

*Date de dépôt: 28 avril 2004*

*Messagerie*

- a) RD 530      Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre du projet GE-Pilote**
- b) R 488        Proposition de résolution du Conseil d'Etat sur la mise en œuvre du projet GE-Pilote**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

## **Introduction**

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat sollicite l'appui et la participation du Grand Conseil à la démarche annoncée le 18 mars 2004 sous le nom de « *GE-Pilote* » – *Projet pour un pilotage efficient de l'action publique*. Ce projet ambitieux concerne au premier chef les autorités politiques puisqu'il vise à forger les outils et les éléments nécessaires à des prises de décision cohérentes et transparentes pour tous les acteurs. GE-Pilote concerne donc à plus d'un titre votre parlement. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat vous soumet la résolution figurant en annexe.

La démarche « GE-Pilote » ne vise pas au premier chef la réorganisation de services administratifs. Elle poursuit deux objectifs :

- l'identification et l'évaluation stratégique des prestations fournies par l'Etat et les institutions subventionnées ;
- la mise au point d'un plan financier pluriannuel et d'un budget par prestations comme outils permanents d'aide à la décision politique.

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) prévoit la disposition suivante, s'agissant des prestations fournies par l'Etat :

## **Art. 26      *Gestion des prestations***

*Le budget administratif est complété par un budget fonctionnel fondé sur la ventilation des charges et des revenus par prestation et par programme.*

Ces dispositions légales ne sont pour l'heure pas respectées. Il est donc nécessaire d'entreprendre tous les démarches nécessaires pour répondre aux exigences des dispositions légales adoptées par le parlement.

### **Bref historique**

On se souviendra qu'à la suite du vote, par le peuple, le 25 juin 1995, de l'initiative populaire « Pour réduire les dépenses abusives de l'Etat de Genève », un audit de l'Etat a été réalisé par la société Arthur Andersen. L'approche portait sur l'organisation et le fonctionnement des services ; elle a donné lieu à plus de 50 rapports et recommandations. Le Conseil d'Etat en a retenu un certain nombre pour une mise en œuvre et renoncé, dans d'autres cas, à poursuivre les pistes évoquées. Plusieurs rapports ont été remis au Grand Conseil sur cette question et la commission de contrôle de gestion a été informée du suivi des différents projets conduits.

Parallèlement à cela, sept services pilotes ont conduit une expérience de nouvelle gestion publique (NPM) limitée dans le temps (1997-2000). Même si nombre de ces travaux n'ont rien eu de spectaculaire et n'ont éveillé qu'un intérêt restreint, ils n'en ont pas moins été porteurs de changement.

Sur un autre plan, des travaux ont été conduits dans le cadre de « Service public 2005 » dans différents domaines : mandats de prestations, réforme du système d'évaluation des fonctions (MODSEF), réflexion sur les indicateurs de prestations « immatérielles », travaux sur les normes. Enfin, la mise en place de la comptabilité financière intégrée (CFI) durant l'année 2004 va permettre d'offrir progressivement les éléments nécessaires à une véritable comptabilité analytique.

Constatant tous ces éléments, le Conseil d'Etat, par le biais du département des finances et de la chancellerie, a décidé de tirer parti et de valoriser les travaux déjà accomplis et d'assurer les conditions nécessaires à une véritable rénovation de l'architecture de l'action publique. Il a ainsi donné mandat à M. François Brutsch<sup>1</sup> de faire le point sur les actions et réflexions déjà menées et d'en tirer les éléments d'une action à grande portée

---

<sup>1</sup> *Consultant indépendant depuis 2002, ancien haut fonctionnaire de l'Etat de Genève (1986-2001), ancien député au Grand Conseil et membre de la commission des finances de 1997 à 1983*

pour l'Etat de Genève. Le rapport<sup>2</sup> de M. Brutsch du 14 janvier 2004 constitue l'accomplissement de ce mandat. Ses principales conclusions ont été adoptées par le collège des secrétaires généraux et par le Conseil d'Etat.

Par ailleurs, l'Inspection cantonale des finances (ICF) a élaboré, sur la base de l'analyse des expériences NPM, un guide pour permettre à l'Etat de Genève de se doter d'une organisation lui assurant une gestion optimale de ses prestations.<sup>3</sup>

## **Objectifs du projet GE-Pilote**

Le projet a pour objectif principal la mise en place, pour l'ensemble de l'Etat de Genève, de nouvelles modalités de pilotage et de gestion de l'action publique orientées sur les prestations. La démarche vise en outre à fournir au parlement comme au gouvernement les outils de décision et de contrôle adéquats. Le projet vise également à doter le canton des moyens d'opérer une évaluation stratégique de la totalité des prestations publiques en vue d'assurer sur des bases durables l'équilibre des finances cantonales.

Il s'agit de doter le Grand Conseil et le Conseil d'Etat d'instruments qui leur font aujourd'hui défaut pour définir les orientations stratégiques de l'action publique et les adapter à l'évolution des priorités politiques et des besoins économiques et sociaux. Cela répond aussi bien à une exigence de transparence démocratique que de prévisibilité de l'action de l'Etat pour les autres acteurs de la société, à commencer par l'administration ou les entités du secteur parapublic qui doivent mettre en œuvre ces orientations.

### ***Nouveaux modes d'organisation***

Il s'agit aussi de clarifier les rapports entre la gestion opérationnelle et la direction politique. Il importe à cet effet de créer les conditions permettant aux services de l'administration d'exercer pleinement leur responsabilité dans l'accomplissement de leur mission.

### ***Instruments de gestion***

Il s'agit enfin de formaliser les objectifs assignés sous forme de concepts et de plans d'action, et de se donner les moyens de faire le lien entre les objectifs assignés, les effets atteints et le coût des prestations afin d'être à même d'évaluer en permanence la qualité et l'opportunité de l'action publique dans son principe comme dans ses modalités.

---

<sup>2</sup> *Etat, services publics, société civile : rénover l'architecture de l'action publique*, (François Brutsch, janvier 2000) (<http://www.geneve.ch/ge-pilote>)

<sup>3</sup> *Guide pour la mise en place d'un système de gestion performant au sein des services de l'Etat de Genève* (ICF, janvier 2001)

## **Les grandes étapes du projet**

Le projet implique la mise en place de modes et d'outils de gestion « non-financiers » (identification des prestations, définition d'objectifs, indicateurs de performance, accords de missions) et « financiers » (budget par prestations, comptabilité analytique).

Sa conduite nécessite une forte volonté politique et l'implication sans faille du Conseil d'Etat. Elle doit aussi s'appuyer sur l'adhésion de l'administration et de ses services et sur l'implication de l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs, ainsi que sur celle de l'ensemble des partenaires concernés.

### ***Déroulement du projet***

Les grandes étapes peuvent être définies comme suit :

- identification des prestations, des moyens et des coûts qui leurs sont liés ;
- définition d'objectifs, mise en place d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs ;
- établissement d'accords de mission intégrant le suivi et le contrôle de gestion ;
- mise au point et utilisation d'un modèle comptable analytique correspondant aux prestations identifiées.

Ces étapes se trouvent présentes aussi bien dans le cadre d'un processus d'évaluation stratégique que dans des démarches plus opérationnelles.

### ***Champ d'application***

Le projet s'applique à l'ensemble des prestations publiques, tous domaines confondus : Etat, établissements publics et institutions subventionnées. Il recouvre donc aussi les démarches faites dans le but de conclure des mandats de prestation et autres conventions d'objectifs.

Le projet permettra d'établir un processus harmonisé qui donnera une meilleure transparence et lisibilité aux actions déjà conduites.

## **Articulation de GE-Pilote et des projets en cours**

Ainsi que cela a été relevé précédemment, ce projet vient au bon moment car il s'appuie sur des travaux en cours qui viennent soutenir et/ou compléter la démarche. On citera, de façon non exhaustive :

- la comptabilité financière intégrée (CFI) qui deviendra opérationnelle pour l'ensemble des départements dès le début 2005 ;

- l'adoption de normes comptables internationales (IPSAS) pour l'Etat et les institutions subventionnées ainsi que les travaux y relatifs menés sur le plan fédéral et intercantonal ;
- la mise en fonction, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, de la centrale commune d'achat (CCA) ;
- la création du système d'information des ressources humaines (SIRH) ;
- la mise au point d'un système d'analyse et de gestion des projets d'investissements ;
- la modernisation du système d'évaluation des fonctions (MODSEF) ;
- le développement du centre de compétence des communes.

Cette liste ne couvre pas tous les travaux conduits sur un plan départemental et qui entrent tous en synergie avec GE-Pilote.

### **Démarches entreprises en Suisse**

D'autres cantons ont entrepris dès le milieu des années 90, de manière souvent expérimentale, de se doter d'instruments de gestion et de modes d'organisation plus orientés sur les résultats, les prestations, dans le but de permettre tant aux autorités politiques de mieux définir leur action qu'aux administrations, libérées de contrôles tatillons, de bénéficier de plus d'autonomie dans l'accomplissement de leur mission. Cela représente un changement culturel et pratique considérable qui implique par ailleurs des modifications légales non négligeables, mais en lui-même ce volet est strictement neutre sur le plan financier : il donne les moyens de savoir où, comment et avec quel résultat des ressources financières sont susceptibles d'être accrues aussi bien que d'être réduites.

L'évaluation stratégique des prestations publiques est la réponse apportée par plusieurs cantons à la crise des finances publiques de ce début de XXI<sup>e</sup> siècle. Elle se distingue radicalement des « programmes d'économies » antérieurs par le fait qu'elle repose sur les instruments nouveaux mis en place et est ainsi à même d'être systématique, rigoureuse et précise dans ses résultats. Les décisions n'en relèvent pas moins de choix entièrement politiques.

La situation de Genève a ceci de particulier que, parti tard, notre canton peut bénéficier des expériences confédérées et faire l'économie d'une phase expérimentale pour adapter directement à ses besoins propres les modalités éprouvées ailleurs, mais que la situation de ses finances publiques rend impérative et urgente en vue d'un assainissement durable.

## Deux volets distincts mais liés

GE-Pilote comporte à la fois :

- une mutation durable des modalités de fonctionnement de l'action publique, qui toucheront tant le parlement et le gouvernement que l'administration afin qu'ils soient mieux à même de servir la collectivité et mieux à même d'accomplir leurs tâches respectives ;
- une opération ponctuelle d'évaluation stratégique des prestations publiques en vue d'assurer l'équilibre des finances publiques sur des bases durables.

Les deux volets du projet sont ainsi étroitement liés : la mise en place des instruments nouveaux du pilotage et de la gestion de l'action publique rendront déjà possible une évaluation stratégique des prestations publiques permettant aux autorités politiques et au peuple de prendre les décisions nécessaires en vue du rétablissement de l'équilibre des finances publiques avant le bouclage du projet.

Cela est d'autant plus nécessaire que le projet devrait conduire, *in fine*, à une refonte complète de la présentation du budget (orienté sur les prestations, leurs effets et leurs coûts, et non plus comme aujourd'hui sur les ressources consommées sans considération ni sur les prestations ni sur leurs effets) qui rendra toute comparaison avec la situation antérieure aléatoire.

## Acteurs et partenaires

### *Acteurs institutionnels*

Le législateur (Grand Conseil, voire le peuple) a la responsabilité de prendre toutes les décisions qui impliquent une modification de la Constitution ou de la loi – ainsi que de donner au projet les moyens financiers de son existence.

Le Conseil d'Etat a la responsabilité de soumettre au Grand Conseil toute décision de son ressort, de prendre celles qui lui reviennent et de représenter la continuité de la détermination politique dans la conduite du projet.

Les départements et services de l'administration, les établissements publics autonomes et les organismes privés du secteur parapublic ont la responsabilité de contribuer activement à la mise en œuvre du projet selon les modalités et les délais prévus dans leur domaine d'activité.

### ***Fonction publique***

Le Conseil d'Etat entend que le projet s'engage dans le respect de la transparence, de l'équité et de la participation des collaboratrices et collaborateurs concernés.

La prise en compte de la diversité des secteurs de l'action publique et d'une autonomie de gestion accrue à conférer aux services opérationnels implique le renforcement, et non la diminution, du lien d'identification à l'Etat pour les personnes qui le servent.

L'Etat doit assumer pleinement son rôle d'employeur et démontrer qu'il prend à cœur le développement des compétences et l'épanouissement professionnel de ses collaboratrices et collaborateurs. La démarche initiée par le projet devrait offrir à chacune et à chacun le moyen de mieux identifier son rôle et son action au sein du service public et du service au public.

### ***Communes***

Une évaluation stratégique des prestations publiques conduira naturellement à examiner la répartition des charges et responsabilités respectives du canton et des communes. Il importe donc que soit menée une réflexion commune prenant en compte une évaluation stratégique du niveau le mieux adapté, les modalités de financement et l'autonomie effective de décision (pas de transfert de charge sans transfert de la capacité de décision).

### ***Cohésion sociale***

L'un des rôles essentiels de l'Etat démocratique est d'assurer le maintien de la cohésion sociale. Le Conseil d'Etat tient à ce que cette dimension prenne toute sa place dans l'évaluation stratégique des prestations publiques, sans exclusive *a priori*, mais en veillant le cas échéant à des décisions globales équilibrées et non ponctuelles.

### **Risques et opportunités**

Dans l'idéal, le projet GE-Pilote aurait dû être conduit hors des contingences financières qui sont celles de l'Etat de Genève actuellement. Tel n'est pas le cas et cela représente à la fois des risques et des opportunités.

#### ***Risques***

Le risque existe que GE-Pilote soit réduit, dans l'esprit de certains, à un programme d'économies lié aux difficultés budgétaires actuelles. Ce serait là une erreur qui conduirait à manquer la cible essentielle du projet : la gestion de l'Etat en fonction des prestations à assurer et la mise en place des outils nécessaires pour ce faire.

Il existe aussi un autre risque à ne pas négliger, celui de vouloir voir aboutir le projet dans sa totalité à brefs délais. Toutes les expériences déjà faites le montrent, pour arriver à son terme, le projet prendra du temps, mais il donnera des résultats tangibles en matière d'outils, d'évaluation des prestations et de choix bien avant son aboutissement.

### ***Opportunités***

En tous temps l'Etat est appelé à faire des choix. Il est vrai que les périodes conjoncturelles fastes et les avantages financiers qu'elles représentent pour la collectivité publique rendent cette obligation bien moins perceptible. C'est sans doute ce qui explique pourquoi un projet comme GE-Pilote naît en période de difficultés budgétaires.

Ainsi, l'Etat doit donc en permanence être en mesure d'établir des priorités et des postériorités. Il a le devoir de le faire dans la transparence pour permettre aux instances politiques et aux citoyens d'en saisir la nature.

GE-Pilote dispose aujourd'hui de conditions particulièrement favorables pour aboutir car notre canton pourra disposer des outils comptables adéquats et s'appuyer sur les conclusions tirées des expériences déjà menées dans le passé, à commencer par le guide établi par l'Inspection cantonale des finances. De plus, les projets menés ailleurs en Suisse sont aussi riches d'enseignements à tous égards et le Conseil d'Etat compte bien tirer parti de la collaboration intercantonale.

### **Organisation du projet**

Le Conseil d'Etat adopte toutes les options essentielles relatives au projet et notamment toutes les propositions et décisions de nature stratégique. Il charge la délégation du Conseil d'Etat au budget de suivre le projet et de lui faire rapport régulièrement sur son bon déroulement.

Le Conseil d'Etat a désigné comme directeur de projet à plein temps, avec rang de secrétaire général, M. Claude Convers, actuellement secrétaire général du département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement. M. Convers prendra ses fonctions au plus tard le 1er septembre 2004.

La direction de projet est rattachée au département des finances qui fournit les postes et les moyens nécessaires à la conduite du projet durant sa première phase (fin 2005). Les coûts inhérents au projet dans sa phase de lancement sont assumés par le département des finances dans le cadre de son budget ordinaire. Le même département met à disposition 2 postes de son effectif 2004 à cet effet.



Un projet de loi sera déposé au Grand Conseil en 2005 afin de couvrir les ressources nécessaires au bon déroulement du projet pour les années suivantes.

## **Calendrier**

### ***Mise en place (dès mars 2004 jusqu'à l'été 2005)***

- Etablissement de contacts privilégiés et d'échanges d'informations avec les entités publiques ayant l'expérience de ce type de démarche.
- Inventaire, actualisation et harmonisation des méthodes de travail relatives à la définition des prestations / groupes de prestations et indicateurs.
- Mise en place d'une méthodologie pour l'évaluation stratégique des prestations publiques.
- Mise en place d'une formation et d'une assistance à la mise en place décentralisée des nouveaux instruments et outils de gestion.
- Validation de la mise en route du projet par le Grand Conseil (rapport divers CE avec résolution déposée pour la session de mai du Grand Conseil).
- Soumission au Grand Conseil d'un projet de loi assurant le financement du projet sur toute sa durée jusqu'en 2009.

### ***Première étape de réalisation (de l'été 2004 jusqu'en 2007)***

- Mise en place de la définition des prestations /groupes de prestations et des indicateurs dans tous les secteurs de l'administration.
- Premiers éléments de comptabilité analytique.
- Inventaire exhaustif en vue d'une évaluation stratégique des prestations publiques par le Conseil d'Etat.
- Décisions et propositions éventuelles de niveau réglementaire et/ou législatif.

### ***Deuxième étape de réalisation (durant la législature 2006-2009)***

Mise en place d'un plan financier quadriennal actualisé régulièrement établi par prestations et selon les priorités, comme le prévoit l'article 24 de la LGAF :

## **Art. 24**      **Définition**

<sup>1</sup> *La planification financière pluriannuelle comprend une estimation des besoins financiers, établis selon un ordre de priorités et une évaluation des moyens financiers y relatifs.*

<sup>2</sup> *Actualisée tous les deux ans, la planification financière sert de cadre à l'élaboration des projets de budgets annuels.*

<sup>3</sup> *Son établissement suit les mêmes règles que celles de l'élaboration du budget.*

Cette ultime étape est importante dans la mesure où elle garantit ensuite une base d'analyse et de décisions politiques inscrite dans la durée.

## **Le rôle du Grand Conseil**

Le Conseil d'Etat souhaite mettre en place une organisation de projet qui assure tant la prééminence du politique que l'intégration harmonieuse des changements à mettre en place, qui ne toucheront pas seulement l'administration mais aussi les pouvoirs publics eux-mêmes : l'expérience des autres cantons montre que le parlement et le gouvernement eux-mêmes sont appelés à évoluer dans leur fonctionnement. C'est pourquoi la direction du projet repose fortement sur l'administration elle-même, et le Conseil d'Etat, qui a désigné une délégation permanente et propose que la commission de contrôle de gestion du Grand Conseil suive le déroulement du projet et bénéficie des informations et des contacts nécessaires avec la délégation du Conseil d'Etat et la direction de projet.

La résolution que le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'adopter doit permettre le lancement rapide de ce projet.

## **Conclusion**

A Genève comme ailleurs, les citoyennes et citoyens attendent de l'Etat qu'il assume ses tâches et responsabilités en toute transparence. Garant de l'autorité et de la sécurité, dispensateur de prestations publiques, régulateur, toutes ses missions doivent être clairement établies, les prestations qui en découlent définies, évaluées et mesurées par rapport aux effets qu'elles sont destinées à produire. « Dire ce que l'on fait et faire ce que l'on dit ». Cette maxime pourrait être appliquée à l'Etat et à ses institutions conventionnées et subventionnées. C'est finalement ce qu'attendent les citoyens appelés à assurer les moyens financiers nécessaires à l'exercice des tâches publiques. Pour prétendre remplir vraiment une telle exigence, il faut une méthode, des outils et surtout une volonté politique commune à toutes les instances

responsables de la bonne gestion de notre collectivité. GE-Pilote ne prétend pas accomplir de miracles mais forger les instruments indispensables à chacun pour assumer encore mieux son rôle.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous soumet la proposition de résolution ci-jointe et vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

Le président :  
Robert Cramer

**Secrétariat du Grand Conseil****R 488**

*Proposition présentée par le Conseil d'Etat*

*Date de dépôt: 28 avril 2004*

*Messagerie*

**Proposition de résolution  
sur la mise en œuvre du projet GE-Pilote**

Vu l'article 26 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF) ;

Vu le rapport du Conseil d'Etat du 28 avril 2004 ;

Considérant l'importance pour le Grand Conseil de disposer des instruments nécessaires à l'exercice de son activité législative et de contrôle,

Le GRAND CONSEIL

1. approuve le lancement du projet GE-Pilote par le Conseil d'Etat ainsi que le calendrier de sa mise en œuvre;
2. charge sa commission de contrôle de gestion du suivi du projet sur la base de contacts et de rapports réguliers de la délégation du Conseil d'Etat et la direction de projet ;
3. charge la dite commission de faire rapport au parlement chaque fois qu'elle le jugera nécessaire ;
4. prend acte de l'intention du Conseil d'Etat de déposer, durant le premier semestre 2005, un projet de loi relatif au financement du projet GE-Pilote.