

Date de dépôt : 12 janvier 2010

Rapport

de la Commission de contrôle de gestion chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Pierre Weiss, Ivan Slatkine, Fabienne Gautier, Beatriz de Candolle, Renaud Gautier, Christiane Favre, Michel Halpérin, Francis Walpen, Edouard Cuendet, Jean-Michel Gros, Nathalie Fontanet, René Desbaillets, David Amsler, Guy Mettan, Eric Bertinat, Stéphane Florey, Anne Marie von Arx-Vernon, Gilbert Catelain, François Gillet, Jean-Claude Ducrot, Michel Forni, Mario Cavaleri, Antoine Bertschy, Eric Ischi, Olivier Wasmer et Fabiano Forte modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10) (*Optimisation de la CEPP*)

Rapport de M. Ivan Slatkine

Mesdames et
Messieurs les députés,

Pour examiner le projet de loi 10359, la Commission de contrôle de gestion (ci-après CCG) présidée par M. Alain Charbonnier s'est réunie à 2 reprises les 11 et 18 mai 2009.

M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique de la CCG a assisté à toutes les séances et les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Frédérique Cichocki que la commission remercie.

1. Audition de M. Pierre Weiss, auteur du projet de loi

En préambule, M. Weiss indique que ce projet de loi s'inscrit dans la réflexion relative aux différentes couches de contrôle au sein de l'administration publique.

Comme l'indique le nombre de signatures pour le projet de loi 10359, de nombreux députés ont constaté un certain nombre d'insuffisances dans le fonctionnement de la CEEP. La CEPP procède à des évaluations soit sur

saisine, soit sur auto-saisine. La saisine a été très peu utilisée ces dernières années tant par le Conseil d'Etat que par le Grand Conseil. Il en découle que la CEPP, commission de milice, opère principalement en auto-saisine, sans avoir de profondes connaissances selon les domaines étudiés. Le projet de loi 10359 propose simplement de supprimer l'auto-saisine afin de faire en sorte que la CEPP traite des sujets soumis soit par le Conseil d'Etat, soit par les commissions des finances ou de contrôle de gestion du Grand Conseil.

M. Weiss indique, sur la base du rapport d'activité 2008 de la CEPP¹, que 75% des évaluations réalisées durant l'année écoulée l'ont été en auto-saisine. Pour M. Weiss ce taux reflète soit le manque de curiosité du Conseil d'Etat, de la COFIN et de la CCG, soit l'insuffisance d'utilité de la CEPP. Pour M. Weiss le rapport d'activité 2008 de la CEPP démontre les limites de cette commission. M. Weiss ajoute qu'aujourd'hui 25 lois contiennent l'obligation d'évaluer périodiquement les effets des dispositions légales. La question de savoir qui doit effectuer ces évaluations mérite d'être examinée afin de déterminer si cette tâche doit être confiée à la CEPP ou à des évaluateurs extérieurs.

Pour citer un exemple d'évaluation réalisée en auto-saisine et qui n'a pas été satisfaisante, M. Weiss évoque l'évaluation sur le chèque annuel de formation. Selon lui cette évaluation présente une démarche particulière. A l'époque, la CEPP avait engagé, pour procéder à cette évaluation de l'OFPC, une ancienne collaboratrice de cet office. Or, la manière dont les rapports de travail entre la collaboratrice et l'OFPC ont pris fin pouvait considérablement influencer l'évaluation. Dans ce cas concret, la CEPP a manqué de professionnalisme et son rapport a perdu toute sa pertinence. Les résultats de cette évaluation ont été tels qu'une seconde évaluation a finalement été demandée à l'IRDP de Neuchâtel.

Enfin, M. Weiss évoque d'autres rapports que la CEPP a refusés, invoquant la surcharge de travail représentée par les évaluations en auto-saisine. M. Weiss considère dès lors que la CEPP qui demande plus de moyens pour exister ne fait pas tout ce qui est nécessaire pour les mériter. En effets, les moyens mis à disposition de cette commission ne sont que partiellement mis en œuvre. Le rapport des comptes 2008 montre que la CEPP avait un budget de 735 000 F et que seuls 592 000 F ont été utilisés.

En conclusion, M. Weiss affirme que dans le but d'éviter des difficultés avec le Conseil d'Etat, la COFIN ou la CCG, et parce qu'il existe d'autres instances d'évaluation, le moment est venu de supprimer la possibilité d'auto-saisine de la CEPP.

¹ RD 778.

Discussion

Suite à cette présentation, un commissaire radical qui s'est dit sceptique au début sur ce projet de loi indique avoir revu son opinion et se dit enclin à accepter la suppression de l'auto-saisine de la CEPP. En effet, selon ce commissaire, la mise en place de nouvelles lois dont la LIAF et les contrats de prestations qui en découlent oblige la CEPP à devoir réaliser de réelles évaluations et non de procéder à de simples contrôles. Dans ce sens, il se demande même si ce projet de loi ne devrait pas aller plus loin afin de renforcer au maximum la qualité des évaluations.

M. Weiss indique qu'indirectement la qualité des évaluations de la CEPP peut être améliorée en réduisant la quantité. Pour M. Weiss, il faut renforcer la marge d'influence des élus de l'Exécutif et du Législatif sur l'orientation des évaluations de la CEPP. Il signale qu'à trop vouloir en faire on ne réussit pas à bien faire. D'une manière générale, pour améliorer la qualité des analyses de la CEPP, il convient, selon M. Weiss, de limiter le type et les orientations des études puis, dans un deuxième temps, de définir un budget approprié.

Une commissaire libérale relève que la mission de la CEPP ne peut être confondue avec celles de l'ICF ou de la Cour des comptes. Au surplus, elle rappelle que la CEPP a été créée par le gouvernement monocolor de telle manière à ce qu'il existe un organe indépendant en mesure d'évaluer les politiques publiques mises en place.

M. Weiss rappelle ici que ce même gouvernement monocolor avait créé le conseil économique et social, conseil que le parlement a estimé devoir supprimer. Sur le fond, M. Weiss indique que l'évaluation de politiques publiques est un élément important mais que cette dernière doit être faite par des professionnels et non des miliciens qui s'autosaisissent de problèmes qui leur semblent importants.

Pour un autre commissaire radical, ce projet de loi est surprenant dans la mesure où une partie de l'intérêt de la CEPP réside précisément dans la possibilité de l'auto-saisine. Selon lui, cette commission a besoin d'être libre de s'exprimer car ses analyses sont le plus souvent intéressantes, même si elles ne conviennent pas nécessairement aux discours politiques de certains. Selon lui, le fait d'accepter ce projet de loi revient au final à condamner la CEPP car celle-ci ne pourrait plus travailler de manière indépendante et objective.

Une commissaire socialiste indique que la CEPP s'autosaisit régulièrement car elle n'est pas souvent saisie par les différentes instances en droit de le faire. De plus, lorsque la CEPP s'autosaisit, elle présente un

canevas qui doit être accepté par le CCG et le Conseil d'Etat avant de pouvoir commencer ses travaux. Selon cette commissaire, il ne serait pas inutile de se demander si, dans le cadre de la LIAF, la CEPP ne pourrait pas se charger, au moins en partie, de l'évaluation des contrats de prestations.

Au sujet de la LIAF, M. Weiss indique que la question est de savoir s'il doit y avoir un monopole de la CEPP pour évaluer les contrats de prestations, ou si, au contraire, il ne faudrait pas recourir à des mandataires extérieurs, ou encore s'il ne conviendrait pas d'opter pour un mélange des deux solutions.

2. Audition de M^{me} Gabriella Bardin Arigoni, présidente de la CEPP, Mme Isabelle Terrier, membre, et M. Christophe Kellerhals, secrétaire permanent de la CEPP

M^{me} Bardin Arigoni indique aux commissaires qu'un rapport accompagnant l'exposé de la CEPP sera remis pour compléter de manière précise l'audition de la CEPP sur le projet de loi 10359².

M^{me} Bardin Arigoni présente ensuite M^{me} Terrier qui a été nommée présidente de la CEPP par le Conseil d'Etat et qui entrera en fonction dès le 1^{er} août 2009.

Concernant le projet de loi 10359, M^{me} Bardin Arigoni rappelle que la compétence d'auto-saisine octroyée par le Grand Conseil en 1995 lors de l'élaboration de la LSGAF reflète la volonté de donner une indépendance à la CEPP. D'ailleurs, dans cette loi, l'ensemble des dispositions qui concernent la CEPP accorde cette indépendance de manière tout à fait cohérente. Le projet de loi 10359 casse en quelque sorte la cohérence de cet édifice soutenant la CEPP.

M^{me} Bardin Arigoni indique que, de 1995 à ce jour, 6 évaluations terminées et publiées sur 21 ont été réalisées sur la base d'un mandat des autorités politiques. Pour les autres évaluations, la CEPP a utilisé sa compétence d'auto-saisine. L'essentiel du travail de la commission est effectué sur auto-saisine faute de recevoir suffisamment de mandats des autorités politiques compétentes.

M^{me} Bardin Arigoni affirme que la CEPP, lorsqu'elle agit sur auto-saisine, procède en toute transparence grâce à l'information et au dialogue entretenus avec les autorités politiques et les autres organes de contrôle.

Pour M^{me} Bardin Arigoni, pour apprécier l'efficacité des travaux de la CEPP, il convient de voir dans quelle mesure le Grand Conseil et le Conseil

² Voir annexe 1, *Rapport à l'attention de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil concernant le projet de loi 10359.*

d'Etat ont pris en compte les résultats et les recommandations découlant des rapports. Elle signale que les conclusions de la CEPP ont contribué à l'amélioration d'un certain nombre de politiques. De même, les rapports du Conseil d'Etat concernant la mise en œuvre des recommandations de la CEPP prouvent l'utilité des évaluations réalisées.

La suppression de l'auto-saisine revient à supprimer l'indépendance de la CEPP, conduisant à la suppression d'un lieu privilégié de réflexion autour de la mission d'évaluation des politiques publiques.

Pour M^{me} Bardin Arigoni, la CEPP a souscrit à la démarche effectuée lors de l'analyse du projet de loi du Conseil d'Etat sur la coordination des organes de contrôle, démarche ayant abouti à la motion de la CCG demandant une analyse approfondie du fonctionnement de ces instances. Un réajustement ne peut être pensé que sur la base d'une réflexion reconnaissant la pratique des différents organes de contrôle, et en tenant compte d'autres éléments tels que, par exemple, la mise en place de la LIAF et des contrats de prestations sujets à évaluation.

Pour conclure, Mme Bardin Arigoni estime que la proposition du projet de loi 10359 n'est pas la plus adaptée pour réajuster le système de répartition des tâches entre les différentes instances de contrôle ou de surveillance. Enfin, il convient de relever que la qualité des évaluations ne dépend pas du fait que ces dernières soient traitées en saisine ou en auto-saisine. La qualité est la même dans tous les cas. Pour la CEPP, la notion d'indépendance des organes de surveillance est quelque chose de très important. Cette « garantie » ne doit pas être soumise à des contraintes politiques ou administratives. Dans un Etat démocratique, un pluralisme d'organismes de contrôle indépendants est indispensable, même si une évaluation entraîne certaines tensions vis-à-vis des personnes concernées.

Discussion

Un commissaire radical relève que, aux termes de la loi (art. 27, LSGAF), la CEPP est chargée de seconder le Conseil d'Etat, la CCG et la COFIN dans leurs tâches d'évaluation des politiques publiques. Il ressort de plus de l'article 28 que la CEPP travaille en principe sur mandat, et parfois de sa propre initiative. Il s'interroge dès lors sur le fait que la CEPP soit si peu sollicitée par le Conseil d'Etat ou les commissions du Grand Conseil.

Pour M^{me} Bardin Arigoni, il ne lui appartient pas de répondre à la question posée. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées. Par exemple, soit les thèmes choisis par la CEPP correspondent aux besoins des autorités,

soit les autorités n'ont pas encore pris conscience de l'utilité d'évaluer les politiques publiques.

A la question posée sur le nombre de mandats en auto-saisine que la CEPP a réalisés ces 24 derniers mois, M. Kellerhals répond qu'il y en a eu 8.

M^{me} Bardin Arigoni précise que les rapports dont la CEPP s'autosaisit ne sont pas moins intéressants ni moins suivis que les rapports pour lesquels elle est mandatée. Elle ajoute que la méthode d'enquête utilisée par la CEPP pour ses évaluations nécessite du temps, et qu'un changement de méthode ne serait pas forcément bénéfique. La CEPP travaille sur environ 4 évaluations par année, et toute évaluation, y compris ailleurs qu'à la CEPP, a une durée minimale d'un an ou un an et demi. M^{me} Bardin Arigoni ajoute que du temps pourrait être gagné si l'administration s'investissait plus dans la collecte de données.

Concernant la manière dont est traité un mandat en auto-saisine, M^{me} Bardin Arigoni indique que, suite à la présentation du mandat au Conseil d'Etat, il est arrivé que la commission revoie son approche, retarde ou modifie encore son angle de travail. Elle cite l'exemple du rapport sur la LIPAD.

Finalement, à la question posée concernant l'utilisation du budget mis à disposition, M^{me} Bardin Arigoni explique que les mandats à l'extérieur représentent la partie variable du budget alors que les jetons de présence sont régulièrement utilisés.

3. Discussion et vote de la commission

Un commissaire PDC considère que l'idée d'optimiser la CEPP découlant du projet de loi 10359 est en principe positive. Il convient toutefois de veiller à la manière de parvenir à cette optimisation et de faire attention à ne pas réformer l'institution à l'encontre des buts de la CEPP. Dans ce sens, si des députés PDC ont signé le projet de loi, suite aux auditions faites, le projet de loi 10359 semble quelque peu dangereux. C'est pourquoi le groupe PDC souhaite rester dans une phase d'observation et s'abstiendra sans doute lors du vote sur le projet de loi 10369.

Un commissaire MCG corrobore les propos de son collègue PDC. Pour lui, accepter le projet de loi 10359 équivaut à condamner à mort la CEPP. En conséquence, le MCG ne souhaite pas entrer en matière sur ce projet de loi qui vise *in fine* à faire disparaître la CEPP.

Pour une commissaire socialiste, la motion 1868 présentée par la CCG invitant le Conseil d'Etat à mener d'ici fin 2010 une évaluation globale des différentes couches de contrôle doit conduire à un rapport puis à un projet de

loi clarifiant l'ensemble du dispositif. Cette motion constitue donc un outil global qui cherche à avoir une vision d'ensemble et à éviter les problèmes ponctuels. Le projet de loi 10359, qui modifie considérablement la structure d'un des organes de contrôle, n'entre pas dans cette vision. En conséquence le parti socialiste annonce qu'il s'opposera à l'entrée en matière.

Pour un commissaire UDC, la suppression de l'auto-saisine ne signifie pas la disparition de la CEPP. Elle gardera sa raison d'être, même si elle ne peut pas bénéficier de toute la liberté qu'elle souhaite. Il en résulte que le groupe UDC soutiendra le projet de loi 10359.

Un commissaire libéral annonce que son groupe soutiendra le projet de loi mais qu'un amendement sera présenté afin que la CEPP puisse continuer de s'autosaisir, sauf si elle reçoit des mandats des autorités politiques, Exécutif ou Législatif.

Une commissaire des Verts indique que son groupe soutient l'auto-saisine et que dans ce sens son groupe refusera l'entrée en matière. Si l'entrée en matière était acceptée, alors son groupe soutiendra l'amendement libéral.

Vote d'entrée en matière

Pour : 7 (2 PDC, 1 R, 2 L, 2 UDC)

Contre : 6 (3 S, 2 Ve, 1 MCG)

Deuxième débat

Amendement proposé par le parti libéral

Article 1

« La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques, du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

Art 28, al. 3

La commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation, **si et seulement si aucun mandat ne lui a été confié soit par le Conseil d'Etat, soit par les Commissions des finances ou de contrôle de gestion**, après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la commission de contrôle de gestion et la commission des finances. »

Suite à une discussion provoquée par une commissaire socialiste, il semble plus opportun de signifier dans la loi que les mandats du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil sont prioritaires. Il en découle une modification de l'amendement proposé :

Article 1

« La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques, du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

Art 28, al. 3

La commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la commission de contrôle de gestion et la commission des finances. **Les mandats qui lui seraient confiés par le Conseil d'Etat ou les commissions des finances ou de contrôle de gestion sont prioritaires au niveau de leur traitement.»**

Cet amendement est mis aux voix :

Pour : 12 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 2 L, 2 UDC)

Contre : 0

Abstentions : 1 MCG

Le président met ensuite aux voix l'article 2 « Entrée en vigueur » du projet de loi 10359.

L'article 2 est accepté par :

Pour : 12 (3 S, 2 Ve, 2 PDC, 1 R, 2 L, 2 UDC)

Contre : 0

Abstentions : 1 MCG

Troisième débat

Le président met aux voix le projet de loi 10359, amendé, dans son ensemble.

Pour : 10 (3 S, 2 PDC, 1 R, 2 L, 2 UDC)

Contre : 0

Abstentions : 3 (2 Ve, 1 MCG)

4. Conclusion

Suite à l'étude de ce projet de loi, si la commission de contrôle de gestion a estimé qu'on ne pouvait, pour de simples questions d'indépendance, supprimer la faculté d'auto-saisine à la CEPP, il convenait malgré tout de donner en priorité les mandats qui seraient confiés par les autorités politiques, Conseil d'Etat d'une part et Grand Conseil d'autre part.

Par la prise en compte de l'amendement déposé et soutenu par la majorité de la commission, on permet non seulement à la CEPP de pouvoir continuer de travailler sur auto-saisine mais on priorise de plus le type de mandat à traiter. De la sorte, les autorités politiques peuvent compter sur une commission à même d'évaluer les politiques publiques selon leurs intérêts et priorités mais de plus on laisse à la CEPP la marge de manœuvre nécessaire pour lui garantir une pleine indépendance dans la gestion de ses mandats et autres évaluations.

Finalement, il convient de constater ici que l'esprit qui a guidé les travaux de la commission de contrôle de gestion a relevé que, suite à l'entrée en vigueur de la présente loi, il convenait de laisser le temps à la CEPP de terminer l'ensemble des évaluations qu'elle aurait démarrées et qui seraient issues d'une auto-saisine.

Compte tenu de ces explications, la Commission de contrôle de gestion vous invite, Mesdames et Messieurs le députés, à soutenir le projet de loi 10359 tel qu'amendé par la commission.

Projet de loi (10359)

modifiant la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10) (Optimisation de la CEPP)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1

La loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques, du 19 janvier 1995, est modifiée comme suit :

Art. 28, al. 3 (abrogé)

³ La commission d'évaluation peut engager de son propre chef un projet d'évaluation après en avoir informé le Conseil d'Etat et avoir discuté avec lui le but, la portée et les modalités d'exécution du mandat. Elle en informe également la commission de contrôle de gestion et la commission des finances. Les mandats qui lui seraient confiés par le Conseil d'Etat ou les commissions des finances ou de contrôle de gestion sont prioritaires au niveau de leur traitement.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Organismes indépendants rattachés administrativement au Département des finances
Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Rapport à l'attention de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil concernant le PL 10359

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Suite à notre demande d'audition déposée le 20 novembre 2008 à la Commission de contrôle de gestion, voici un rapport en complément de notre audition du 11 mai 2009.

Ce rapport prend position sur le PL 10359 qui propose de supprimer le droit d'autosaisine de la CEPP, défini dans l'art. 28 al. 3 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10). Cette disposition permet à la CEPP d'effectuer une évaluation sur la base de sa propre initiative et en travaillant sur le thème de son choix.

Selon l'exposé des motifs, la suppression du droit d'autosaisine devrait atteindre les objectifs suivants : rééquilibrage des activités des différents organes de contrôle, concentrer les travaux de la CEPP sur les questions qui lui sont posées par le Conseil d'Etat et les Commissions des finances et de contrôle de gestion et améliorer la qualité des analyses de la CEPP.

Dans le présent rapport, notre propos est de montrer que la CEPP se sert de l'autosaisine en accord complet avec la volonté initiale qui prévalait au Grand Conseil lors de l'élaboration de cette loi. Ensuite, il sera mis en évidence la pratique de transparence adoptée par la CEPP, dans ses échanges avec les autorités, lors du processus de préparation des évaluations qui sont réalisées en autosaisine. Enfin, ce rapport démontre l'utilité de l'autosaisine dans le dispositif de contrôle des activités étatiques.

Volonté initiale du Grand Conseil

Le Grand Conseil a adopté la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques en janvier 1995. Ce faisant, il a introduit dans la surveillance un nouvel instrument : l'évaluation des politiques publiques. Pour l'appliquer, il a choisi de créer un organe indépendant, afin qu'il ne soit pas soumis aux contraintes politiques et administratives.

La surveillance est conçue comme une "fusée à trois étages", tel que cela est décrit dans l'exposé des motifs. Les fonctions sont ainsi réparties entre :

1. le contrôle interne, réparti à l'intérieur de l'administration cantonale;
2. le contrôle externe, relevant de l'ICF (1995), et de la Cour des comptes (2007)
3. l'évaluation des politiques publiques, confiée à une commission d'experts (CEPP)

A propos de ce troisième étage, l'exposé des motifs du projet de loi relève que : *"C'est le principe le plus novateur de la loi. Il est le complément indispensable du contrôle de gestion. (...) il s'agit là d'un domaine nouveau qui doit offrir au Conseil d'Etat et au Grand Conseil un instrument approprié de mesure du succès ou de l'échec d'un programme ou d'une politique par rapport aux dispositions légales et budgétaires votées. (...) La démarche d'évaluation peut s'intéresser à toutes les raisons des dysfonctionnements constatés, qu'ils soient d'origine économique, législative, politique ou structurelle. La commission pourra examiner, par exemple, la pertinence de la répartition des tâches entre le secteur privé marchand, le secteur privé bénévole et le secteur public, entre les collectivités publiques elles-mêmes, l'organisation des services et les méthodes de travail, le rapport coût/utilité des prestations, l'évolution des dépenses publiques par habitant en comparaison intercantonale, etc."*

Concernant l'autosaisine, l'exposé des motifs souligne que : *"La commission d'évaluation des politiques pourra ouvrir une enquête de sa propre initiative. Il s'agit d'une innovation importante qui accroît sensiblement le pouvoir de la commission. La discussion préalable avec le Conseil d'Etat ne doit pas restreindre la portée de cette disposition, elle a pour but au contraire de coordonner et d'ajuster la lettre de mission et d'assurer ainsi une qualité optimale du rapport final."*

Lors des débats parlementaires du 23 septembre 1994 ⁽¹⁾, il a été relevé par des membres de la commission des finances, qui est l'auteur collectif du projet de loi, que : *"Ce projet de loi résulte, en fait, de l'insatisfaction constante et répétée des membres de la commission des finances qui ne peuvent pas assumer pleinement leur rôle, à savoir le contrôle des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat. Ce contrôle est devenu extrêmement important en période de restrictions budgétaires". (...) nous sommes souvent en position de faiblesse face à l'administration et au Conseil d'Etat. C'est pourquoi l'idée d'avoir des instruments plus performants à disposition, concernant à la fois un contrôle interne de la gestion financière et administrative de l'Etat ainsi qu'un contrôle externe chargé d'évaluer les politiques publiques, a recueilli l'appui de tous les groupes politiques"* (Mme Claire Torracinta-Pache, parti socialiste). Lors de la même séance, le président du Conseil d'Etat a également soutenu ce projet. Il a insisté notamment sur l'indépendance souhaitée pour la CEPP : *" la commission externe d'évaluation des politiques publiques dont les critères essentiels, comme on l'a voulu, sont l'indépendance, dayantage de transparence, davantage de publicité au niveau des conclusions des rapports, une*

¹ Séance 33, Mémorial du Grand Conseil.

saisine beaucoup plus claire de cette commission d'évaluation et des compétences qui permettent aux membres de cette commission - ce sera un gros travail de les recruter - d'effectuer un travail efficace, tant pour votre parlement que pour nous." (M. Olivier Vodoz, parti libéral).

Lors du dernier débat précédant l'approbation du texte de loi, le 19 janvier 1995, l'importance de l'autosaisine est à nouveau relevée : *"Comme de nombreux députés l'ont souligné, il était important que la nouvelle commission désignée ce soir par le vote de votre loi puisse d'elle-même examiner des services ou des structures dépendant de l'Etat sans attendre obligatoirement des mandats, soit de la commission des finances, soit du Conseil d'Etat."* (M. Olivier Vodoz, parti libéral).

L'autosaisine en pratique

En observant le nombre de mandats reçus des autorités politiques depuis la création de la CEPP par rapport au nombre d'évaluations réalisées en autosaisine, force est de constater que la plupart des évaluations ont été réalisées sur la base d'une autosaisine. En effet, sur 21 évaluations publiées à ce jour, seules six l'ont été sur la base d'un mandat des autorités politiques.

En 2008-2009, les quatre évaluations en cours sont toutes issues d'une autosaisine. La CEPP assume donc en grande partie sa mission sur la base de ses propres initiatives. Il convient de relever que le 24 février 2009, la CEPP a reçu quatre propositions de questions d'évaluation de la part de la Commission de contrôle de gestion. En toute logique, si un mandat est concrétisé, ces propositions devraient donner lieu à des évaluations.

Lorsque la CEPP travaille en autosaisine, elle suit systématiquement la même procédure : dès la proposition d'un nouveau thème d'évaluation, une esquisse de projet est envoyée au Conseil d'État et aux commissions du Grand Conseil pour information. Aucune démarche d'évaluation n'est initiée sans une information préalable des autorités politiques. Parallèlement à cela, la même information est envoyée à la Cour des comptes ainsi qu'à l'Inspection cantonale des finances, de manière à ne pas surcharger les administrations concernées par des superpositions de contrôles.

Lors de l'étape suivante, c'est-à-dire l'examen de la méthodologie nécessaire et des données disponibles pour cette évaluation, un rapport sur les résultats de cette étude de faisabilité est envoyé au Conseil d'État avant que les travaux d'évaluation ne soient officiellement lancés.

Les domaines de l'activité étatique, qui ont été examinés sur la base d'une autosaisine, sont très variés : prestations sociales (communication entre les services), subsides pour l'assurance-maladie, transports publics (vitesse commerciale), politique énergétique, logement subventionné, protection des locataires en cas de rénovation d'immeuble, encouragement aux études, adoption internationale, formation professionnelle des actifs non-qualifiés, déductions fiscales (contribuables salariés), prestations fiscales, chômage, marché du travail.

Il est donc évident que les évaluations en autosaisine sont réalisées en complète transparence et qu'elles n'empêchent nullement la réalisation d'évaluations émanant d'une demande des autorités politiques. À cela s'ajoute une coordination régulière par l'entremise de réunions avec le Conseil d'État, la commission de contrôle de gestion et la Cour des Comptes (cinq à six rencontres par année).

L'utilité des évaluations réalisées

Qu'elles soient issues d'un mandat ou d'une autosaisine, les recommandations produites par la CEPP sont appliquées dans leur grande majorité par le Conseil d'Etat, comme le prouvent les rapports de suivi des recommandations du Conseil d'Etat². Ces rapports fournissent un tableau de bord des améliorations effectuées sur la base des recommandations de la CEPP.

Pour ne citer que quelques exemples récents, les recommandations de la CEPP ont permis que :

- la nouvelle loi sur la formation professionnelle intègre bon nombre de nos propositions relatives à la surveillance de l'apprentissage en entreprise, telles que la mise en place d'un référent unique et l'amélioration du suivi des apprentis;
- un programme de soutien soit développé pour les apprentis les plus en difficulté;
- le canton de Genève propose aux autorités fédérales d'améliorer le processus d'autorisation en matière d'adoption internationale et la collaboration intercantonale;
- une initiative parlementaire de la députation genevoise à l'assemblée fédérale soit déposée sur la base des recommandations de la CEPP à propos de l'adoption internationale;
- les taxateurs des contribuables indépendants suivent une formation de 550 heures en interne, ainsi qu'à la Conférence suisse des impôts et à l'Université de Genève;
- le chèque annuel de formation ne soit plus distribué de manière rétroactive et permette de cibler davantage les bénéficiaires;
- la révision de la loi sur l'Office de la jeunesse intègre les principales recommandations du rapport sur la maltraitance;
- la révision de la loi sur le chômage soit engagée notamment suite aux constats de la CEPP et de l'Observatoire universitaire de l'emploi;
- les subsides-maladies soient mieux ciblés;
- etc.

Les travaux parlementaires s'inspirent fréquemment des résultats des évaluations, comme cela a été le cas, pour ne citer que quelques exemples, dans le domaine des subsides-maladies (PL 9370), du chômage (PL 8938, PL 9922-A), du travail clandestin (M 1556), des écoles de musique (M 1602 ; M 1616 ; RD 563), du logement (IN 120-D, au sujet de la LDTR) ou du marché du travail (Q 3633 ; M 1861).

Place de l'évaluation dans le contexte du système de contrôle

La légalité, la régularité et l'efficacité (critères de l'audit) ne sont pas au centre des questions auxquelles l'évaluation est appelée à donner des réponses. En revanche, l'évaluation constitue un apport décisif si l'action doit être jugée à l'aune du principe de l'efficacité, compris ici comme l'atteinte des résultats en rapport avec les objectifs de la mission confiée à l'Etat.

Le partage des tâches entre les autres instances de contrôle (inspection cantonale des finances, Cour des Comptes) et la CEPP est bien défini, puisque cette dernière est la seule à réaliser des évaluations portant sur les effets produits par l'activité étatique (lois, programmes de mesures, projets, etc.). Aucune autre instance n'est

² Six rapports entre 2001 et 2008: RD 419, 544, 569, 603-A, 664, 766.

équipée du personnel nécessaire à la réalisation de ces évaluations. L'évaluation ne se substitue ni au contrôle interne, ni aux audits de l'ICF ou de la Cour des Comptes. Ce sont trois approches répondant à des préoccupations différentes et ayant comme but d'apporter l'information nécessaire à comprendre l'action de l'Etat.

Conclusion

La liberté accordée dans le choix du thème investigué est une composante importante pour l'indépendance des organes de surveillance. Elle l'est d'autant plus pour un organe comme la CEPP dont la préoccupation majeure est celle de permettre de mieux connaître l'activité étatique, de la rendre plus transparente et d'en mettre en évidence les effets et l'efficacité globale.

Les évaluations s'inscrivent dans un processus politique et les résultats de ces évaluations peuvent déplaire. C'est toutefois le propre de toute démarche évaluative. La préoccupation de mesurer et d'apprécier les effets d'une politique publique doit se partager entre tous les acteurs du système politique. Le gouvernement et son administration, le parlement et les citoyens. Le questionnement sur la légitimité de l'action publique sera ainsi pluraliste.

Fait à Genève, le 11 mai 2009.

Pour la Commission externe d'évaluation des politiques publiques :



Gabriella Bardin Arigoni, présidente

Annexe :

Extraits des débats parlementaires, par ordre chronologique décroissant, montrant l'utilisation des résultats de la CEPP par le Grand Conseil:

(source: Mémorial du Grand Conseil)

- **François Longchamp**, 28.6.07, séance 47, PL 9922-A : *"Cette politique genevoise s'incarne actuellement et essentiellement autour d'un outil: les emplois temporaires. Mais ceux-ci, dans les faits, ne sont qu'une machine à fabriquer des chômeurs de longue durée. Affirmer cela n'a rien de politique. Deux expertises scientifiques l'ont dit de la manière la plus claire qui soit: les conclusions de la commission d'évaluation des politiques publiques et les études de l'Université de Genève conduites par le Professeur Flückiger."*

- **Alain Charbonnier**, 28.6.2007, séance 47, PL 9922-A : *"l'octroi de ce deuxième délai-cadre a effectivement provoqué de la paresse, mais il n'a pas engendré des chômeurs ! Il ne faut pas s'en prendre aux victimes du système, mais au service cantonal de l'emploi ! Et toutes les études effectuées - là non plus, je ne sais pas si les gens les lisent - le démontrent ! En 2002, après une étude sur les mesures cantonales, la CEPP a déterminé onze recommandations, directement adressées à l'Office cantonal de l'emploi, pour une meilleure utilisation de la loi actuelle, sans modification. La CEPP relevait en outre une chose intéressante, c'est que l'OCE n'utilisait pas l'argent octroyé par la Confédération pour des mesures de formation. Déjà en 2002 ! Aujourd'hui nous sommes en 2007, donc cinq ans après, et il semblerait que la situation n'a pas beaucoup évolué et que l'Office cantonal de l'emploi n'a pas été capable de se réformer et d'octroyer des formations ciblées pour les chômeurs et les chômeuses."*

- **Véronique Pürro**, 26.1.07, séance 18, RD 664 : *"Je souhaiterais répondre aux deux précédents intervenants. Nous aurons l'occasion de le voir au point 135, les recommandations de la CEPP sont régulièrement suivies d'effet. En ce qui concerne l'apprentissage, Monsieur Bertinat, je vous encourage à voir ce qu'il en est avec votre collègue, M. Catelain, qui fait partie de la commission de l'enseignement. Celle-ci traite actuellement deux projets de lois sur l'orientation professionnelle et sur la formation professionnelle, deux projets de lois qui prennent largement en compte plusieurs des recommandations de la CEPP. Alors oui - puisque certains mettent en doute l'existence ou les travaux de la CEPP - oui, la CEPP est utile, et même très utile, que ce soit pour le gouvernement, lorsqu'il prépare des lois ou présente des réorganisations de départements, mais aussi pour nous, lorsque nous étudions des lois qui ont trait aux sujets qui ont été examinés par la CEPP !"*

- **Pierre Weiss**, 17.3.06, séance 27, PL 9575-A (Loi sur l'Hospice général) : *"Aussi est-ce un bien d'avoir ainsi recentré les tâches, de les avoir recentrées notamment en permettant que des moyens adéquats soient consacrés à leur accomplissement, en particulier, la communication des données entre les services de l'Etat. La CEPP avait à plusieurs reprises relevé combien les problèmes de communication insuffisants, d'opacité, nuisaient au bon accomplissement des tâches de l'Hospice général."*

- **Loly Bolay**, 17.3.05, séance 30 (IN 120-D) : *"Vous avez évoqué, Monsieur le rapporteur de majorité, les conclusions du rapport de la CEPP. J'aimerais précisément revenir sur ce rapport. Je l'ai lu attentivement, et je vais vous dire ce que l'on y trouve - entre autres, car il s'agit d'un très long rapport. A la page 60,*

dans les remarques finales, il est dit: «La loi est très souvent transgressée ou contournée par des pratiques qui, au final, sont au détriment de la protection des locataires: non-respect de la période du gel des loyers, hausse des loyers anticipée ou échelonnée, interprétation du prix-plafond non conforme». Plus loin encore: «La LDTR accuse en effet un déficit de crédibilité auprès des milieux immobiliers, qui ne la respectent plus et admettent délibérément leur incivilité». Plus loin encore: «Au vu du non-respect avéré des dispositions légales par certains propriétaires et régisseurs en matière de respect des décisions étatiques, la police des constructions doit prendre des mesures pour obtenir des informations fiables et exercer une pression plus visible du point de vue du contrôle et de la répression». Ce n'est pas moi qui vous le dit, Monsieur le rapporteur, c'est la commission d'évaluation des politiques publiques ! Il s'agit là d'un constat atterrant sur les pratiques des propriétaires et des régisseurs de ce canton ! Et vous, Mesdames et Messieurs les députés, vous ne voulez pas reconnaître aux citoyens de ce canton le droit de se prononcer sur une initiative qui touche le droit au logement ! Alors, si le droit au logement n'est pas légitime, qu'est-ce qui est légitime à vos yeux ?! Le droit au logement est ancré dans notre constitution et c'est précisément pour sauvegarder ce droit que nous voterons cette initiative !».

- **Marie-Françoise de Tassigny**, 16.12.05, séance 14, M 1591-A : "Tout d'abord un coup de chapeau à la CEPP ! Ce rapport est remarquable et restitue parfaitement le vécu sur le terrain. La presque - je dis bien «presque» - surabondance du dispositif en matière de maltraitance occasionne une absence flagrante du «porteur de soucis»... Parmi les quelques phrases clés de ce rapport, on peut citer: «les interventions étatiques sont insuffisamment coordonnées»; «le dispositif manque de vision»; «la résolution des problèmes de maltraitance est très variable»; «le temps de réaction est souvent long»; «il manque un organisme de coordination». Ces constats choisis reflètent la pertinence de la décision de la commission de contrôle de gestion d'avoir demandé ce rapport. Les différentes mesures préconisées doivent être rapidement concrétisées, car ce mal du siècle - peut-être plus visible et flagrant dans les périodes de malaise social et de problématiques familiales - doit être pris en compte par la prévention, par une prise en charge coordonnée et par la création d'une unité d'urgence. C'est seulement à ce prix que nous pourrions être en conformité avec la Convention relative aux droits de l'enfant."

- **Pierre Weiss**, 21.10.04, séance 71, PL 8938-A : "Deux rapports ont été faits - et non pas un seul - dont un par la commission d'évaluation des politiques publiques. Ce dernier établit que le système genevois des emplois temporaires est responsable de 8,7% - presque 9% - du taux de chômage cantonal, ce qui signifie en gros que, sans le système des ETC, nous aurions 1500 personnes en moins au chômage aujourd'hui... (Exclamations.) Pour quelle raison ? Il suffit de lire - ce que M. Brunier n'a pas fait parce que dans sa bibliothèque, comme dans celle d'un président américain brocardé, il n'a qu'un livre et, probablement, n'est-il pas encore colorié... (Exclamations.) - je cite: «Selon les calculs effectués, l'évaluation de l'effet des emplois temporaires cantonaux sur la durée, par conséquent sur le taux de chômage genevois, s'échelonnerait entre un minimum de 1% et un maximum de 12,5%. Il convient de tenir également compte des réinscriptions dues aux emplois temporaires cantonaux, qui, entre 1998 et 2001, ont varié entre un minimum de 4,2% et un maximum de 6,3%. En additionnant ces deux effets, on obtient finalement un effet total dont la valeur médiane s'élève à 8,7%.» Cela figure à la page 33 de ce rapport ! Ce rapport nous indique, quelques pages avant: «68% des chômeurs se sont inscrits dans le système des emplois temporaires cantonaux pour avoir un nouveau droit aux indemnités fédérales de chômage». Il s'agit donc d'éviter qu'il y ait 1500 chômeurs de plus à Genève en distinguant les populations de chômeurs: d'une part, les chômeurs réinsérables par le biais des allocations de

retour en emploi; d'autre part, les chômeurs «formables» et «reformables» par les mesures de formation que nous avons suggérées - que le département a aussi décidé de proposer - et, enfin, les chômeurs qui ne sont pas aptes à reprendre un emploi, mais pour lesquels existe un filet social sous forme de différents dispositifs, notamment le RMCAS."

- **Alain Charbonnier**, 21.10.04, séance 71, PL 8938-A : "Le département et la droite nous disent qu'actuellement cette mesure n'est pas une mesure de réinsertion... Nous sommes tout à fait d'accord que cette mesure doit absolument être améliorée par le biais de la formation, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Pourtant, il faut le préciser, l'office cantonal de l'emploi aurait pu - cela nous a été confirmé en commission et l'étude de la CEPP le montre - utiliser la formation dans le cadre des mesures cantonales, donc depuis janvier 2000. Malheureusement, l'office cantonal de l'emploi n'a jamais fait usage de cette possibilité, en tout cas jusqu'au moment de la publication de l'étude de la CEPP en 2002. L'OTC - l'emploi temporaire cantonal - devenu «l'emploi temporaire de réinsertion» ne serait donc pas une mesure de réinsertion selon la droite et le Conseil d'Etat. Toutefois, en 2002, toujours selon l'étude de la CEPP, 37% des chômeurs et chômeuses réintègrent le marché du travail après un emploi temporaire cantonal: 37% ! Plus du tiers de ces personnes retrouvent donc un emploi ! Est-ce donc une si mauvaise mesure de réinsertion, surtout si l'on considère que cette mesure n'était accompagnée d'aucune formation à ce moment-là ? Evidemment, nous pensons tout à fait le contraire ! (...) Outre l'absence du volet «formation» dans l'usage des emplois temporaires cantonaux, l'étude de la commission externe d'évaluation des politiques publiques de 2002 met surtout en exergue trois graves faiblesses de l'office cantonal de l'emploi: premièrement, «l'acquisition insuffisante, par l'office, de places vacantes destinées aux chômeurs et chômeuses de longue durée»; deuxièmement, «l'absence de lignes directrices»; troisièmement, «le manque de suivi des conseillers en personnel». (...) On ne sait pas quelles mesures de restructuration ont été prises, quelle est leur efficacité, et de quel suivi bénéficient réellement les chômeurs et chômeuses de longue durée depuis les résultats de cette étude. En effet, une lecture objective - mais je me demande qui a vraiment lu entièrement cette étude - révèle que le fonctionnement de l'office cantonal de l'emploi - en tout cas jusqu'en 2002, date de l'étude - est le principal responsable du pseudo-échec des mesures cantonales."

- **Pierre Weiss**, 15.5.03, séance 46, PL 8938 : "Je commencerai notamment par le verdict de la commission d'évaluation des politiques publiques du système. Elle dit, et je cite: «Le système d'emplois temporaires cantonaux a tendance à prolonger la durée du chômage des personnes qui en bénéficient et son efficacité, en termes de réinsertion, est faible». Je crois que cette seule citation (...) suffit pour comprendre qu'une révision de la loi est nécessaire."

- **Sylvia Leuenberger**, 25.10.02, séance 66, PL 7889-A, PL 7985-A, PL 8032-A, PL 8067-A, PL 8357-A, M 1484 (Loi sur l'université) : "Par ailleurs, si l'on se réfère au rapport de la CEPP - et j'ai participé à ce rapport - il faut signaler que 40% des étudiants sont actuellement exonérés des taxes car ils sont allocataires, ce qui signifie que les plus pauvres ne paient aucune taxe à l'université."

- **Pierre Kunz**, 20.9.02, séance 11, PL8563-A (Accademia d'Archi) : "Nous nous fondons aussi en cela sur un excellent rapport, rédigé voici quelque temps par la CEPP, que vous connaissez tous, la commission externe d'évaluation des politiques publiques, qui est proprement renversant. Cette étude s'avère tellement intéressante qu'elle a été reprise par une commission ad hoc mise sur pied par Mme la présidente, dont il est indispensable d'attendre le retour. C'est en tout cas ce que nous avons décidé à la commission de contrôle de gestion. Je vous recommande, au nom du parti radical, de faire la même chose."

- **Jeannine De Haller**, 20.9.02, séance 11, PL8563-A (Accademia d'Archi) : " *le rapport de la CEPP est un ramassis de choses qui ne nous conviennent absolument pas. Ce n'est pas un bon rapport, contrairement à ce qui vient d'être dit. C'est justement un rapport qui se positionne uniquement d'un point de vue économique. Nous sommes dans le monde des arts, de la musique, de la culture. On veut que nos enfants, même avec une, deux ou trois années d'études musicales s'ouvrent l'esprit, aient envie d'aller aux concerts plus tard, aient envie de se cultiver. (L'oratrice est interpellée.) Je bats la mesure d'enthousiasme, car tout ce qui relève du monde musical me tient beaucoup à coeur et je trouve que ce rapport ne répond justement pas du tout aux besoins de notre Cité, qui a à coeur, elle aussi, de former de jeunes musiciens, qu'ils soient professionnels ou non, peu importe.*"

- **David Hiler**, 20.9.02, séance 11, PL8563-A (Accademia d'Archi) : "*J'aimerais revenir sur le rapport de la commission externe d'évaluation des politiques publiques, qui est au centre de cette réflexion, quelle que soit la manière avec laquelle on se positionne dans ce débat. Que dit ce rapport ? Il explique que nous avons trois grandes écoles, nos conservatoires, avec des conditions qui sont celles de la fonction publique, qui offrent des cours de haute qualité, ce que personne ne discute, et qui ont un coût par élève important. D'autre part, et c'est sur ce point qu'il faut être attentif, le même rapport nous précise qu'il n'y a pas assez d'offres de la part de ces trois écoles pour satisfaire la demande. Il y a donc une série de structures, d'un côté les professeurs privés, de l'autre les écoles associatives, qui suppléent actuellement à l'insuffisance d'offres au point de vue de la formation musicale.*"