

Réponse du Conseil d'Etat
à l'interpellation urgente écrite de Monsieur Claude Marcet :
«Préparation des budgets 2005, bis»

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 21 octobre 2004, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Préparation des débats sur le budget 2005 (bis)

Les subventions sont toujours un sujet de discorde. Pour éviter toute polémique, je demande au Gouvernement de répondre aux questions suivantes : Une réponse sur un tableau Excel envoyé à tous les députés serait appréciée (une colonne par question/réponse).

Colonne 1 : Bénéficiaire de la subvention.

Colonne 2 : Activité du bénéficiaire (réponse simplifiée suffit).

Colonnes 3 à 7 : Subventions des 5 dernières années.

Colonne 8 : Garantie de déficit accordée au bénéficiaire ; réponse : OUI/NON si OUI limite.

Colonne 9 : Contrôle effectué des objectifs annoncés et atteints par le bénéficiaire ; réponse OUI/NON si OUI date du dernier contrôle.

Colonne 10 : Le bénéficiaire octroie-t-il lui-même des subventions ou autres avantages de nature équivalente à des tiers (subventions à "double détente" - on ne veut pas montrer une subvention, alors on demande à un bénéficiaire de le faire, en augmentant sa subvention) : réponse OUI/NON, si OUI à qui ?

Colonne 11 : Nombre de salariés chez le bénéficiaire de la subvention.

Colonne 12 : Moyenne générale des salaires (y.c. charges sociales) de l'ensemble des salariés ou "bénévoles rémunérés".

Colonne 13 : Moyenne des trois plus hauts salaires (y.c. charges sociales).

Colonne 14 : Nombre moyen d'heures d'activité hebdomadaire du personnel salarié.

Colonne 15 : Nombre moyen de jours de vacances du personnel salarié.

Colonne 16 : Base légale de la subvention (loi votée par le Grand Conseil ou autre et date).

Colonne 17 : Date de l'échéance de la subvention, selon la base légale, ou autre.

Colonne 18 : Les activités du bénéficiaire entrent-elles dans un cadre cantonal (profit direct pour la population résidente) ou hors limites cantonales (sans profit direct pour la population résidente).

Colonne 19 : Des élus, communes/canton, figurent-ils dans les cadres rémunérés des bénéficiaires de la subvention OUI/NON.

Question subsidiaire : Des subventions sont-elles accordées par des "caisses noires" de l'Etat (enveloppes discrètes à disposition des Départements ou des Conseillers d'Etat ?) à des bénéficiaires qui ne figureraient pas sur les listes officielles ?

Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat entend souligner qu'il n'est pas en mesure dans le temps qui lui est imparti de répondre, sous forme d'un tableau en 19 colonnes et plus de 450 lignes, de manière aussi détaillée que le souhaiterait l'interpellant.

Il rappelle toutefois que le document présentant le projet de budget de la République et canton de Genève pour 2005, comme ce fut le cas les années précédentes, liste en ses pages 84 et suivantes les quelques 500 lignes budgétaires consacrées aux subventions accordées ou demandées, et ce pour les années 2003 à 2005. Ce document répond aux questions correspondant aux colonnes 1, 3 à 7, 16 et 17.

Quant aux autres points soulevés par l'interpellant, les départements les plus concernés par la problématique des subventions, à savoir le département de l'instruction publique, le département de l'action sociale et santé ainsi que le département de l'intérieur, de l'agriculture et environnement sont en mesure de donner les informations suivantes :

1. Le département de l'instruction publique

Dans le Projet de budget du département de l'instruction publique (dite « brochure chamois »), disponible sur le site internet à l'adresse suivante : (<http://www.geneve.ch/dip/biblio.html#pubfin>), le département explique chaque variation concernant les subventions dans l'exposé des motifs. En outre, le département donne toutes les informations lors de son audition par les deux commissaires rapporteurs de la Commission des finances. Ceux-ci

reçoivent une liste détaillée des bénéficiaires de subvention, y compris dans le cadre des fonds généraux.

Une série de directives, notamment sur les états financiers, exigent un certain nombre de contrôles de la part des fiduciaires en charge de la révision des comptes des institutions subventionnées par le département. Une de ces directives exige, en particulier, que l'arrêté du Conseil d'Etat du 22 décembre 1997 soit respecté. Ce dernier stipule que les salaires des collaborateurs et collaboratrices travaillant dans une institution subventionnée doivent être conformes à ceux de la fonction publique.

Depuis plusieurs années, le département de l'instruction publique a mis sur pied, pour son contrôle interne, un groupe « gestion des subventions » transversal au département. Sa mission est de doter le DIP d'une vision d'ensemble des subventions accordées auprès des organismes bénéficiaires.

Les objectifs du groupe sont: de coordonner l'information et la gestion des institutions subventionnées, de conduire les institutions à mettre en place une organisation et des instruments de gestion performants (indicateurs, contrôle interne), de développer des instruments partagés de gestion, de prévision et de contrôle, d'opérer l'analyse, l'orientation et le contrôle des fonds publics, de disposer de manière permanente et dans la durée des informations-clés relatives aux institutions et activités subventionnées.

Le groupe est formé des personnes responsables des subventions dans les différents services du DIP (SAFS, Culture, OJ, SAI, ESPO et OOF). Elles sont le lien entre les institutions subventionnées sous leur responsabilité et la direction générale des services administratifs et financiers (SAFs) et la Présidence. Ils communiquent leur analyse des informations reçues à la direction générale des SAFs afin que celle-ci soit en mesure de consolider les données dans des documents de synthèse pour la Présidence du DIP et le Grand Conseil dans le cadre de l'élaboration du projet de budget et des comptes.

En outre, l'ensemble des institutions de droit public et toutes les institutions privées subventionnées par l'Etat de Genève font l'objet d'une surveillance par l'Inspection cantonale des finances.

Enfin et pour répondre à la question subsidiaire de l'interpellant, l'ensemble des subventions versées par le département figurent en toute transparence dans le budget de fonctionnement dans la sous-rubrique 36 « subventions accordées ». Des prix scolaires peuvent être attribués au travers des fonds spéciaux publiés dans le bilan de l'Etat.

2. Le département de l'action sociale et de la santé

En ce qui concerne les réponses qui auraient pu figurer dans les colonnes 8 à 19, le département de l'action sociale et de la santé invite l'interpellant ainsi que toutes personnes intéressées, à consulter le secrétariat aux institutions subventionnées, rattaché au service financier du département.

Les missions assumées par ce secrétariat, créé l'an dernier, en réponse à la demande expresse du chef du département, correspondent très précisément aux préoccupations sous-jacentes à cette interpellation urgente écrite.

En effet, ce service est notamment chargé d'assurer un meilleur contrôle dans les attributions de subventions, ainsi qu'une plus grande transparence dans les relations avec les institutions subventionnées. Cette mission se traduit concrètement par l'exécution des tâches suivantes:

- apporter une expertise dans la négociation avec les institutions subventionnées;
- répertorier et mettre à jour les informations concernant les institutions subventionnées;
- mettre à disposition du Grand Conseil et du Conseil d'Etat les informations utiles au sujet des institutions subventionnées;
- analyser les données financières et relatives aux ressources humaines, ainsi que les activités des institutions subventionnées ;
- gérer les dossiers et analyser les nouvelles demandes de subventions.

3. Le département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement

Le département de l'intérieur, de l'agriculture et de l'environnement entend, en outre, préciser qu'il existe des subventions de type différent qui méritent, par conséquent un traitement différent :

- les subventions fédérales à redistribuer;
- les subventions instituées par une loi ou un règlement et qui font l'objet d'un financement spécial ou qui sont liées à des contrats de prestations;
- les subventions octroyées en vertu d'une décision formelle et inscrites dans une ligne budgétaire, versées généralement année après année;
- les subventions inscrites au budget sous la rubrique "subventions diverses" et qui sont octroyées en fonction d'une décision factuelle ou ponctuelle;
- les subventions faisant l'objet d'une demande de crédit spécifique pour une occasion ponctuelle et pour un montant particulier généralement important;

- les subventions accordées pour financer une opération ponctuelle et pour lesquelles le département demande à recevoir une contrepartie (p.ex: publication avec remise d'exemplaires).
- il arrive dans de rares cas que le département effectue un travail de soutien d'une opération; ces prestations ne sont alors pas facturées.

La méthode d'évaluation de l'opportunité et de la pertinence d'une subvention dépend du type de subvention.

En ce qui concerne les subventions répétitives, il s'agit généralement de financer des structures elles-mêmes. Le département passe avec les institutions concernées un accord de partenariat. Il y a négociation d'un contrat de prestations avec détermination des objectifs attendus, de la nature du travail à effectuer et des modalités de contrôle (suivi du contrat).

Concernant les subventions fédérales à redistribuer, les modalités d'attribution et de contrôle relèvent du droit fédéral appliqué directement.

Pour les subventions diverses, il existe un ensemble de cas dans lesquels le département dispose d'une base légale de portée générale pour leur octroi, par exemple la loi d'application de la loi fédérale sur la protection de l'environnement (K 1 70).

Les subventions accordées dans le cadre d'un financement spécial suivent les mêmes règles que celles qui émargent au budget d'un centre de responsabilité financé par l'impôt, elles dépendent d'une base légale.

Le critère de base pour l'octroi d'une subvention repose sur le fait que l'action envisagée par une personne privée, physique ou morale, soutient ou contribue à atteindre les objectifs de l'administration dans la matière considérée.

S'agissant de montants se chiffrant à plusieurs milliers de francs, le département exige un dossier complet comprenant notamment le but, la description de l'objet à subventionner et les informations nécessaires sur le financement de l'opération.

L'analyse du département porte également sur les aspects relatifs à la portée de l'action prévue, sa correspondance avec les orientations des politiques publiques et la proportionnalité du montant à octroyer avec les objectifs visés. En fonction de ces éléments, le département évalue sa participation et finalement rend une décision.

Le département se réserve le droit de demander des comptes après la manifestation. Dans les cas de garantie de déficit, les comptes sont exigés systématiquement.

Il est encore à noter que sur 150 millions (PB2005) plus de 140 concernent la mobilité et font l'objet de contrats de prestations.

4. Contrôle

Pour répondre aux questions liées au contrôle, le Conseil d'Etat relève que les rapports sur les comptes de l'Etat 2002 et 2003 de l'Inspection cantonale des finances (ICF) dressent un état de situation sur ce thème. L'ICF rappelle en particulier les principes de surveillance:

« La haute surveillance de l'Etat sur les entités para-étatiques est assurée par le Grand Conseil, ainsi que par le Conseil d'Etat. Pour exercer leur haute surveillance, ceux-ci disposent de plusieurs outils :

En premier lieu, les entités para-étatiques sont placées sous la surveillance des départements de tutelle (qui reçoivent annuellement les rapports d'activités, les comptes ainsi que les budgets prévisionnels fondant la demande de reconduction de la subvention). Ce contrôle de type permanent et continu s'inscrit dans le cadre des activités opérationnelles des institutions.

En second lieu, les entités para-étatiques sont soumises à la surveillance des organes de contrôle de l'Etat, soit l'Inspection cantonale des finances (ICF). Son contrôle est par nature ponctuel, par opposition à la surveillance permanente et continue des départements de tutelle. Dans le cadre de l'exécution de ses audits, l'ICF peut s'appuyer sur les travaux de fiduciaires externes mandatées à cet effet ».

Enfin, pour répondre à la question subsidiaire posée par l'interpellant, il existe un montant à disposition du Conseil d'Etat (au DASS) qui est inscrit au budget et par conséquent connu des députés.

A titre informatif, la rédaction de cette réponse a demandé 8 heures de travail administratif.

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'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Robert Cramer