

Date de dépôt: 23 octobre 2003

Messagerie

- a) **RD 419-A** **Rapport de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le suivi donné aux rapports de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP)**

- b) **RD 441-A** **Rapport de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le rapport d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques**

Rapport de Mme Alexandra Gobet Winiger

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission de contrôle de gestion a l'honneur de vous présenter ses conclusions relativement au suivi des recommandations de la Commission d'évaluation des politiques publiques, ci-après CEPP, par le Conseil d'Etat.

Elle a consacré à cet examen ses séances des 15, 29 avril, 6 mai, 27 mai, 3 et 10 juin, 16 septembre 2002, 10 mars, 12 et 19 mai, 6 et 20 octobre 2003 sous la présidence de M. Pierre Froidevaux, puis de M^{me} Sylvia Leuenberger.

Des procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Anne-Marie Fiore que la commission remercie.

Préambule

La CEPP a vu le jour en 1995. Jouissant d'une large autonomie, elle est chargée de seconder différentes entités dans leurs missions, par l'évaluation des effets des politiques de l'Etat ou de l'organisation des services.

A ce titre, elle a fait partie de la vague législative introduisant, dans l'arsenal législatif genevois, une surveillance de la gestion administrative et financière de l'Etat.

Le corollaire prévu à ces évaluations est un rapport annuel du Conseil d'Etat sur les mesures prises.

De fait, le RD 419 du 4 octobre 2001 est le premier rapport déposé au nom du Conseil d'Etat. Il comporte la mesure du suivi par les départements des évaluations parues entre janvier 1997 et octobre 2000.

Bien que la prise en compte des recommandations soit inégale entre les différents objets, la commission de contrôle de gestion est préoccupée de l'impact globalement assez faible de la mise à jour de problèmes souvent importants et du rapport coût/efficacité des évaluations de la CEPP.

Les présentes lignes vous communiquent de façon plus détaillée le contenu de ces réflexions.

Les évaluations commentées en le RD 419

1. La politique sociale du logement

La CEPP a débuté ses travaux en avril 1996 et les a terminés en janvier 1997. En appui, elle a fait appel à deux mandataires spécialisés. L'analyse aura coûté quelque 200 000 F.

L'encouragement à la construction du logement social par l'Etat a été examiné, ainsi que certains aspects de l'attribution des logements subventionnés.

Dans les recommandations, il s'agissait de mieux maîtriser les coûts de la construction des logements sociaux, par transparence des standards notamment, de revoir l'attribution d'une certaine exonération fiscale, d'éviter certaines mesures dérogatoires dans l'attribution d'appartements LGL, de conscientiser les locataires bénéficiant d'un subventionnement et d'établir un concept du public-cible de la politique du logement social.

2. La mise en œuvre de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle (concerne la formation des personnes actives non qualifiées)

Ce travail a démarré en juin 1996 pour s'achever en mai 1997, avec le concours de trois mandataires. Il en a coûté à la CEPP 151 500 F.

La commission préconisait la définition même d'une politique active et ambitieuse de formation professionnelle de la catégorie de population concernée, qui faisait alors défaut. Outre des propositions concrètes de mise en œuvre, la CEPP posait l'intérêt de la gratuité des cours et de la compensation des pertes de gain.

3. L'évaluation des prestations de l'Administration fiscale aux yeux des contribuables, mandataires et collaborateurs.

Pendant une année, de septembre 1996 à septembre 1997, la CEPP s'est penchée sur le sujet précité, avec un concours extérieur. Le coût est légèrement inférieur à celui du rapport précédent. Une réforme de l'activité de l'AFC était recommandée, qui passait aussi bien par une réorganisation que par l'instauration d'un contrôle de qualité, une simplification de la déclaration fiscale ou une généralisation de l'imposition à la source. Le Conseil d'Etat se voyait également recommander des moyens d'améliorer ses relations avec les contribuables.

4. Les emplois temporaires cantonaux pour chômeurs en fin de droits.

La CEPP a analysé l'efficacité des emplois temporaires cantonaux d'octobre 1997 à septembre 1998, avec l'appui de trois mandataires. La dépense d'ensemble s'est élevée à 218 569 F.

L'évaluation soulignait la nécessité d'une cohérence dans la prise en charge du chômeur sur la durée, dans l'élaboration d'un concept de placement.

L'Office cantonal de l'emploi, au cœur de la problématique, devait voir ses missions clarifiées et ses moyens revus.

Une implication accrue des services bénéficiaires des chômeurs placés devait augmenter les chances de réinsertion de ces demandeurs d'emploi.

5. Les déductions fiscales

Ce second volet fiscal a été analysé en 1998 avec deux appuis. Il a coûté 90 000 F. Outre une recommandation générale de réduction du nombre des

déductions et de vérification de ces postes, la CEPP engageait à améliorer la communication sur l'impact des déductions et proposait un alignement du revenu imposable avec la notion voisine de revenu soumis à l'AVS.

6. La mise en œuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie.

Le rapport correspondant de la CEPP repose sur une investigation conduite sur quinze mois, de décembre 1997 à mars 1999, pour des frais de quelque 110 000 F.

Les recommandations étaient les suivantes: élaborer rapidement un concept cantonal de l'énergie, clarifier les rapports SIG/Etat et adapter conséquemment le statut du service.

7. L'impact des subventions aux écoles de musique sur l'éducation musicale dans le canton.

L'analyse citée en titre a mobilisé la CEPP pendant toute l'année 1999.

La dépense correspondante s'est élevée à 200 000 F, mandat compris.

Dans ce cas également, les objectifs mêmes de l'éducation musicale et du subventionnement restaient à définir, avec les priorités.

La CEPP a également invité le Conseil d'Etat à s'interroger sur les moyens de soutenir l'enseignement musical. Au subventionnement des entités formatrices, le rapport ajoute l'aide à l'élève et l'intégration de cette branche à l'école publique comme moyens d'atteindre utilement les administrés visés.

8. L'effet des subsides individuels aux cotisations des caisses-maladie

Avec le concours de deux mandataires, la CEPP a étudié les effets de ce subventionnement entre mars 1999 et février 2000. Cette analyse est celle qui a coûté le plus cher parmi les études sur lesquelles le Conseil d'Etat fait rapport: 274 893 F.

La CEPP, constatant en cette matière un effet d'arrosage et des écarts entre différentes catégories d'assurés de condition modeste, a émis un ensemble de recommandations. Cerner le mieux possible la capacité économique concrète de l'assuré, intégrer les prestations sociales exonérées à l'appréciation de cette capacité, passer à un régime de demande de la subvention, telles sont quelques-unes des propositions de la CEPP. La commission s'est également souciée de voir le Conseil d'Etat remédier à des inégalités injustifiées entre

assurés de ressources comparables et rationaliser le remboursement de dépenses dues à des tiers.

9. Les mesures d'amélioration de la vitesse des TPG, comme argument de promotion.

Ce sujet a été étudié de juin 1999 à octobre 2000 par la CEPP et deux mandataires (coût: 189 051 F).

Le contenu de la complémentarité des transports permettant d'atteindre la vitesse de 18 km/h pour les transports publics restait à préciser. En corollaire, les obstacles ralentissant les TPG devaient être répertoriés et l'efficacité des mesures déjà prises analysée.

Un plan de mesures, avec fixation des coûts et calendrier, s'imposait.

Les horaires, à l'avenir, devraient de préférence correspondre à la situation réelle de circulation des véhicules en tenant compte de l'objectif de vitesse fixé par la loi.

Le suivi des évaluations de la CEPP selon le RD 419

Les appréciations quant au degré de réaction et de suivi escompté ensuite d'un rapport de la CEPP sont très différentes selon qu'il s'agit du regard du Conseil d'Etat, de la CEPP ou de la commission de contrôle de gestion.

A l'occasion du RD 419, le Conseil d'Etat a écrit que l'évaluation est importante pour la conception et la conduite de l'action publique. Il a estimé que dans l'ensemble les recommandations de la CEPP avaient été très bien suivies, même si leur degré de réalisation était variable, et que rares étaient celles qui avaient été mises de côté.

Et de citer en suivi exemplaire les retombées du rapport sur la formation des personnes actives non qualifiées. Le gouvernement a mis en exergue la difficulté d'apprécier à une année les suites des rapports nécessitant des réorientations de fond de la politique en cause.

Le président de la CEPP, M. Jean-Daniel Delley, a apporté à la commission de contrôle de gestion un éclairage sensiblement différent sur les suites des évaluations.

La parution du RD 419 est intervenue après des interventions répétées de la CEPP pour obtenir du gouvernement une réaction à ses rapports. C'est d'ailleurs la même CEPP qui, finalement, en accord avec le Conseil d'Etat, a procédé au bilan de suivi des neuf premiers rapports par l'exécutif cantonal,

en septembre 2001. Elle est à l'origine des fiches récapitulatives par rapport, qui constituent le corps du RD 419.

Le fait que des recommandations n'aient pas été prises en compte ne préoccupe pas spécialement le président de la CEPP, dont la commission n'est qu'un instrument de conseil du gouvernement. Il se déclare plutôt satisfait des résultats enregistrés.

M. Delley regrette davantage l'absence de débat consécutif aux rapports. Genève donne l'image d'avoir sept ministres mais pas de gouvernement. Des réactions plus fréquentes du Conseil d'Etat permettraient des échanges et des décisions plus nourries du Grand Conseil. Il cite le rapport dont les recommandations ont été bien suivies, sur la formation des travailleurs peu qualifiés, et à l'inverse celui qui a entraîné de premières réactions extrêmement lentes, sur le traitement du chômage.

Si le travail de la CEPP n'est pas vain, il appellerait un écho plus grand, auprès des parlementaires également.

De plus en plus de lois contiennent des clauses d'évaluation, mais c'est souvent une figure de style appliquée en opportunité.

Pour sa part, la commission de contrôle de gestion s'est montrée assez catastrophée du faible impact des évaluations et de la mesure de l'application des recommandations. Le Conseil d'Etat n'a pas fait son travail et la CCG doit se soucier de cette inertie. Ce constat rejoint d'ailleurs celui qui peut être fait sur le suivi des recommandations de l'Inspection cantonale des finances, au moins jusqu'en 2001. Bon an mal an, ce n'est pas plus de la moitié des adaptations qui sont suivies, sans préjudice de leur caractère essentiel ou mineur (annexe 1).

Les députés, après avoir envisagé d'étendre formellement les compétences de la CEPP à l'évaluation du suivi de ses propres rapports, ont craint que ce dispositif ne serve d'oreiller de paresse supplémentaire au Conseil d'Etat et ont renoncé.

Les élus ont également évoqué la mode des évaluations que l'on multiplie et pendant lesquelles rien n'est fait sur le terrain. Des rapports de la CEPP ont ainsi été suivis d'évaluations commandées par le Conseil d'Etat sans articulation avec les travaux de la CEPP et sans amélioration des situations à régler, à plusieurs années d'écart de l'évaluation de la commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Dans le droit fil de cette réflexion, la commission de contrôle de gestion a estimé qu'elle ne pouvait se contenter de prendre passivement acte du suivi insatisfaisant des rapports de la CEPP et a réparti à des sous-commissions

formées de deux de ses membres l'analyse de suivi des neuf premiers rapports, l'examen étant à centrer sur les points auxquels le Conseil d'Etat n'a pas répondu. Elle a décidé d'en faire de même pour les rapports ultérieurs.

Travaux de commission et sous-commissions

1. La politique sociale du logement

(M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz (AdG) et M. René Koechlin (L))

Selon les réponses obtenues par la CEPP auprès des services compétents en septembre 2001, soit 4 ans après la parution du rapport en cause, l'essentiel des recommandations a été suivi de projets ou de réalisations concrètes.

Parmi les points non suivis, la mise en concurrence des projets de logements sociaux, en vue de favoriser les plus économiques, vu le faible nombre de projets. Le département n'a pas jugé nécessaire de modifier les dispositions pour que les projets proposés au subventionnement soient consultables entre candidats, de façon à favoriser l'émulation en matière d'économies.

Le DAEL n'a pas non plus souhaité mettre sur pied une commission indépendante qui aurait fixé des standards minimaux de qualité des logements et des prix-plafond pour le subventionnement public, initiative trop lourde à ses yeux. Il n'y a pas eu de redéfinition du rôle de l'Office du logement social et des procédures pour que ce service soit appelé à intervenir plus tôt dans la conception des projets et favorise des économies d'échelle.

Les commissaires font part de ce qu'à leurs yeux le subventionnement du logement s'effectue en l'absence d'analyse sérieuse et complète de la demande de logement à l'échelle cantonale. Il n'y a ainsi pas d'évaluation précise des besoins de HBM et de HLM en fonction de la population demanderesse. La sous-commission se demande d'ailleurs s'il n'y a pas aujourd'hui un flottement par rapport aux locataires visés par cette catégorie de logements.

Face au désintérêt des investisseurs pour la construction de logements subventionnés, la sous-commission propose d'ouvrir au secteur privé la possibilité de réaliser des HBM. Cela favoriserait la construction de ce type de logements dans des contextes de mixité. La faible volonté des communes de bâtir du bon marché est relevée, de crainte d'une dégradation qualitative du bâti sur leur territoire.

Le manque de contrôle des plans financiers de l'Office cantonal du logement est également déploré.

Après débat, la commission souhaite qu'une connaissance complète de la demande soit également obtenue et décide de déposer une motion demandant la création d'un outil statistique sur la demande de logement (*Motion 1479 concernant la mise en place d'un outil d'analyse quantitative et typologique de la demande en matière de logement*, proposition de motion renvoyée au Conseil d'Etat le 12 février 2003).

2. La mise en œuvre de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle (concerne la formation des personnes actives non qualifiées)

(M. Charles Beer (S) et M. Jacques Baud (UDC))

Selon la CEPP, l'ensemble des correctifs préconisés est réalisé ou en préparation, sauf la compensation financière aux entreprises occupant du personnel en formation. Cet aspect relève toutefois des partenaires sociaux.

La sous-commission n'a pas d'autres observations ou propositions, dès lors qu'elle partage la position de la CEPP selon laquelle la question relève du droit privé.

3. L'évaluation des prestations de l'Administration fiscale aux yeux des contribuables, mandataires et collaborateurs

(M. Pierre Froidevaux (R))

Il ressort des indications de l'AFC que les réformes préconisées ont été pour la plupart réalisées ou font l'objet d'un projet. Une commission d'experts planchait encore sur une généralisation de l'imposition à la source à l'horizon 2004. La généralisation d'un délai de réponse de 60 jours aux demandes de contribuables n'est pas possible car certains cas sont complexes tandis que d'autres appellent des préavis d'instances ne dépendant pas de l'AFC. Néanmoins des mesures techniques d'accélération du traitement des demandes ont été prises. Un service de vérification est maintenant à l'œuvre, qui contrôle tant les éléments de la taxation que les procédures de travail à l'intérieur de l'AFC, avec mandat ou par pointage.

Le rapporteur, tout en indiquant que la nouvelle majorité n'est pas favorable à une généralisation de l'imposition à la source, confirme les efforts fournis. Il voit toutefois un obstacle important à l'efficacité des mesures prises: le départ dans le privé des taxateurs les plus compétents, soit en raison de leur expérience, soit après leur formation.

Une députée rappelle que le même problème semble se poser avec les collaborateurs de l'Inspection cantonale des finances et souhaiterait que les compétences financières de l'Etat soient quelque peu stabilisées. Une autre, sur la base d'un dossier, relève des problèmes de communication de l'AFC avec d'autres services de l'Etat.

Il est convenu, dans ce cas précis, que le président de la commission écrira une lettre à la cheffe du département des finances pour lui faire part de ces réflexions, accessoires au rapport de la CEPP.

4. Les emplois temporaires cantonaux pour chômeurs en fin de droits

(M. Charles Beer (S) et M. Ivan Slatkine (L))

Le 27 mars 2002, la CEPP a rendu un second rapport relatif au chômage de longue durée, qui a été une occasion de faire le bilan du suivi des quatre recommandations émises en septembre 1998. La commission constate que si les recommandations ont été généralement approuvées par l'Office cantonal de l'emploi, leur degré concret de mise en œuvre est faible, même si des moyens ont été accordés au service. Il n'y avait l'an dernier encore aucune trace effective des trois recommandations en voie d'application.

La CEPP a surtout regretté le manque d'engagement à exiger des services bénéficiaires d'emplois temporaires cantonaux une amélioration de l'intérêt du travail attribué, de l'adéquation aux compétences, de la qualité de l'encadrement et de l'évaluation finale.

Les conclusions 2002 sur les ETC figurent en annexe du présent rapport (annexe 2).

Le rapporteur de la sous-commission confirme que le suivi est, dans cette affaire, controversé. Il souligne que si les recommandations 1998 ont dû être reprises par la CEPP en 2002, le suivi de la non-application relève bien des compétences de la commission de contrôle de gestion, indépendamment des projets de loi qui peuvent être examinés en commission de l'économie, car si le département de l'économie publique n'a pas le souci d'appliquer la loi, le problème posé par cette attitude demeurerait même si la loi changeait.

Un mandat sur cette question est donc maintenu dans la commission.

5. Les déductions fiscales

(M. Pierre Froidevaux (R))

Selon la CEPP, la plupart des recommandations sont en projet ou déjà réalisées.

Font exception l'encouragement à vérifier systématiquement certaines déductions et les revenus auprès des entreprises, à la coordination de la définition de revenu imposable avec le revenu soumis à l'AVS. Le département des finances soulève que la vérification de déductions, comme les frais médicaux, pose une question de confidentialité et que le contrôle auprès des entreprises est très difficile, tant que les informations fédérales ne sont pas sur support informatique.

Le président rappelle que toutes les déductions sont aujourd'hui aux normes fédérales. Les vérifications sont en voie de réalisation par l'adaptation de l'informatique et le Conseil d'Etat a fait un projet sur la prise d'information relative aux frais chez les employeurs.

La commission clôt l'objet.

6. Politique énergétique des Services Industriels

(M^{me} Sylvia Leuenberger (Ve) et M. Pascal Pétroz (PDC))

La conception cantonale de l'énergie a été adoptée, les rapports entre les SIG et l'Etat ont été clarifiés, selon les recommandations 1 et 2. La 3^e recommandation (adaptation des statuts) est en cours. La question tarifaire a eu lieu en commission de l'énergie.

La commission adopte les constats des commissaires et estime que des audits supplémentaires ne sont pas nécessaires sur ce sujet.

7. Impact des subventions aux écoles de musique sur l'éducation musicale dans le canton

(M^{me} Jeannine De Haller (AdG) et M. Pierre Kunz (R))

Les commissaires n'ont pas la même opinion du rapport de la CEPP sur ce sujet. L'une estime que le rapport est partiel dans l'analyse du sujet parce qu'il ne traite que des coûts sans considérer l'intérêt d'une formation musicale, même brève, selon l'objectif pédagogique des parents. Elle relève également le manque de places et le traitement scandaleux des enseignants du privé par rapport à ceux du public, dont les conditions laissent également à désirer. Les

familles à bas revenus sont incitées à s'adresser aux écoles subventionnées en raison d'un système de rétrocession.

En tout état de cause, la commissaire estime nécessaire que la CCG prenne connaissance du rapport Ballenegger, déposé au DIP, avant de poursuivre ses travaux.

Son collègue estime que le rapport de la CEPP est bien fait, qu'il y a lieu de redéfinir la cible du subventionnement de même que le système. Il pense que des subventions personnalisées pourraient éviter d'arroser des familles qui n'ont pas besoin d'un subventionnement. Le subventionnement institutionnel ne devrait plus perdurer que pour les classes supérieures et de virtuosité, tandis que des subsides individualisés devraient être la règle dans les autres cas. Il rejoint sa collègue sur la nécessité de disposer du rapport Ballenegger pour formuler des recommandations.

Des craintes sont exprimées sur les conséquences d'un système de financement à la personne. En matière d'éducation des adultes, cela a conduit à l'apparition sur le marché d'une floraison de cours dont la qualité n'était pas contrôlable et qui était suscitée principalement par l'appât du gain.

8. L'effet des subsides individuels aux cotisations des caisses-maladie

(M^{me} Véronique Pürro Nicole (S) et M^{me} Janine Hagmann (L))

Les commissaires partagent dans les grandes lignes les recommandations de la CEPP. La CCG devra demander au Conseil d'Etat pourquoi il rejette la perspective d'appliquer aux bénéficiaires de l'OCPA et de l'Hospice Général les mêmes critères d'attribution de subsides qu'aux autres assurés à bas revenu. Il est également difficile de comprendre pourquoi le revenu déterminant varie selon la prestation sociale demandée. Il s'agit d'une inégalité de traitement difficilement acceptable. Il est louable qu'un groupe de travail réfléchisse au problème, mais il faudrait qu'il aboutisse. Elever les prestations aux niveaux fixés à l'OCPA coûterait toutefois très cher. Un autre point noir réside dans la difficulté de communication entre l'administration fiscale et les autres administrations dans l'entraide administrative. Il y a un problème informatique mais pas seulement.

La commission décide d'interroger le Conseil d'Etat à ce sujet également.

9. Les mesures d'amélioration de la vitesse des TPG, comme argument de promotion

(M^{me} Alexandra Gobet Winiger (S) et M. Ivan Slatkine (L))

Les lacunes constatées par la CEPP ont toujours cours. La définition de la complémentarité est toujours floue et les mesures consécutives le sont en conséquence. On ignore si le cadastre des perturbations est dressé, si le plan de mesures pour atteindre la vitesse commerciale prévue par la loi est fixé.

Il paraît tout à fait étonnant que les TPG aient perdu les données qui auraient permis d'évaluer l'efficacité des mesures prises. Le cas échéant, la commission de contrôle de gestion devra demander une évaluation pour les années où les données n'ont pas été perdues. La recommandation 6 visant à ce que les horaires prévus ne soient pas des horaires théoriques mais effectifs semble un minimum à respecter. La vitesse légale des 18 km/h prévue par la loi ne semble pas faire partie des objectifs pour les prochains quatre ans. Il est décidé de poser ces questions au Conseil d'Etat avant de décider de mesures.

Questions au Conseil d'Etat

3. L'évaluation des prestations de l'Administration fiscale aux yeux des contribuables, mandataires et collaborateurs

La gestion du personnel de l'administration fiscale cantonale semble être rendue difficile par la fuite des taxateurs vers le secteur privé. Peut-on recourir à des contrats de droit privé qui les maintiendraient dans leurs fonctions et cela dans l'intérêt des citoyens ?

4. Les emplois temporaires cantonaux pour chômeurs en fin de droits

La commission souhaite connaître la date de prise de position du gouvernement quant aux deux rapports de la CEPP sur le sujet, ainsi que sur celui du professeur Fluckiger.

7. Impact des subventions aux écoles de musique sur l'éducation musicale dans le canton

Demande du rapport provisoire sur l'enseignement musical non professionnel.

Refus du département, lequel préférerait ne donner que le rapport final.

8. L'effet des subsides individuels aux cotisations des caisses-maladie

9. Les mesures d'amélioration de la vitesse des TPG, comme argument de promotion

Le DJPT avait restreint la priorité des TPG aux feux. Comment le nouveau département compte-t-il instaurer une priorité générale conforme à la loi?

Les TPG ont-ils communiqué le cadastre des perturbations à l'Office des transports et de la circulation?

Quels sont les efforts de synchronisation proposés par les mandataires, respectivement ceux qui seraient déjà appliqués ? D'autres mesures sont-elles à l'étude? *Le Conseil d'Etat est prié de joindre les propositions des mandataires.*

Pourquoi les responsabilités financières Etat/TPG n'ont-elles pas été définies ?

Les TPG communiquent-ils maintenant les données RCT ? Si non, pourquoi ?

Si des données sur les gains de temps depuis 1989 ne sont pas disponibles, quelles sont celles qui le sont ? Pourquoi ne pourraient-elles être évaluées?

Quelles mesures ont été prises pour que l'horaire d'automne 2002 corresponde aux fréquences et déplacements réels ?

Audition du Conseil d'Etat

Afin de répondre aux questions listées ci-dessus, la commission de contrôle de gestion a auditionné le 12 mai 2003 une délégation du Conseil d'Etat, composée de M^{me} Martine Brunschwig Graf, conseillère d'Etat et de M. Robert Cramer, conseiller d'Etat et vice-président du Conseil d'Etat. M. Cramer était accompagné pour l'occasion de MM. Philippe Matthey, secrétaire adjoint du DIAE, Philippe Burri, directeur de l'OTC, et Olivier Caumel, ingénieur de l'OTC.

Dans un souci de clarté, nous reproduisons les questions ci-dessous en y ajoutant les réponses du Conseil d'Etat.

3. L'évaluation des prestations de l'Administration fiscale aux yeux des contribuables, mandataires et collaborateurs

Cette question n'a pas été abordée avec la délégation du Conseil d'Etat puisqu'en date du 12 juillet 2002 la commission de contrôle de gestion a reçu une réponse écrite du gouvernement. Dans ce document, M^{me} Micheline Calmy-Rey précisait que, face à l'attractivité du secteur privé, l'administration fiscale avait revalorisé la fonction de taxatrice et taxateur, avec des

possibilités d'avancement et de carrière. Depuis, les conditions de travail ont été améliorées avec des personnes spécialisées dans la réponse aux questions courantes du public, afin de ne pas surcharger les services spécialisés. L'introduction de la taxation à l'écran a également permis de faciliter les relations entre l'AFC, ses employés et le public. Enfin, la création d'une cellule « sociale » a offert aux contribuables en situation de détresse un accompagnement de l'AFC. La réponse du Conseil d'Etat se terminait par le rejet de la proposition de conclure des contrats de droit privé, afin d'éviter des distorsions salariales au sein de l'administration fiscale.

4. Les emplois temporaires cantonaux pour chômeurs en fin de droits

M^{me} Brunschwig Graf informe la commission que le DEEE a mis sur pied en mai 2002 un groupe de travail interdépartemental et tripartite. Un rapport validé par la Commission de surveillance du marché de l'emploi a été remis et sera transmis au Grand Conseil. M^{me} Brunschwig Graf souligne que les emplois temporaires répondent à deux objectifs difficilement compatibles: d'une part, il s'agit de permettre aux chômeurs en fin de droits de toucher à nouveau des allocations, et d'autre part il faudrait leur permettre, au travers de ces emplois, de se requalifier pour mieux correspondre aux attentes du marché de l'emploi. A la remarque d'un commissaire sur la lenteur d'application des recommandations de la CEPP, M^{me} Brunschwig Graf invoque le travail en commission tripartite, certes plus long, mais qui permet une concertation préalable, à même de garantir le succès des mesures adoptées. La commission remarque cependant que la seule réaction du DEEE a été la création d'une commission tripartite, alors que les deux rapports de la CEPP et le rapport Fluckiger donnaient des éléments suffisamment étayés pour une prise de mesures plus rapide.

7. Impact des subventions aux écoles de musique sur l'éducation musicale dans le canton

Ce thème n'a pas été traité par la commission, puisque le rapport Ballenegger a été distribué à l'ensemble des députés.

8. L'effet des subsides individuels aux cotisations des caisses-maladie

A ce sujet, les membres de la commission souhaitaient savoir l'état d'avancement de la mise en œuvre du revenu déterminant unique en matière de prestations sociales. M^{me} Brunschwig Graf informe la commission qu'un groupe de travail devrait rendre ses conclusions à la rentrée 2003, lesquelles devraient déboucher sur un projet de loi cadre sur le revenu déterminant unique.

9. Les mesures d'amélioration de la vitesse des TPG, comme argument de promotion

Cette question a déjà fait l'objet d'un courrier du DIAE, en date du 3 avril 2003, dans lequel les mesures adoptées étaient précisées. Cependant, M. Cramer a pu apporter aux commissaires des précisions supplémentaires. En matière de modification des signalisations lumineuses, sujet étudié par la CEPP, M. Cramer a repris à son compte les engagements de M. Ramseyer. Une troisième tranche de 5 millions de F est prévue au budget 2004, afin d'achever ce programme. Au plan institutionnel, M. Cramer précise que le contrat de prestation conclu avec les TPG intègre désormais la problématique du respect des remarques de la CEPP. M. Cramer souligne qu'un effort particulier a été porté sur l'amélioration de la vitesse commerciale, puisque ce paramètre a une influence décisive sur le taux de fréquentation des TPG.

Cependant, M. Cramer et M^{me} Brunschwig Graf tiennent à souligner que ces mesures, propres aux TPG, ne doivent pas être adoptées unilatéralement, mais en tenant compte également des autres moyens de transport. L'amélioration de la vitesse des TPG doit se faire en tenant compte des autres impératifs en matière de circulation.

Plus généralement, cette rencontre avec la délégation du Conseil d'Etat a permis d'insister sur la nécessité que le Conseil d'Etat réagisse à chaque rapport de la CEPP. En effet, sans réaction du gouvernement et, le temps passant, les rapports de la CEPP risquent de perdre de leur actualité, avec comme conséquence un travail conséquent réalisé en pure perte. M^{me} Brunschwig Graf, dont le département est rapporteur pour les études de la CEPP, s'engage à ce que chaque rapport fasse l'objet d'une prise de position du Conseil d'Etat, que celui-ci accepte de mettre en œuvre les mesures proposées ou que, dans le cas contraire, il explique les motifs ne permettant pas cette application.

Conclusions

Le temps écoulé depuis les rapports de la Commission d'évaluation des politiques publiques évoqués en le rapport 419 a permis qu'une partie des problématiques soit résolue par une action du Conseil d'Etat, valant prise de position sur les observations formulées.

Toutefois

- la prise de position du DEEE sur le rapport de la CEPP, afférant aux emplois temporaires cantonaux, est toujours attendue, de même que sur le rapport Fluckiger et le second rapport de la CEPP sur le traitement du chômage.
- le département de l'instruction publique doit encore tirer les conséquences du rapport afférent aux subventions aux écoles de musique et du rapport Ballenegger.
- des mesures d'amélioration de la vitesse des véhicules TPG, outre la modification des signalisations lumineuses, restent encore pouvoir être proposées.

Dans une prise de position du 15 mai 2003, M. Christophe Stucki, directeur général des TPG, indiquait ainsi:

« Il serait possible d'améliorer encore la vitesse des véhicules de transport public en augmentant le nombre et le kilométrage des voies réservées aux bus ainsi que le kilométrage de sites réservés à la circulation des trams. » (TG du 15 mai 2003.)

En conclusion, la commission de contrôle de gestion vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer cet objet au gouvernement en invitant le Conseil d'Etat à compléter sa détermination au sens des considérations exposées ci-dessus et à revenir devant le Grand Conseil.

ANNEXE I

Suivi des observations						
Année	Obs	Rés.	Non rés.	% rés.	% non rés.	
1990	145	107	37	74%	26%	
1991	145	73	72	50%	50%	
1992	170	111	59	65%	35%	
1993	199	141	58	71%	29%	
1994	129	83	46	64%	36%	
1995	138	59	79	43%	57%	
1996	188	92	96	49%	51%	
1997	91	42	49	46%	54%	
1998	79	35	38	44%	48%	
1999	99	38	61	38%	62%	
2000	153	69	84	45%	55%	
2001	171	72	99	42%	58%	
Total	1707	922	778	54%	46%	

Commission externe d'évaluation des politiques publiques



Tél.: (022) 327 55 16
<http://www.geneve.ch/cepp>
 Case postale 3937, 1211 Genève 3

Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée

Evaluation des mesures cantonales

↗?	↗?	↗?	
Assurance chômage fédérale 24 mois	Mesures cantonales 12 mois	Assurance chômage fédérale 24 mois	→? RMCAS

Genève, le 27 mars 2002

Annexe 8: suivi des recommandations de la CEPP de 1998

D'après la réponse écrite fournie par l'OCE.

Recommandation 1: assurer une prise en charge cohérente du chômeur dans le temps

Organiser un parcours d'insertion: la mise en place d'un parcours d'insertion individuel a fait l'objet d'une longue gestation. La nouvelle politique d'octroi en matière de mesures du marché du travail (MMT) a été approuvée par l'Office régional de placement (ORP) en février 2001. Un conseiller spécialisé en parcours d'insertion (CPI) évaluera les besoins de chaque demandeur d'emploi en actions de formation, en tous les cas au bout de quatre mois de chômage. Le même conseiller en personnel gèrera le dossier pendant toute la durée de l'indemnisation fédérale, y compris lorsque des MMT sont attribuées. Le CPI a aussi été adopté par les Mesures cantonales. Dès 2002, aucun demandeur d'emploi ne quittera les Mesures cantonales sans avoir été mis au bénéfice d'une ou plusieurs MMT, s'il n'a pas pu en bénéficier durant sa période d'indemnisation fédérale. La mise en œuvre de cette nouvelle politique reste à vérifier.

Proposer un contrat d'activité: Il n'y a pas de contrat d'activité du type proposé. Cependant, dans certains cas, des avenants au contrat d'emploi temporaire prévoient des actions de formation.

- Le passage, avant placement, par des prestations du type "bilan de compétences" est à l'étude. Le principe est acquis, mais il reste encore à régler le problème lié au paiement du salaire durant une mesure qui, le plus souvent, occupe à plein temps durant 3 à 5 semaines.
- Il n'y a pas d'évaluation semestrielle (voir commentaires sous recommandation 2). Il conviendrait de modifier la législation pour introduire des sanctions éventuelles aux demandeurs d'emploi qui ne respecteraient pas leur contrat d'activité.

Préciser le rôle de l'OCE

- Les conseillers en personnel ont plus de temps pour suivre les chômeurs, du fait de la diminution du chômage et de l'augmentation du nombre de conseillers.
- En raison de la réduction du nombre de chômeurs par placeur, les dossiers deviennent un élément central pour le suivi. Cependant, il subsiste de nombreux dossiers lacunaires et la pratique de suivi demeure inégale selon les conseillers..

Recommandation 2: impliquer davantage les services bénéficiaires pour augmenter les chances de réinsertion de la personne en emploi temporaire

Formuler clairement des besoins: un formulaire pratique d'annonce de poste a été mis à la disposition des services. Toutefois, il ne demande pas au service de mentionner les possibilités de développement professionnel et personnel.

Responsabiliser les services bénéficiaires : les procédures administratives ont été simplifiées. Les évaluations fournies par les services bénéficiaires se révèlent peu utiles. Elles apportent peu de valeur ajoutée, car elles ne comportent pas de commentaire et donnent des appréciations médianes, sans explication. Pour compenser, un suivi plus intensif a été mis en place avec le conseiller personnel au moyen d'entretiens réguliers et un entretien de bilan à la fin de l'emploi temporaire. Il est ainsi possible d'écartier des services bénéficiaires qui s'acquittent mal de leurs tâches. En général les petites entités font davantage d'efforts que les grandes pour intégrer et former les employés temporaires.

La prise en charge de la formation des demandeurs d'emploi, autre que celles à la place de travail, ne peut relever des services, mais aurait dû incomber au Centre de formation de l'Etat. Des

- XIV -

difficultés administratives jugées insurmontables par l'Office du personnel de l'Etat, liées au statut des employés temporaires, à des questions budgétaires et de temps ont empêché la mise en place d'une structure de formation telle que préconisée par la CEPP. C'est pourquoi, dès le printemps 1999, une ligne budgétaire dédiée à la formation des employés temporaires a été portée au budget de l'OCE (1,5 millions de francs selon le budget 2000). Les dépenses sont passées de 20'000.- en 2000 à plus de 100'000.- pour le 1^{er} semestre 2001, ce qui demeure marginal par rapport au budget alloué et aux personnes concernées (respectivement 12 et 37 cours attribués pour plus de 1'000 ETC).

Recommandation 3: établir un concept de placement

Générer davantage d'offres: dès septembre 1998, deux collaborateurs ont été engagés sous contrat d'emploi temporaire, qui ont eu pour mission d'aller dans les départements et les communes pour prospector des places de travail destinées aux employés temporaires et aux stagiaires. Aujourd'hui, les Mesures cantonales disposent d'environ 3'000 postes pour quelque 800 demandes d'emplois temporaires. Les conseillers en personnel poursuivent leur mission de prospection auprès des services avec qui ils sont en contact. Les postes les moins intéressants, en terme de débouchés ou de chance de réinsertion, sont moins souvent repourvus, et c'est désormais la qualité du placement qui est recherchée. Ceci est rendu possible à la fois par l'augmentation des postes disponibles mais aussi par la baisse du nombre de demandeurs d'emploi à placer et au fait qu'ils viennent s'annoncer un peu avant la fin de leur indemnisation, ce qui laisse plus de temps pour privilégier une allocation de retour en emploi ou, à défaut, un emploi temporaire formateur.

Etablir un concept de placement: les règles budgétaires définies permettent aux Mesures cantonales de répondre, à tout moment, à des questions de la direction du budget sur le coût réel de ces emplois temporaires au sein de l'Etat.

Les questions relatives à l'octroi de formations et à la sélection des offres de services sont traitées plus haut. Signalons qu'il est difficile de ne pas retenir les offres des services n'assurant pas de bonnes opportunités dans une optique de réinsertion. Il n'était pas possible, en 1998 et 1999, de refuser des opportunités, compte tenu des besoins importants qui existaient alors. Et si la situation s'est bien améliorée depuis 2000, il est souvent délicat de ne pas satisfaire des services qui avaient répondu présents à l'époque.

Recommandation 4: doter l'OCE de moyens suffisants

Pour ce qui concerne l'OCE, les **engagements** nécessaires ont été faits, dans le respect des normes édictées par le Seco. Pour ce qui concerne les Mesures cantonales, l'engagement de cinq conseillers en personnel et d'une secrétaire dans le but d'assurer la promotion des allocations de retour en emploi ont permis la mise en place d'une structure solide. Ont été également engagées une secrétaire à la section administrative et deux commis administratifs à 50%. Le nombre moyen de dossiers attribués à chaque conseiller satisfait aujourd'hui aux normes édictées, même s'il est encore l'un des plus élevés par rapport aux autres agences.

Mise à disposition d'outils informatiques: les outils nécessaires ont été acquis et le personnel a été formé. Cependant les statistiques nécessaires n'ont pu être établies de manière informatique que depuis le deuxième semestre 1999.

Mise à disposition de locaux: depuis janvier 2000, à l'exception de certains membres du secrétariat, chaque employé des mesures cantonales dispose de son propre bureau avec possibilité de fermer la porte, et par là d'assurer la confidentialité des entretiens.