

COUR DES COMPTES

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LETTRE D'INFORMATION N°3

MAI 2015

Contenu

Actualités	1
2015 – Année internationale de l'évaluation	1
Chiffres-clés de la Cour des comptes pour l'année 2014	2
Dernières publications	2
L'intégration de l'activité d'évaluation dans le fonctionnement de la Cour des comptes	3
Politique de lutte contre les violences domestiques	4
Étude des trajectoires des chômeurs en fin de droits	5
Les contrats de prestations – un outil de mesure fiable?	6

Actualités

Chères lectrices, chers lecteurs, par le biais d'une lettre, la Cour vous informe périodiquement des actualités en matière de bonne gestion des entités publiques. Depuis le 1^{er} juin 2013, date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution genevoise, la Cour a élargi le champ de ses activités à l'évaluation des politiques publiques. La présente édition fait donc la part belle à cette thématique encore peu connue que nous vous invitons à découvrir par le biais de ces quelques pages.

2015 – Année internationale de l'évaluation

Sous l'égide des Nations-Unies, 2015 a été déclarée *l'Année internationale de l'évaluation*. C'est ainsi vers Genève que la Société suisse d'évaluation (SEVAL) s'est tournée pour organiser son congrès annuel qui aura lieu à l'Université (Uni Mail) les 3 et 4 septembre 2015. La SEVAL accueillera la Genève internationale par le biais du « *Geneva Evaluation Network (GEN)* » qui organisera la première journée consacrée au thème « *Evaluation Challenges for International Organizations: Capacity Development for Relevant and Utilization Focused Evaluation* ». La seconde journée s'intéressera à la problématique de l'indépendance dans les pratiques de l'évaluation. Les magistrats de la Cour des comptes interviendront, aux côtés du chef du Contrôle parlementaire de l'administration fédérale, dans un colloque intitulé : « *L'indépendance des organes d'évaluation: fondements et pratiques* ».

Plus de renseignements sur :

<http://www.seval.ch/fr/veranstaltungen/index.cfm>

Chiffres-clés de la Cour des comptes pour l'année 2014

- 49 objets traités, dont 12 ont abouti à la publication de 10 rapports distincts, le solde ayant fait l'objet d'examens sommaires ;
- 50 nouveaux dossiers ouverts, dont 39 communications citoyennes, 3 demandes d'autorités et 8 autosaisines ;
- 13.1 millions d'économies proposées par le biais de recommandations ;
- 1'108 téléchargements en moyenne par rapport publié durant l'année.

Dernières publications (<http://www.cdc-ge.ch>)

- 28.04.2015 : [Évaluation de la politique publique relative à la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits](#)
- 05.02.2015 : [Audit de gestion relatif au dispositif de gestion des déchets](#)
- 16.12.2014 : [Évaluation de la politique publique en matière de prostitution](#)
- 11.12.2014 : [Audit de légalité et de gestion du service de santé de l'enfance et de la jeunesse \(SSEJ\)](#)
- 11.12.2014 : [Audit de gestion relatif au dispositif du nouveau cycle d'orientation \(nCO\)](#)

L'intégration de l'activité d'évaluation dans le fonctionnement de la Cour des comptes

Depuis le 1^{er} juin 2013, date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution genevoise, la Cour des comptes s'est vu attribuer la tâche d'évaluer l'efficacité des politiques publiques. L'évaluation de politiques publiques vise à porter un jugement objectif sur la façon dont les autorités administratives gèrent leurs activités, leurs responsabilités et leurs ressources afin d'atteindre les objectifs fixés par le législateur. En d'autres termes, ce mode d'analyse évalue les structures et procédures administratives en fonction de leur capacité à encadrer, voire à résoudre une situation jugée politiquement comme problématique et nécessitant l'intervention des pouvoirs publics.

Concrètement, l'analyse de l'efficacité de l'intervention étatique s'effectue en deux étapes. Dans un premier temps, il s'agit d'évaluer l'influence qu'a l'action publique sur les individus visés par la politique publique concernée puis, dans un deuxième temps, de mesurer l'évolution des conditions de vie des individus censés bénéficier de la mise en œuvre de cette politique publique. L'amélioration du fonctionnement intrinsèque du secteur public ne constitue dès lors pas une fin en soi, mais plutôt une des conditions nécessaires, mais non suffisante, à la qualité de la prestation publique. L'évaluation des politiques publiques se démarque ainsi des orientations plus managériales qui visent principalement à s'assurer que les ressources de l'administration sont utilisées conformément aux règles en vigueur et que les résultats constatés sont proportionnels aux moyens mobilisés.

Au-delà de cette nouvelle logique d'analyse, la Cour des comptes a également adapté ses pratiques et ses procédures métier. En effet, bien qu'audit et évaluation aient comme principale finalité l'amélioration de la qualité des services publics, la

Cour a dû se familiariser avec une méthodologie issue principalement de la recherche en sciences sociales dont les outils, moins standardisés que ceux utilisés dans le cadre de l'audit, ne sont pas spécifiques au domaine de la surveillance et du contrôle.

Pour conduire les missions d'évaluation des politiques publiques, la Cour des comptes a ainsi engagé en été 2013 trois spécialistes de l'analyse des politiques publiques, tous au bénéfice d'une formation universitaire de niveau master ou doctorat.

Au sein de la Cour des comptes, l'audit et l'évaluation sont perçus comme des instruments d'analyse et d'appréciation complémentaires dans une optique d'efficacité et de progression de la gestion des services publics. Afin d'exploiter au maximum cette complémentarité, des collaborations entre équipes d'audit et d'évaluation ont été mises en place. À titre d'exemple, l'audit de gestion sur la mise en œuvre du nouveau cycle d'orientation (rapport no 83, publié en décembre 2014) a intégré deux questions à portée évaluative visant à mesurer l'impact des réformes scolaires du cycle d'orientation sur la prise en charge des élèves. De même, l'intégration d'un auditeur dans l'évaluation de la politique publique encadrant la prostitution (rapport no 85, également publié en décembre 2014) a permis d'analyser les modes opératoires des autorités administratives et des associations afin d'identifier des pistes d'économies possibles.

L'introduction de l'évaluation des politiques publiques correspond à un élargissement du champ d'activités de la Cour qui renforce de façon extrêmement positive son rôle d'instance de contrôle. En analysant les prestations étatiques selon leurs modes de production ainsi que leurs effets sur la population, la Cour des comptes dispose d'une vision globale du cycle de vie des différentes prestations étatiques et est ainsi à même d'identifier de nombreuses pistes d'amélioration du service public.

Politique de lutte contre les violences domestiques

En juillet 2014, la Cour des comptes a publié son premier rapport d'évaluation consacré à la politique de lutte contre les violences domestiques (rapport no 81). La loi sur les violences domestiques du 16 septembre 2005 vise à protéger les personnes victimes de violences exercées dans le cadre domestique et familial, qu'il s'agisse de violences physiques, psychologiques, sexuelles ou économiques. Les travaux de la Cour ont porté d'une part sur l'effectivité de la loi, à savoir le degré de mise en œuvre des principales mesures prévues ainsi que l'efficacité de celles-ci et, d'autre part, sur la coordination entre les différents acteurs du réseau et la pertinence des objectifs de la loi.

Il en résulte que certains objectifs de la loi sur les violences domestiques ne sont pas totalement atteints. En effet, au terme de ses recherches, la Cour a établi les principaux constats suivants :

- La problématique des violences domestiques n'est que peu prise en compte pour les personnes âgées ;
- Certaines formes de violences, telles que les violences psychologiques, restent difficilement détectables ;
- Le cahier des charges du délégué aux violences domestiques n'est pas en adéquation avec la définition du poste, trop d'importance étant accordée aux tâches de représentation au détriment des aspects stratégiques ;
- La planification de l'offre, telle que prestations de soins aux victimes et auteurs, hébergement, prestations de réinsertion, fait défaut ;
- Les chiffres de l'Observatoire des violences domestiques (statistiques) sous-estiment largement la réalité du phénomène et ne sont pas fiables. Dès lors, ils ne peuvent servir à piloter la politique publique.

Sur la base de ces constats, la Cour a émis 15 recommandations, dont 13 ont été acceptées, visant en priorité à remédier à ces problèmes de pilotage des politiques publiques, en proposant notamment de :

- Développer des outils destinés à l'information des personnes âgées sur la problématique des violences domestiques ;
- Développer un tableau de bord qui permette d'évaluer l'offre et la demande de places dans les foyers, la durée de l'hébergement et le suivi statistique des personnes prises en charge ;
- Fixer des objectifs et inclure des indicateurs dans les contrats de prestations permettant d'améliorer la prise en charge et le suivi des auteurs ;
- Informer le délégué de toute décision relative aux subventions accordées aux institutions concernées par les violences domestiques ;
- Redéfinir le cahier des charges du délégué afin qu'il se focalise sur la vision stratégique et le pilotage de la politique publique ;
- Assurer un suivi de la politique publique sur la base de données statistiques fiables.

La Cour a pris note de la récente décision du Conseil d'État de regrouper les thématiques de violences domestiques et de l'égalité au sein d'une même entité. Un tel regroupement ne faisait pas partie des pistes de recommandations envisagées par la Cour.

En savoir plus :

[Rapport no 81 sur l'évaluation de la politique de lutte contre les violences domestiques](#)

Étude des trajectoires des chômeurs en fin de droits

La Cour des comptes a récemment publié une évaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits (rapport no 87, publié en avril 2015). Afin d'évaluer de manière globale l'efficacité du dispositif mis en place dans le cadre de la loi cantonale en matière de chômage (LMC), la Cour a travaillé en collaboration avec l'Institut d'études démographiques et du parcours de vie de l'Université de Genève. Elle a ainsi confié à ce dernier la réalisation d'une étude statistique examinant l'impact des réformes de cette loi sur le retour en emploi des chômeurs en fin de droits, ainsi que sur leurs passages entre les institutions de prise en charge (assurance-chômage, aide sociale et assurance-invalidité).

Une fois les chômeurs arrivés en fin de droits, leur parcours peut prendre des formes très variées. Si certains retrouvent rapidement un emploi, d'autres bénéficient de mesures de réinsertion, s'inscrivent à l'aide sociale ou encore subviennent à leurs besoins grâce à leur fortune personnelle ou au soutien de leurs proches. Dans certains cas, ces situations sont temporaires, alors que d'autres sont de longue durée. Pour mener une évaluation globale du dispositif, il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble de ces situations et de leur évolution dans le temps. C'est pourquoi l'étude mandatée par la Cour s'est centrée sur l'analyse des trajectoires des chômeurs après leur arrivée en fin de droits.

Afin de prendre en compte l'évolution du dispositif, les chômeurs en fin de droits ont été regroupés en six cohortes, et l'étude compare les trajectoires de celles-ci. Chaque cohorte est composée de personnes arrivées en fin de droits durant une même période et ayant bénéficié d'un type de réglementation identique, soit des mêmes mesures et des mêmes conditions d'accès à celles-ci. La comparaison des cohortes permet de décrire comment les trajectoires des

chômeurs en fin de droits ont été influencées par les différentes révisions législatives.

Concrètement, l'étude a reconstitué, mois par mois, les trajectoires de toutes les personnes arrivées en fin de droits à Genève entre février 2007 et décembre 2012, soit 22'600 personnes, en combinant les données administratives fournies par quatre institutions¹:

- Le secrétariat d'État à l'économie (SECO) a fourni les données sociodémographiques concernant toutes les personnes arrivées en fin de droits durant la période étudiée. Sur cette base, les trois autres institutions ont extrait les éventuelles données en leur possession concernant les trajectoires de ces individus après leur arrivée en fin de droits.
- L'office cantonal de l'emploi (OCE) a fourni les données concernant les participants aux mesures prévues par la LMC (emplois temporaires, allocations de retour en emploi et emplois de solidarité).
- L'Hospice général a fourni les données concernant le recours des chômeurs en fin de droits au revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) et à l'aide sociale.
- Enfin, la Centrale de compensation AVS/AI a fourni les données concernant les revenus des activités professionnelles des personnes concernées, l'obtention de rentes AI et les décès.

Pour garantir la qualité scientifique de l'étude, un groupe d'experts a accompagné les travaux. Il incluait des représentants des institutions ayant mis leurs données à disposition, ainsi que de scientifiques experts dans l'analyse de trajectoire et l'analyse du

¹ Les données concernant le chômage sont considérées comme sensibles, et la mise en commun de fichiers administratifs est soumise à des conditions très strictes (notamment la destruction des données après leur exploitation). Cette opération a fait l'objet de contrats de protection des données entre chaque institution et les mandataires. En outre, les numéros AVS ont été fournis sous forme cryptée, rendant impossible toute identification des personnes concernées.

marché du travail. L'évaluateur de la Cour des comptes en charge de cette mission participait également à ce groupe afin d'assurer l'intégration de cette étude en lien avec les autres travaux d'évaluation conduits à l'interne.

Une telle étude s'avère novatrice à de nombreux égards. Elle se centre sur les chômeurs en fin de droits eux-mêmes plutôt que sur les institutions s'occupant de leur prise en charge, ce qui permet d'évaluer les passages entre les systèmes et l'interdépendance de ces derniers. Elle documente le parcours à moyen terme des chômeurs en fin de droits et non uniquement les situations qui suivent immédiatement l'arrivée en fin de droits.

Finalement, elle propose une analyse non seulement des chances de retour en emploi, mais aussi de la qualité de celui-ci, mesurée en termes de niveau de revenu et de durabilité.

En savoir plus :

[Rapport no 87 sur l'évaluation de la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droits](#)

Les contrats de prestations – un outil de mesure fiable?

Parmi les modalités de suivi des subventions, l'instrument souvent utilisé est le contrat de prestations qui contient des objectifs, valeurs-cibles, indicateurs, soit autant d'éléments œuvrant à rendre compte de la délivrance de prestations par l'entité subventionnée.

Recourir aux contrats de prestations n'est toutefois pas une démarche anodine: il s'agit en effet d'une part de responsabiliser le bénéficiaire de fonds publics et, d'autre part, de mettre en place des instruments permettant la mesure de réalisation des prestations par les entités subventionnées. Le contrat est résolument un outil poursuivant la finalité de

renseigner sur la performance, assignant des objectifs liés aux prestations, dont la réalisation est indiquée par le biais d'indicateurs et de valeurs-cibles.

Dans ce contexte, la définition d'indicateurs censés rendre compte de l'atteinte d'objectifs d'une politique donnée est tout sauf évidente. Si, *a priori*, les objectifs sont malaisés à définir, en effectuer l'évaluation *a posteriori*, dans le cadre d'une évaluation de performance et contrôle de gestion, est encore plus complexe.

Les contrats de prestations dans le canton de Genève

Dans le canton de Genève, la *loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF)* ainsi que son règlement d'application (RIAF) définissent les modalités liées à l'obtention et au suivi d'aides et d'indemnités financières auxquels s'ajoute une directive transversale qui, entre autres mesures, prévoit l'examen périodique de toutes les subventions et définit les différentes échéances et types de contrôles à effectuer par celui qui octroie les fonds.

Les limites inhérentes aux contrats de prestations sont de plusieurs ordres :

Fixation d'objectifs, indicateurs et valeurs-cibles

Si les prestations et les objectifs sont facilement convenus entre les parties, parce que ressortant directement des buts de l'entité subventionnée, la fixation des indicateurs et des valeurs-cibles ne va, en revanche, pas de soi. Comme ceux-ci dépendent à la fois des objectifs du subventionné (définis selon les statuts de l'association) ainsi que du bailleur de fonds (définis selon la prestation publique), il n'est pas toujours évident de concilier des attentes qui peuvent être différentes.

Un autre élément important réside dans le ratio asymétrique entre fonds publics (la majeure partie) et recettes propres dans le financement d'une institution. Afin de rétablir un certain équilibre et obliger le subventionné à rechercher des fonds, les pouvoirs publics peuvent décider d'inscrire dans le contrat une valeur-cible de part de financement extérieur aux

pouvoirs publics qui devra être atteinte de manière progressive.

Enfin, aux contraintes liées aux parties au contrat peuvent s'ajouter des contingences externes. Sur la base de ce constat, les valeurs-cibles ne peuvent être fixées de manière trop ambitieuse, faute de ne jamais pouvoir être atteintes. Il s'agit là d'un biais qui soulève la question de la pertinence de l'indicateur et de sa valeur-cible.

Relation entre le bailleur de fonds et le subventionné
Dès lors et quand bien même l'État reste le principal bailleur de fonds d'une entité, il ne peut pas s'immiscer directement dans sa gestion. Cette situation illustre bien la position délicate qui est celle du bailleur de fonds : d'un côté, il doit s'assurer que les fonds qu'il octroie soient utilisés selon les modalités du contrat de prestations; d'un autre côté, il ne peut être trop intrusif, car les fonds qui sont alloués, même partiellement, visent à réaliser les objectifs d'une politique publique voulue par le bailleur de fonds.

Organisation de l'entité subventionnée
Les contrats de prestations incluent des dispositions régissant l'organisation du subventionné. Cependant, la taille de l'entité subventionnée et le peu de collaborateurs à sa disposition ne permettent pas toujours de garantir le respect de ces obligations qui font référence, le plus souvent, au système de contrôle interne.

Les contrats de prestations et leur surveillance au niveau fédéral

La loi fédérale sur les subventions (LSu – 616.1) n'impose pas de forme particulière à l'octroi d'aides financières ou d'indemnités, les subventions pouvant être allouées tant par simple voie de décision que par le biais d'un contrat de droit public.

Quelle que soit la forme de l'octroi de subvention, le bailleur de fonds doit s'assurer que la subvention permettra d'atteindre le but recherché de manière efficace et économique, vérifier avant de déterminer le montant de l'aide financière que les efforts

d'autofinancement et les autres possibilités de financement ont été pris en compte, s'assurer que le bénéficiaire exécute la tâche conformément aux dispositions en la matière et qu'il respecte les conditions légales. Ces différentes obligations ont pour objectif d'inciter les offices à mettre en place un concept de surveillance pour les contrats de prestations.

Les offices fédéraux accordent une grande importance à la relation de partenariat avec les institutions bénéficiaires de subventions. Cette relation, axée sur la confiance, est primordiale mais a parfois pour conséquence de reléguer l'activité de surveillance au second plan. Le concept de surveillance est ainsi très souvent sommaire et se concentre sur le contrôle formel des documents fournis par le bénéficiaire de subvention aux stades de la requête (définition du contrat de prestations) et du rapport final.

En définitive, le contrat de prestations est un outil dont l'objectif est de renseigner sur le résultat de la politique publique en matière de performance. L'expérience démontre cependant que l'utilisation de ce type d'outil ne permet pas toujours d'atteindre cet objectif.

En savoir plus :

[Article publié dans l'Expert-comptable suisse 2014/11, disponible sur le site de la Cour](#)



Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes - CP 3159 - 1211 Genève 3

tél. 022 388 77 90 - fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch>

Pour recevoir la prochaine édition de la lettre d'information, nous vous invitons à vous inscrire sur le site internet de la Cour des comptes : <http://www.cdc-ge.ch/fr/newsletter.html>