

Date de dépôt : 14 septembre 2012

Rapport du Conseil d'Etat

**au Grand Conseil sur la motion de M. André November
concernant l'établissement d'un bilan écologique et d'un bilan
social du canton de Genève**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 avril 1989, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le Grand Conseil considérant

- *le rapport de gestion du Conseil d'Etat présenté annuellement au Grand Conseil, en vertu de l'article 82 de la constitution;*
- *l'absence d'informations cohérentes et transparentes au sujet des effets de l'action des pouvoirs publics sur l'environnement écologique et social;*
- *la nécessité de préserver notre patrimoine écologique;*
- *les nuisances directes et indirectes qu'entraîne le développement du canton;*
- *la dégradation du milieu naturel et de la qualité de vie à Genève,*

invite le Conseil d'Etat

- *à comptabiliser pour l'année 1989 l'ensemble des moyens financiers affectés par la collectivité en faveur des personnes âgées;*
- *à rassembler les principaux facteurs qui en 1989 ont affecté le système écologique de notre canton;*
- *à faire rapport au Grand Conseil sur la façon dont il entend périodiquement établir un bilan social ainsi qu'un bilan écologique du canton.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Moyens financiers en faveur des personnes âgées

La façon de concevoir le budget annuel de l'Etat a été marquée récemment par une rupture fondamentale. Le budget de l'année 2011 a ainsi été le premier à être établi par prestations et par programmes, et non plus selon l'organisation administrative de l'Etat. Cette nouvelle manière de procéder vise à permettre au Grand Conseil et au Conseil d'Etat de mieux analyser les priorités et les objectifs, à la lumière des moyens alloués en vue d'atteindre ceux-ci. La présentation des comptes, sur le même modèle, permet quant à elle de vérifier que les priorités, définies par les autorités politiques dans le cadre de l'adoption du budget, ont bien été respectées.

Parmi les 16 politiques publiques et les 61 programmes qui composent le budget cantonal, la politique publique D porte en intégralité sur les « *personnes âgées* ». Le programme intitulé « *mise en œuvre et conduite des actions en faveur des personnes âgées* » vise à promouvoir des établissements adaptés aux besoins des personnes âgées et à garantir à celles-ci un environnement, une aide, des soins et une organisation adaptés à leurs besoins, notamment dans les EMS. Quant au programme « *soutien financier individuel aux personnes âgées* », il a pour objectif de favoriser l'intégration des personnes âgées dans la vie de la cité et à leur garantir des ressources financières nécessaires à une vie décente.

Ce découpage par politiques publiques et programmes permet ainsi de comptabiliser les moyens affectés par la collectivité en faveur des personnes âgées comme le demande la 1^{re} invite de la présente motion.

Facteurs affectant le système écologique de notre canton

En 1989, peu de données environnementales étaient régulièrement relevées : elles concernaient principalement les consommations d'eau et d'énergie.

La première étude d'importance destinée à quantifier et évaluer les facteurs affectant le système écologique du canton a été menée entre 1991 et 1993 par l'institut de génie de l'environnement de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne sur mandat du canton de Genève. Elle a donné lieu à la publication, en 1993, du *Bilan de santé environnementale genevois* (BISEG). Cette étude dressait un état de l'environnement à Genève, établissait des indicateurs, notamment dans les domaines de l'air, du bruit et des eaux et esquissait une série de pistes d'actions. Ce bilan a fait l'objet d'une diffusion auprès du grand public et des écoles (bornes interactives, CD multimédia).

Depuis lors, la connaissance de l'état de l'environnement s'est largement améliorée et a permis de mettre en œuvre une politique active de protection et de gestion environnementale.

Il faut cependant attendre la fin des années 90 pour disposer de statistiques régulières sur la pollution de l'air, le bruit ou les déchets et les années 2000 pour que la protection de l'environnement soit intégrée en amont, dès les phases de planification des projets (études d'impact sur l'environnement, évaluations environnementales stratégiques).

Dans le même temps, la législation tant fédérale que cantonale s'est étoffée, précisant notamment les enjeux sectoriels (eau, nature, air, déchets, sites pollués, etc.). A titre d'exemple, on peut citer l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets, datant de 1990 et qui a ensuite été transcrite au niveau cantonal dans la loi sur la gestion des déchets (L 1 20) et son règlement d'application en 1999.

Dans le même temps, l'Etat a structuré son action et son administration pour assurer la mission de protection et de gestion de l'environnement prévue par le législateur. L'environnement fait aujourd'hui l'objet d'une politique publique à part entière scindée en différents programmes : protection de l'environnement, gestion des eaux, espèces, écosystèmes, paysages et loisirs de plein air. L'énergie est, depuis juillet 2012, une politique publique à part entière, distincte de la politique environnementale.

Bilan écologique et social du canton

Le bilan de santé environnementale genevois n'a pas été reconduit sous sa forme de 1993. Il a été suivi en 1995 par un premier *concept de protection de l'environnement* qui posait pour la première fois les principes de protection – incluant la préservation et la gestion durable – de l'environnement à l'échelle cantonale.

Fruit d'un travail de deux ans et de six mois de consultation, un *bilan de l'état de l'environnement* a ensuite été publié en 2001. Il fait partie intégrante du *concept cantonal de la protection de l'environnement*. Ce bilan fournit par domaines (sol et sous-sol, eaux, air, nature et paysages, etc.) des informations sur l'état de l'environnement, sur la législation applicable en la matière et sur les actions entreprises. Il donne aussi une évaluation critique de la situation. Ce bilan a permis de mettre en évidence les problèmes environnementaux et de dégager des pistes d'actions que l'on retrouve dans le concept.

Revu tous les 12 ans, ainsi que le prévoit la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LaLPE), le prochain concept

est prévu pour 2013. Il contiendra à nouveau un bilan de l'état de l'environnement et des réalisations de ces douze dernières années.

Afin de pouvoir mesurer l'évolution de la situation dans le temps et l'espace, il convient également d'évoquer la participation du canton de Genève, depuis 2003, à un projet national intitulé « Cercle indicateurs » du développement durable. Rassemblant 19 cantons ainsi que 17 villes suisses, ce projet a pour but de diffuser les valeurs de 29 indicateurs choisis dans les domaines de l'environnement, de l'économie et de la société. L'office cantonal de la statistique (OCSTAT) a publié en 2009 une étude sur ces indicateurs de sorte à mettre en perspective les trois dimensions du développement durable (économie, environnement et société) et de mieux comprendre les impacts sociaux et environnementaux de nos activités. Cette publication offre non seulement la possibilité de mettre en évidence l'évolution des résultats genevois durant ces dernières années mais également de comparer Genève aux autres cantons participant au projet. Elle répond à une volonté politique puisque l'article 10 de la loi sur l'action publique en vue d'un développement durable (Agenda 21) précise que « *l'Etat favorise l'actualisation et la diffusion d'indicateurs du développement durable reconnus permettant des comparaisons dans le temps et dans l'espace ainsi que la définition d'orientations stratégiques se traduisant en objectifs quantitatifs et qualitatifs* ».

En matière de bilan social, l'Etat a plusieurs outils à disposition permettant notamment de mesurer l'ampleur et l'évolution de la pauvreté dans notre canton afin d'adapter ses politiques publiques en conséquence :

- depuis 2008, l'Office fédéral de la statistique (OFS) produit, pour l'ensemble des cantons suisses, des données annuelles sur l'aide sociale et les prestations sous conditions de ressources. Cette statistique constitue un instrument important pour la gestion des politiques sociales cantonales. En effet, elle permet d'identifier les groupes de personnes les plus vulnérables, de connaître le contexte socio-démographique et la situation familiale des bénéficiaires. L'évolution des problèmes sociaux et des prestations octroyées peut donc être observée sur une base solide et objective;
- au niveau de l'aide sociale, le mandat de prestations attribué à l'Hospice général (HG), dès 2008, fournit chaque année toute une série d'indicateurs de mesure qui sont bien évidemment utiles pour suivre les objectifs fixés à cette institution, mais également pour anticiper les ajustements qui s'avèrent nécessaires pour mieux faire face aux problèmes rencontrés par certaines catégories de la population;

- enfin, toujours au niveau cantonal, notre canton s'est doté d'un tableau de bord pour l'aide à la décision des politiques publiques dans ce domaine grâce au mandat donné au centre d'analyse territoriale des inégalités (CATI-GE). Rattaché à l'université de Genève, ce centre est chargé de développer les outils d'analyse et d'évaluation nécessaires à la définition et à la conduite de la politique de cohésion sociale en milieu urbain. Le mandat du CATI-GE est de mesurer les inégalités dans plusieurs domaines (par la récolte et l'harmonisation de statistiques qui existent déjà sur la question) et d'établir les liens de causalité entre eux, de suivre l'évolution de ces inégalités et, enfin, d'identifier les poches de précarité afin que puissent se dégager des priorités et une meilleure coordination des politiques publiques cantonales et communales. Un rapport est paru en novembre 2011 (« Les inégalités territoriales dans le canton de Genève – Politique de cohésion sociale en milieu urbain »). Ce premier état des lieux s'affinera peu à peu avec la récolte de données complémentaires. Par ailleurs, la démarche du CATI-GE s'inscrit dans le PL 10823 (cohésion sociale en milieu urbain), adopté par le Grand Conseil le 19 avril 2012. Il vise à réduire la montée des inégalités dans certains quartiers du canton. Il s'agit d'une priorité du Conseil d'Etat inscrite dans le discours de Saint-Pierre et dans le programme de législature;
- au niveau fédéral, la Confédération a mis en place, dans le cadre de sa stratégie de lutte contre la pauvreté publiée en mars 2011, un monitoring permanent de la pauvreté.

Conclusion

Les outils à disposition des autorités politiques ont largement évolué depuis 1989, date du renvoi de cette motion au Conseil d'Etat. Le budget (et donc les comptes) par politiques publiques et programmes, ainsi que les différents indicateurs et monitoring développés ces dernières années – tant dans le domaine social qu'environnemental – permettent aux autorités d'adapter leurs politiques publiques aux besoins rencontrés dans notre canton.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Pierre-François UNGER