

# COUR DES COMPTES

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LETTRE D'INFORMATION N°6

DÉCEMBRE 2016

## Contenu

Actualités	1
Dernières publications ( <a href="http://www.cdc-ge.ch">http://www.cdc-ge.ch</a> )	2
Procédure de naturalisation : enjeux et perspectives	3
Les standards suisses d'évaluation et leur application par la Cour des comptes	5
Les « nudges » ou la méthode douce pour inspirer la bonne décision	6
Le retour sur investissement des politiques publiques	7

## Actualités

---

Chères lectrices, chers lecteurs, par le biais d'une lettre d'information, la Cour des comptes vous informe périodiquement des actualités en matière de bonne gestion des entités publiques et d'évaluation des politiques publiques. Pour cette édition, l'accent est mis en premier lieu sur l'évolution du processus de naturalisation. L'article « Procédure de naturalisation : enjeux et perspectives » présente les impacts de la nouvelle législation fédérale sur la procédure genevoise. Par ailleurs, les méthodes et outils d'évaluation des politiques publiques évoluent. Aussi, ce numéro propose deux articles, l'un sur les nouveaux standards de la société suisse d'évaluation (SEVAL) et l'autre sur la mesure des impacts financiers des politiques publiques. Enfin, l'innovation publique se déploie dans plusieurs pays en Europe. L'article sur « Les nudges ou la méthode douce pour inspirer les bonnes décisions » présente comment les enseignements de l'économie comportementale peuvent être appliqués au champ de l'action publique afin d'améliorer les résultats des politiques publiques.

Nous vous souhaitons une bonne lecture, formulons nos bons vœux pour les fêtes de fin d'année et vous adressons, chères lectrices, chers lecteurs, nos meilleures salutations.

## Dix ans de la Cour des comptes

---

La Cour des comptes de la République et canton de Genève fêtera en 2017 ses dix ans d'existence.

À cette occasion, la Cour des comptes organise une conférence qui aura lieu le 5 mai 2017 au Campus Biotech à Genève. Cette conférence explorera les « nudges » ou « coups de pouce » comme instruments des politiques publiques. Les « nudges » visent à inciter les citoyens à faire le meilleur choix, pour eux-mêmes mais aussi pour la collectivité, dans des domaines très divers tels que la consommation d'énergie, la fiscalité ou la santé (voir l'article en page 6). L'inscription à cette conférence sera ouverte au début de l'année 2017.

## **Dernières publications** (<http://www.cdc-ge.ch>)

---

Au cours des deux derniers mois, la Cour des comptes a mené des missions sur les sujets suivants :

### **Prévention et gestion des risques pour la population**

*Gestion du service de la consommation et des affaires vétérinaires ([lien](#))*

Cet audit a porté sur l'efficacité et l'efficience des moyens mis en oeuvre par le service de la consommation et des affaires vétérinaires pour surveiller les activités présentant des risques importants du point de vue de la sécurité alimentaire.

*Gestion du risque de rupture majeure de l'alimentation électrique ([lien](#))*

Cet audit a porté sur les moyens mis en oeuvre par les SIG pour limiter les risques inhérents à une rupture majeure de l'alimentation électrique dans son réseau de distribution.

### **Évaluation de politique publique**

*Protection des mineurs- mesures liées au placement ([lien](#))*

La Cour des comptes a évalué la mise en oeuvre, l'efficacité et la pertinence des placements décidés dans le cadre de l'action publique en faveur de la protection des mineurs.

## Procédure de naturalisation : enjeux et perspectives

En 2015, la population du canton de Genève s'élevait à quasiment un demi-million d'habitants, dont un peu plus de 200'000 étrangers. Parmi ces étrangers, 76'300 remplissent les conditions formelles pour être naturalisés, soit être titulaire d'un permis d'établissement et avoir 12 ans de résidence en Suisse, dont au moins 2 ans dans le canton dans les 12 mois précédant la demande (source : OCSTAT).

### Un enjeu socio-économique important

En juin 2016, la Cour des comptes a publié un rapport d'audit de légalité et de gestion sur le dispositif genevois de naturalisation ordinaire des étrangers<sup>1</sup>, identifié comme un enjeu socio-économique important du fait :

- Des quelque 2'000 demandes de naturalisation ordinaire déposées chaque année ;
- Du grand nombre d'acteurs concernés (le canton est responsable de la procédure et arrête sa décision sur la base de sa propre analyse, du préavis émis par une commune<sup>2</sup> et de l'autorisation délivrée par la Confédération) ;
- Des nouvelles exigences de la Constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE, A 2 00). L'article 210 indique que « <sup>1</sup> L'État facilite l'accueil, la participation et l'intégration des personnes étrangères. <sup>2</sup> Il facilite leur naturalisation. La procédure est simple et rapide. (...) » ;
- De la modification des contraintes légales fédérales avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018 de la loi révisée sur la nationalité et de son ordonnance d'exécution.

<sup>1</sup> Les bases légales emploient le terme de « naturalisation ordinaire des étrangers » par opposition à la « naturalisation facilitée » qui concerne les étrangers ayant un lien de parenté avec une personne de nationalité suisse (conjoint ou parent).

<sup>2</sup> Selon l'art. 13 al, le candidat « <sup>2</sup> doit indiquer la commune dont il veut obtenir le droit de cité. <sup>3</sup> Il a le choix entre la commune où il réside ou l'une de celles où il a résidé ».

### Des délais de traitement encore trop longs

L'État a fixé un objectif de traitement des dossiers de naturalisations ordinaires à 18 mois, entre la date de dépôt du dossier par le candidat et la prestation de serment, qui constitue l'acte final d'acquisition de la nationalité suisse et genevoise. À fin 2015, 25% des dossiers déposés en 2012, 32% de ceux déposés en 2013 et 54% de ceux déposés en 2014 étaient toujours en cours de traitement. La durée médiane d'une procédure est de 36 mois pour un candidat de plus de 25 ans non natif, ce qui est loin de l'objectif fixé de 18 mois.

Les analyses menées par la Cour ont cependant montré que de nombreuses mesures avaient été prises par le canton en 2015 pour résorber les stocks de dossiers et diminuer le temps de traitement des dossiers. Parmi ces mesures, il peut être cité : l'instauration d'un questionnaire détaillé à remplir par le candidat, la transmission de certaines données de manière électronique, le recours à du personnel temporaire. Ces mesures ont permis de diminuer nettement le temps d'analyse initiale des dossiers par le canton, le délai médian étant passé de 373 jours à 61 jours entre un dossier déposé avant ou après 2015. Cependant, l'accélération du traitement des dossiers au niveau du canton a eu pour effet d'augmenter, dans une moindre mesure, les délais de traitement des deux autres acteurs et le temps d'attente pour la prestation de serment. Le délai médian de traitement des communes est passé de 30 jours à 45 jours et celui de la Confédération de 100 jours à 118 jours. La Ville de Genève, qui traite environ 40% des dossiers de naturalisation du canton, a des délais particulièrement longs, expliqués en partie par un processus non efficient. Le délai médian de traitement de dossier était de 138 jours en 2015.

Les délais de traitement actuellement suivis par le canton ne sont pas suffisamment précis pour identifier les « goulots d'étranglement » du processus et prendre les mesures correctives adéquates. Les analyses de la Cour ont révélé que l'origine des délais de traitement était répartie entre les différents acteurs (canton, communes et Confédération) et que les « temps morts » étaient encore trop importants durant

certaines étapes du processus. Par exemple, à fin 2015, il fallait compter trois mois entre l'arrêté de naturalisation signé par le Conseil d'État et la cérémonie de prestation de serment.

### **Les impacts de la nouvelle législation fédérale sur la procédure genevoise**

Les nouvelles conditions fédérales pour prétendre à la naturalisation ordinaire sont très proches des exigences actuelles du Canton de Genève.

L'art. 11 de la loi révisée sur la nationalité suisse (LN) précise les trois conditions matérielles requises pour le candidat : « a) son intégration est réussie ; b) il s'est familiarisé avec les conditions de vie en Suisse ; c) il ne met pas en danger la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ». L'article 12 précise les modalités d'une intégration réussie : « a) le respect de la sécurité et de l'ordre publics ; b) le respect des valeurs de la Constitution ; c) l'aptitude à communiquer au quotidien dans une langue nationale, à l'oral et à l'écrit ; d) la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation ; et e) l'encouragement et le soutien de l'intégration du conjoint, du partenaire enregistré ou des enfants mineurs sur lesquels est exercée l'autorité parentale ». Aujourd'hui, les critères d'aptitude examinés par le canton de Genève dans le cadre du processus de naturalisation ordinaire se trouvent à l'art. 12 de la loi sur la nationalité genevoise (LNat) et sont proches de ceux de la nouvelle loi fédérale révisée : « a) avoir avec le canton des attaches qui témoignent de son adaptation au mode de vie genevois ; b) ne pas avoir été l'objet d'une ou de plusieurs condamnations révélant un réel mépris de nos lois ; c) jouir d'une bonne réputation ; d) avoir une situation permettant de subvenir à ses besoins et à ceux des membres de sa famille dont il a la charge ; e) ne pas être, par sa faute ou par abus, à la charge des organismes responsables de l'assistance publique ; f) s'être intégré dans la communauté genevoise, et respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution de la République et canton de Genève ». Par ailleurs, l'art. 11 al.1 let.f du règlement d'application de la loi (RNat) précise le

niveau de maîtrise de langue française attendu des candidats : « une attestation de connaissance orale de la langue nationale, correspondant à un niveau équivalent ou supérieur au niveau A2 (intermédiaire) du Cadre européen commun de référence pour les langues, publié par le Conseil de l'Europe; la maîtrise du français est exigée pour la naturalisation ordinaire. »

L'analyse des délais de traitement a cependant montré que le processus actuel de naturalisation ordinaire ne permettra pas de répondre aux exigences temporelles de la nouvelle loi fédérale sur la nationalité et son ordonnance d'application. La loi révisée prévoit que la durée de validité de l'autorisation fédérale soit réduite à un an (contre trois ans actuellement) et exige que le canton réexamine certaines conditions si la procédure n'est pas finalisée dans les six mois suivant l'octroi de l'autorisation fédérale. La Cour a constaté qu'un dossier sur deux d'un candidat majeur n'avait pas été finalisé dans les six mois suivant la délivrance de l'autorisation et un sur dix pour les candidats mineurs.

La Cour a émis plusieurs recommandations, toutes acceptées, visant à optimiser le processus de traitement des dossiers, dont certaines sont reprises ci-dessous :

- La rationalisation des étapes de traitement de dossier en supprimant les étapes inutiles comme les multiples saisies d'informations, la constitution de différentes listes, etc. ;
- L'automatisation des flux de traitement des dossiers, en éliminant les flux papier, en développant des interfaces entre les applications existantes, en paramétrant des rappels automatiques de tâches ou d'échéances, etc. ;
- La fiabilisation des données et le renforcement des outils de pilotage et de contrôle, par exemple en établissant des statistiques de suivi des étapes du processus, etc.

Pour en savoir plus, le rapport n°105 est librement disponible sur :

<http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit-et-d-evaluation.html>

## Les standards suisses d'évaluation et leur application par la Cour des comptes

Les standards de la société suisse d'évaluation (SEVAL) sont des principes clés qui servent à renforcer la crédibilité et la qualité des évaluations en fournissant une base et un soutien pour la planification et la réalisation des évaluations<sup>3</sup>. Rédigés sous forme de principes fondamentaux, ils ne constituent pas des normes précises et contraignantes. Chaque standard doit ainsi être interprété dans le contexte spécifique de l'évaluation concernée et au regard de l'ensemble des standards. En effet, tant le contexte, l'organisation, l'approche théorique et méthodologique et la façon de réaliser une évaluation varient d'un cas à l'autre.

La première version des standards SEVAL a été adoptée en 2001. Ce document était structuré autour des critères d'utilité, de faisabilité, de déontologie et de précision. Entre 2013 et 2016, les standards SEVAL ont fait l'objet d'une révision. Ils conservent ces principes normatifs comme critères de qualité d'une évaluation mais sont organisés selon une nouvelle structure. Cette dernière regroupe les standards selon trois thématiques distinctes.

Le premier groupe de standards constitue des principes de portée générale. Ils appellent à un processus transparent et impartial, prenant en compte les parties prenantes<sup>4</sup> et les groupes concernés et promeuvent une approche centrée sur l'utilisation et l'appropriation des résultats, afin que les ressources consacrées aux évaluations soient le plus utiles possible. Durant leur activité, les évaluateurs sont appelés à faire preuve d'éthique, de respect et de loyauté, ainsi que de compétences professionnelles spécifiques. Finalement, la réalisation d'une évaluation doit être conforme à la loi tout en évitant

que des informations sensibles soient utilisées sans l'accord des personnes concernées.

Le deuxième groupe de standards concerne la planification et la réalisation des évaluations. Ces standards décrivent les mesures les plus adéquates pour garantir la qualité de ces démarches. Tout d'abord, une évaluation doit faire l'objet d'une étude préliminaire définissant les objectifs, les questions, la méthodologie et les délais de réalisation de l'évaluation. Les données doivent ensuite être récoltées et analysées de manière scientifique, afin de répondre aux impératifs de fiabilité et de validité des résultats.

Le dernier groupe de standards porte sur l'appréciation et la communication des résultats. L'appréciation constitue le cœur de l'activité évaluative<sup>5</sup>. Ce jugement se doit d'être complet et équitable, ce qui implique que les critères d'appréciation doivent souvent être construits en cours de processus et ne peuvent donc pas être entièrement définis avant la récolte des données. Les standards demandent également que les critères d'appréciation et les données sur lesquels cette dernière se base soient présentés clairement. En outre, les résultats doivent faire l'objet d'un rapport documentant fidèlement l'évaluation et accessible aux parties prenantes et groupes concernés.

Les activités d'évaluation des politiques publiques réalisées par la Cour sont organisées et réalisées dans le respect des standards SEVAL. Elles sont encadrées par des processus-métier permettant d'assurer une approche uniforme, efficace et efficiente et de garantir la qualité des rapports en se référant aux standards d'évaluation de la SEVAL.

Les standards pouvant également être employés pour juger a posteriori de la qualité d'une évaluation, la Cour invite les citoyens intéressés à passer au crible des standards SEVAL les derniers rapports d'évaluation publiés.

En savoir plus <http://www.seval.ch/fr/Standards/index.cfm>

<sup>3</sup> Les standards SEVAL sont applicables à tout type d'évaluation quels que soient le contexte institutionnel, la démarche choisie ou le thème spécifique. Ils ne sont en revanche pas conçus pour des évaluations de personnel.

<sup>4</sup> Une partie prenante est un acteur, individuel ou collectif, concerné par l'évaluation dans la mesure où ses intérêts peuvent être affectés positivement ou négativement par cette dernière.

<sup>5</sup> Les standards SEVAL définissent l'évaluation comme «une analyse et une appréciation systématique et transparente de la conception, de la mise en œuvre et/ou des effets d'un objet d'évaluation».

## Les « nudges » ou la méthode douce pour inspirer la bonne décision

Les sciences comportementales ont récemment démontré que les destinataires des politiques publiques réagissent parfois de manière irrationnelle et imprévisible. Plusieurs auteurs<sup>6</sup> relèvent en effet que les individus adoptent souvent malgré eux des comportements qui vont à l'encontre de leurs propres intérêts tels que par exemple l'insuffisance d'une épargne à long terme, le choix de polices d'assurance inadaptées ou des comportements sanitaires à risque. Ainsi, conçues sans intégrer ce facteur, certaines politiques publiques peinent à modifier les comportements de leurs groupes-cibles et, par conséquent, à déployer les effets attendus.

Dans ce contexte, des psychologues, économistes, juristes et politologues ont proposé de recourir aux "nudges" comme instruments des politiques publiques. Ces "coups de pouce" visent à inciter les groupes-cibles à faire le meilleur choix, pour eux-mêmes, mais aussi pour la collectivité. Des premières expériences réalisées notamment aux États-Unis et au Royaume-Uni attestent de la plus-value de ces instruments, par exemple pour gérer le don d'organes, pour promouvoir les économies d'énergie, pour réduire les arriérés fiscaux ou pour favoriser l'épargne privée.

### L'usage des sciences comportementales dans la conduite de l'action publique

À tel point que les gouvernements des USA et du Royaume-Uni ont récemment créé des instances chargées de diffuser les enseignements des sciences comportementales dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

Au Royaume-Uni, le gouvernement a créé une "Behavioural Insights Team" dirigée initialement par Richard Thaler, un économiste connu surtout comme théoricien de la finance comportementale et professeur à l'Université de Chicago. Cette unité administrative est

aujourd'hui une organisation indépendante, à but commercial et qui a pour mission de rendre les services publics efficaces et d'améliorer les résultats des politiques publiques en intégrant les enseignements de l'économie comportementale au moment de leur conception et de leur mise en œuvre. L'approche se veut également empirique : il s'agit de tester ces concepts avant de les déployer à grande échelle (<http://www.behaviouralinsights.co.uk>).

Aux États-Unis, le gouvernement Obama a adopté en septembre 2015 un *executive order* qui vise également à promouvoir l'usage des sciences comportementales dans la conduite de l'action publique. Ainsi, les départements et agences de l'administration sont encouragés à déployer les enseignements des sciences comportementales afin d'améliorer l'efficacité, l'efficience et l'effectivité des politiques publiques. L'engagement d'experts en sciences comportementales est même recommandé dans la perspective de diffuser ce savoir-faire au sein des entités publiques. L'administration nord-américaine a également créé une *nudge unit* qui s'appelle le "Social and Behavioral Sciences Team" (<https://sbst.gov>).

### Le potentiel des nudges

En définitive, les nudges présentent un potentiel intéressant tant pour les autorités politiques que pour l'administration et les citoyens.

En premier lieu, les « nudges » incitent les différents acteurs du processus législatif à mieux tenir compte des effets des lois sur les comportements individuels. En ce sens, ils permettent bien souvent d'améliorer les résultats des politiques publiques. En outre, au plan financier, mettre en œuvre un « coup de pouce » peut générer une hausse des recettes (p.ex. fiscalité) ainsi qu'une meilleure maîtrise des coûts, voire leur diminution (p.ex. comportement individuel santé).

En savoir plus :

<https://www.gov.uk/government/publications/evaluating-youth-social-action> ;

<http://www.behaviouralinsights.co.uk/publications/east-four-simple-ways-to-apply-behavioural-insights/>

<sup>6</sup> Voir les ouvrages de Richard H. Thaler et de Cass R. Sunstein

## Le retour sur investissement des politiques publiques

Une politique publique est souvent appréhendée sous l'angle d'éléments financiers. Cette approche est toutefois lacunaire, car elle ne prend pas en compte les bénéfices que peut rapporter l'action publique. À ce propos, l'évaluation des politiques publiques permet de mieux comprendre que les sommes investies dans un programme sont susceptibles de rapporter des bénéfices qui dépassent les sommes investies préalablement, ceci à condition que le programme soit efficace. Deux exemples illustrent ces propos : l'un dans la politique de la santé, l'autre dans le champ de l'éducation.

### **Campagnes de prévention du tabagisme**

Entre 1997 et 2007, la Confédération, les cantons et certaines ONG ont dépensé des sommes considérables dans les campagnes de prévention du tabagisme. Ces montants s'élevaient à environ 5,6 millions F en 1997 et à environ 24,5 millions F en 2007. L'office fédéral de la santé publique a donc mandaté l'Institut de recherche de l'Université de Neuchâtel afin d'évaluer l'impact de ces campagnes sur la société et calculer leurs éventuels retours sur investissement. Les résultats de cette évaluation ont démontré l'efficacité de ces campagnes, dès lors qu'elles ont permis de faire diminuer le taux de fumeurs de 14%. Ce recul du tabagisme a permis d'éviter des coûts directs (ex. frais médicaux), indirects (ex. perte de production) et humains (perte de la qualité de vie) estimés entre 540 et 900 millions. Les techniques d'évaluation ont ainsi permis d'appréhender les campagnes de prévention non seulement sous l'angle de leurs coûts, mais aussi sous l'angle des bénéfices qu'elles rapportent à la société dans son ensemble.

### **Ouverture de places de crèche**

La ville de Zurich a mené une évaluation de sa politique de la petite enfance afin de connaître l'impact des crèches sur les différents publics cibles (parents, enfants, collectivité). En effet, l'ouverture de places de

crèche est un sujet qui fait souvent débat, dès lors qu'une place de crèche reste largement subventionnée même pour les parents payant la contribution maximale. Cette évaluation a mis en lumière les nombreux avantages apportés par les crèches. Certains d'entre eux ont pu être chiffrés (meilleur revenu, diminution du recours à l'aide sociale, augmentation des rentrées fiscales et des cotisations sociales), d'autres pas (meilleure intégration sociale des enfants, meilleure qualité de vie). Le retour sur investissement pour la collectivité a été calculé entre 3 et 4 francs pour chaque franc investi.

Ces deux exemples permettent d'illustrer le fait qu'investir dans des programmes de santé ou d'éducation représente certes une charge sous l'angle du budget de fonctionnement des collectivités publiques, mais permet également de réduire d'autres types de coûts (par ex. frais médicaux, perte de production, etc.), les bénéfices étant souvent supérieurs aux sommes investies préalablement. Cela étant, il est indispensable que le programme se soit avéré efficace, ce qui nécessite d'en réaliser un suivi assez strict, de manière à avoir l'assurance raisonnable que chaque franc investi produit le résultat souhaité.



**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en contactant la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch>

Pour recevoir la prochaine édition de la lettre d'information, nous vous invitons à vous inscrire sur le site internet de la Cour des comptes : <http://www.cdc-ge.ch/fr/newsletter.html>