

IDHEAP

POLICY BRIEF

NUMÉRO 6 | MARS 2023

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

Ce sixième numéro a pour thématique l'optimisation du fonctionnement des administrations. Le premier article rend compte du degré d'adoption des pratiques RH "à haute performance" par les administrations communales suisses sur la base d'une enquête par questionnaire. Le deuxième article s'intéresse à la mise en œuvre de l'AIPD par les contrôleurs·se·s de données dans le domaine de l'Internet des objets. Les dispositions légales étant abstraites, cet article propose un outil pratique automatisé afin d'objectiver le processus d'évaluation des risques pour la vie privée. Enfin, le dernier article, en s'appuyant sur 225 élections aux exécutifs cantonaux au cours des 40 dernières années, montre que l'élection directe par un système majoritaire des membres du gouvernement au niveau cantonal, et en particulier des ministres des finances, renforce leurs incitations à maîtriser la dette cantonale.

Excellente lecture !

Quel degré d'adoption des pratiques RH "à haute performance" par les administrations communales suisses ?

Unité Ressources humaines

Prof. David Giauque et Stefano Assanti

1 | 3

Un outil d'évaluation de l'impact sur la vie privée du traitement de données de l'Internet des objets (IoT)

Unité Management de l'information

Prof. Tobias Mettler et Dana Naous

4 | 6

La santé des finances publiques représente-t-elle un capital politique ?

Unité Finances publiques

Prof. Nils Soguel et Aurélia Buchs

7 | 9

Quel degré d'adoption des pratiques RH "à haute performance" par les administrations communales suisses ?

Unité Ressources humaines Prof. David Giaouque et Stefano Assanti

Pratiques de type HPWS dans les communes : de quoi parlons-nous ?

La gestion des ressources humaines (GRH) a connu un développement important durant ces vingt dernières années dans les organisations publiques. Les différentes réformes managériales qui se sont succédées ont nécessité, en parallèle, des efforts importants en matière de GRH afin d'assurer une motivation et mobilisation des salariés. **Il existe, aujourd'hui, une abondante littérature scientifique soulignant que la mise en place d'un ensemble spécifique de pratiques RH dites "à haute performance" (ou *High Performance Work Systems*) peut contribuer au développement et au soutien de la performance organisationnelle.** Fondés sur une approche stratégique, ces systèmes se focalisent sur trois composantes façonnant des conditions de travail attractives pour les salariés et contribuant au succès des organisations, à savoir les compétences (*Abilities*), la motivation (*Motivation*) et les opportunités de participation des employés (*Opportunities*). Les principales pratiques RH associées à ce modèle AMO sont : un recrutement professionnel et sérieux ainsi qu'une offre importante de formation continue (pour la dimension Compétences) ; des opportunités de promotion interne, un management des performances et un système de rémunération et compensation moderne (pour la dimension Motivation) ; un partage d'information, une participation favorisée, ainsi qu'un équilibre vie privée et vie professionnelle (pour la dimension Opportunités). Or, **en Suisse, aucune recherche n'a été menée, à ce jour, en vue de connaître le degré d'adoption de ces pratiques RH par les administrations communales suisses.** Grâce à des données empiriques récemment récoltées, nous sommes en mesure de donner quelques premiers résultats en lien avec cette question.

Les administrations communales de plus de 7'000 habitants sous la loupe

Une enquête par questionnaire a été réalisée entre avril et août 2022 auprès des responsables des ressources humaines ou des secrétaires municipaux des 260 administrations communales suisses de plus de 7'000 habitants. Les données récoltées proviennent des administrations de 146 communes suisses des différentes régions du pays (taux de réponse de 56%). Ces dernières occupent en moyenne 503 emplois plein-temps et assurent la fourniture de services et prestations publiques à 38% du total de la population suisse.

Des résultats qui soulignent l'importance des pratiques RH de type HPWS

Les pratiques HPWS sont largement répandues au sein des entités communales suisses. Les pratiques les plus diffusées concernent le management des performances des employés, tandis que celles qui le sont le moins ont trait aux systèmes de rémunération incitative (Figure 1).

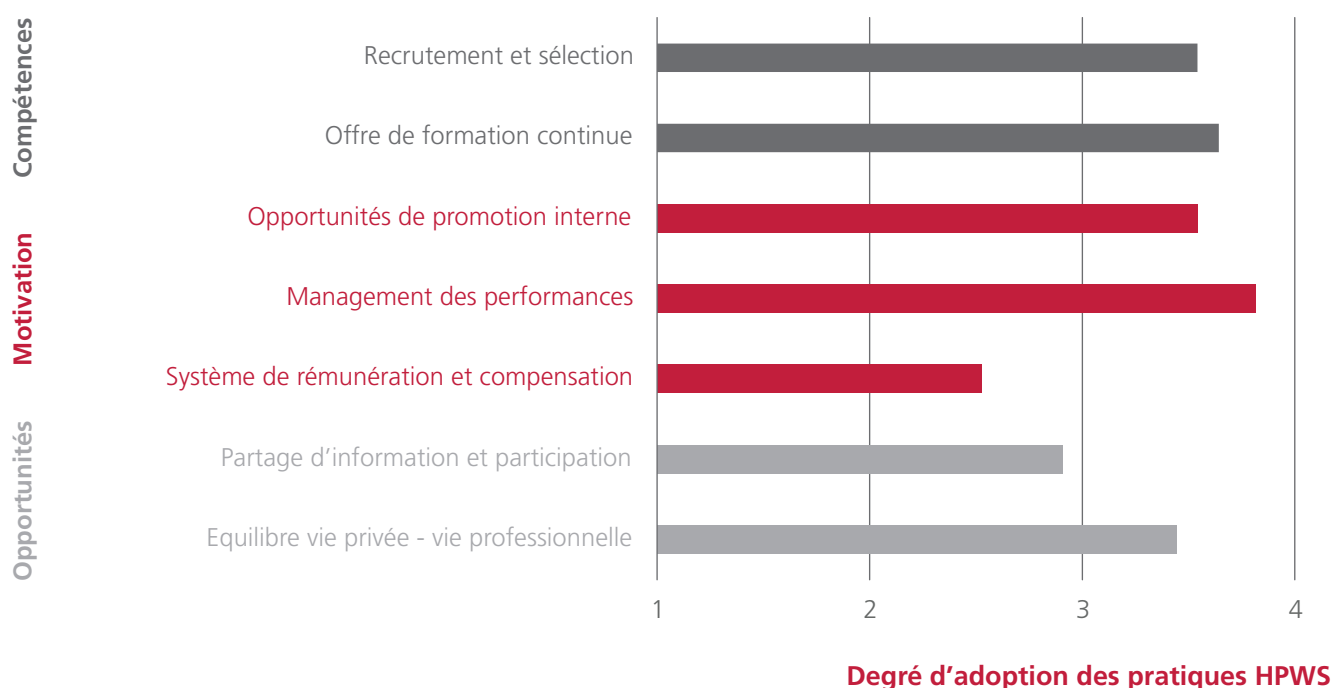

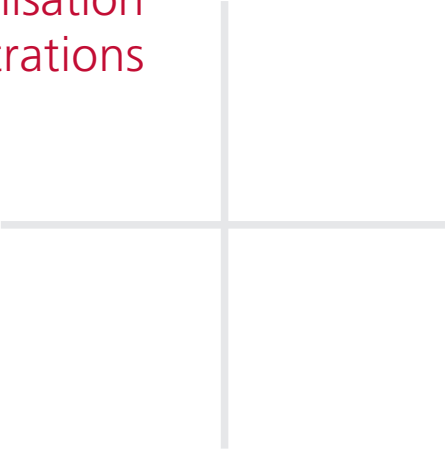


Figure 1 | Diffusion des pratiques HPWS au sein des communes. Le degré d'adoption des pratiques HPWS a été mesuré à partir du pourcentage d'employés communaux bénéficiant de ces pratiques sur l'échelle suivante : 1 = "Aucun employé (0%)", 2 = "Très peu d'employés (<25%)", 3 = "Une partie des employés (26%-50%)" et 4 = "La majorité ou la totalité des employés (51%-100%)".

Nous avons également pu relever qu'il existe une relation entre, d'une part, la taille des communes suisses investiguées et, d'autre part, le degré d'adoption des pratiques HPWS. D'une manière générale, plus les communes sont importantes, en termes d'habitants, et plus elles sont en mesure de mettre en œuvre une palette importante de pratiques RH.



“ La mise en place de pratiques RH fondée sur une approche stratégique peut faire une différence importante, tant en matière de performance organisationnelle qu’en matière de fidélisation du personnel au sein des administrations communales suisses. ”



D’autre part, nos données suggèrent également que **la diffusion des pratiques RH faisant partie des HPWS pourrait être liée au niveau d’intégration stratégique de la GRH au sein des communes**. En effet, nous faisons le constat que plus nos répondants déclarent que la GRH est prise en compte dans la formulation des décisions stratégiques des administrations communales et plus ils reportent une importante diffusion des pratiques HPWS.

Pour terminer, relevons que plus le niveau de performance organisationnelle perçu par nos répondants est élevé, plus le degré d’intégration stratégique des pratiques RH est important. Par ailleurs, plus le niveau de performance est élevé et plus le taux de rotation (turnover) est faible dans les communes. Ces deux derniers résultats, en particulier, suggèrent que la mise en place de pratiques RH fondée sur une approche stratégique peut faire une différence importante, tant en matière de performance organisationnelle qu’en matière de fidélisation du personnel au sein des administrations communales suisses.

Référence

Giauque, D. & Assanti, S. (2023). Quel degré d’adoption des pratiques RH “à haute performance” par les administrations communales suisses ? Document de travail non publié. Université de Lausanne.0300.pdf

Un outil d'évaluation de l'impact sur la vie privée du traitement de données de l'Internet des objets (IoT)

Unité Management de l'information Prof. Tobias Mettler et Dana Naous

Introduction

Le règlement général de l'UE sur la protection des données (RGPD) a introduit l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) comme outil d'évaluation des risques associés à la technologie et au traitement des données pour la vie privée. L'AIPD vise ainsi à identifier et réduire les risques de préjudices pour les personnes physiques. Pour ce faire, l'AIPD est effectuée chaque fois qu'il existe une probabilité considérable que le traitement des données puisse engendrer des risques pour les droits et libertés des personnes précitées. Ce type d'évaluation permet non seulement de mesurer la conformité à la législation mais aussi de s'assurer que les questions de protection des données sont prises en compte dès le début du développement et de l'utilisation des technologies de l'information. Ainsi, l'AIPD permet aux contrôleur-se-s de données d'identifier, de traiter et d'atténuer l'impact négatif des technologies de traitement des données sur les individus. **Cependant, comme la disposition légale du RGPD est abstraite, la conduite de telles évaluations est critiquée car subjective** (Wagner et Boiten 2018). Il est dès lors nécessaire d'introduire des directives concrètes et détaillées dans le processus d'évaluation ainsi que des outils automatisés capables d'accélérer l'analyse.

Démarche de recherche

Dans le but d'améliorer la méthodologie d'évaluation des risques liés à la vie privée, nous avons développé un outil pratique qui permet aux organisations d'effectuer des évaluations plus objectives. Comme ce type d'évaluation varie en fonction du domaine de mise en œuvre, nous abordons un scénario spécifique de traitement de données de l'Internet des objets (IoT) dans la surveillance connectée. Les initiatives IoT, avec des appareils portables et des réseaux de capteurs, permettent d'accéder à différents types de données. Elles sont mises en œuvre dans les organisations pour la surveillance numérique principalement pour détecter et prévenir les problèmes de santé et pour atténuer les risques sanitaires. Cependant, leur mise en œuvre s'accompagne de risques pour la vie privée. **Nous souhaitons ainsi contribuer à la discussion relative à la mise en œuvre de l'AIPD en proposant une aide pratique aux contrôleur-se-s de données sous la forme d'un outil AIPD automatisé pour les projets IoT.** A travers une approche continue de gestion des risques, nous suggérons un processus d'évaluation structuré qui comprend plusieurs phases. Dans la première phase, l'outil répond aux questions liées à l'objectif du projet, au contexte et à la nature du

traitement des données. La deuxième phase comprend des questions détaillées sur l'analyse du flux de données : c.-à-d. la collecte, le stockage et l'utilisation des données. Dans cette phase, les différents rôles sont également identifiés pour documenter les différentes personnes impliquées dans le processus. La troisième phase consiste en une analyse de la vie privée, au cours de laquelle les risques d'atteinte à la vie privée sont identifiés au moyen d'une série de questions pertinentes et évalués par rapport aux principes de protection de la vie privée. La phase finale implique la documentation et la visualisation des résultats dans un rapport analysant l'impact sur la vie privée.

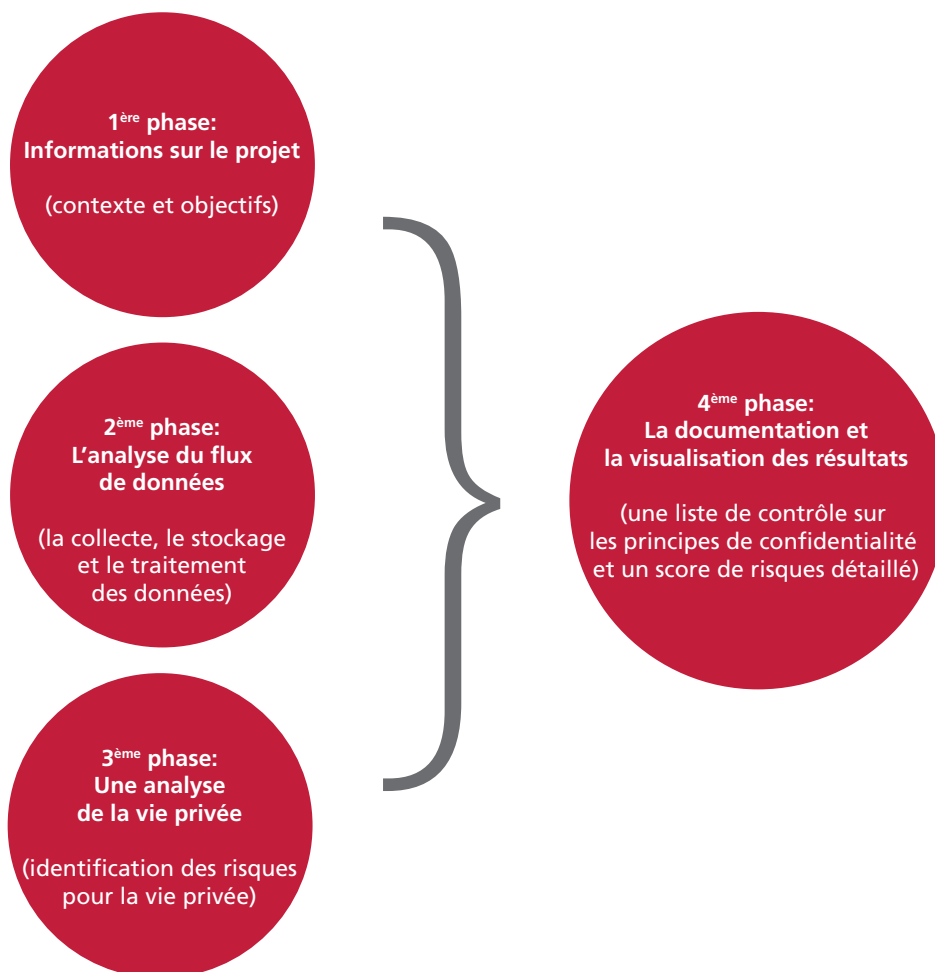




Figure 1 | Le processus d'évaluation du risque pour la vie privée dans notre outil développé.



“ Nous souhaitons ainsi contribuer à la discussion relative à la mise en œuvre de l’AIPD en proposant une aide pratique aux contrôleur·se·s de données sous la forme d’un outil AIPD automatisé pour les projets IoT.”



Résultats, discussions et implications pour les décideuses et décideurs

L’outil développé fournit des conseils sur le processus AIPD et documente les résultats pour permettre aux contrôleur·se·s de données d’identifier et de traiter les risques découlant de l’utilisation de la technologie IoT. De plus, grâce à la liste de contrôles, **nous fournissons une analyse de confirmation sur le processus de mise en œuvre et la disponibilité de garanties dédiées pour préserver la confidentialité des données**. Si cet outil est spécifiquement développé pour le contexte de la surveillance connectée, son champ d’application peut encore être étendu à d’autres technologies comme systèmes d’intelligence artificielle avec gestion algorithmique et à d’autres environnements de mise en œuvre que la santé au travail (ex., gestion des ressources humaines). Pour nos recherches futures, l’outil va être évalué par des praticien·ne·s afin de pouvoir proposer des extensions possibles. Nous souhaitons également tester l’outil auprès des utilisateur·rice·s pour évaluer le rôle du “privacy priming”, c.-à-d. obtenir des informations sur les risques pour la vie privée via l’outil, sur l’acceptation de la technologie connectée sur le lieu du travail.

Référence

Mettler, T., & Naous, D. (2022). Beyond Panoptic Surveillance: On the Ethical Dilemmas of the Connected Workplace. In: *European Conference on Information Systems (ECIS)*. Timisoara, Romania

Wagner, I. & Boiten, E. (2018). Privacy Risk Assessment: From Art to Science, by Metrics. In: *Data Privacy Management, Cryptocurrencies and Blockchain Technology*, pp. 225-241: Springer.

La santé des finances publiques représente-t-elle un capital politique ?

Unité Finances publiques Prof. Nils Soguel et Aurélia Buchs

Maîtrise de la dette comme bonus électoral

Dans un gouvernement élu, est-ce qu'un·e ministre des finances bénéficie d'un bonus électoral lorsque la dette publique est maîtrisée, voire réduite ? Après tout, **l'électorat peut interpréter comme un signal de compétence la capacité qu'a un·e ministre d'équilibrer le budget**. S'il existe, quelle est l'importance d'un tel bonus ?

Les études réalisées jusqu'ici l'ont été dans des contextes institutionnels différents du contexte suisse et par rapport à des problématiques sensiblement différentes, comme le clientélisme politique ou les politiques d'austérité.

1000 ministres cantonaux candidat·e-s à une réélection

Notre recherche tire profit du contexte institutionnel des cantons suisses pour comprendre l'influence de la politique financière sur le comportement électoral. D'une part, les membres des exécutifs cantonaux sont élus directement par la population au scrutin majoritaire. Nous pouvons donc comparer le score électoral d'un·e candidat·e sortant·e à son propre résultat électoral précédent. D'autre part, les indicateurs financiers fournissent une mesure directe de la performance de l'élue·e en charge des finances (voir l'illustration de l'évolution de la dette dans la figure 1). Notre recherche diffère ainsi des études qui se sont penchées sur l'élection des chef·fe-s de gouvernement. Finalement, les exécutifs cantonaux sont composés de cinq, sept, voire neuf membres et généralement plusieurs sortant·e-s visent une réélection. Leurs scores peuvent donc être comparés.

Nous avons réuni des informations concernant 225 élections aux exécutifs cantonaux entre 1980 et 2019. Plus de 1000 ministres, conseillères et conseillers d'État s'y sont porté·e-s candidat·e-s à leur propre succession. Sur 179 ministres des finances candidatant à leur réélection, seules 5 personnes n'ont pas été réélues. En revanche, pour les autres ministres –que l'on nomme parfois les ministres des dépenses–, les 848 candidatures à réélection ont à 52 reprises débouché sur un échec. **Le taux de réélection des ministres des finances dépasse donc de plus de 3 points de pourcent celui des autres ministres (97,4% contre 93,9%)**

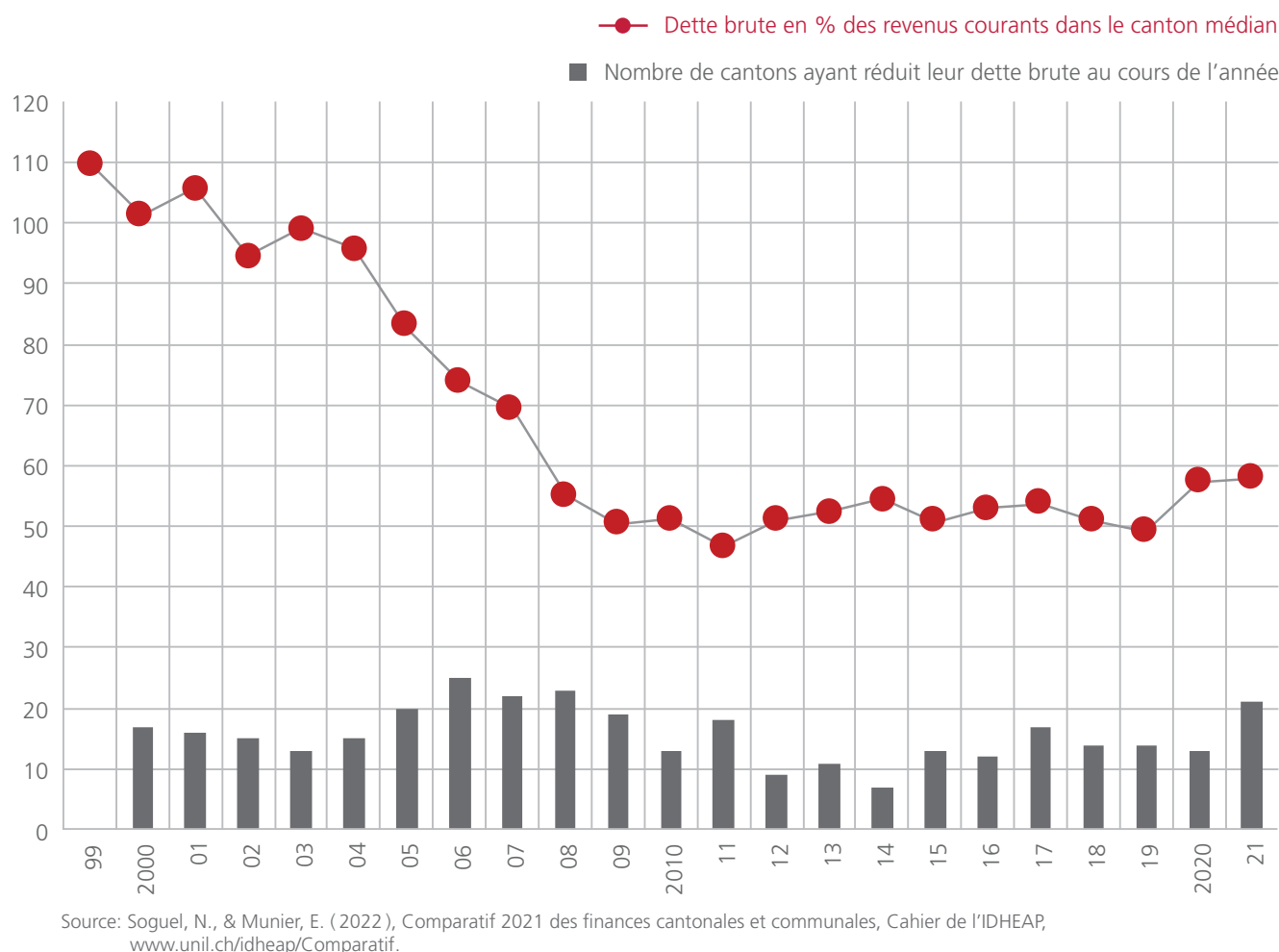


Figure 1 | Nombre de cantons ayant réduit leur dette et dette du canton médian en pourcentage de ses revenus courants

Impact statistiquement probant de la maîtrise de la dette sur le score des ministres des finances

Nos analyses économétriques montrent que **parvenir à baisser la dette de 1000 francs par habitant au cours de l'année précédant le scrutin augmente la part de voix d'un-e ministre des finances de 1,4 à 5,4 points de pourcentage par rapport à sa part de voix lors de l'élection ou réélection précédente**. Ce n'est pas négligeable : dans la moitié des scrutins observés, l'écart entre la personne la moins bien élue au gouvernement et la première des viennent-ensuite parmi les non-élus était d'environ trois points de pourcentage, voire moins. En revanche, le score électoral des ministres des dépenses n'est pas significativement influencé par les résultats financiers. Autrement dit, les ministres des finances qui maîtrisent la dette cantonale engrangent non seulement plus de voix que lors de leur précédente élection (ou réélection), mais aussi plus de voix que leurs collègues qui se représentent. Mentionnons que notre analyse contrôle l'influence de nombreux facteurs confondants : ceux liés aux personnes (genre, appartenance partisane, expérience professionnelle, éducation) ou à l'élection concernée (par exemple, nombre de candidatures, nombre de sièges



“Une réduction du niveau de la dette est visiblement perçue par les électrices et électeurs comme un signal de compétence attribuée à la personne en charge des finances.”

vacants, taux de participation). Nous montrons aussi qu'en tenant compte d'éventuels effets de sélection, l'influence de la situation financière sur le score ré-électoral des membres de l'exécutif n'est pas biaisée par des préférences politiques partisans ou autres. Cette influence est donc imputable à la fonction même de responsable des finances.

Une réduction du niveau de la dette est visiblement perçue par les électrices et électeurs comme un signal de compétence attribuée à la personne en charge des finances. D'un point de vue tactique, cela représente un atout pour qui est animé d'ambitions politiques plus élevées. A ce titre, depuis 1980, quatre ministres des finances cantonales ont été élu-es par la suite au Conseil fédéral, 13 sont devenu-es membres du Conseil national et une vingtaine du Conseil des États.

L'équilibre à long terme des finances publiques dépend donc largement de dispositifs institutionnels. Les études préexistantes l'ont montré par exemple s'agissant des règles budgétaires contraignantes du type frein à l'endettement ou des référendums financiers. Pour notre part, nous avons démontré ici que **l'élection directe des membres du gouvernement au niveau cantonal par un système majoritaire renforce les incitations données au gouvernement, et singulièrement aux ministres des finances, de répondre aux préférences de la population, notamment en matière de gestion financière.**

Référence

Buchs, A., & Soguel, N. (2022). Fiscal performance and the re-election of finance ministers – evidence from the Swiss Cantons. *Public Choice*. 191. pp.39-49. <https://doi.org/10.1007/s11127-021-00949-z>.

Soguel, N., & Munier, E. (2022), Comparatif 2021 des finances cantonales et communales, Cahier de l'IDHEAP, www.unil.ch/idheap/Comparatif.

IDHEAP

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



www.unil.ch/idheap/policybrief

Unil

UNIL | Université de Lausanne

IDHEAP

Institut de hautes études
en administration publique