



Rapport d'activité 1997

Table des matières

1. Evaluations terminées	2
2. Evaluations en cours	7
3. Quelques données concernant notre activité	9
4. Suivi de nos recommandations	9
5. Conclusions	10

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. Evaluations terminées

Trois évaluations ont été terminées en 1997. Les rapports peuvent être obtenus auprès du secrétariat de la commission. Voici brièvement les principaux résultats.

Politique sociale du logement

Evaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997

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.

Constats

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:

Erreur! Signet non défini. 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.

Erreur! Signet non défini. En raison du niveau de leurs loyers 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).

Erreur! Signet non défini. 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.

Erreur! Signet non défini. La politique sociale du logement engendre des dérogations socialement injustifiées privilégiant certains bénéficiaires de logements subventionnés.

Les recommandations adressées au Conseil d'Etat

Notre commission a établi quatorze recommandations qui comportent quatre volets: maîtriser les coûts de construction, revoir le mode d'octroi de l'exonération fiscale, éviter les dérogations et mieux informer, établir un concept permettant de mieux cibler la politique sociale du logement.

A. Coûts de construction

1. Favoriser les projets d'immeubles les plus économiques en les mettant en concurrence.
2. Eviter de compenser des coûts de construction élevés par des subventions plus importantes et de pénaliser ainsi les constructions économiques.

3. Introduire de nouvelles méthodes d'évaluation du coût des immeubles basées sur le prix au m² de plancher.
4. Etablir une pleine transparence quant aux standards utilisés en matière de coût, de qualité et de confort des immeubles subventionnés et rendre publics les dossiers des immeubles à subventionner.
5. Associer plus tôt l'Office financier du logement à l'élaboration du projet et lui donner la tâche de favoriser des économies d'échelle.

B. Mode d'attribution de l'exonération fiscale

6. Se conformer à l'art. 15 de la loi générale sur le logement en déterminant dans chaque cas si l'exonération est accordée, et, le cas échéant, sa quotité.
7. S'assurer de la légalité et de l'opportunité de la répercussion sur les loyers des montants acquittés par le propriétaire d'un immeuble subventionné en raison de l'impôt fédéral direct.
8. Etablir à quel point le propriétaire d'un immeuble subventionné est imposé, avant de l'autoriser à compenser la diminution de son exonération en augmentant les loyers.
9. Déterminer les conséquences de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs qui n'admet plus l'exonération fiscale des propriétaires d'immeubles subventionnés à partir du 1er janvier 2001.

C. Dérogations et information

10. N'édicter des mesures dérogatoires en faveur de certains locataires que dans des cas exceptionnels, conformément au texte de l'art 31A al.3 de la loi générale sur le logement et énumérer limitativement dans le règlement d'application les différentes situations autorisant des dérogations.
11. Etudier l'opportunité des exceptions prévues par les articles 13 et 20 du règlement d'application en faveur du personnel des entreprises qui ont participé financièrement à la construction de l'immeuble, des bénéficiaires de fonds de prévoyance et des coopératives d'habitation.
12. Examiner la légalité et l'opportunité des pratiques dérogatoires lors de l'attribution des logements neufs aux locataires dont le revenu déterminant dépasse 75% du barème d'entrée.
13. Informer l'ensemble des bénéficiaires de logements subventionnés sur la part de leur loyer prise en charge par l'Etat.

D. Concept permettant de mieux cibler la politique sociale du logement

14. Etablir un concept qui répond aux questions suivantes: 1) à quelles catégories de la population cette politique est-elle destinée et à qui elle ne l'est pas? 2) dans quelle mesure les standards de qualité et de confort doivent-ils être différents entre les HBM, HLM et les immeubles en loyer libre? 3) la politique sociale du logement qui engage l'Etat sur une longue durée doit-elle jouer un rôle conjoncturel en soutenant le secteur genevois de la construction, voire en évitant que certains acteurs de la construction ne tombent en faillite? 4) faut-il compenser la suppression de l'exonération fiscale prévue pour 2001 en raison de la loi fédérale sur l'harmonisation fiscale? 5) faut-il, comme le permet la loi générale sur le logement, affecter davantage de moyens dans la rénova-

tion de logements, pour autant que leurs loyers finaux restent inférieurs à ceux des nouveaux logements subventionnés?

Politique de formation des personnes actives non qualifiées

Evaluation de la mise en oeuvre de l'art. 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997

Les adultes non formés ont la possibilité d'obtenir un certificat fédéral de capacité (CFC). L'art. 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle leur permet de s'inscrire aux examens de fin d'apprentissage s'ils ont exercé la profession pendant une période équivalente à au moins une fois et demie celle qui est prescrite pour l'apprentissage. Les cantons mettent en oeuvre cette disposition et, le cas échéant, proposent des mesures propres à faciliter la préparation des examens.

Constats

Les bénéficiaires de l'art. 41 sont en général moins exposés aux risques de chômage et prennent davantage de responsabilités. En outre, presque tous les bénéficiaires d'un CFC au moyen de l'art. 41 renouvelleraient l'expérience si elle était à refaire. La CEPP constate cependant quatre problèmes majeurs pour les bénéficiaires potentiels:

1. Absence d'une politique claire en matière de formation professionnelle de base pour les adultes qui soit adaptée aux besoins de ces derniers et à ceux des entreprises. Il en résulte, par exemple, que le rôle des écoles professionnelles n'est pas défini. Trop souvent, le candidat doit subir un "parcours du combattant" pour franchir les étapes de sa formation. En outre, l'organisation des filières est compliquée, lourde en termes administratifs et insuffisamment transparente quant aux coûts.
2. Selon les branches économiques, inégalité entre les bénéficiaires potentiels de l'art. 41, dans l'existence de cours adaptés à leurs besoins et la possibilité de les suivre. En général, des filières de formation ne sont mises en place qu'en réponse à une pénurie sectorielle de personnel qualifié.
3. Selon les secteurs et les entreprises, inégalité de traitement entre les bénéficiaires potentiels de l'art. 41, tant dans la prise en charge des frais d'écologie que des pertes de salaires. En outre, l'adulte inséré dans une classe d'apprentis ne paie pas d'écologie au contraire de celui qui fréquente des cours organisés dans le cadre d'une filière de formation.
4. Inégalité entre les entreprises quant aux possibilités d'encourager l'utilisation de l'art. 41, à moins de se trouver dans une des rares branches économiques organisées en la matière. D'une part, il est en règle générale plus difficile pour les petites entreprises de se séparer temporairement d'un collaborateur afin de lui permettre de se former. D'autre part, elles disposent souvent de moins de ressources pour financer les formations.

Les recommandations adressées au Conseil d'Etat

La CEPP formule quatre recommandations.

Elles visent à encourager la mise en place de nouvelles filières de formation adaptées aux caractéristiques des candidats au bénéfice de l'art. 41, à consolider les filières actuelles et, à moyen terme, à augmenter significativement le nombre de CFC obtenus grâce à l'art. 41 par des personnes en emploi non qualifiées.

1. Définir une politique active de promotion de la formation prof. selon l'art. 41

- a) en la reconnaissant formellement comme une formation de base,
- b) en fixant des objectifs ambitieux concernant le nombre de CFC à délivrer,
- c) en examinant tous les moyens à disposition pour atteindre ces objectifs.

2. Faciliter la mise en oeuvre de cette politique

- a) en créant à l'intérieur de l'Office d'orientation et de formation professionnelle (OOF) une unité administrative, reconnue comme centre de compétence et de coordination en matière d'art. 41;
- b) en systématisant la coordination des activités et actions de l'OOF et de l'Office cantonal de l'emploi, ainsi, qu'au niveau fédéral avec l'OFIAMT, notamment dans l'application des mesures actives prévues par la loi fédérale sur le chômage;
- c) en attribuant au Centre d'enseignement professionnel technique et artisanal (CEPTA) et aux Ecoles supérieures de commerce la formation des adultes en vue de passer les examens selon l'art. 41; le cas échéant, l'OOF peut confier cette mission à d'autres écoles ou institutions de formation plus performantes;
- d) en mettant à disposition du Conseil central interprofessionnel (CCI) les moyens institutionnels et matériels nécessaires pour assurer véritablement son rôle de plate-forme entre l'Etat, les partenaires sociaux et les instituts de formation; par l'intermédiaire du CCI, il appartient aux entreprises et associations professionnelles d'identifier et de promouvoir, avec les instituts de formation, des cours de préparation selon l'art. 41, particulièrement dans les secteurs où il existe des gisements d'emplois;
- e) en s'assurant que des "chefs de projets" soient désignés par l'OOF en accord avec le CCI pour mettre sur pied et suivre les filières de formation;
- f) en confiant à l'OOF la responsabilité de bâtir une stratégie d'information et de promotion de l'art. 41 en collaboration avec le CCI et les institutions de formation.

3. Rendre la formation plus adaptée aux besoins des candidats

- a) en introduisant un bilan de compétence,
- b) en mettant préalablement les candidats à niveau,
- c) en généralisant un plan de formation modulaire, un suivi et un encadrement des candidats à l'art. 41,
- d) en mettant sur pied un système d'évaluation des programmes de cours et de l'enseignement,
- e) en introduisant une formation spécifique et continue des enseignants chargés de l'éducation des adultes.

4. Assurer un financement équitable

- a) en garantissant, en matière d'écolage, la gratuité des cours,
- b) en élaborant un système généralisant les compensations financières destinées aux entreprises, quelle que soit leur taille, pour compenser les pertes de gain (recommandation adressée aussi bien au Conseil d'Etat qu'aux partenaires sociaux).

L'Etat et ses contribuables

Evaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale aux yeux des contribuables, de leurs mandataires et de ses collaborateurs

Sur la base d'un sondage auprès des contribuables genevois et vaudois ainsi que d'interviews de professionnels, cette étude visait essentiellement à identifier et à répertorier les difficultés existant dans les relations entre les contribuables et l'Administration fiscale.

Constats

Les constats de la CEPP peuvent être résumés en cinq points principaux:

1. Une déclaration fiscale trop compliquée: près de 50% des contribuables genevois la font établir par des mandataires rétribués. Les contribuables qui la remplissent eux-mêmes consacrent chaque année en moyenne six heures à cet effet.
2. Des contacts de qualité et des réponses claires: les relations avec les collaborateurs de l'administration fiscale sont bonnes. Les résultats sont moins favorables en ce qui concerne les temps d'attente au guichet et au téléphone ainsi que les délais de réponse aux requêtes écrites. Des lacunes ont également été constatées dans le domaine de la communication. Ainsi, de nombreuses déductions possibles ne sont pas mentionnées dans le guide qui accompagne la déclaration.
3. Un pourcentage d'erreurs préoccupant: au sujet de la qualité du travail, près de 7% des contribuables constatent une ou plusieurs erreurs concernant leur déclaration, en moyenne annuelle. Parmi ces personnes, 16% ont découvert des erreurs en leur faveur. Le taux annuel d'erreur aux yeux des contribuables est presque deux fois plus élevé que dans le canton de Vaud.
4. Une administration extrêmement compartimentée: le cloisonnement entre les services est perceptible à l'intérieur comme à l'extérieur de l'administration, non seulement par les professionnels, mais également par une part importante des contribuables. Les taxateurs sont très spécialisés. Il y a des problèmes de classement des dossiers. Leur circulation est lente et difficile. Le contribuable n'a pas en face de lui un répondant, capable de traiter l'ensemble de ses problèmes et qui a la responsabilité de tout son dossier.
5. Un sentiment d'inégalité de traitement parmi les contribuables en particulier parmi les cadres et les hauts revenus: l'image d'impartialité de l'administration fiscale n'est pas assurée.

Les recommandations adressées au Conseil d'Etat

Après avoir comparé différents systèmes de taxation et de perception, notre commission retient deux directions principales: la mise à l'étude de la faisabilité de l'imposition à la source de tous les salariés et des adaptations majeures du système actuel.

- 1. Faire faire, une étude technique analysant la faisabilité d'une imposition à la source généralisée à l'ensemble ou à une partie des salariés à Genève.**
- 2. Attribuer à chaque taxateur un portefeuille "contribuables"**
 - a) en confiant au taxateur durant trois ou quatre ans la taxation d'une série de contribuables depuis la saisie de la déclaration jusqu'à l'envoi des rappels,

- b) en lui offrant la possibilité de se référer à des spécialistes en cas de problème technique compliqué ou inhabituel (ex. titres, assurances, etc.),
- c) en supprimant certains services spécialisés,
- d) en formant intensivement les taxateurs de manière à ce qu'ils deviennent plus polyvalents.

3. Confier un mandat externe analysant la qualité de la taxation de ces deux dernières années

4. Simplifier la déclaration fiscale

- a) en envoyant à chaque contribuable une déclaration adaptée à sa situation,
- b) en simplifiant radicalement la forme de la déclaration (forfaitisation plus importante des déductions, suppression de la colonne fédérale, amélioration de la présentation et du graphisme de la déclaration, adjonction de couleurs, utilisation d'une terminologie à la portée de tous les contribuables ayant terminé leur scolarité obligatoire, adaptation du guide pour remplir la déclaration).

5. Améliorer les relations avec le contribuable

- a) en établissant un délai de réponse de 60 jours au-delà duquel la plupart des requêtes du contribuable sont considérées comme acceptées,
- b) en examinant systématiquement quelles sont les possibilités existantes pour résoudre un maximum de cas par téléphone plutôt que par écrit,
- c) en mettant sur pied une ligne téléphonique permanente lors de la période de remplissage de la déclaration fiscale et lors de l'envoi de la taxation,
- d) en diffusant systématiquement et gratuitement les circulaires auprès de l'ensemble des personnes, organismes et sociétés intéressées,
- e) en introduisant un avis de situation concernant les paiements,
- f) en expliquant précisément les raisons pour lesquelles l'AFC rectifie une déclaration,
- g) en instituant une mensualisation de l'impôt fédéral direct,
- h) en renouvelant régulièrement le sondage effectué pour apprécier l'évolution de la qualité des prestations de l'AFC.

2. Evaluations en cours

Quatre évaluations ont été lancées en 1997. Leurs conclusions sont attendues pour le deuxième semestre 1998.

2.1 Adaptation des effectifs des services à l'évolution de leurs tâches

Certains services de l'Etat sont confrontés à des tâches dont le volume varie fortement, par exemple en fonction de la conjoncture, d'une informatisation ou de missions nouvelles qui leur sont attribuées. L'évaluation doit répondre notamment à cette question: pourquoi y a-t-il aussi peu de transferts de personnel entre les services? Elle analyse les mécanismes d'adaptation entre, d'une part, la variation du volume de travail, de la nature des tâches et des moyens d'un service et, d'autre part, l'évolution de ses effectifs. L'étude tient compte de la possibilité de recourir à des mandataires externes, aux emplois temporaires, aux bénéficiaires du RMCAS, à des intérimaires, etc. Sont notamment examinées la définition et l'anticipation des besoins en personnel, la formation du personnel, la promotion de la poly-

valence, la rationalisation des tâches, l'informatisation et la gestion des horaires de travail. Dans une première phase, l'idée est d'examiner deux services, en particulier en interrogeant les cadres et les collaborateurs. Dans une seconde phase, il s'agit de vérifier les résultats obtenus auprès d'autres services.

2.2 Politique cantonale d'emplois temporaires

Le canton de Genève finance des emplois temporaires cantonaux dont une des fonctions est de permettre à leurs bénéficiaires de renouveler leurs droits aux indemnités fédérales de chômage. Jusqu'à présent, on ne s'est pas véritablement préoccupé des effets de cette mesure sur les chômeurs, en particulier en matière de réinsertion professionnelle. D'autre part, on connaît mal les incidences de cette politique sur les employeurs qui sont en général des collectivités publiques. Notre commission se pose de multiples questions au sujet de cette législation qui a été modifiée en juin 1997 pour être adaptée à la législation fédérale. L'évaluation doit permettre de proposer des améliorations pour la mise en oeuvre de la nouvelle loi, les mécanismes de placement et d'accompagnement des bénéficiaires n'ayant pratiquement pas été touchés par les récentes modifications. D'autre part, ce projet vise à fournir une série d'informations pour l'évaluation expressément prévue par la nouvelle loi cantonale après deux ans d'application et que le Conseil d'Etat a d'ores et déjà confiée à la CEPP.

2.3 Politique énergétique des Services Industriels

L'analyse porte sur les questions suivantes: dans quelle mesure les SI se sont-ils conformés aux principes de la politique cantonale de l'énergie en accomplissant leurs tâches? le respect de ces principes est-il compatible avec la mission d'approvisionnement confiée aux SI par la Constitution cantonale? si non, à quelles conditions cette compatibilité est-elle possible? Le projet s'inscrit dans le contexte des bouleversements que vont connaître prochainement les marchés de l'électricité et du gaz. Il tient compte également du rôle et de la coordination avec l'Office cantonal de l'énergie. Avec ce projet, la CEPP devrait être en mesure de formuler des recommandations sur la nature des rapports à établir entre l'Etat et les SI dans le futur contexte énergétique.

2.4 Politique cantonale en matière de déductions fiscales

L'évaluation "l'Etat et ses contribuables" a mis à jour différents problèmes concernant les déductions fiscales, ce qui a incité notre commission à poursuivre ses investigations dans ce domaine. Les interrogations à la base du présent projet d'évaluation concernent les aspects financiers (manque à gagner pour l'Etat), la mise en oeuvre (modalités d'acceptation et de contrôle des déductions demandées) et les effets redistributifs entre les contribuables. Différentes questions ont trait aux déductions professionnelles sous l'angle notamment de l'égalité de traitement: quels employeurs bénéficient des déductions spécifiques en faveur de leurs employés? pourquoi et comment les ont-ils obtenues? les motifs d'octroi sont-ils encore justifiés? L'évaluation a pour objectif final de proposer au Conseil d'Etat une ligne directrice claire concernant sa politique en matière de déduction dans le cadre de la mise en oeuvre de la future loi sur l'imposition des personnes physiques.

3. Quelques données concernant notre activité

En 1997, les seize commissaires se sont réunis à neuf reprises en plénum. Le bureau, organe de préparation des décisions du plénum a tenu quinze séances, alors que les groupes de travail qui pilotent les évaluations se sont retrouvés à 39 reprises. Signalons qu'un poids important a été accordé à la consolidation des méthodes et à la formation permanente des membres.

Un mandat externe a été réalisé sous la forme d'un sondage auprès des contribuables. Quatre mandats ont été attribués dans le cadre des évaluations en cours. Politique en matière d'emplois temporaires: sondage auprès d'anciens bénéficiaires, étude comparative intercantonale, analyse statistique et des flux financiers. Politique énergétique des Services industriels: analyse de la politique d'entreprise, de la politique d'investissement et de tarification.

Les évaluations sur lesquels nous avons travaillé jusqu'à présent ont toutes été choisies en fonction de notre compétence d'autosaisine. Il convient de relever toutefois que le Conseil d'Etat a d'ores et déjà attribué à la CEPP l'évaluation des dispositions relatives aux stages, aux allocations de retour en emploi et aux emplois temporaires prévues par la nouvelle loi en matière de chômage (J/2/20), deux ans après son entrée en vigueur.

Par ailleurs, la commission accorde un poids important aux comparaisons intercantionales qui permettent de mieux apprécier la qualité des prestations étatiques et leurs effets. A ce sujet, la commission salue la bonne collaboration avec le canton de Vaud qui a financé un sondage comparatif dans le cadre de l'évaluation "l'Etat et ses contribuables".

4. Suivi de nos recommandations

La commission fait un effort important pour discuter préalablement avec les services et les milieux concernés la pertinence et la faisabilité de ses recommandations. Il s'agit de faciliter leur acceptation et leurs chances de succès.

Etant donné que nos recommandations concernent en général des éléments centraux des politiques examinées, il est trop tôt pour pouvoir apprécier leurs conséquences, en particulier si le Conseil d'Etat n'a pas pris position formellement. Rappelons en effet que l'art. 29 de la loi qui nous institue prévoit qu'il appartient au Conseil d'Etat de renseigner le Grand Conseil sur les mesures qu'il a prises pour faire suite aux conclusions et recommandations de nos rapports.

Cependant, sans entrer dans les détails des recommandations, différents éléments peuvent déjà être évoqués.

Selon nos informations, le rapport sur la politique sociale du logement constitue une véritable base de travail utilisé dans la conception de la future politique cantonale en la matière. Dans un souci de concertation, le département de l'intérieur a d'ailleurs associés les milieux intéressés à l'examen du rapport et de ses recommandations. Les groupes de travail institués et l'administration saluent ce rapport qui a su "jeter les bases d'une réflexion de fond sur la politique du logement". Il a permis d'atteindre un consensus quant au diagnostic de la situation actuelle. Des décisions du Conseil d'Etat sont attendues prochainement sur les suites concrètes qu'il entend leur donner. Elles définiront les contours de la future politique sociale du logement à Genève.

Dès le dépôt du rapport sur la politique de formation des personnes actives non qualifiées, le Conseil d'Etat a fait siennes les recommandations et a donné mandat au département de l'instruction publique et à l'office d'orientation et de formation professionnelle de les étudier et de prendre les mesures nécessaires. Deux importantes recommandations devraient être appliquées dès la rentrée scolaire 1998.

Pour l'instant, le rapport "L'Etat et ses contribuables" ne semble pas encore avoir généré d'importants changements au sein de l'AFC.

De manière générale, un des rôles essentiels de la commission est de fournir des éléments de fait au sujet d'une politique qui permettent d'atteindre un consensus entre les principaux partenaires quant à l'appréciation de ses forces et faiblesses. Il s'agit d'un préalable indispensable pour améliorer toute politique publique.

5. Conclusions

La qualité des travaux de la CEPP dépend au premier chef de l'engagement et des compétences de ses membres. Elle résulte également des conditions dans lesquelles la commission est amenée à exercer son mandat. A cet égard, il est primordial que nous bénéficions du libre accès à toutes les informations utiles et puissions nous entretenir sans restriction aucune avec les fonctionnaires concernés de près ou de loin par le domaine évalué.

La publicité de nos rapports, garantie par le Conseil d'Etat, contribue de manière déterminante à assurer la crédibilité de notre travail. En effet, en exposant ouvertement sa démarche et ses méthodes, la CEPP accepte de se soumettre à la critique tout en contribuant à l'enrichissement du débat politique.

Ces conditions impliquent que s'établissent des rapports de confiance entre les autorités -en particulier le Conseil d'Etat et la Commission des finances- et la CEPP. Cette dernière, de par la loi, a pour mission de seconder le Conseil d'Etat et le Grand Conseil dans leur mission d'évaluation des politiques cantonales et des services publics. Dans l'accomplissement de cette tâche, notre commission doit pouvoir compter sur le plein appui des autorités, tout comme ces dernières sont en droit d'attendre de notre commission des informations et des recommandations utiles.

C'est dans ce délicat équilibre entre service à la collectivité et indépendance que la CEPP souhaite pouvoir continuer à accomplir sa mission d'évaluation.

Genève, le 27 février 1998

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques

J.-D. Delley, président

