



Rapport d'activité 1996

1. Fonctionnement général

1.1 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 entrée en fonction à partir du deuxième semestre 1995.

1.2 Le choix des sujets

La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat ou de la Commission des finances du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

Quatre sujets ont été retenus en 1996: 1) politique sociale du logement, 2) formation des personnes actives susceptibles d'obtenir un certificat fédéral de capacité, 3) relations entre l'Etat et les contribuables et 4) gestion et coûts de la politique d'hébergement des personnes âgées. Les quatre sujets retenus l'ont été en fonction du pouvoir d'autosaisine de la CEPP.

Pour choisir ses sujets, la commission observe l'évolution des activités de l'administration cantonale et récolte toute proposition de thèmes. Les critères de choix sont les suivants:

1. **Caractère problématique** d'une politique: les problèmes peuvent être perçus par les destinataires/bénéficiaires de la politique, l'administration ou les autorités ou rester non visibles parce qu'une coalition d'intérêts s'ingénie à les dissimuler.
2. **Importance financière** d'une politique en terme de charge budgétaire.
3. **Utilité**: les résultats prévisibles de l'évaluation doivent aboutir à des résultats originaux en vue de clarifier les conditions des choix politiques et de déboucher sur des améliorations concrètes ou des économies.

4. **Compétences spécifiques:** il doit s'agir d'un thème pour lequel la CEPP apporte une réelle valeur ajoutée grâce à ses connaissances méthodologiques, sa composition, ses moyens d'investigation, son indépendance ou sa connaissance du terrain.
5. **Moment opportun:** le thème ne doit notamment pas faire l'objet d'un projet de loi en discussion devant le Grand Conseil ou sur le point de lui être soumis ni d'études approfondies récentes ou en cours.
6. **Exemplarité:** les conclusions d'une analyse peuvent valoir au-delà du champ limité de l'objet en cause.

Une fois le thème retenu, le déroulement de l'évaluation comporte trois étapes principales, à savoir l'esquisse de projet, l'étude de faisabilité et l'évaluation elle-même. La commission peut renoncer à poursuivre son évaluation à la fin des deux premières étapes, si elle s'aperçoit que les critères de choix présentés ci-dessus ne sont pas remplis.

1.3 Organisation

Composée de seize membres, la commission est présidée par J.-D. Delley et assistée par un secrétaire permanent qualifié dans le domaine de l'audit et de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum, le bureau et les groupes de travail.

En 1996, les seize commissaires se sont réunis à dix reprises en plénum. Le bureau, organe de préparation des décisions du plénum a tenu seize séances, alors que les groupes de travail qui pilotent les évaluations se sont retrouvés à 38 reprises. L'organisation interne, les méthodes de travail et la logistique ont été mises au point en début 1996 et sont entièrement opérationnelles.

1.4 Mandats octroyés

La CEPP dispose d'un budget pour l'indemnisation de ses membres ainsi que pour la rémunération de ses mandataires. Pour chaque projet d'évaluation, une étude de faisabilité détermine quels sont les mandats pris en charge par les membres dans le cadre des groupes de travail ou par des mandataires externes. Tous les mandats internes et externes font l'objet d'une offre écrite comportant une proposition budgétaire maximale. Le montant final n'est payé qu'une fois que les résultats sont acceptés.

En 1996, quatre mandats externes ont été réalisés pour le compte de la CEPP, à savoir deux sondages auprès des bénéficiaires des politiques analysées (logement social et formation professionnelle) et deux études comparatives intercantoniales (coûts de construction des logements subventionnés et données statistiques et financières en matière de logement).

2. Missions d'évaluation

2.1 Politique sociale du logement

(nous nous contentons de résumer le mandat ainsi que ses conclusions, le rapport ayant été publié; il peut être obtenu auprès du secrétariat de la commission.)

Mandat

Il s'agissait d'analyser l'efficacité des mesures d'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement. L'évaluation devait répondre aux cinq questions suivantes:

1. Les encouragements étatiques contribuent-ils à augmenter le nombre de logements mis sur le marché?
2. Les encouragements étatiques contribuent-ils à abaisser le niveau des loyers pendant et après la fin du contrôle lié à ces mesures?
3. Les encouragements étatiques permettent-ils d'abaisser les coûts de construction des logements?
4. Quelles sont les caractéristiques des bénéficiaires des logements subventionnés?
5. Comment les autorités fixent-elles les conditions que doivent remplir les immeubles pour être subventionnés, ainsi que la part des loyers prise en charge par l'Etat?

Conclusions

La politique sociale du logement poursuit trois objectifs principaux, à savoir promouvoir la construction de nouveaux logements, mettre sur le marché des logements à loyer abordable et fournir des logements ayant des standards de qualité et de confort comparables au marché libre. Depuis quelques années, notamment en raison du changement radical du contexte économique qui semble perdurer et de la crise des finances publiques, la politique sociale du logement souffre de l'ambition de ces objectifs. Les principales faiblesses constatées sont les suivantes:

- La politique sociale du logement contribue à mettre sur le marché des logements dont les coûts de construction élevés réduisent l'impact des subventions et des exonérations.
- En raison de leur loyer et de barèmes élevés, la plupart des immeubles subventionnés récents ne sont pas accessibles à des locataires situés au bas de l'échelle des salaires (la part de subvention à la pièce qui a baissé est insuffisante pour compenser les loyers élevés).
- Il y a une dispersion de l'aide étatique. Certains locataires bénéficient de la subvention alors qu'ils n'en ont pas forcément besoin. Certains propriétaires bénéficient d'une exonération alors qu'elle n'est pas indispensable pour les inciter à construire.
- La politique sociale du logement engendre des dérogations socialement injustifiées privilégiant certains bénéficiaires de logements subventionnés.

La CEPP a établi seize recommandations à l'attention du Conseil d'Etat. Elles comportent les quatre volets suivants: 1) maîtriser les coûts de construction, 2) revoir le mode d'octroi de l'exonération fiscale, 3) éviter les dérogations et mieux informer et 4) établir un concept permettant de mieux cibler la politique sociale du logement.

2.2 Formation des personnes actives susceptibles d'obtenir un certificat de capacité

Mandat

L'évaluation porte sur la mise en oeuvre et les effets de l'art. 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle. Cet article permet aux personnes sans formation et aux élèves des écoles professionnelles privées d'être admises sous certaines conditions à l'examen de fin d'apprentissage. Il s'agit notamment d'établir un bilan des résultats de ces mesures, de mettre en lumière les facteurs qui ont favorisé, respectivement freiné la mise en oeuvre de ces dernières et d'apprécier ces résultats en fonction des besoins et des efforts consentis par le canton.

Délais prévus

Le rapport final sera soumis au Conseil d'Etat en mai 1997. Les conclusions figureront dans le rapport d'activité 1997.

2.3 Relations entre l'Etat et le contribuable

Mandat

Cette évaluation vise essentiellement à identifier et à répertorier les problèmes existants dans les relations avec les contribuables. Elle doit recenser les possibilités de mieux les satisfaire. Elle doit également permettre de déterminer à quel point les contribuables ont été effectivement touchés par les problèmes évoqués récemment par la presse. Sur la base d'un sondage auprès des contribuables et d'interviews de professionnels, l'évaluation aborde notamment les thèmes suivants:

- Appréciation de la déclaration
- Qualité des contacts avec l'Administration fiscale
- Eventuelles erreurs ou lenteurs
- Egalité de traitement
- Connaissance et appréciation des prestations de l'Etat en fonction des impôts payés

Délais prévus

Le rapport final sera soumis au Conseil d'Etat en juin 1997. Les conclusions figureront dans le rapport d'activité 1997.

2.4 Gestion et coût de la politique d'hébergement des personnes âgées

L'idée initiale était d'évaluer le rôle de l'Etat dans le contrôle et la gestion des maisons pour personnes âgées.

Trois interviews exploratoires ont été effectuées auprès de responsables de la question au sein du Département de l'action sociale et santé. Il est apparu que le Département élaborait

un projet de loi destiné à encadrer les homes pour personnes âgées. Prévoyant notamment une modification du financement des homes, il devait être soumis initialement au Grand Conseil en juin 1996. Par ailleurs, peu de temps après nos interviews, le Département a octroyé à un consultant externe un mandat proche des préoccupations de notre commission. Il s'agissait en particulier d'élaborer des standards de coût (y compris dans le domaine de la dotation en personnel), et d'uniformiser les outils de travail financiers et comptables. Dans ces conditions, la CEPP a décidé de suspendre son projet d'évaluation tout en continuant d'observer le développement de la question.

3. Premiers enseignements

L'année 1996 a été la première année complète de fonctionnement. Il est bien entendu trop tôt pour tirer un premier bilan des activités de la CEPP. Cependant, trois points principaux méritent d'être relevés.

1. C'est la commission elle-même qui a choisi ses mandats. La réalisation de l'audit global de l'Etat qui est intervenue simultanément à la première année d'activité de la CEPP explique probablement l'inexistence de mandats provenant du gouvernement. Le pouvoir d'autosaisine de la commission est donc extrêmement précieux et permet d'aborder des thèmes délicats qui n'auraient pas forcément été proposés par le Conseil d'Etat ou la Commission des finances. Cette faculté implique nécessairement une large marge de manoeuvre initiale pour jauger et circonscrire les projets d'évaluation.
2. La commission privilégie volontairement la qualité des résultats à la quantité. Une bonne évaluation nécessite plus de six mois de travail. En outre, lorsque la CEPP choisit elle-même ses propres sujets, il est nécessaire de prévoir suffisamment de temps pour délimiter la matière, gage du succès de l'évaluation. La durée maximale des études ne doit cependant pas excéder une année. Dans ces conditions, la CEPP compte produire environ trois rapports d'évaluation par an.
3. La commission se plaît à signaler l'ouverture ainsi que la bonne collaboration avec le Conseil d'Etat et les services qui ont fait l'objet des évaluations en 1996. Il a été possible d'accéder à l'ensemble des dossiers et des bases de données souhaitées. Dans la mesure où elles existaient, les informations désirées ont pu être obtenues. Il est vrai que dans certains cas les procédures ont été relativement longues. Le processus d'apprentissage en cours devrait cependant accélérer les choses.

Genève, le 26 mars 1997

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques

J.-D. Delley, président

