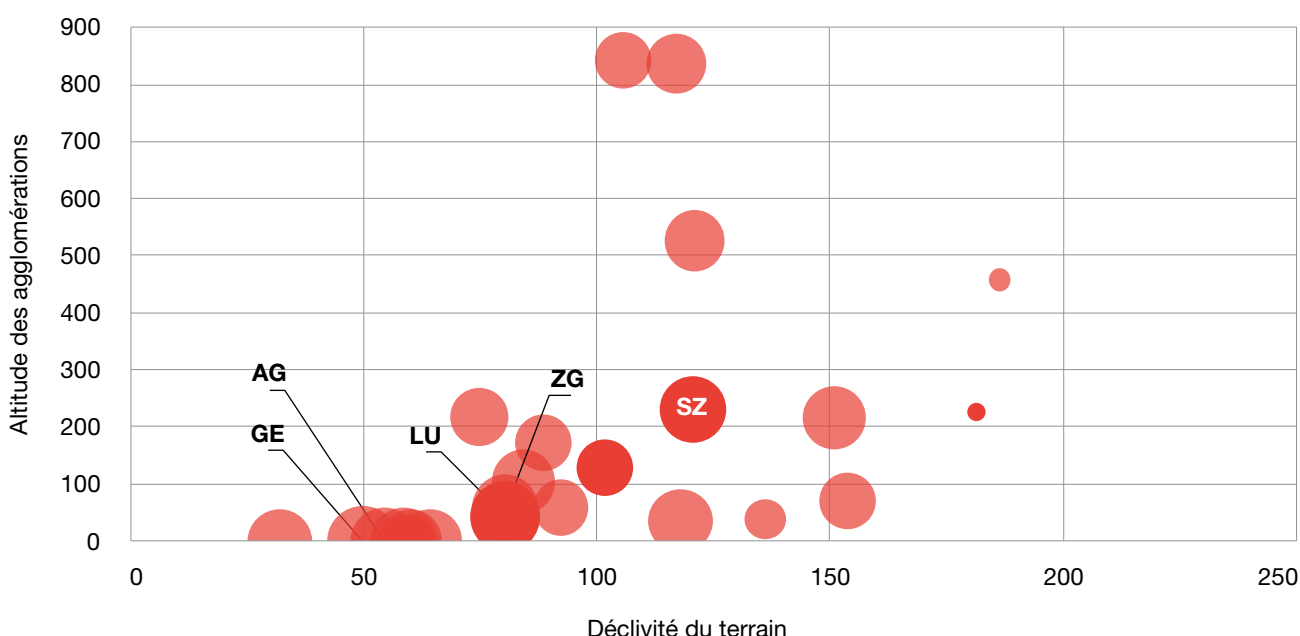
Facteurs d'influence externes

Même si des différences d'efficacité constatées peuvent être dues à des différences dans les prix d'approvisionnement ou encore à des processus, des modalités ou des structures organisationnelles plus ou moins efficaces, des facteurs externes comme la topographie peuvent aussi exercer une influence significative.²²

Lorsqu'une route traverse une zone vallonnée et isolée, il faut s'attendre à des coûts de construction et d'entretien plus élevés. De plus, l'entretien hivernal du réseau routier dans de telles régions s'effectue sans doute à un coût supérieur par kilomètre (cf. figure 5).

Le fait que les cinq cantons les plus efficaces, à savoir Lucerne, Thurgovie, Argovie, Zoug et Genève, se trouvent en bas à gauche du graphique indique que l'altitude et la déclivité des agglomérations influencent effectivement l'efficacité d'un canton. Toutefois, de très nombreux cantons se concentrent dans cette zone. Il est donc difficile d'identifier un effet totalement clair.

Figure 15: Efficacité des routes en tenant compte de l'altitude et de la déclivité des agglomérations



Cantons en fonction de l'altitude des agglomérations (axe vertical) et de l'altitude de leurs surfaces productives comme approximation de la déclivité du terrain (axe horizontal).

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.

²² Christen & Soguel (2021).



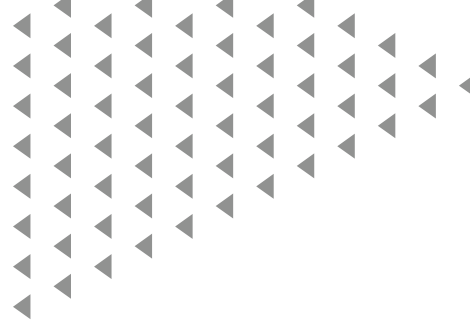
Et après ?

Moins de ressources, plus d'efficience

Dans l'optique de fournir aux cantons des éléments de référence, nous traitons dans ce chapitre de la réduction potentielle des dépenses. L'efficience estimée indique quel serait le pourcentage nécessaire de ressources effectivement employées si un canton menait à bien une mission déterminée avec une efficience à 100 %. Un canton dont l'efficience dans le domaine de la formation est estimée à 70 % pourrait, s'il s'allignait sur le canton le plus efficace, réduire les moyens engagés de 30 % sans pour autant avoir à diminuer le nombre de diplômés délivrés. Sous réserve de l'invariabilité des facteurs externes.

Un canton pourrait également augmenter son efficience en augmentant ses prestations tout en utilisant un volume constant de ressources. Toutefois, les cantons n'ont guère de marge de manœuvre directe en matière d'output, du moins à court et moyen terme. Les prestations sont le plus souvent prévues par la loi ou motivées par la demande de la population. C'est pourquoi nous proposons une hausse de l'efficience moyennant une utilisation plus limitée des ressources. Cela ne signifie cependant pas qu'il faut économiser. En effet, les cantons peuvent investir les fonds ainsi libérés dans d'autres domaines et y améliorer leurs prestations ou leur éventail de prestations sur le plan qualitatif ou quantitatif.

Pour l'ensemble des cinq domaines examinés, nous calculons une réduction potentielle des dépenses de 12,9 milliards de CHF, ce qui correspond à 9 % des dépenses totales de 2020. Ces cinq domaines ne représentent toutefois qu'environ 65 % des dépenses totales. Si nous partons du principe que les 35 % restants présentent proportionnellement le même potentiel d'optimisation, il serait possible de gagner encore près de 3,9 milliards de CHF.



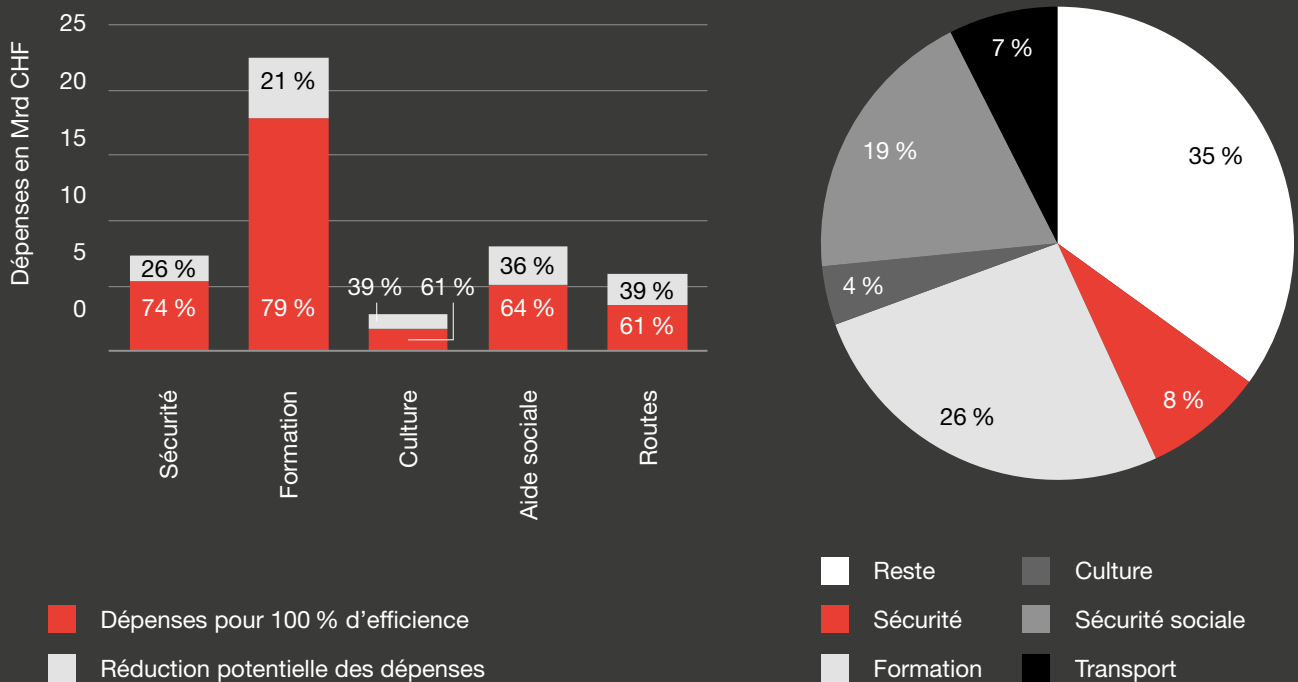
1,9 milliard de CHF dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics

Les dépenses totales dans le domaine de l'ordre et de la sécurité publics, à savoir 11,3 milliards de CHF en 2020, représentent 8 % des dépenses totales. Ces dernières incluent toutefois d'autres missions comme les pompiers. Nous avons dû les exclure du monitoring de l'efficacité en raison du manque de données. Le potentiel de réduction cumulé des dépenses analysées de tous les cantons (7,3 milliards de CHF) est de 26 %, soit 1,9 milliard de CHF.

4,6 milliards de CHF dans le domaine de la formation

Les cantons et les communes ont dépensé 36,3 milliards de CHF pour la formation en 2020. 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. La réduction potentielle des dépenses de tous les cantons s'élève à 4,6 milliards de CHF, soit 21 % des dépenses analysées (22,5 milliards de CHF). Représentant 27 % des dépenses totales, le domaine de la formation est le plus grand des domaines étudiés dans le monitoring de l'efficacité (et même parmi les domaines non pris en compte ici, comme l'administration générale, la santé ou l'économie).

Figure 16 : Dépenses et réduction potentielle des dépenses (en milliards de CHF) par domaine en 2020 (à gauche) et parts respectives de chaque domaine sur les dépenses totales des cantons et leurs communes en 2020 (à droite)





2,3 milliards de CHF dans le domaine des routes

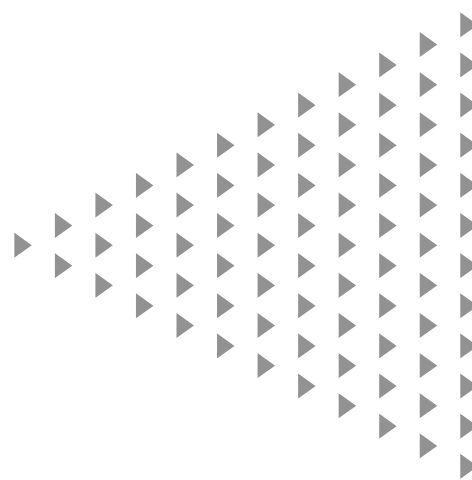
En 2020, les cantons et les communes ont consacré 10,3 milliards de CHF aux routes, soit 7 % des dépenses totales. Toutefois, l'analyse globale des transports comprend les routes, mais aussi les transports publics, non couverts dans le monitoring de l'efficacité. Une plus grande efficacité leur permettrait de réduire le poste « Routes » de 2,3 milliards de CHF, soit 39 % des dépenses examinées (5,9 milliards de CHF).

1,1 milliard de CHF dans le domaine de la culture

Avec des dépenses totales de 5,6 milliards de CHF, soit 4 %, le domaine de la culture constitue le plus modeste des domaines étudiés. Le total inclut également les bibliothèques, les concerts, théâtres, films, cinémas et médias de masse. Ces domaines ne sont pas couverts par le monitoring de l'efficacité, faute de données. La réduction potentielle des dépenses s'élève toutefois à 1,1 milliard de CHF, soit 39 % des dépenses analysées (2,9 milliards de CHF).

2,9 milliards de CHF dans le domaine de l'aide sociale

En 2020, les cantons et leurs communes ont investi 19 % des dépenses totales, soit 26,3 milliards de CHF dans l'aide sociale qui représente le deuxième plus gros domaine considéré. Cependant, notre monitoring de l'efficacité ne comprend pas la totalité des éléments de la sécurité sociale vue dans son ensemble. Une efficacité totale permettrait de réduire les dépenses du volume étudié (8,1 milliards de CHF) de 2,9 milliards de CHF, soit 36 %.





Réduire les dépenses avec succès

Le potentiel de réduction des dépenses de 12,9 milliards de CHF ne peut guère être entièrement exploité. En effet, les cantons sont soumis à certaines restrictions en raison de conditions générales telles que la topographie ou la composition socio-démographique. De plus, les réductions de dépenses dans le budget public sont complexes et revêtent un caractère très politique. Pour réussir à réduire les dépenses, nous avons identifié trois facteurs de réussite à partir de projets concrets menés en collaboration avec les pouvoirs publics :

- 1. Combiner les aspects liés au contenu et aux finances sur l'ensemble des phases :** les mesures et leviers de réduction des dépenses sont d'abord définis 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. Effectuer une analyse interne et externe et identifier les pistes :** 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 formidable complément.
- 3. Procéder par étapes et de manière systématique :** la première étape consiste à recueillir des idées auprès d'un grand nombre d'acteurs et à définir des mesures sommaires. Il s'ensuit l'établissement des priorités par les décideurs (politiques), puis le transfert dans la conception détaillée.

Durant la **phase d'initialisation (1)**, les responsables définissent les conditions-cadres et les objectifs du projet, mettent en place l'organisation du projet et établissent un calendrier incluant des étapes clés. Dans la **phase d'analyse (2)**, nous recommandons une approche à deux niveaux : 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 sont intégrées dans un plan financier global qui met en évidence leurs effets à l'aide de scénarios. Lors de la **conception détaillée (4)**, les responsables hiérarchisent et concrétisent les mesures. Cette phase est suivie par la **mise en œuvre (5)** et par le 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.

Figure 17: Démarche pour la réduction potentielle des dépenses

1. Initialisation/Situation initiale			
		<ul style="list-style-type: none"> • Définir des conditions-cadres technologiques, procédurales, structurelles, légales et culturelles • Fixer des objectifs de projet en termes qualitatifs et quantitatifs • Définir l'organisation du projet, la conduite, le calendrier et les jalons 	
2. Analyse		↓ Leviers et mesures	↓ Simulation financière et scénarios
interne (entretiens)		<ul style="list-style-type: none"> • Identifier les facteurs de coûts principaux • Identifier l'offre de prestation, les processus et les structures par facteur de coût principal • Évaluer et comparer la situation actuelle • Exposer les premières marges de manœuvre 	<ul style="list-style-type: none"> • Construire un modèle financier intégral (compte de résultat prévisionnel) • Analyser les valeurs actuelles, établir les paramètres de planification • Prendre en considération l'évolution attendue • Identifier les failles/les excédents dans le budget total
externe (benchmarks)			
financière			
3. Mesures sommaires		<ul style="list-style-type: none"> • Définir sommairement des mesures « bottom-up » avec des personnes clés • Évaluer les répercussions et la faisabilité • Évaluer et prioriser les mesures 	<ul style="list-style-type: none"> • Simuler l'influence des mesures potentielles sur la planification financière à moyen terme • Créer des scénarios avec effets « de... à » • Évaluer les possibilités d'influence sur les perspectives financières et sur les flux de trésorerie disponibles
4. Mesures détaillées		<ul style="list-style-type: none"> • Poursuivre la mise en œuvre des mesures prioritaires • Approfondir les potentiels et les étapes de mise en œuvre pour chaque mesure • Compiler les mesures en paquets 	<ul style="list-style-type: none"> • Représenter en continu le potentiel approfondi des mesures dans la simulation financière • Établir un modèle financier intégral en tant qu'instrument de conduite financier dans le projet global
5. Projets de mise en œuvre		<ul style="list-style-type: none"> • Créer et initier des projets de mise en œuvre • Garantir la conduite permanente et le controlling de la mise en œuvre des projets, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualiser en continu les scénarios et les actions possibles dans le modèle financier intégral et interpréter progressivement les résultats

Changement et communication

Procéder de manière adaptée

Chaque canton peut adapter la démarche susmentionnée à sa propre situation et à ses besoins. Nous recommandons de définir les conditions-cadres telles que la technologie, les bases légales, le mode organisationnel ainsi que l'organisation de la mise en place et du déroulement dès la première phase du projet. Il est utile de nouer des partenariats – avec un autre canton par exemple – pour apprendre les uns des autres et partager des informations ainsi que des enseignements. Notre monitoring fournit à cet effet des informations sur les cantons appropriés.

L'analyse peut, par exemple, indiquer qu'un canton mène un benchmarking détaillé sur une mission cantonale déterminée afin de représenter les facteurs d'influence, comme le morcellement du tissu communal, dans un modèle économétrique. Il est également possible d'envisager une analyse des processus qui mette en évidence les processus inefficients comportant des redondances, des démarches inutiles, des temps d'attente, des erreurs, des interruptions du système ou un potentiel d'automatisation inexploité. À titre alternatif ou en complément, une analyse de l'organisation peut mettre en évidence les incitations négatives, les économies d'échelle non exploitées ou les problèmes de gouvernance qui nuisent à l'exploitation du potentiel d'amélioration de l'efficacité.



Annexe

Les 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. (2022). *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.

Cherchye, L., De Rock, B., & Walheer, B. (2015). Multi-output efficiency with good and bad outputs. *European Journal of Operational Research*, 240(3), 872-881.

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. (29. August 2022). FS-Modell Kantone und ihre Gemeinden. <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. *Journal of Business & Economic Statistics*, 34(3), 435-456.

Narbón-Perpiñá, I., & De Witte, K. (2018). Local governments' efficiency: a systematic literature review – part I. *International Transactions in Operational Research*, 2(25), 431-468.

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.

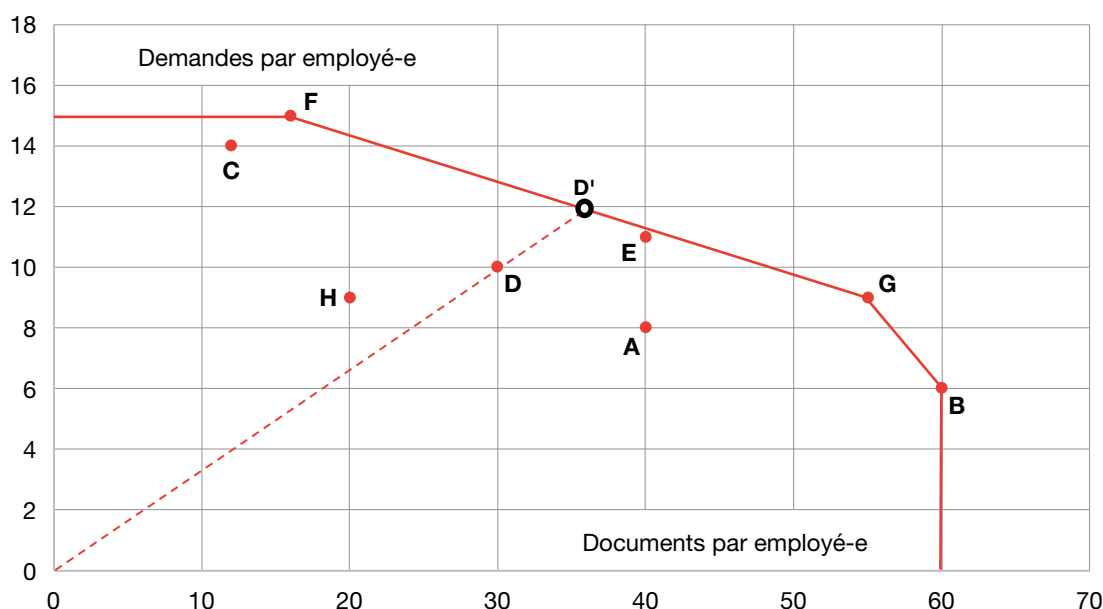
Wilson, P. W. (2003). Testing independence in models of productive efficiency. *Journal of Productivity Analysis*, 20(3), 361-390.

Méthodologie

Les taux d'efficacité mentionnés dans ce monitoring sont basés sur l'analyse par enveloppement des données ou Data Envelopment Analysis (DEA). Celle-ci considère l'efficacité comme le rapport entre les inputs et les outputs. À partir de leur combinaison, la DEA définit un seuil de production comme référence en s'alignant sur le canton le plus efficace. Si un canton atteint ce seuil de production, il est considéré comme efficace. Si le rapport output-input est moins bon que celui du canton le plus efficace, son efficacité estimée diminue (cf. figure 18). Si on met en relation les deux outputs et l'input, les huit cantons considérés – A à H – peuvent être localisés

dans la grille de coordonnées. Par exemple, le canton F traite 15 requêtes et 16 documents par employé-e. Comme aucun autre canton ne traite davantage de demandes par employé-e, le canton F définit également le seuil de production. Il est donc considéré comme référence en termes d'efficacité. En revanche, le canton D est considéré comme inefficace, car 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 18 : Seuil de production dans l'analyse DEA reposant sur l'exemple du nombre d'employé-e-s (input) et du nombre de requêtes et de documents traités (outputs)



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 du 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 dans l'estimation de l'efficacité ont parfois un impact considérable sur les résultats. C'est pourquoi il faut leur accorder une attention particulière. Elles peuvent être identifiées grâce à la procédure d'ordre α^{23} ou à la procédure d'ordre m^{24} . 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 fixes.²⁵

²³ Aragon, Daouia, & Thomas-Agnan (2005).

²⁴ Cazals, Florens, & Simar (2002).

²⁵ Christen (2018).

Base des données

Inputs (dépenses)

Dans le monitoring, nous utilisons les mêmes catégories d'inputs 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 (nombre et qualification du personnel, infrastructures telles que les bâtiments, ordinateurs, etc.) n'étant généralement pas disponibles pour la plupart des services publics, nous recourons à des données financières. Ces dernières sont extraites de la statistique financière de l'Administration fédérale des finances (2022). Cette statistique fournit des données harmonisées pour l'ensemble des cantons et des communes sous forme de tableaux croisés entre la classification fonctionnelle et la classification par nature. La classification fonctionnelle permet de connaître le volume des dépenses pour les différents 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, nous avons inclus certains inputs des années antérieures. Il est donc possible que les dépenses en matière de formation ne se traduisent pas immédiatement par un nombre de diplômes plus élevé. De façon similaire, il est peu probable que la qualité des infrastructures routières se détériore immédiatement, même si les investissements sont ponctuellement réduits.

Nous n'avons pas pris en compte les inputs non financiers dans le monitoring de l'efficacité pour plusieurs raisons : premièrement, 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 entre cantons. Deuxièmement, une très forte corrélation avec les données financières a souvent été observée. Troisièmement, cela nous conduirait à ne considérer que certains inputs étant donné que pour certaines dépenses on ne dispose pas d'inputs directement correspondants et mesurables physiquement.



Outputs (prestations)

Tableau 2: Survol des outputs

Domaines étudiés	Output	Valeur moyenne ^a	Source
Ordre et sécurité publics	Nombre de délits enregistrés par la police	84	Statistique policière de la criminalité, OFS
	Nombre de condamnations	4118	Statistique des condamnations pénales, OFS
	Nombre de personnes en détention provisoire	72	Statistique de la privation de liberté, OFS
Formation	Nombre d'attestations fédérales de formation professionnelle et d'autres diplômes de la formation professionnelle initiale	237	Statistique de la formation professionnelle initiale, OFS
	Nombre de certificats fédéraux de capacité	2382	Statistique de la formation professionnelle initiale, OFS
	Nombre de diplômes délivrés par des écoles techniques et de commerce	182	Statistique de la formation professionnelle initiale, OFS
	Nombre de maturités professionnelles et fédérales ainsi que de baccalauréats internationaux	1264	Statistique des diplômes, OFS
Culture	Nombre de monuments historiques protégés	3003	Statistique des monuments, OFS
	Nombre de musées	44	Statistique des musées, OFS
	Nombre d'entrées dans les musées	458'533	Statistique des musées, OFS ^b
	Nombre de participations aux cours J+S	41'304	Statistiques J+S, Office fédéral du sport
Aide sociale	Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale	10'244	Statistique financière de l'aide sociale au sens large, OFS
	Nombre de bénéficiaires de prestations complémentaires (AVS et AI)	12'130	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)	319'318	Statistique de la population et des ménages, OFS
	Nombre de dossiers de l'aide sociale clos après réinsertion	546	Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, OFS
Routes	Longueur des routes cantonales et communales en kilomètres	2679	Statistique des longueurs des routes, OFS
	Nombre de véhicules immatriculés	226'915	Parc des véhicules routiers, Office fédéral des routes
	Accidents dus à des routes insuffisamment dégagées (neige, glace, boue)	92	Statistique sur les accidents de la circulation routière, Office fédéral des routes
	Accidents dus au mauvais état des routes	94	Statistique sur les accidents de la circulation routière, Office fédéral des routes

^a Moyenne des 26 cantons de 2011 à 2020 dans le domaine de la culture: moyenne de tous les cantons, hors Uri, de 2016 à 2020

^b Il s'agit de données issues d'un sondage qui n'ont pas été complétées au moyen d'une imputation ou rendues comparables au moyen d'une pondération.

Certaines variables sont des « bad outputs » indésirables. Les cantons peuvent augmenter leur efficacité en les limitant au maximum. C'est pourquoi le vecteur des « bad outputs » (y_b) est transformé en un vecteur d'indice (y_i):

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



Démarche

Notre première préoccupation a été d'identifier les domaines de prestations à étudier. Pour y parvenir, nous avons utilisé la classification fonctionnelle connue des cantons et recommandée par le modèle comptable harmonisé des collectivités suisses, comme elle est utilisée pour la statistique financière élaborée par l'Administration fédérale des finances. Puis, des réflexions ont été menées avec l'appui des expert-e-s contacté-e-s dans les domaines identifiés afin de s'assurer de la faisabilité de l'analyse et de concevoir cette dernière plus en détail. La collecte, l'épuration et la consolidation des données ont ensuite été effectuées. C'est sur la base des données ainsi obtenues que nous avons ensuite estimé l'efficacité.

Des expert-e-s externes ont soumis tous les résultats du monitoring de l'efficacité à un examen critique. Enfin, nous avons mis la version définitive du document à la disposition des groupes potentiellement intéressés, notamment des responsables cantonaux des domaines analysés. Dans l'esprit d'un échange d'expérience intercantonale, ceux-ci ont eu la possibilité de participer à une table ronde pour discuter des résultats.

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 mandats 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

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

À votre service



Philipp Roth

Lead Partner
Secteur public
PwC Suisse

philipp.r.roth@pwc.ch
+41 79 634 13 25
linkedin.com/in/philipp-m-roth



Prof. Dr. Pirmin Bundi

Institut de hautes études en
administration publique (IDHEAP)
Université de Lausanne

+41 21 692 69 02
linkedin.com/in/pirminbundi



Dr. Ramon Christen

Senior Manager
Secteur public
PwC Suisse

ramon.christen@pwc.ch
+41 76 516 28 85
linkedin.com/in/ramon-christen



Prof. Dr. Nils Soguel

Directeur
IDHEAP

+41 21 692 68 50
Nils.Soguel@unil.ch
linkedin.com/in/nilssoguel

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

Remerciements

Pour le monitoring de l'efficience, nous avons mené divers entretiens exploratoires tandis que des expert-e-s ont vérifié la plausibilité des résultats. Nous tenons à les remercier pour leurs précieuses contributions. Nous remercions Yves Ammann et Stéphane Bonny (IDHEAP) pour leur aide et leur excellent travail de recherche. Nous remercions également Martin Benninghoff (État de Genève), Jean Christophe Bretton (État de Genève), Adrian Brülhart (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. Giuliano Bonoli (IDHEAP), Flavia Fossati (IDHEAP) et Jean-Marc Huguenin (Independent Economists) se sont mis à notre disposition en tant qu'expert-e-s et ont discuté de manière critique nos conclusions. Nous leur exprimons également toute notre gratitude.

unil.ch/idheap

pwc.ch/secteur-public

PwC, Birchstrasse 160, 8050 Zurich, +41 58 792 44 00

© 2023 PwC. All rights reserved. "PwC" refers to PricewaterhouseCoopers AG, which is a member firm of PricewaterhouseCoopers International Limited, each member firm of which is a separate legal entity.