



Rapport d'activité 1999

Table des matières

1. Evaluations terminées
2. Evaluations en cours
3. Quelques données concernant notre activité
4. Conclusions

Notre mission

Mettre en évidence et apprécier les effets des lois cantonales, puis faire des recommandations visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. En deux mots, voici la raison d'être de la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Instituée par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10), la CEPP est entrée en fonction à partir du deuxième semestre 1995.

1. Evaluations terminées

Trois évaluations ont été terminées en 1999. En voici brièvement les principaux résultats.

Politique énergétique des Services industriels de Genève **Evaluation de la mise en oeuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie**

En 1986, la Constitution cantonale a été complétée par un titre XD qui énonce les principes de la politique énergétique : conservation de l'énergie, développement prioritaire des sources d'énergie renouvelables et respect de l'environnement. Ces principes obligent aussi bien les autorités cantonales et communales que l'administration et les établissements publics. C'est dans ce contexte nouveau que les Services industriels de Genève (SIG) doivent remplir leur mission d'approvisionnement énergétique du canton. Notre commission a choisi d'analyser comment et dans quelle mesure les SIG se sont conformés à ces nouvelles exigences.

Cette interrogation se justifie d'autant plus que la libéralisation prochaine du marché de l'électricité - et ultérieurement de celui du gaz - va modifier de manière importante les conditions-cadre de la politique énergétique cantonale. Certains milieux craignent que cette libéralisation ne mette en péril les efforts entrepris pour la conservation de l'énergie et le développement des énergies renouvelables.

Une coordination interne insuffisante

La création du « Groupe Energies » au sein des SIG, chargé de rassembler les données de base sur la consommation électrique et de fournir des conseils à la clientèle, représente un premier pas dans la concrétisation du principe de conservation de l'énergie. Néanmoins la CEPP s'étonne que ce groupe ait limité ses activités au seul secteur de l'électricité, alors même qu'une action efficace en faveur des économies d'énergie aurait exigé la coordination des efforts des différents services des SIG. Cette absence de coordination est particulièrement frappante à propos du couplage chaleur-force (CCF) dont la promotion a été freinée par la divergence d'intérêts entre les services du gaz et de l'électricité.

Une mauvaise collaboration entre l'OCEN et les SIG

A l'évidence, la collaboration entre les SIG et l'Office cantonal de l'énergie n'est pas satisfaisante. Rétention d'informations et doublons contribuent au gaspillage du capital de compétences dont dispose le canton et contrecarrent la mise en oeuvre des principes de la politique énergétique. La CEPP a notamment documenté ce manque de collaboration à propos du projet de chauffage à distance Cadiom.

Tarification : entre la vérité des coûts et les contraintes politiques

De manière générale, notre commission a pu observer une évolution de la structure et du niveau des tarifs de l'électricité vers une approche marginaliste, mieux apte à induire un comportement rationnel du consommateur. Mais les tarifs de l'énergie restent des prix administrés, soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, lequel se réserve de déroger aux principes de la politique énergétique en faveur de considérations économiques et sociales.

Energies renouvelables : des efforts certains mais dispersés

Le bilan des études et réalisations portant sur les énergies renouvelables et l'utilisation rationnelle de l'énergie n'est pas négligeable. Néanmoins, la CEPP constate que l'action des SIG dans ce domaine ne s'inscrit pas dans un plan cohérent au service d'objectifs clairement définis. De ce fait, cette action n'a pas contribué à modifier de manière significative les comportements des usagers et les prévisions sur lesquelles se fondent les SIG pour la planification des investissements dans le réseau.

La responsabilité des autorités politiques

Notre commission estime que ce bilan pour le moins mitigé est à mettre en relation avec une législation imprécise dans la définition des responsabilités respectives de l'Etat et des SIG en matière de conservation de l'énergie et de promotion des énergies renouvelables.

Mais pour notre commission, le facteur déterminant reste l'absence persistante d'une conception générale de l'énergie telle que prévue par la loi, fixant des objectifs opérationnels et des priorités et établissant un programme de mesures. Relevons qu'entre-temps le Grand Conseil a adopté une conception cantonale de l'énergie.

Trois recommandations

Sur la base de ce constat, la CEPP formule trois recommandations visant à créer les conditions indispensables à la pérennité des SIG et au respect des principes de la politique énergétique cantonale dans un marché libéralisé.

Politique du personnel

Adaptation des effectifs à l'évolution des tâches et mobilité du personnel

Certains services sont confrontés à des tâches dont le volume varie fortement, par exemple en fonction de la situation conjoncturelle, d'une informatisation ou de nouvelles missions qui leur sont attribuées. La mobilité entre les services semble une voie possible pour adapter l'effectif des services à l'évolution de leurs tâches.

Notre commission a examiné l'évolution des effectifs entre 1990 et 1997 pour l'ensemble des services. Quant aux mécanismes d'adaptation et aux principaux obstacles à la mobilité, ils ont été analysés dans le cadre d'une étude de cas portant sur deux services, à savoir la Police des constructions et le Palais de justice. Nous sommes arrivés aux constats suivants:

Adaptation des effectifs

Les chefs de département et les services ont fait preuve de beaucoup d'imagination pour adapter leurs effectifs à l'évolution de la situation conjoncturelle, notamment en relation avec la volonté des autorités de réduire les effectifs de 11% de 1992 à 1997 pour redresser les finances cantonales.

Selon les chiffres des rapports de gestion du Conseil d'Etat et en tenant compte de l'"autonomisation" de l'aéroport et de l'université, la baisse du nombre de postes entre 1990 et 1997 peut être estimée à 3,6% pour le personnel travaillant au sein de l'administration cantonale y compris le DIP, soit 443 postes. En réalité, on observe une augmentation des effectifs si on inclue les différents types de personnel non décomptés dans les postes, tels que:

- Les emplois non permanents qui représentent près de 6% des charges salariales en 1997 (547 postes selon le budget 1999 - ces emplois ont été régularisés entre-temps).
- Les chômeurs en "emplois temporaires" (plus de 400 postes en 1997).
- Les bénéficiaires du RMCAS (environ 30 postes).

Sans qu'on puisse les dénombrer, nous avons également repéré:

- Des collaborateurs réaffectés qui continuent à assurer les mêmes prestations que précédemment. Leur service étant devenu autonome ou leur poste réaffecté à d'autres organismes hors de l'administration cantonale, leur nombre n'est pas connu, car, en général, ils disparaissent de la statistique des postes.
- Des collaborateurs travaillant dans un département pour le compte d'autres départements. N'apparaissant pas forcément dans la statistique, leur nombre n'est pas connu.
- Des collaborateurs engagés par certains services sur la base d'un contrat de droit privé.
- Des "mandataires fixes" tels que des consultants, des intérimaires ou certains informaticiens qui travaillent pour l'administration cantonale sur la base de mandats, parfois à plein temps durant plusieurs années.

Le système de réduction linéaire des postes par département, a imposé une réflexion au sein des départements pour réaffecter les postes devenus vacants. Ceci a favorisé les transferts de postes (et non de personnes). En tenant compte des autres types de personnel, on peut dire qu'il y a eu une importante réaffectation des moyens entre les services. Ces adaptations, souvent peu transparentes, ont permis à l'administration de faire face aux bouleversements que le canton a connus à partir du début des années 1990 faisant suite à trente années de développement économique ininterrompu.

Selon les résultats de notre analyse à la Police des constructions et au Palais de justice, le rapport entre l'évolution de la charge de travail et l'évolution des effectifs est faible. Lorsqu'il y a adaptation des effectifs (à la hausse ou à la baisse), elle se fait avec quelques années de retard, souvent dans des proportions moindres que celle qu'on aurait pu imaginer sur un plan statistique. Cependant, en l'absence d'indicateurs de gestion, il est extrêmement difficile d'apprécier l'évolution de la complexité des dossiers et de la qualité des prestations fournies et de déterminer objectivement si l'effectif d'un service est adéquat. Relevons notamment pour les deux cas examinés, d'une part, l'augmentation et la complexification des tâches en provenance de la Confédération et, d'autre part, le recrutement de collaborateurs de plus en plus qualifiés.

Mobilité

La mobilité, c'est-à-dire le transfert d'un fonctionnaire d'un service à un autre, est rarement utilisée comme moyen d'adaptation des effectifs. La difficulté d'apprécier objectivement l'adéquation de l'effectif d'un service complique l'administration de la preuve de l'opportunité d'un transfert. Ceci dit, la mobilité semble profitable aussi bien à l'administration (transfert d'expérience, décloisonnement, nouvelles idées) qu'au collaborateur (accroissement de son champ d'expérience, motivation, amélioration de la confiance en soi).

Notre commission a été impressionnée par l'ampleur des obstacles entravant la mobilité, qu'elle soit spontanée ou imposée, en particulier entre des postes situés dans des classifications similaires (mobilité horizontale).

1. La résistance des services: réticence du chef de service à engager un fonctionnaire vu l'inexistence de la période probatoire; refus de prendre le risque d'accueillir un fonctionnaire qui ne donne pas satisfaction ailleurs; souci de perdre un collaborateur expérimenté et de devoir former un remplaçant. Cette résistance est d'autant plus vive si ce n'est pas seulement la personne, mais également le poste qui est déplacé.
2. La résistance des collaborateurs: crainte du changement, inexistence d'une garantie du retour au poste précédent, situation tendue du marché de l'emploi. En outre, la sécurité de l'emploi peut conduire certains fonctionnaires à moins se soucier de leur avenir professionnel, c'est-à-dire à identifier et à corriger les faiblesses menaçant de réduire leur capacité de trouver du travail sur le marché de l'emploi.
3. L'existence de métiers très spécialisés et de statuts particuliers.
4. Pas d'appréciation individuelle, une fois le fonctionnaire nommé. Ceci entrave sa perception par rapport à ses qualités professionnelles (une évaluation tous les trois ans a été introduite entre-temps).
5. La mauvaise image de la mobilité qui, manifestement, est étrangère à la culture interne de l'administration cantonale.

Notre commission a renoncé à tirer des conclusions générales et à établir des recommandations. En effet, nos résultats ne permettent pas de proposer des améliorations valables pour l'ensemble de l'administration. Une part importante de nos constats se fonde uniquement sur deux études de cas, alors que la situation varie fortement selon les services. D'autre part, les données disponibles concernant les effectifs globaux et la mobilité (divers types de transferts entre les services) se sont avérées incomplètes. En outre, en l'absence d'une réelle politique de promotion de la mobilité du personnel, il est difficile de proposer des recommandations directement opérationnelles.

Politique cantonale d'éducation musicale

Evaluation de l'impact des subventions aux écoles de musiques

Confié à la CEPP par le Conseil d'Etat sur demande de la Commission des finances, ce mandat s'inscrit dans la problématique de l'efficacité des subventions cantonales. Considérant qu'il s'agit d'une tâche publique, le canton de Genève a en effet délégué l'éducation musicale à des institutions privées. Les trois écoles de « la fédération », à savoir le Conservatoire populaire de musique, le Conservatoire de musique de Genève et l'Institut Jaques-Dalcroze, bénéficient de 97% de la subvention annuelle de 32 millions de francs consacrés à cette tâche. Ces subventions couvrent environ les trois quarts de leurs coûts de fonctionnement.

Résultats

- Environ 12'000 élèves suivent des cours de musique à Genève, soit le quart des enfants en scolarité obligatoire. Ces enfants proviennent en majorité de familles favorisées, tant des points de vue de la catégorie socioprofessionnelle, du niveau d'instruction que du revenu.
- Une part de marché moins importante que prévue: plus de la moitié de ces 12'000 élèves étudie la musique auprès de professeurs privés ou dans des écoles non subventionnées. Les élèves qui suivent des cours dans les écoles de la fédération peuvent également bénéficier d'un remboursement des écolages destiné aux familles à revenus modestes.

- Les parents interrogés se révèlent très satisfaits de la formation musicale donnée, aussi bien par les écoles subventionnées que par les autres écoles et professeurs privés. Si l'enseignement subventionné est davantage structuré, les listes d'attente y sont plus longues.
- Les cours donnés par les écoles de la fédération sont en général meilleur marché. Cependant, comme le solfège y est obligatoire pendant quatre ans et qu'il est facturé séparément, la charge financière annuelle pour les parents est similaire à celle des écoles non subventionnées.
- Le coût moyen d'un élève qui suit un cours instrumental subventionné se monte à Fr. 6'038.- par an, indépendamment du niveau. L'écolage couvre 19% de ce montant, la subvention la presque totalité du solde.
- L'effort du canton en faveur de l'éducation instrumentale non professionnelle est bien plus important que dans les autres cantons et agglomérations comparés.
- Les enseignants qui ne bénéficient pas des subventions doivent faire preuve de beaucoup d'inventivité quant à l'organisation du cours, au tarif et à la pédagogie afin d'attirer des élèves, en général pour une rémunération trois à quatre fois moins élevée que celle qui est pratiquée par les écoles de la fédération.
- Le principal objectif des subventions - former des "amateurs de qualité" - est mal défini: ni le niveau de qualité visé, ni la proportion d'amateurs à former ne sont précisés. Le taux d'abandon en cours d'apprentissage est très élevé.
- Alors même que les organes de contrôle qui gravitent autour des écoles subventionnées sont nombreux, il n'y a pas de contrôle de l'accomplissement des missions (qualité de l'enseignement, pédagogie, etc.), pas plus qu'il n'y a de coordination entre l'école publique et les écoles de musique.

Recommandations (voir notre rapport).

2. Evaluations en cours

Politique cantonale de subside en matière d'assurance maladie

L'entrée en vigueur de la LAMal supprime les subventions aux caisses-maladie. Elles sont remplacées par des subsides de la Confédération et des cantons visant à réduire les cotisations des assurés de condition économique modeste.

Dans le cadre de ce projet, nous examinons le mode genevois d'attribution de ces subsides (environ 200 millions de francs): mise en oeuvre par le service de l'assurance-maladie, effets pour les bénéficiaires selon le revenu, effets d'aubaine, d'exclusion, de seuil.

L'évaluation doit répondre aux questions suivantes: 1) comment le Conseil d'Etat interprète-t-il la notion d'"assurés de condition économique modeste"? 2) les subsides atteignent-ils les personnes qui en ont le plus besoin? 3) quels sont les principaux problèmes liés à la mise en oeuvre des subsides? et 4) quels sont les coûts engendrés par le système?

Promotion des transports publics, évaluation de la vitesse commerciale des TPG

La vitesse commerciale est un bon indicateur pour apprécier la performance d'un transport public, condition importante de son attractivité. Une loi de 1988 prévoit d'ici à 2005 la réalisation d'une offre de transports permettant d'atteindre une vitesse supérieure à 18 km/h pour les lignes importantes. Quelle est la situation actuelle par rapport à cet objectif? Dans cette optique, l'évaluation doit répondre à cinq questions principales:

1. Comment la vitesse commerciale des transports publics a-t-elle évolué ces dix dernières années?
2. Quels sont les facteurs qui ont influencé l'évolution de la vitesse commerciale?
3. Quels impacts les investissements effectués ont-ils eu sur les coûts d'exploitation des TPG?
4. Comment l'Etat, les communes et les TPG coordonnent-ils leurs efforts pour augmenter la vitesse commerciale?
5. Quels ont été les effets de mesures prises pour moderniser la signalisation lumineuse sur les autres moyens de transport?

3. Quelques données concernant notre activité

En juin 1999, la commission a été renouvelée par moitié. Le Conseil d'Etat a élu huit nouveaux membres: Mmes Sylvia Leuenberger, Sabina Mascotto, Fabienne Udry et MM. Guy Barboni, Sandro Cattacin, Yves Fricker, Alain Peyrot, Alain Schoenenberger. Une priorité a été donnée à l'intégration et la formation de ces nouveaux membres. Par ailleurs, en plus des services du secrétaire permanent, la commission bénéficie depuis juin de la collaboration d'une stagiaire, Mme Valérie Tâche.

En 1999, les seize commissaires se sont réunis à neuf reprises en plénum. Le bureau, organe de préparation des décisions du plénum a tenu dix séances, alors que les groupes de travail qui pilotent les évaluations se sont retrouvés à 37 reprises.

Plusieurs mandats externes ont été attribués afin de récolter des informations spécifiques dans le cadre de nos évaluations:

- dépouillement et analyse de la base données fiscales IAO (subsidés assurances-maladie)
- mesure du pourcentage de subsidés non réclamés (subsidés assurances-maladie)
- avis de droit sur la transmission des informations (subsidés assurances-maladie)
- sondage téléphonique auprès des parents d'élèves et interviews de groupes auprès d'enseignants et d'anciens diplômés (subventions aux écoles de musique)
- analyse de la vitesse commerciale actuelle de deux lignes (vitesse commerciale des TPG)
- analyse de l'impact des mesures prises notamment en matière de régulation lumineuse, sur la vitesse commerciale des TPG et sur les autres moyens de transport.

4. Conclusions

Après quatre années d'activité, la CEPP constate que ses analyses et ses recommandations contribuent à améliorer l'information des autorités, conformément à la mission que lui impartit la loi sur la surveillance administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques.

Néanmoins beaucoup reste à faire pour ancrer la dimension de l'évaluation dans l'action régulière de l'administration. Trop souvent encore la CEPP met à jour des données que les services eux-mêmes devraient collecter afin d'améliorer la mise en oeuvre et de proposer le cas échéant l'adaptation des législations dont ils ont la responsabilité de la conduite.

Dans cette perspective, la CEPP attend du Conseil d'Etat qu'il informe régulièrement le Grand Conseil sur les mesures prises à la suite des conclusions de ses évaluations. Une telle information soulignerait aux yeux des députés et de l'administration l'importance de l'évaluation des lois et des politiques publiques.

Genève, le 28 mars 2000

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques

J.-D. Delley, président