



Rapport d'activité 2002

Table des matières

1. Projets achevés
2. Projets en cours
3. Quelques données concernant notre activité
4. Conclusions

Notre mission

La commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) est active depuis 1995. 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 chargée de mettre en évidence et d'apprécier les effets des lois cantonales, puis de faire des recommandations visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace.

1. Projets achevés

Deux évaluations ont été terminées et publiées en 2002 par la CEPP. En voici le résumé des résultats.

1) Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée: Evaluation des mesures cantonales

Le rapport aboutit à quatre conclusions principales:

- Trois ans après leur arrivée en fin de droit, 55% des chômeurs ont retrouvé du travail, qu'ils aient bénéficié d'une mesure cantonale (la moitié) ou non.
- L'allocation de retour en emploi est une mesure efficace pour le chômeur qui parvient à l'obtenir et souvent nécessaire, compte tenu des réticences des entreprises à engager des chômeurs de longue durée.
- L'emploi temporaire a tendance à prolonger la durée du chômage des personnes qui en bénéficient et son efficacité en terme de réinsertion est faible.
- La situation sur le marché de l'emploi, le caractère urbain du canton et d'autres variables que l'Office cantonal de l'emploi ne maîtrisent pas influencent fortement les taux de réinsertion. Toutefois, la contribution de l'office souffre de trois graves faiblesses: l'acquisition insuffisante de places vacantes destinées aux chômeurs de longue durée, l'absence de directives et le manque de suivi des conseillers en personnel. Ces problèmes s'inscrivent dans un contexte de fortes divergences politiques quant au rôle social ou économique que doit avoir l'office dans le traitement du chômage.

Contexte législatif

Le 6 juin 1997, à la suite d'une révision de la loi fédérale sur l'assurance chômage et d'un intense débat parlementaire, Genève modifie sa législation. Pour que les chômeurs puissent continuer à avoir droit à une deuxième indemnisation fédérale, le canton prolonge l'emploi temporaire de six à douze mois, mais limite le montant de sa rémunération entre Fr. 3'300.- et Fr. 4'500.-. Ainsi, la durée maximale d'indemnisation pour une personne entrant au chômage est portée de deux ans et demi à cinq ans. L'emploi temporaire devient subsidiaire. La priorité est accordée à deux nouvelles mesures qui privilégient la réinsertion professionnelle:

- **L'allocation de retour en emploi (ARE)** dont le montant se situe entre 20% et 40% du salaire selon l'âge du bénéficiaire. Elle est versée pour une durée maximale de douze mois à l'entreprise qui engage le chômeur.
- Le **stage de réinsertion en emploi**. Financé à 80% par l'Etat et à 20% par l'employeur, il est réservé aux jeunes de moins de 25 ans et est effectué dans une entreprise ou une administration publique pendant douze mois au maximum.

Genève reste le seul canton suisse à donner un droit formel à des mesures cantonales permettant de reconduire le droit aux indemnités fédérales. Environ 57 millions de francs leur ont été consacrés en l'an 2000.

Des objectifs non atteints

Les résultats montrent que les objectifs de la révision n'ont pas été atteints. Entre 1998 et 2000, les ARE n'ont constitué que 11% des mesures attribuées alors que le taux minimum retenu par le Grand Conseil était de 33%. Plusieurs raisons expliquent pourquoi il n'a pas été possible d'offrir davantage d'ARE, dont les deux tiers ont été décrochés par les chômeurs eux-mêmes:

1. Une prospection insuffisante: les conseillers en personnel n'ont pas noué suffisamment de contacts personnels avec les employeurs potentiels; en outre, les grandes entreprises n'ont pas été démarchées de manière systématique.
2. Une inadéquation entre postes proposés par les entreprises et compétences offertes, problématique générale que l'on retrouve pour les autres types de chômeurs.
3. Les partenaires sociaux ne se sont pas mobilisés: les efforts de promotion de la part des milieux patronaux n'ont pas été à la mesure des promesses faites. Les syndicats ont fait preuve d'une certaine méfiance à l'égard de cette mesure.
4. Un délai souvent trop court pour prospecter une ARE et la plus grande facilité pour les conseillers en personnel de placer en emploi temporaire vu la forte demande émanant des services de l'administration et des organismes sans but lucratif.
5. Le fait que, pour certains chômeurs en fin de droit, un emploi temporaire peut paraître financièrement plus attirant qu'un poste dans une entreprise au bénéfice d'une ARE.

Des allocations de retour en emploi efficaces

Même si elles sont restées marginales, les ARE se sont révélées efficaces. Près de 70% des bénéficiaires d'ARE ont pu être réinsérés professionnellement.

Il est vrai que les bénéficiaires d'allocations font partie des chômeurs en fin de droit ayant le potentiel de réinsertion le plus élevé et qu'un tiers des entreprises interrogées auraient engagé la personne à des conditions identiques, même sans allocation.

Cependant, l'ARE est souvent le seul moyen de convaincre les entreprises, tant est forte leur réticence à engager des personnes restées longtemps au chômage. Pourtant, selon les entreprises consultées, la plupart des bénéficiaires d'allocations de retour en emploi n'ont pas eu de peine à s'intégrer, malgré une longue absence du marché du travail.

Des emplois temporaires qui réinsèrent mal

S'il continue à être la mesure la plus couramment appliquée (84% entre 1998 et 2000), l'emploi temporaire cantonal (ETC) ne peut pas être considéré comme une mesure de lutte contre le chômage de longue durée, même si les bénéficiaires disposent d'un jour de libre par semaine pour des recherches de travail. La perspective d'ouvrir un nouveau droit aux indemnités fédérales prédomine, contrairement à Bâle et à Zurich où la mesure est davantage ciblée en vue d'une réinsertion, les bénéficiaires étant sélectionnés dans cette optique.

Six mois après la fin de l'emploi temporaire, 36% des chômeurs sont réinsérés et environ 50% le sont deux ans après. Toutefois, seul un tiers des 50% qui ont retrouvé un travail juge que le rôle de l'emploi temporaire a été "très important" ou "important" pour leur réinsertion. Ainsi, on peut dire que, parmi tous les emplois temporaires attribués, moins de 20% ont eu un effet de réinsertion. Si leur efficacité en terme de réinsertion est faible, ils ne réduisent pas les chances de réinsertion à long terme.

S'il a tendance à prolonger la durée de chômage de son bénéficiaire, l'emploi temporaire joue un rôle social, car il évite que de nombreuses personnes en fin de droit ne se retrouvent au RMCAS dont les critères d'admission sont plus stricts, notamment en ce qui concerne les ressources financières.

L'ETC se substitue partiellement à des postes au sein des administrations publiques et des organismes à but non lucratif. Vu la forte demande, l'OCE aurait les moyens de faire pression pour améliorer l'intérêt du travail attribué, l'adéquation des tâches avec les compétences du chômeur, la qualité de l'encadrement et l'évaluation en cours et à la fin de l'ETC. Cependant, visiblement, peu de progrès ont été réalisés à ce sujet depuis notre première évaluation.

Sur la base de ces constats, notre commission propose au Conseil d'Etat vingt recommandations qui visent à prévenir le chômage de longue durée, à renforcer l'utilisation des ARE et à proposer des ETC ayant un réel effet de réinsertion.

2) La communication entre les services de l'administration cantonale : Evaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution de prestations sociales

Quels renseignements un habitant doit-il fournir lorsqu'il dépose une demande de prestation sociale auprès de l'administration cantonale ? Comment les services échangent-ils des informations à propos de sa requête ? Telles sont les questions examinées dans ce rapport.

La course de fond du requérant

Lorsqu'une personne demande une prestation sociale, il est légitime d'exiger des pièces justificatives et de constituer un dossier afin de vérifier qu'elle y a bien droit. Organisés de façon cloisonnée, les services obtiennent leurs informations du requérant, qui peut avoir, dans certains cas, d'impressionnantes listes de pièces à produire.

S'il est justifié de vérifier le bien-fondé d'une demande, il est absurde que chaque service de l'administration cantonale exige du requérant l'ensemble des renseignements, alors qu'une grande partie d'entre eux viennent d'être fournis à un service voisin ou que ces renseignements sont détenus par un autre service où le demandeur doit aller expressément les chercher. Cette manière de faire constitue une charge inutile pour les requérants et complique singulièrement les procédures pour les personnes qui ont besoin de plusieurs prestations, comme souvent les personnes âgées ou à l'assistance.

L'étanchéité que nous constatons entre les services s'explique par le fait que les différentes prestations actuellement disponibles ont été créées au fil du temps, sans souci d'harmonisation. Et cette absence d'harmonisation explique en grande partie les difficultés de mise en œuvre observées, retards, longueur de procédures de décision, erreurs.

Des échanges très insuffisants entre les services

Lorsqu'un service veut savoir si une prestation est versée par un autre service (pour calculer la sienne, par exemple) ou qu'il se demande où en est une demande de prestation (assistant social qui aide un usager dans ses démarches), les obstacles à la communication sont multiples. Du secret de fonction, parfois évoqué à tort, à l'absence de procédures standardisées, il peut arriver qu'obtenir des renseignements simples à propos d'un dossier particulier (quelle est la pièce manquante ?) prenne plusieurs semaines.

Pour ce qui est des échanges d'informations en série (ex. liste des bénéficiaires de subsides que l'administration fiscale cantonale remet au service de l'assurance maladie), la CEPP a constaté qu'ils sont peu nombreux et que l'utilisation de l'informatique est relativement rare. L'accès aux bases de données d'autres services est encore très restreint, sauf à celle de l'office cantonal de la population (Calvin : identité, adresse, date de naissance, etc). Mais même dans ce cas précis, il existe encore des services qui n'ont pas accès à un répertoire aussi basique que celui-ci.

Cela dit, on observe des tentatives de mise en commun de dossiers et plusieurs crédits viennent d'être votés notamment pour assurer à l'avenir la compatibilité des systèmes informatiques .

La redondance administrative

Chaque service traite et ressaisit des données semblables. Cette redondance de fichiers ou bases de données entraîne un surcroît de travail évitable : quand une modification intervient, chaque service doit l'introduire dans sa documentation propre. Cette redondance administrative est source d'inexactitudes : erreurs de saisie, noms enregistrés différemment et dossiers à double. Sans parler des logiques différentes existant entre services : dossier individuel ou dossier par groupe familial, ce qui complique tout échange ou recherche d'informations. On constate en définitive que tout le monde est responsable de la fiabilité des informations enregistrées, c'est-à-dire en réalité personne.

Les services étant généralement organisés selon une logique d'autarcie, on constate sans étonnement qu'ils n'échangent pas spontanément d'informations quand ils apprennent des changements (mutations), à quelques exceptions près. Seul le service de l'assurance maladie remettait une fois par mois à l'office cantonal de la population un carton avec les enveloppes qui lui revenaient pour fausse adresse ; il ne le fait plus. Rares aussi sont les échanges d'information quand un service constate une fraude. Quant aux différents services d'enquête, ils ne communiquent leurs résultats ni entre eux ni à d'autres, à l'exception du service dont ils dépendent.

Le culte du secret

Pour clarifier la question du secret de fonction, la CEPP a demandé un avis de droit. Cet avis rappelle les règles à respecter. Il souligne que les services sollicités dans le cadre de l'entraide administrative ont l'obligation de répondre aux demandes transmises par écrit, ce que manifestement un certain nombre de fonctionnaires ignore. Curieusement, deux services ayant pourtant besoin de vérifier des informations auprès d'autres administrations ne figurent pas dans la liste des services habilités à pratiquer l'entraide administrative.

A propos de respect de la protection des données, la CEPP a d'ailleurs relevé des pratiques fort diverses. Certains services disposent de deux ou trois fonctionnaires assermentés, ce qui leur donne théoriquement le droit de consulter toute déclaration fiscale, y compris celles qui n'ont rien à voir avec leur service. Quant aux autorisations LITAO qui règlent notamment les échanges entre bases de données, elles sont si longues à obtenir que des chemins n'utilisant pas la procédure officielle ont été trouvés. Par ailleurs, les demandes ponctuelles de renseignements d'un service à l'autre dépendent souvent de la bonne entente entre deux fonctionnaires qui ne tiennent alors pas compte du cloisonnement de rigueur. Mais cette manière de faire reste très aléatoire.

Le besoin de réformes

Des réformes sont donc indispensables, dans le respect de la sphère privée et de la protection des données. Il n'est pas acceptable que les procédures soient aussi compliquées pour

l'administré et aussi gaspilleuses de temps pour l'administration, surchargeant des services dont quelques-uns sont à la limite de leur capacité. Il n'est pas acceptable qu'une partie du budget consacré à l'aide sociale soit grignoté par des heures de travail rendues nécessaires par une mauvaise circulation de l'information.

Ces réformes sont d'autant plus importantes vu la nature du public concerné. Les difficultés résultant d'une démarche compliquée sont nettement aggravées quand il s'agit de personnes maîtrisant mal la lecture ou peu sûres d'elles face à une administration. Or les prestations sociales sont là pour aider prioritairement cette frange de la population.

La CEPP a pu constater que, sensibilisé par ces questions, l'Etat a lancé plusieurs études et constitué des groupes de réflexion depuis une dizaine d'années. Il est maintenant temps d'en tirer les conséquences et de passer à l'action. La CEPP émet donc cinq recommandations pour améliorer la communication entre services attribuant des prestations sociales et remettre la protection des données au service de l'administré.

2. Projets en cours

En 2002, la CEPP a réalisé deux évaluations dont les travaux de collecte des données sont en cours, mais dont les résultats ne sont pas attendus avant 2003. Un troisième projet a fait l'objet d'une étude de faisabilité, mais les travaux d'évaluation sont en suspens en raison de la surcharge de l'administration concernée.

1) Emploi clandestin: quelles sanctions? Evaluation des mesures cantonales de répression

La Commission de contrôle de gestion a confié à notre commission une évaluation de la répression de l'emploi clandestin aussi bien dans la perspective des travailleurs sans permis de séjour que de celle des entreprises qui les emploient. L'évaluation comporte cinq questions centrales:

- Quel est l'impact des sanctions infligées sur les intérêts des travailleurs?
- Quel est l'impact des sanctions infligées sur les intérêts des employeurs?
- Comment les acteurs concernés coordonnent-ils leur action pour identifier les employeurs et les travailleurs clandestins?
- Comment les autorités assurent-elles une égalité de traitement lorsqu'elles sanctionnent les clandestins et les employeurs (sanction pénale ou administrative)?
- Quels sont les flux d'information entre les acteurs chargés de la répression et les assurances sociales impliquées et le fisc?

Les modules prévus dans le projet d'évaluation ont été effectués. Un retard a été enregistré en raison de la difficulté d'accès aux données administratives, ainsi qu'au caractère répréhensible de l'objet d'étude qui a nécessité des précautions particulières lors des enquêtes.

Les résultats intermédiaires et finaux de l'évaluation ont été soumis au regard critique d'un groupe d'accompagnement. La commission examinera le rapport final lors de sa séance du 29 avril 2003. En cas d'adoption, elle transmettra ce rapport à la Commission de contrôle de gestion (mandant).

2) Evaluation de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR)

Un premier projet d'évaluation, élaboré en 1998, a été suspendu de manière à pouvoir intégrer les effets des diverses modifications de la loi qui venaient d'entrer en vigueur à l'époque. Le projet a été repris en 2001 et l'esquisse a été adoptée lors de la séance plénière du 30 octobre de la même année, et l'étude de faisabilité le 26 mars 2002.

Les six questions retenues portent avant tout sur l'impact de la LDTR, tant sur la population-cible, les acteurs concernés et les bénéficiaires que sur le parc de logements.

1. La LDTR permet-elle de maintenir des logements en ville?
2. La LDTR permet-elle de limiter le coût des projets de rénovation, de manière à garantir des loyers abordables?
3. Le parc immobilier genevois est-il moins rénové qu'ailleurs ?
4. Quel est l'impact du loyer maximum après travaux inscrit dans la loi sur la quantité et la qualité des travaux de rénovation, ainsi que sur la stratégie des propriétaires?
5. Quelle est l'évolution des loyers après rénovation et quel est le profil des locataires?
6. Quelle est la part des aides étatiques dans les travaux de rénovation?

Dans le but de répondre à ces questions, une démarche comportant cinq modules distincts a été initiée. La collecte de données a été réalisée principalement en 2002, l'analyse et la synthèse de ces données seront effectuées en 2003. En collaboration avec des services de l'Etat ou des organismes privés, une série d'entretiens (env.50) ont été réalisés, ainsi qu'une exploitation des données administratives (fichier des autorisations de construire et fichier du recensement du domaine bâti), un sondage auprès des locataires, une comparaison avec les statistiques des autres cantons et une comparaison avec d'autres législations cantonales. La publication du rapport final est prévue pour juin 2003.

3) Evaluation de la taxation des indépendants

Une taxation de qualité est essentielle pour assurer l'égalité de traitement entre contribuables indépendants. Elle contribue à une saine concurrence sur le marché en évitant de favoriser le contribuable qui tente de se soustraire à ses obligations fiscales. D'autre part, c'est notamment sur la base de cette taxation que le droit et le montant de différentes prestations sociales cantonales, communales et fédérales sont déterminés.

Cinq questions centrales ont été retenues:

- L'information comptable fournie par le contribuable est-elle suffisante pour établir une taxation de qualité?
- Les ressources disponibles et les moyens d'aide à la taxation sont-ils en adéquation avec la complexité des dossiers et les risques d'évasion fiscale?
- Les frais d'acquisition du revenu sont-ils traités de manière similaire, compte tenu de la spécificité de la profession et de la situation du contribuable?
- Quelle est l'incidence des différentes phases d'examen d'une déclaration sur la taxation finale (taxation, vérification de la qualité, réclamation, recours, contrôle)?
- Dans quelle mesure le taux élevé de rotation du personnel a-t-il une incidence sur la qualité de la taxation et quelle est son origine?

En fonction de la réponse à ces cinq questions, des pistes devront être examinées notamment quant aux obligations légales en matière de comptabilité, au rôle des fiduciaires, ainsi qu'à la possibilité d'utiliser des bases de données informatiques par profession, des coefficients expérimentaux, voire un système de taxation forfaitaire.

Compte tenu de la surcharge de travail de l'Administration fiscale cantonale en relation avec l'introduction de la nouvelle législation fiscale, notre commission a décidé de repousser le début des travaux.

3. Quelques données concernant notre activité

En 2002, les seize membres de la commission se sont réunis à 10 reprises en séance plénière. Le bureau, organe de préparation des décisions du plénum, a tenu 11 séances. Les groupes de travail se sont retrouvés à 39 reprises.

Le secrétariat de la commission a connu plusieurs changements: engagement en juin 2002 d'un nouveau secrétaire permanent, M. Christophe Kellerhals, pour succéder à M. Emmanuel Sangra, démissionnaire. Puis la commission a engagé en juillet 2002 Mme Fabienne Sastre Duret en tant qu'évaluatrice, en remplacement de M. Christophe Kellerhals, promu secrétaire permanent. La commission a également accueilli en août une stagiaire étudiante en science politique de l'Université de Genève, Mme Fabienne Guex Déturche, pour une période de deux mois, prolongée jusqu'en décembre.

Plusieurs mandats externes ont été attribués en 2002.

- Répression du travail clandestin: sélection et analyse de 396 dossiers de l'Office cantonal de la population. Interviews de 47 travailleurs sans permis de séjour, dans leur pays d'origine ou en Suisse, et de 20 employeurs.
- Communication entre les services: avis de droit sur le secret professionnel, administratif et fiscal
- LDTR: sondage téléphonique auprès de 1030 locataires, entretiens auprès de 20 professionnels de l'immobilier

Notre commission a fait l'objet de plusieurs présentations que ce soit dans le cadre de cours universitaires, post grade ou lors de séminaires.

4. Conclusions

Au moment de la rédaction de ce rapport, la commission arrive au terme de sa première législature.

Le caractère de milice de la commission présente des avantages et des inconvénients. Les expériences et les compétences diverses de ses membres, leur indépendance à l'égard de l'administration ainsi que le large éventail des sensibilités politiques représentées garantissent le regard critique qu'exige toute évaluation et confèrent une forte légitimité à ses recommandations. Toutefois la capacité de travail de la commission est fortement tributaire de la disponibilité de ses membres. L'engagement de ces derniers, qu'il faut ici saluer, a

trouvé son indispensable complément dans le soutien sans faille d'un secrétariat compétent. Après huit ans, l'importance et la nécessité de l'évaluation commencent à être perçues par les autorités et l'administration. Nous nous plaignons à relever l'esprit de coopération qui, en règle générale, a marqué nos relations avec elles. Et c'est avec satisfaction que nous avons pu constater qu'un certain nombre de nos recommandations ont conduit à des modifications législatives et réglementaires ainsi qu'à des réorganisations administratives. Il reste à souhaiter que la perspective évaluative imprègne plus encore l'activité quotidienne d'une administration dont la raison d'être reste la réalisation des objectifs fixés par les autorités.

Genève, le 27 mai 2003

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques
Le président:

Jean-Daniel Delley