



# Rapport d'activité 2000

## 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 active depuis 1995.

## 1. Evaluations terminées

---

Deux évaluations ont été terminées en 2000. En voici brièvement les principaux résultats.

### **Subsides en matière d'assurance-maladie**

#### **Evaluation de la politique cantonale**

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal), la Confédération et les cantons versent des subsides aux assuré-e-s de façon individualisée afin de réduire leurs primes. L'objectif est de garantir une assurance de base obligatoire à des conditions supportables sur le plan financier.

1. La législation fédérale prescrit le paiement de la prime de base moyenne aux bénéficiaires des prestations complémentaires fédérales AVS-AI.
2. Le cercle des autres bénéficiaires est défini par les cantons. Les Chambres fédérales ayant opté pour une conception fédéraliste, le cercle des bénéficiaires et les montants des subsides varient fortement selon les cantons.

En 1998, Genève a versé 185 millions de francs au titre de la politique des subsides.

#### **Un traitement inégal**

La politique des autorités genevoises vise d'abord à prendre en charge la totalité de la prime de base réelle des ayants-droit de l'Office cantonal des personnes âgées (OCPA) et de l'Hospice général. De par leur statut, ces personnes sont les principales bénéficiaires de la législation sur les subsides. Elles peuvent recevoir, outre les prestations complémentaires fédérales, des prestations cantonales prévoyant le paiement de la prime de base réelle.

Quant aux assuré-e-s de condition économique modeste, un subside partiel leur est versé qui s'élève mensuellement à Fr. 30.-, 60.- ou 80.- en fonction de leur revenu. Ces montants couvrent entre 10 et 25% de la prime cantonale moyenne.

En 1998, 34'000 allocataires ont reçu 103 millions de francs alors que 106'000 assuré-e-s de condition économique modeste ont touché 82 millions de francs.

Depuis 1996, la forte augmentation annuelle du montant total des subsides a permis de couvrir les engagements de l'Etat. Or, avec le plafonnement des subventions publiques, la part des ressources affectée aux assuré-e-s de condition économique modeste ne peut que baisser vu la croissance cumulée des primes d'assurance-maladie, du nombre de subsidié-e-s à 100% et d'assuré-e-s insolvable (pour lequel-le-s l'Etat doit payer les primes en raison de l'obligation d'assurance).

#### **Familles, entreprises et Etat gagnants**

Deuxième trait marquant de la politique genevoise ici beaucoup plus généreuse que celle des autres cantons: les enfants de tous les bénéficiaires voient leur prime intégralement payée même si leurs parents ne reçoivent qu'un subside partiel. Cette politique, voulue par les autorités, peut être considérée comme un complément aux montants relativement faibles, en comparaison intercantonale, des allocations familiales genevoises qu'assument les entreprises privées et publiques du canton.

On observe un autre transfert de charges, à l'avantage du canton, dans la mesure où la part que Genève reçoit de Berne au titre des subsides LAMal se monte en moyenne à 60% des primes de base, alors que pour les bénéficiaires des prestations complémentaires fédérales, Genève ne reçoit que 10%. Leurs primes étant prises en charge dans le cadre du budget destiné aux subsides, le canton économise ainsi 40 millions de francs par année.

### **Une mise en œuvre inadaptée**

Les procédures d'attribution des subsides partiels en matière d'assurance-maladie sont l'héritage du système de subventionnement genevois pour les assuré-e-s de condition économique modeste, établi depuis 1985 déjà. Ce système est basé sur l'automatisme de l'ouverture du droit en fonction de la taxation fiscale. Le revenu déterminant utilisé ne tenant pas correctement compte de la situation économique réelle des bénéficiaires, en particulier parce qu'il inclut différents types de déductions ne correspondant pas à des dépenses entraînant une baisse du niveau de vie, il engendre des distorsions.

Ainsi, des ayants-droit peuvent accéder aux subsides alors que, compte tenu de leur situation économique, ils en ont moins besoin que d'autres (effets d'aubaine). Les principales catégories de bénéficiaires qui peuvent poser problème sont les suivantes:

1. les jeunes adultes de 19 à 25 ans dont les parents ont des situations aisées,
2. les contribuables disposant de fortunes et/ou revenus importants mais qui sont fortement endettés,
3. les indépendant-e-s.

Si les bénéficiaires étaient identifiés de manière plus ciblée, l'Etat disposerait d'une marge de manœuvre financière élargie; il pourrait allouer les économies réalisées de manière plus pertinentes qu'aujourd'hui.

Par ailleurs, l'absence d'échanges informatiques de données entre le SAM et les assureurs ainsi que la non transmission directe de ces données engendrent le mécontentement tant des assureurs que des assuré-e-s. A l'ère de la transmission informatique, l'envoi de 140'000 attestations aux assuré-e-s, qui doivent les retourner à leur assureur pour bénéficier des subsides, constitue une lourde charge administrative.

### **Recommandations**

Finalement, la CEPP suggère:

- de répartir de manière plus équitable les subventions disponibles en définissant un revenu déterminant proche de la réalité économique des contribuables,
- de renoncer à l'automatisme de l'attribution pour certaines catégories d'ayants-droit,
- de mandater le département des finances en vue de gérer une base de données recensant la capacité financière des personnes subventionnées par l'Etat et de lui donner les moyens d'assurer la qualité des informations fournies,
- de rendre la mise en œuvre plus efficace et moins coûteuse en facilitant la transmission directe aux assureurs, par voie informatique, des droits de leurs assuré-e-s.

## **Vitesse commerciale des TPG**

### **Evaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics**

La vitesse commerciale est un des facteurs qui détermine la qualité des prestations des transports publics et leur attractivité par rapport aux transports privés. En accordant la priorité aux transports publics, par exemple au moyen de feux préférentiels et de couloirs réservés, il est possible de réduire leur temps de parcours. Ce gain de temps permet d'augmenter la fréquence des véhicules ou alors d'en supprimer.

Malgré des investissements de plusieurs dizaines de millions de francs pour moderniser la régulation lumineuse et créer des sites propres, la vitesse commerciale des Transports publics genevois (TPG) stagne à environ 14 km/h aux heures de pointe, n'ayant quasiment pas évolué depuis 1988. C'est en effet à cette date que la population a adopté la loi sur le réseau des transports publics qui prévoit pour 2005 (initialement 2000) une offre de transports publics permettant d'atteindre une vitesse commerciale supérieure à 18 km/h pour les lignes importantes des TPG.

Comment expliquer cette situation alors que, depuis 1989, le nombre de passagers TPG stagne et que l'on constate une diminution du trafic au centre-ville? Premièrement, les mesures prises se sont révélées utiles, mais insuffisantes:

- Le programme de modernisation des feux n'a été réalisé que partiellement. Alors que, selon les projections de l'Office de transports et de la circulation (OTC), la modernisation de l'ensemble des carrefours aurait dû se terminer en 1995, 110 carrefours restent encore à moderniser à fin 1999.
- Les mises en site propre du tram et les couloirs réservés pour les bus se sont avérés difficiles à réaliser. Ces mesures sont contestées par les automobilistes. Il est difficile de coordonner les nombreux acteurs impliqués aussi bien au niveau cantonal que communal. En outre, le canton n'a jamais établi de cadastre de l'ensemble des aménagements à effectuer, ni fixé de programme de réalisation.

Deuxièmement, là où des mesures ont été prises et à l'exception de la ligne 12, les TPG ont rarement resserré les horaires conformément aux gains de temps théoriques. Ainsi, l'horaire de la ligne 1 a été prolongé de trois minutes sur l'ensemble de la boucle, bien que les mesures prises permettent un gain de temps théorique estimé à sept minutes. Plusieurs facteurs expliquent cette inadaptation:

- Le chauffeur étant tenu de ne pas partir d'un arrêt à l'avance, il est difficile d'établir si l'horaire est trop large ou non.
- L'absence de bilan de l'OTC présentant le gain de temps généré par chacune des mesures prises sur un parcours. Ces chiffres permettraient de donner une indication claire sur les minutes gagnées à prendre en considération lors de la confection de l'horaire.
- Le manque de soutien à l'objectif de vitesse commerciale de la part de la direction des TPG. Cette dernière accorde davantage d'importance à la ponctualité, au confort des passagers et des conducteurs et à la réduction du nombre d'accidents, objectifs qui peuvent entrer en conflit avec la vitesse commerciale. Ainsi, on peut dire que les mesures d'accélération ont été détournées de leur objectif premier.

- L'horaire constitue un enjeu de négociation important entre la direction des TPG et les chauffeurs.

Si les horaires avaient été adaptés, il aurait été possible pour les TPG d'améliorer la fréquence de ses lignes ou alors d'économiser des véhicules, soit l'équivalent de plusieurs millions de francs ces dernières années. Cela a été fait avec succès sur la ligne 12.

L'objectif de 18 km/h n'apparaît pas utopique si on se base sur les résultats de la comparaison que nous avons effectuée avec Zurich et Strasbourg. Zurich a progressé de 5% depuis 1990 atteignant près de 17 km/h pour les lignes comparées. A Strasbourg, contrairement aux bus dont les performances régressent de 12%, le tram dépasse les 20 km/h, soit 5 km/h de plus que la ligne 12, mais avec une distance entre les arrêts bien plus importante.

En conclusion, nous relevons, à Genève, une forte volonté de développer les transports publics délimitée par le souci de ne pas entraver pas les transports privés. Dans ce contexte, la modernisation des feux constitue un moyen efficace, lorsque le feu est combiné avec un couloir réservé. D'une part, le passage du bus ne ralentit quasiment pas les autres véhicules. D'autre part, les nouveaux feux "adaptatifs" permettent d'éviter les temps morts en tenant compte de l'évolution du trafic en temps réel. Des gains de temps sont possibles pour l'ensemble des usagers, sans que des choix doivent être faits par les autorités. Ce moyen reste cependant insuffisant pour atteindre les 18 km/h, car la priorité accordée aux bus est souvent limitée dans le souci d'éviter des attentes trop longues aux autres moyens de transports.

Un objectif chiffré, même inscrit dans une loi votée par le peuple ne suffit pas, s'il n'y a pas d'accord entre les principaux acteurs politiques en ce qui concerne les moyens à prendre pour y parvenir. Or, pour atteindre les 18 km/h, il apparaît clairement qu'une priorité forte doit être donnée aux transports publics, quitte à péjorer la situation des autres moyens de transports.

De manière générale, la CEPP est étonnée que l'Etat investisse des millions de francs pour mettre en place des mesures sans se soucier de leur efficacité, sans établir de bilan et sans conserver les données nécessaires à cet effet. Sur la base de l'analyse de la ligne 1 et de l'évolution de la vitesse commerciale des autres lignes TPG, le potentiel d'accélération des bus et des trolleybus genevois semble important compte tenu des feux déjà modernisés et des mesures qui peuvent être encore prises. Dans cette optique, notre commission propose six recommandations au Conseil d'Etat (voir notre rapport).

## **2. Evaluations en cours**

---

### **Politique cantonale d'encouragement aux études**

Diverses aides financières individuelles sont offertes pour encourager les jeunes et les adultes à entreprendre des études ou une formation professionnelle. Environ 40 millions de francs ont été versés à ce titre en 1998. Six questions principales sont posées:

1. Qui sont les bénéficiaires des allocations? (effets d'aubaine et d'exclusion)
2. Le montant des allocations est-il suffisant pour mener des études dans de bonnes conditions?

3. L'encouragement aux études a-t-il permis aux bénéficiaires qui ont repris des études de poursuivre une carrière professionnelle conforme à leur motivation de départ?
4. Quelles sont les difficultés administratives et pratiques auxquelles sont confrontés les bénéficiaires?
5. Y a-t-il égalité de traitement entre étudiants et apprentis susceptibles de bénéficier des allocations?
6. La législation est-elle adaptée à l'évolution du système de formation?

Différentes méthodes sont appliquées, notamment des entretiens approfondis, une comparaison statistique des populations bénéficiaires, des comparaisons intercantonales, un sondage auprès des personnes retournant aux études ainsi qu'un sondage auprès des jeunes bénéficiaires.

### **Politique cantonale de prise en charge des chômeurs de longue durée**

A la suite de notre évaluation sur les emplois temporaires et en vertu de l'art. 54 de la nouvelle loi en matière de chômage, le Conseil d'Etat nous a confié l'évaluation des mesures découlant de cette loi. Elles poursuivent trois objectifs principaux: 1) épargner au chômeur les troubles psychologiques que peut entraîner une longue période d'inactivité; 2) favoriser la réinsertion professionnelle, notamment en renouant des contacts avec les milieux professionnels et 3) bénéficier à nouveau des indemnités fédérales par l'ouverture d'un nouveau délai-cadre.

Trois types de mesures sont prévues:

- les allocations de retour en emploi - mesure introduite par la nouvelle loi,
- les emplois temporaires,
- les stages de réinsertion pour les jeunes.

En 1999, le canton a octroyé environ 75 millions de francs pour la mise en œuvre de ces mesures.

L'évaluation est centrée sur les impacts de ces mesures pour leurs bénéficiaires. Elle comporte trois axes principaux à savoir: l'allocation de retour en emploi (ARE), les méthodes de placement du chômeur de longue durée, le suivi du chômeur tout au long de son parcours.

### **Communication entre les services lors de l'attribution des prestations sociales**

Une vingtaine de services cantonaux ou communaux octroient des aides financières aux particuliers. La détermination du droit à l'allocation et son montant se fondent en général sur la situation financière du requérant et différents autres critères.

Nombreux sont les bénéficiaires qui reçoivent des aides de plusieurs services différents. Une bonne circulation de l'information entre les services est donc essentielle :

- pour éviter des formalités administratives inutiles et compliquées pour le bénéficiaire,
- pour faciliter le travail des services, notamment en évitant des enquêtes à double,
- pour assurer un contrôle efficace de la bonne attribution des aides.

Cependant, une libre circulation des informations peut engendrer des risques en ce qui concerne la protection des données et le secret fiscal.

L'évaluation se penche sur les aspects pratiques, informatiques et juridiques de l'échange d'informations entre services. Elle devrait permettre de générer un débat de fond au sein des autorités politiques sur les avantages et les inconvénients de la situation actuelle.

### **3. Quelques données concernant notre activité**

---

En 2000, les seize commissaires se sont réunis à huit reprises en plénum. Le bureau, organe de préparation des décisions du plénum a tenu huit séances, alors que les groupes de travail qui pilotent les évaluations se sont retrouvés à 40 reprises.

Par ailleurs, en plus des services du secrétaire permanent, la commission bénéficie depuis juin de la collaboration d'un assistant évaluateur, M. Marko Bandler.

La priorité en matière de gestion interne a été donnée à la formation des membres, notamment en ce qui concerne l'application des nouveaux standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL).

Notre commission a fait l'objet de plusieurs présentations, que ce soit dans le cadre de cours universitaires ou postuniversitaires ou à l'occasion du dernier Congrès de la Société européenne d'évaluation (EES). Le modèle genevois d'évaluation, basé sur une commission composée d'experts de milice, suscite un vif intérêt aussi bien au niveau fédéral que parmi de nombreux évaluateurs européens.

Un mandat externe a été attribué dans le cadre de l'évaluation en cours de la politique cantonale d'encouragement aux études. Il s'agit d'un sondage téléphonique auprès de bénéficiaires réels ou potentiels d'allocations d'étude (1'000 jeunes, trois ans après la fin de leur scolarité obligatoire ou de leur maturité et 350 personnes qui retournent aux études). Pour obtenir des données comparatives, nous avons convaincu quatre autres cantons suisses de participer au sondage auprès des jeunes, sondage qu'ils financent eux-mêmes avec l'aide de la Confédération.

Par ailleurs, signalons que le Grand Conseil nous a attribué la future évaluation des chèque formation prévue à l'art. 12 al. 3 de la nouvelle loi sur la formation continue (C 2 08). Des dispositions ont été prises avec les services concernés, de manière à définir dès le départ de mise en œuvre les informations qui nous seront nécessaires.

### **4. Conclusions**

---

Si la CEPP prend à cœur sa mission d'évaluation des effets des lois cantonales, elle se soucie également des impacts de ses propres travaux. Différents éléments montrent que les analyses de la CEPP et ses recommandations contribuent non seulement à améliorer l'information des autorités et cela, conformément à sa mission, mais qu'elles sont à l'origine de modifications importantes de différentes politiques publiques.

Voici, à titre d'exemple, quelques éléments qui sont parvenus à notre connaissance en 2000:

- La révision de la loi générale sur le logement (I 4 05) devrait permettre de mieux cibler cette politique conformément à certaines recommandations figurant dans notre rapport sur la politique sociale du logement.

- Notre rapport sur la politique de formation des personnes actives non qualifiées a conduit à la mise en place de toute une série de mesures au sein du Département de l'instruction publique. Le nombre de personnes non qualifiées qui obtiennent un CFC en emploi en vertu de l'article 41 de la loi fédérale sur le formation professionnelle a doublé depuis la publication du rapport.
- L'évaluation de la politique cantonale en matière de déductions fiscales a généré un débat au sein de nos autorités politique qui a abouti à la mise en place du système de rabais d'impôt dans la nouvelle loi sur l'imposition des personnes physiques.

A cet égard la CEPP demande au Conseil d'Etat de renseigner régulièrement le Grand Conseil et notre commission sur les mesures prises pour faire suite aux conclusions et propositions contenues dans ses rapports, comme le prévoit la loi sur la surveillance administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques. Une information plus régulière et exhaustive contribuerait à une meilleure prise de conscience des députés et de l'administration quant à l'importance de l'évaluation pour la conception et la conduite de l'action publique.

Genève, le 28 mars 2001

Commission externe d'évaluation  
des politiques publiques

J.-D. Delley, président