



# Rapport d'activité 1998

## 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 entrée en fonction à partir du deuxième semestre 1995.

## 1. Evaluations terminées

Deux évaluations ont été terminées en 1998. Les rapports peuvent être obtenus auprès du secrétariat de la commission. En voici brièvement les principaux résultats.

### **Chômeurs en fin de droit**

#### **Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998**

Depuis 1983, le canton de Genève accorde un emploi temporaire aux chômeurs qui arrivent à la fin de leur droit aux indemnités fédérales. Cet emploi, dont la durée maximale a été portée en 1997 de six mois à une année, permet notamment de regagner le droit à une indemnisation fédérale durant deux ans. En 1996, 2'930 contrats ont été signés d'une durée moyenne de cinq mois, dont 57% au sein de l'administration cantonale. Il s'agit d'emplois individuels, en général dans des services publics ou au sein d'associations sans but lucratif. Des placements dans des programmes collectifs plus axés sur la réinsertion professionnelle étaient également proposés.

Genève est de loin le canton qui offre le plus d'emplois temporaires dans ses administrations. Si la plupart des cantons suisses proposent des emplois aux personnes en de fin de droit, Genève se caractérise en octroyant au chômeur un droit formel.

#### **Résultats**

Institué à une époque de plein emploi, l'emploi temporaire cantonal, à l'origine mesure accessoire, est devenu une mesure centrale dans le dispositif de lutte contre le chômage de longue durée, une mesure qui se révèle par ailleurs indispensable au bon fonctionnement de certains services publics.

**Utilité immédiate:** 85% des bénéficiaires sont satisfaits de leur expérience: après 18 mois de chômage pour les salariés ou juste après être tombés au chômage pour les indépendants, l'emploi temporaire permet de toucher un salaire. Il assure le droit de regagner des indemnités fédérales. La possibilité "de retrouver ou de garder confiance en soi" et de "garder contact avec le monde professionnel" est appréciée.

**Utilité à terme:** les trois-quarts des bénéficiaires jugent l'emploi temporaire utile pour "acquérir de nouvelles connaissances et expériences" mais seule la moitié des bénéficiaires lui reconnaît une utilité en vue d'une réinsertion professionnelle. 15% seulement des personnes interrogées déclarent avoir bénéficié d'une formation lors de l'emploi temporaire. A l'échéance de leur contrat, seuls 21% des bénéficiaires ont retrouvé un emploi. Au moment du sondage, soit en moyenne 13 mois après la fin de leur emploi temporaire, 23% ont effectivement réintégré le marché du travail. Il y a peu de différences quant au taux de réinsertion professionnelle entre les emplois temporaires individuels et les programmes d'emploi temporaire, alors que ces derniers regroupent un plus grand pourcentage de personnes peu qualifiées et d'étrangers.

**Utilité pour les services:** alors que dans les années '80, l'emploi temporaire avait essentiellement pour but d'offrir un nouveau cadre de travail au chômeur, l'enquête auprès de quelques services bénéficiaires montre qu'actuellement il décharge le personnel fixe en permettant l'exécution de travaux souvent indispensables au bon fonctionnement de certains services. Les emplois temporaires représentent parfois près de 15 % de l'effectif total. La situation est extrêmement variable suivant les services. Beaucoup d'efforts sont

déployés pour l'accueil et l'explication des tâches à effectuer. Point négatif: les services ne se préoccupent pas de l'avenir professionnel des personnes en emploi temporaire.

**Mise en oeuvre:** l'Office cantonal de l'emploi (OCE) joue avant tout un rôle de placement en privilégiant davantage l'ordre chronologique comme critère de sélection que les potentialités du poste propres à favoriser une réinsertion durable du chômeur. Une fois la personne placée, l'OCE ne s'en préoccupe plus. La législation ne prévoit pas d'accompagnement dans la recherche d'emploi, pas de bilan intermédiaire, pas d'évaluation finale, pas de réflexion sur les mesures actives d'accompagnement. Surtout, les prises en charge de la personne sont séquentielles, sans complémentarité entre les administrations compétentes.

### **Conclusion**

Les résultats sont décevants si l'on se réfère à l'aspect "réinsertion professionnelle". Il n'y a pas de coordination structurée des mesures, la personne est laissée à elle-même par l'OCE. Les comptes financiers de 1996 entre l'office fédéral compétent et le canton n'ont été bouclés qu'à fin juillet 1998. Par contre, la CEPP juge que l'objectif "redonner confiance" est pleinement atteint. Il en est de même pour la reconduction des droits aux indemnités fédérales.

### **Recommandations**

La loi examinée n'a pas pour objectif de favoriser la création de postes de travail. Toutefois, compte tenu du contexte économique général, notre commission conclut à la pertinence des mécanismes prévus par loi de 1983 par rapport à ses objectifs, notamment pour épargner au chômeur les troubles que peut entraîner une longue période d'inactivité. La loi propose un environnement de travail qui peut être utile en vue d'une réinsertion des chômeurs de longue durée. En revanche, les lacunes de mise en oeuvre sont importantes et n'ont pas été corrigées par la loi de 1997. D'où la formulation de recommandations qui s'articulent autour des axes ci-après:

- Assurer une prise en charge du chômeur cohérente dans le temps sur la base d'un contrat d'activité.
- Impliquer davantage les services bénéficiaires en vue d'augmenter les chances d'une réinsertion durable de la personne en emploi temporaire.
- Définir un concept de placement. L'OCE doit générer davantage d'offres de la part des services et proposer à la personne en emploi temporaire un poste réellement susceptible d'accroître ses chances de réinsertion durable.
- Doter l'OCE de moyens suffisants pour mettre en oeuvre les décisions du législateur.

## **Politique cantonale en matière de déductions fiscales**

**Evaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998**

L'impact financier des déductions fiscales sur le budget de l'Etat est considérable. En 1997, l'ensemble des déductions admises par l'administration fiscale sur le revenu des personnes physiques a représenté 8,2 milliards de francs sur un total de revenus bruts imposables de 16 milliards de francs. La diminution des recettes cantonales s'est élevée à environ 1,4 milliards de francs. Pour le contribuable, l'impact financier d'une déduction est important. S'il

dispose d'un revenu imposable de Fr. 50'000.- et qu'il omet une déduction de Fr. 1000.-, ses impôts directs cantonaux et communaux vont être majorés d'environ Fr. 285.-.

Or, malgré l'importance de ses impacts, la politique en matière de déductions fiscales constitue un moyen d'action étatique méconnu et opaque.

Grâce à une base de données informatisée (IAO), il a été possible de calculer la diminution du revenu imposable liée à chaque déduction, l'effet réel sur la diminution des recettes pour l'Etat et ses impacts pour différentes catégories de contribuables selon leur revenu.

### **Les résultats en sept points principaux**

1. La plupart des déductions ne tiennent pas compte du revenu du contribuable. Elles ont un effet arrosoir en s'appliquant aussi bien aux hauts qu'aux bas revenus.
2. En raison de leur mécanisme ou de la possibilité de les faire valoir, l'économie d'impôt qui résulte de la plupart des déductions est d'autant plus importante que les revenus du contribuable sont élevés.
3. La pratique actuelle en matière de déductions professionnelles génère des inégalités de traitement: il y a des inégalités entre entreprises, entre cadres salariés, entre cadres salariés et les autres salariés, etc. Toutefois, nous n'avons pas constaté de volonté délibérée d'avantager certains contribuables par rapport à d'autres. Cette situation résulte de l'imprécision de la législation et de l'accumulation au fil des années de décisions qui ne sont pas revues dans une perspective d'ensemble.
4. Les accords conclus avec des contribuables relatifs aux déductions forfaitaires correspondent rarement à la réalité des frais professionnels (salaire déguisé).
5. Le nombre élevé de déductions et leur manque de transparence accroissent la complexité de la déclaration pour le contribuable et le conduisent à attribuer son remplissage à un mandataire.
6. Le nombre élevé des déductions et leurs spécificités augmentent le coût de vérification des déclarations par l'AFC et réduisent le temps consacré par le taxateur à la vérification des revenus du contribuable.
7. Le manque de transparence et le nombre de déductions particulières placent Genève dans une position plus défavorable qu'elle ne l'est en réalité dans les comparaisons intercantionales en ce qui concerne l'attractivité fiscale.

### **Recommandations (en bref)**

#### **Législation**

- Réduire le nombre de déductions
- Mieux informer sur l'impact financier des déductions

#### **Mise en oeuvre**

- Homogénéiser la vérification des déductions
- Procéder à des vérifications systématiques de certaines déductions

#### **Frais professionnels**

- Introduire une déduction forfaitaire pour l'ensemble des salariés
- Supprimer les déductions forfaitaires pour certaines catégories de salariés
- Coordonner avec la pratique de l'AVS
- Exiger des informations sur l'indemnisation des frais

## 2. Evaluations en cours

### **Politique du personnel: adaptation des services à l'évolution de leurs tâches et mobilité du personnel**

Certains services sont confrontés à des tâches dont le volume varie fortement, par exemple en fonction de la situation conjoncturelle, d'une informatisation ou de nouvelles missions qui leur sont attribuées.

Les mécanismes d'adaptation des effectifs ont été examinés dans le cadre d'une étude-pilote portant sur deux services. Ces deux études de cas ont mis en évidence la difficulté de saisir objectivement l'évolution de la nature et de la complexité des tâches d'un service et a fortiori l'impossibilité de généraliser les résultats obtenus.

Dès lors la CEPP a décidé de porter son attention sur le problème de la mobilité du personnel. Elle a dû constater le caractère très lacunaire des données disponibles et, pour cette raison, devra très probablement renoncer à émettre des recommandations.

### **Politique énergétique des Services Industriels de Genève**

L'analyse porte sur les questions suivantes: dans quelle mesure les SIG se sont-ils conformés aux principes de la politique cantonale de l'énergie dans l'accomplissement de leurs tâches? le respect de ces principes est-il compatible avec la mission d'approvisionnement confiée aux SIG par la Constitution cantonale? si non, à quelles conditions cette compatibilité est-elle possible?

L'évaluation s'inscrit dans le contexte des bouleversements que vont connaître les marchés de l'électricité et du gaz. Elle tient compte du rôle et de la coordination avec l'Office cantonal de l'énergie et propose des recommandations quant aux rapports entre l'Etat et les SIG dans le futur contexte énergétique. Le rapport final a été transmis pour consultation aux différents acteurs concernés.

### **Politique de subvention aux écoles de musique**

Ce mandat, confié par la Commission des finances du Grand Conseil, a pour cadre la problématique de l'efficacité des subventions cantonales. L'école publique, les écoles de musique, ainsi que les professeurs privés jouent un rôle essentiel dans l'apprentissage musical. Chacune de ces structures bénéficie de différentes sources de financement dans des proportions variables (canton, communes, autres sources publiques ou privées).

L'évaluation examine l'impact des subventions cantonales aux écoles de musique (environ 30 millions de francs) du point de vue des prestations offertes, de leur coût et de l'articulation de l'enseignement subventionné avec les enseignements publics et privés. Les motivations des parents d'élèves, la question des cours individuels ou collectifs et les débouchés professionnels sont aussi analysés.

## **Politique cantonale de subsides en matière d'assurance-maladie**

L'entrée en vigueur de la LAMal supprime les subventions aux caisses-maladie. Elles sont remplacées par des subsides de la Confédération et des cantons visant à réduire les cotisations des assurés de condition économique modeste.

Dans le cadre de ce projet, nous examinons le mode genevois d'attribution de ces subsides (environ 200 millions de francs): mise en oeuvre par le service de l'assurance-maladie, effets pour les bénéficiaires selon le revenu, effets d'aubaine, d'exclusion, de seuil.

L'évaluation doit répondre aux questions suivantes: 1) comment le Conseil d'Etat interprète-t-il la notion d'"assurés de condition économique modeste"? 2) les subsides atteignent-ils les personnes qui en ont le plus besoin? 3) quels sont les principaux problèmes liés à la mise en oeuvre des subsides? et 4) quels sont les coûts engendrés par le système?

### **3. Quelques données concernant notre activité**

En 1998, Les seize commissaires se sont réunis à neuf reprises en plénum. Le bureau, organe de préparation des décisions du plénum, a tenu quatorze séances, alors que les groupes de travail qui pilotent les évaluations se sont retrouvés à 34 reprises.

Des mandats externes sont attribués dans le cadre d'une évaluation afin de récolter des informations spécifiques. Trois mandats ont été attribués en 1998:

- sondage écrit auprès des collaborateurs de deux services (politique du personnel),
- étude comparative (politique énergétique des Services industriels),
- étude comparative intercantonale (déductions fiscales).

En juin 1998, M. Benoît Genecand, nommé par le Conseil d'Etat, a remplacé M. Jean-Paul Turrian, démissionnaire.

### **4. Conclusions**

Nous nous plaisons à relever l'excellente collaboration avec le Conseil d'Etat durant l'année 1998. L'intérêt que le gouvernement porte à nos travaux facilite l'accès aux informations détenues par l'administration. La commission prend soin de discuter préalablement avec les services et les autorités concernés la pertinence et la faisabilité des recommandations qu'elle envisage d'émettre, de manière à faciliter l'adaptation des législations évaluées et de leur mise en oeuvre.

Les évaluations effectuées jusqu'à ce jour révèlent que les services de l'administration ne disposent que d'une information très lacunaire sur la réalité à laquelle ils sont confrontés dans leur activité de mise en oeuvre de la législation. Et, s'ils en disposent, ils ne se donnent souvent pas les outils statistiques pour les exploiter. Or, cette connaissance nous paraît essentielle pour que l'administration puisse apprécier la portée et la qualité de son action (auto-évaluation) et l'adapter le cas échéant.

Nous avons pu constater que certaines de nos recommandations ont été suivies d'effets. Néanmoins la commission juge important que le Conseil d'Etat renseigne chaque année le Grand Conseil et notre commission sur les mesures prises à la suite de ces recommandations, conformément à l'art. 29 de la loi qui nous institue. Cette information ne peut que

convaincre l'administration de l'utilité de la démarche évaluative pour l'accomplissement de ses tâches.

Rappelons que le Conseil d'Etat a attribué à notre commission 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.

Il convient de signaler le premier mandat qui nous a été octroyé à la suite d'une proposition de la Commission des finances. Il porte sur les subventions aux écoles de musique. Nous considérons ce mandat comme une excellente occasion de montrer ce qu'une évaluation peut apporter au Grand Conseil, à la fois dans son rôle législatif et dans ses tâches de surveillance de l'exécution d'une loi.

Par ailleurs, notre commission se réjouit de la future collaboration avec la Commission de contrôle de gestion, telle qu'elle est prévue dans le projet de loi PL7545-A et pour autant que ce projet soit adopté par le Grand Conseil.

Genève, le 30 mars 1999

Commission externe d'évaluation  
des politiques publiques

J.-D. Delley, président