

*Rapport présenté par la Commission externe
d'évaluation des politiques publiques*

Date de dépôt: 5 avril 2002

Papier

Rapport d'activité
de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Commission externe d'évaluation des politiques publiques



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

Rapport d'activité 2001

Table des matières

1. Evaluations terminées
2. Evaluations en cours
3. Quelques données concernant notre activité
4. Conclusions

Notre mission

Mettre en évidence et apprécier les effets des lois cantonales, puis faire des recommandations visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. En deux mots, voici la raison d'être de la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Instituée par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10), la CEPP est active depuis 1995.

1. Evaluations terminées

Une évaluation a été terminée en 2001. En voici brièvement les principaux résultats.

Politique cantonale d'encouragement aux études

Evaluation de la mise en œuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage

Le 18 décembre 1966, en adoptant la première loi sur la démocratisation des études, le peuple genevois institue la gratuité des études et l'octroi automatique d'allocations aux familles à revenu modeste. A ce titre, en l'an 2000, près de 40 millions de francs sont versés à quelque 5'000 étudiants et apprentis. La Confédération participe à cet effort en octroyant une subvention d'environ 5 millions de francs par année.

Par rapport aux autres cantons suisses, la politique genevoise se distingue par des allocations généralement plus élevées et son souci d'éviter des démarches administratives lourdes. Pour ne pas exclure les personnes mal informées et celles qui n'oseraient pas s'adresser au service compétent, la formule de demande est adressée directement à la plupart des bénéficiaires potentiels. Le droit et le montant de l'aide sont ensuite déterminés automatiquement, sur la base du revenu fiscal. S'appuyant sur une législation très précise et une informatique performante, l'attribution des aides est bien huilée, le service d'allocations d'études et d'apprentissage s'acquittant de sa tâche de manière très soigneuse.

L'accès aux études est conditionné avant tout par le milieu social et la formation des parents. Néanmoins, la politique d'encouragement a contribué à la démocratisation des études. Rares sont les jeunes qui renoncent à poursuivre une formation en invoquant des raisons financières (environ 0,5%). Relevons d'autre part que les conditions de vie ont peu d'influence sur le choix du type d'étude. Les quatre autres cantons dans lesquels le sondage genevois a pu être reproduit présentent des résultats analogues (au total, 4'236 jeunes ont été interrogés trois ans après la fin de leur scolarité obligatoire ou de leur maturité).

En règle générale, la situation financière pose peu de problèmes pendant les études si on excepte une partie des personnes qui retournent aux études. Un tiers des étudiants travaille régulièrement et la moitié durant l'été. Si les étudiants qui estiment avoir besoin d'une bourse travaillent davantage, la différence par rapport aux allocataires et aux autres étudiants est faible. En outre, le travail influe très peu sur l'assiduité aux cours.

Notre commission relève cependant une série de problèmes:

Des allocations qui ne tiennent pas assez compte des besoins réels

De manière générale, si le montant alloué à l'étudiant vivant chez ses parents est élevé comparativement aux autres cantons analysés, il semble plutôt serré pour l'indépendant, voire même insuffisant pour la personne retournant aux études. Les besoins (logement, nourriture, etc.) sont presque deux fois plus élevés chez les indépendants alors que l'allocation n'est augmentée que de 10% en cas de logement séparé.

Des effets d'exclusion

Sur la base des réponses des jeunes interrogés, on peut estimer qu'environ 5% des jeunes non allocataires démontrent un besoin réel d'allocation, même si leur situation financière n'est pas alarmante, les besoins essentiels étant couverts. Ces jeunes doivent travailler davantage pour gagner leur vie. Les facteurs suivants expliquent cette situation:

- Le système genevois conditionne l'octroi de l'allocation au revenu du répondant quels que soient l'âge et la situation de l'étudiant. Certains jeunes peuvent notamment être exclus lorsqu'ils ne sont pas soutenus par leurs parents. Ce problème ne se pose pas pour les apprentis.
- Du fait que le revenu déterminant le droit à l'allocation se fonde sur le revenu brut, certains jeunes sont exclus de manière peu équitable.

Des effets d'aubaine

Sur la base de leurs réponses au sondage, plus de 10% des jeunes allocataires semblent ne pas avoir réellement besoin d'une allocation. Il est vrai que ce sont souvent les parents qui touchent les allocations et que ces derniers n'ont pas été interrogés.

L'état-civil est un critère important pour définir le droit aux allocations. Or il correspond de moins en moins à la réalité économique de la famille. Ceci aboutit à des situations choquantes, par exemple lorsque le revenu du répondant est bien plus faible que celui du concubin et que l'allocataire est leur enfant commun. A l'inverse, lorsque deux parents sont séparés sans jugement, c'est le revenu du couple qui fait foi, ce qui exclut certains jeunes.

Des effets de seuil

Les allocations ne sont pas considérées comme un revenu sur le plan fiscal et les barèmes n'incluent pas les allocations versées aux autres enfants au sein du même ménage. Ainsi, grâce aux allocations, une famille ayant trois enfants suivant des études supérieures et disposant d'un revenu brut de 70'000.- se retrouve avec un revenu disponible supérieur à celui d'une famille dont le revenu est de 110'000.-.

Autres

- Le système légal d'indexation des barèmes et des allocations est inapproprié lorsque le taux d'inflation est faible mais persistant. Pour qu'il y ait indexation, il faut que l'indice genevois des prix à la consommation augmente d'au moins 1,5% sur une année. Ainsi, s'il augmente de 1,4% pendant dix ans, il n'y a pas d'indexation. En revanche, s'il augmente de 14% en une année, il y a indexation totale.
- Les allocations d'encouragement à la formation, ainsi que les exonérations des taxes universitaires ne sont pas incluses dans le montant déterminant la subvention fédérale, ce qui engendre un manque à gagner de plusieurs centaines de milliers de francs pour Genève. Or, à notre avis, la législation fédérale ne s'oppose pas à ce que ces montants soient également subventionnés.
- Près de deux tiers des jeunes affirment qu'ils ne demanderaient pas de prêt remboursable s'ils ne bénéficiaient pas d'allocation.

En conclusion, nous relevons que les principes généraux de la politique genevoise ainsi que leur mise en œuvre par l'administration sont appropriés, si on excepte notamment le traitement des personnes retournant aux études. Une série d'éléments méritent d'être améliorés,

en particulier pour mieux cibler cette politique. Dans cette optique, notre commission propose dix recommandations à l'intention du Conseil d'Etat.

2. Evaluations en cours

Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée

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

Trois types de mesures sont prévues:

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

En 2000, le canton a octroyé environ 57 millions de francs pour la mise en œuvre de ces mesures.

L'évaluation est centrée sur les impacts de ces mesures pour leurs bénéficiaires. Elle comporte trois axes principaux à savoir: les allocations de retour en emploi (du point de vue de la réinsertion des bénéficiaires et du risque d'effets non désirés), les impacts des emplois temporaires sur la réinsertion professionnelle, ainsi que les raisons qui expliquent pourquoi le chômeur n'a pas pu être réinséré plus tôt.

Les modules prévus dans le projet d'évaluation ont été effectués, à l'exception de l'analyse statistique comparative entre les cinq grandes villes suisses qui a pris un certain retard par rapport au programme prévu.

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

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

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

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

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

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

En avril 2001, ayant attribué un mandat à un groupe de travail en vue de proposer l'établissement d'un revenu déterminant unique pour toutes les prestations sociales, le Conseil d'Etat nous a fait part de ses soucis quant à la coordination entre ce mandat et notre projet. Il estimait qu'un revenu déterminant unique devrait faire disparaître bon nombre de problèmes de communication entre les services. Par mesure de précaution et même si les thèmes ne nous paraissent pas incompatibles, nous avons décidé d'attendre la reddition des résultats du groupe de travail prévue le 31 décembre 2001 avant de nous déterminer sur la suite donnée à notre projet.

Entre-temps, nous avons examiné des solutions adoptées par d'autres collectivités en Suisse et à l'étranger afin de garantir une transmission optimale des informations entre services lors de l'attribution de prestations sociales, tant du point de vue de l'efficacité de l'action administrative que de la protection des données. Deux cas ont été analysés: la Banque Carrefour pour la Belgique et le projet d'harmonisation et de coordination des prestations sociales au Tessin.

Evaluation des mesures de répression du travail sans autorisation de séjour

La Commission de contrôle de gestion a confié à notre commission une évaluation de la répression du travail clandestin aussi bien dans la perspective des travailleurs sans permis de séjour que de celle des entreprises qui les emploient. L'évaluation comporte cinq questions centrales:

- Quel est l'impact des sanctions infligées sur les intérêts des travailleurs?
- Quel est l'impact des sanctions infligées sur les intérêts des employeurs?
- Comment les acteurs concernés coordonnent-ils leur action pour identifier les employeurs et les travailleurs clandestins?
- Comment les autorités assurent-elles une égalité de traitement lorsqu'elles sanctionnent les clandestins et les employeurs (sanction pénale ou administrative)?
- Quels sont les flux d'information entre les acteurs chargés de la répression et les assurances sociales impliquées et le fisc?

Pour y répondre, il est prévu d'effectuer une centaine d'entretiens approfondis avec les acteurs impliqués, les clandestins et les responsables d'entreprises sanctionnées, un sondage écrit auprès des employeurs et une brève comparaison intercantonale.

Evaluation de la taxation des indépendants

Une taxation de qualité est donc essentielle pour assurer l'égalité de traitement entre contribuables indépendants. Elle contribue à une saine concurrence sur le marché en évitant de favoriser le contribuable qui tente de se soustraire à ses obligations fiscales. D'autre part, c'est notamment sur la base de cette taxation que le droit et le montant de différentes prestations sociales cantonales, communales et fédérales sont déterminés.

Cinq questions centrales ont été retenues:

- L'information comptable fournie par le contribuable est-elle suffisante pour établir une taxation de qualité?
- Les ressources disponibles et les moyens d'aide à la taxation sont-ils en adéquation avec la complexité des dossiers et les risques d'évasion fiscale?
- Les frais d'acquisition du revenu sont-ils traités de manière similaire, compte tenu de la spécificité de la profession et de la situation du contribuable?
- Quelle est l'incidence des différentes phases d'examen d'une déclaration sur la taxation finale (taxation, vérification de la qualité, réclamation, recours, contrôle)?
- Dans quelle mesure le taux élevé de rotation du personnel a-t-il une incidence sur la qualité de la taxation et quelle est son origine?

En fonction de la réponse à ces cinq questions, des pistes devront être examinées notamment quant aux obligations légales en matière de comptabilité, au rôle des fiduciaires, ainsi qu'à la possibilité d'utiliser des bases de données informatiques par profession, des coefficients expérimentaux, voire un système de taxation forfaitaire.

Compte tenu de la surcharge de travail de l'Administration fiscale cantonale en relation avec l'introduction de la nouvelle législation fiscale, notre commission a décidé de repousser le début des travaux à fin 2002.

Evaluation de la législation sur les démolitions, transformations et rénovations

Notre commission se pose une série de questions au sujet de la rénovation d'immeubles: mode de fixation et évolution des loyers, détermination des éventuelles aides financières aux propriétaires, coordination des différentes législations concernées. Nous nous intéressons également aux impacts de la loi sur le maintien de logements en ville, sur le degré d'entretien du parc immobiliers genevois et sur la réduction des coûts de rénovation. Qui sont les réels bénéficiaires de cette politique?

3. Quelques données concernant notre activité

En 2001, les seize commissaires se sont réunis à huit reprises en plénum. Le bureau, organe de préparation des décisions du plénum a tenu dix séances, alors que les groupes de travail qui pilotent les évaluations se sont retrouvés à 53 reprises.

Par ailleurs, la commission a engagé en décembre 2001 pour son secrétariat M. Christophe Kellerhals en tant qu'adjoint évaluateur, en remplacement de M. Marko Bandler, démissionnaire.

Plusieurs mandats externes ont été attribués en 2001.

- Politique cantonale de lutte contre le chômage: réalisation de 85 interviews auprès de bénéficiaires d'allocations de retour en emploi, d'entreprises et de conseillers en placement, analyse statistique comparative entre cinq grandes villes suisses, participation à un sondage comparatif auprès d'anciens bénéficiaires d'emplois temporaires dans le cadre du Programme national de recherche no 41.

- Communication services: présentation du système belge et d'un projet tessinois d'harmonisation et de coordination des prestations sociales.
- Répression du travail clandestin: interviews de travailleurs sans permis de séjour et d'employeurs (faisabilité).

Notre commission a fait l'objet de plusieurs présentations que ce soit dans le cadre de cours universitaires ou postuniversitaires ou lors de séminaires. Le modèle genevois d'évaluation a été présenté lors d'un congrès organisé par la Société suisse d'évaluation (SEVAL) concernant la mise en œuvre du nouvel article 170 de la Constitution fédérale concernant l'évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération. La CEPP a également été présentée dans le cadre d'un congrès de la Société française d'évaluation sur "l'évaluation à l'épreuve des territoires".

Signalons par ailleurs la parution de deux articles concernant la CEPP:

- Delley J.-D. (2001), L'évaluation législative entre rigueur scientifique et utilité pratique. L'expérience de la commission externe d'évaluation des politiques publiques du canton de Genève, in: Aux confins du droit: essais en l'honneur du professeur Charles-Albert Morand; éditions Helbing et Lichtenhahn.
- Sangra E. (2001), Art. 170 de la Constitution fédérale, Quelle expérience peut-on tirer au niveau fédéral de l'expérience genevoise en matière d'évaluation in: Bulletin SEVAL no 16, Juin 2001, Société suisse d'évaluation.

4. Conclusions

En alliant rigueur scientifique et utilité pratique, la CEPP a pour objectif de livrer des rapports d'évaluation présentant un diagnostic de qualité ainsi que des recommandations utiles.

Un récent rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (RD 419) présente le suivi qui a été donné aux recommandations figurant dans nos neuf premiers rapports.

Il est réjouissant de constater que dans leur ensemble, les recommandations de la CEPP ont été très bien suivies même si leur degré de réalisation est variable. Rares sont les recommandations qui n'ont pas été prises en considération.

Genève, le 28 mars 2002

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques

J.-D. Delley, président