

Date de dépôt: 16 avril 2004

Papier

Rapport
d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques
publiques pour l'année 2003

**Commission externe d'évaluation
des politiques publiques**



Doc 3/04

Tél.: (022) 327 55 16
Case postale 3937, 1211 Genève 3

RAPPORT D'ACTIVITE 2003

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Table des matières	Page
1. Mission et Organisation	2
2. Evaluations achevées et publiées en 2003	
2.1. Evaluation des mesures cantonales de répression de l'emploi clandestin	3
2.2. Evaluation de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR)	9
3. Evaluations en cours de réalisation	
3.1. Evaluation de la politique des enfants victimes de maltraitance	14
3.2. Evaluation de la préformation et formation des non francophones	15
3.3. Evaluation de surveillance de l'apprentissage	15
3.4. Evaluation de la taxation des indépendants	17
4. Quelques données concernant notre activité	18
5. Comptes 2003	20
6. Conclusions	21
7. Listes	
7.1 Les rapports publiés de 1997 à 2003	22
7.2 Les membres de la Commission	23

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

1. Mission et Organisation

Notre mission: Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions 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). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

Qui choisit les thèmes d'évaluation? La commission travaille sur mandat du Conseil d'Etat, de la Commission des finances ou de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil. En outre, elle peut engager de son propre chef des projets après en avoir discuté avec le Conseil d'Etat.

Deux mots sur notre organisation: La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par Mme Gabriella Bardin Arigoni et secondée par un Secrétaire permanent et une adjointe scientifique qualifiés dans le domaine de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des mandats pris en charge par ses membres ou par des experts externes.

Des méthodes reconnues: Les évaluations menées par la CEPP comportent trois phases principales, à savoir 1) l'esquisse de projet, 2) l'étude de faisabilité et 3) l'évaluation elle-même. Les principaux outils utilisés sont les interviews approfondies, les auditions de fonctionnaires, les entretiens de groupes, les sondages, les comparaisons intercantionales ainsi que les analyses de documents administratifs, de statistiques et d'ouvrages de référence.

La nécessité de coordonner: La législation genevoise a renforcé les organes de contrôle, d'analyse et d'évaluation en leur conférant davantage d'indépendance et de pouvoirs d'investigation. Avant et pendant toute évaluation, la CEPP s'assure de ne pas faire double-emploi avec d'autres projets en cours. Schématiquement, les tâches attribuées se répartissent de la manière suivante:

<p>Inspection cantonale des finances</p> <p>Contrôle les finances, la gestion, les organismes subventionnés</p>	<p>Commission externe d'évaluation des politiques publiques</p> <p>Analyse la mise en oeuvre et les effets des politiques publiques</p>	<p>Conseil économique et social</p> <p>Réflexions prospectives sur l'activité et le rôle de l'Etat</p>	<p>Consultants externes</p> <p>Etudes d'organisation, promotion de la qualité</p>
--	--	---	--

Sans transparence, pas de raison d'être: Sauf exception, les rapports finaux sont publiés. Ils peuvent être consultés sur notre site Internet. En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.

2. Evaluations achevées et publiées en 2003

Deux évaluations ont été terminées, validées par le plénum et publiées en 2003: l'évaluation des mesures cantonales de répression de l'emploi clandestin, publiée en avril, et l'évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR), publiée en décembre. En voici brièvement les principaux résultats.

2.1 Evaluation des mesures cantonales de répression de l'emploi clandestin

Sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, la CEPP a réalisé une évaluation portant sur les questions suivantes:

- 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, les assurances sociales impliquées et le fisc?

1. L'essentiel en bref

Définition

Au sens de cette évaluation, le travail clandestin est l'activité professionnelle exercée par des ressortissants étrangers sans permis de séjour valable, donc sans permis de travail. L'emploi clandestin peut être partiellement déclaré (travail au gris) ou pas du tout (travail au noir).

Contexte

Les mesures cantonales de répression de l'emploi clandestin s'inscrivent dans un contexte où le rôle du canton est particulièrement restreint par la législation fédérale. La Confédération décide du nombre de permis de travail à disposition par secteur économique et impose une politique d'immigration restrictive. Le canton doit appliquer cette politique et la législation qui la soutient, même s'il peut négocier le nombre de permis et les cas humanitaires.

Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, la Suisse a orienté sa politique d'immigration en fonction d'un soutien à l'économie. L'accès au marché du travail pour les étrangers y est strictement réglementé par des contingents de permis. Aujourd'hui, la politique fédérale, qualifiée de "politique des deux cercles", privilégie avant tout les ressortissants de l'Union européenne (UE) et de l'AELE, alors que les travailleurs d'autres nationalités ne sont que très difficilement admis. De plus, les contingents de permis de travail sont réservés au personnel hautement qualifié et ne répondent que partiellement aux besoins des économies cantonales. Ainsi de nombreux emplois non qualifiés, pénibles ou à bas salaires ne sont pas alloués, ce qui incite à recourir aux employés clandestins.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Il y a donc une réelle tension entre les restrictions à l'immigration, une politique orientée vers les branches les plus performantes et donc vers les hautes qualifications (objectif de la politique fédérale) d'une part et d'autre part les besoins en main d'œuvre à basses qualifications ("l'intérêt économique" des secteurs et des régions). Le peu de permis attribués à ce type de main d'œuvre, ainsi que les bas salaires pratiqués, prédestinent ces emplois à une main d'œuvre "au noir" ou clandestine. Cette tension est déjà relevée en novembre 2000 par le Conseil d'Etat genevois dans sa réponse à la consultation sur la nouvelle loi sur les étrangers:

"la volonté de ne pas tenir compte de la nécessité pour divers secteurs de l'économie d'une main-d'œuvre relativement peu qualifiée ne peut qu'avoir pour conséquence un développement du travail au noir que la LEtr [projet de loi fédérale sur les étrangers] entend par ailleurs réprimer plus vigoureusement. Il s'agit non seulement d'un paradoxe mais de la mise en œuvre d'une politique inadéquate face à un phénomène dont les conséquences sont désastreuses aussi bien d'un point de vue humain que du point de vue économique".

Devant ce dilemme entre la satisfaction des besoins de l'économie et les restrictions à l'immigration, **la législation fédérale donne la priorité à la répression du séjour illégal des étrangers, et non pas du travail effectué sans permis** : les sanctions sont plus fortes et la répression plus effective pour le premier que pour le second.

Priorités et limites

Très concrètement, c'est le séjour illégal et non le travail clandestin qui est la cible prioritaire de la répression. Cela a deux conséquences pour l'évaluation : 1) en pratique, les employés sont plus "visés" puisqu'ils sont les seuls à être en séjour illégal. Les employeurs ne sont qu'indirectement touchés. 2) Les agents de contrôle du séjour illégal des employés clandestins sont beaucoup plus nombreux: police, gardes-frontières, Office cantonal de la population (OCP) que ceux affectés au contrôle des employeurs: Office de la main d'œuvre étrangère (8 inspecteurs OME), police (rare).

Ainsi, 77% des employés clandestins interpellés le sont par la police (67% lors de contrôles de routine, plus 10% à la suite d'un délit ou accident), 13% par les douanes et seulement 5% d'entre eux sont identifiés par l'OME.

Cette réalité fait qu'une évaluation stricte de la répression du travail clandestin se heurte à des limites, car il est souvent difficile de distinguer dans les statistiques, les discours et les pratiques, ce qui relève du séjour ou de l'emploi clandestin.

Genève

Les autorités cantonales développent une orientation pragmatique et utilisent leur marge de manœuvre pour répondre tant aux besoins des secteurs à faible productivité ou en attente de restructuration, qu'aux obligations légales, et à des demandes d'humanisation de la politique migratoire. Cela se traduit notamment ainsi :

- Pas de politique générale, au sens où il n'y a pas d'objectifs politiques formulés à l'égard de cette question, ni de mesures conséquentes pour les réaliser.
- A tous les échelons, pas de directives précises aux fonctionnaires (même s'il existe des lignes générales d'action).
- Des organes d'intervention multiples et des compétences enchevêtrées (ex: entre police et OCP), chacun intervenant sur son "territoire" (l'OCP pour l'em-

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

ployé clandestin, l'OME pour l'employeur), sans systématique dans la communication, sans coopération réelle.

Faits et chiffres

En l'espace de trois ans (1999-2001), l'Office de la main d'œuvre étrangère (OME) a mené 1'882 enquêtes dans les entreprises genevoises, à la suite desquelles 1'304 employeurs ont été sanctionnés⁶. L'Office fédéral des étrangers (OFE) a prononcé sur une période équivalente 888 interdictions d'entrées pour des cas transmis par le canton de Genève.

Sur cette base, 396 dossiers d'employés clandestins sanctionnés par une interdiction d'entrée sur le territoire suisse ont été analysés. Cet échantillon a permis de retrouver des employés actuels et d'anciens employés clandestins sanctionnés et de les interroger soit dans leur pays d'origine, soit en Suisse. Ainsi 47 témoignages d'employés clandestins et 20 d'employeurs ont été recueillis.

L'enquête sur les dossiers d'interdictions d'entrée montre que les employés clandestins travaillent principalement dans le secteur de l'économie domestique (44%) et l'hôtellerie-restauration (17%). La majorité des employés clandestins sont des femmes (63%). Dans la grande majorité des cas, les employés clandestins ont été découverts à la suite d'un contrôle de routine de la police (67%). Un quart (26%) de ces personnes interpellées recevront une amende. Dans 40% des cas (sur 396 dossiers), l'employeur n'est pas dénoncé par son employé. Lorsque l'employeur est dénoncé et que son nom est transmis à l'OME, la probabilité est grande qu'il échappe au contrôle puisque seulement 32% des employeurs identifiés se voient infliger une amende. De ceux-là il faut encore en déduire une partie (20%) qui ne paie pas l'amende. Finalement, sur le total des 396 dossiers d'employés clandestins sanctionnés d'un renvoi et d'une interdiction d'entrée qui ont été étudiés, seuls 15% des employeurs payeront une amende.

En moyenne, l'amende reçue par un employé clandestin est de 1'735 francs, tandis que celle reçue par un employeur est de 2'072 francs. Lorsqu'il est prononcé, le renvoi s'effectue soit par un départ "spontané" (cartes de sortie: 46%), soit accompagné de la police (refoulements par avion: 44%).

Inégalités

L'évaluation met en évidence des inégalités de traitement et de situations qui résultent de la législation et de ses fondements. On constate ainsi des inégalités :

- Entre employeurs et employés : les premiers ne sont punissables que pour le travail, les employés pour le travail et le séjour. Les employeurs sont seulement amendables, les employés sont amendables et expulsables. Les employeurs sont *de facto* soumis à un seul type de contrôleur (l'OME), les employés à plusieurs (police, OCP, gardes-frontières). Les amendes infligées aux employés clandestins et à leurs employeurs ne sont guères différentes, alors que les barèmes en vigueur le sont, etc.
- Entre employeurs : les employeurs majoritaires (économie domestique) ne sont pas ou peu contrôlés. En effet ils peuvent être contrôlés après dénonciation par

⁶ Au 6 mars 2003, on dénombre 12'086 entreprises ayant un ou plusieurs salariés et qui ont une adresse à Genève. Cela représente environ 180'000 employés (source: OCIRT).

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

leur employé lors de l'interpellation, mais ceux-ci ne les dénoncent pas dans la majorité des cas. Les grandes entreprises sont plus difficiles à contrôler à l'improviste (taille, locaux, services de sécurité) que les petites. Des secteurs semblent épargnés (banques, assurances, grands magasins), notamment parce que leurs clandestins sont moins « visibles » (ressortissants de l'Union européenne). L'employeur pourra être contrôlé dans son établissement (sauf pour l'économie domestique), avec ou sans préavis, ou à l'OME, sur rendez-vous.

- Entre employés : étant donné l'absence de directives précises, la marge d'appréciation des fonctionnaires est grande (voir le "travail d'initiative" des policiers, qui procèdent aux trois quarts des interpellations). En effet, le même employé clandestin, selon qu'il est confronté à tel ou tel policier, inspecteur de l'OME ou fonctionnaire de l'OCP, peut être renvoyé immédiatement ou "remis sur le trottoir" avec une carte de sortie. Il sera sanctionné par une interdiction d'entrée sur le territoire ou pas, etc. Par ailleurs, le risque de se faire prendre est aléatoire. La probabilité d'être interpellé et sanctionné augmente toutefois en fonction de certains paramètres: nationalité (ressortissants de l'Union européenne ou non), couleur de peau, travail impliquant des déplacements (économie domestique), refoulement possible ou non selon le pays d'origine, etc.
- Aucune démarche systématique n'est entreprise par les autorités pour récupérer les cotisations sociales et les impôts non versés par les employeurs.

Sur la base de ces constats, la CEPP a proposé au Conseil d'Etat sept recommandations qui visaient trois objectifs: 1) garantir la transparence des procédures et l'égalité de traitement pour tous les acteurs, 2) obtenir une vision globale et documentée de la situation et 3) soutenir des mesures de prévention.

2. Recommandations

Etant donné le droit fédéral en vigueur et la politique restrictive en matière d'immigration extra-européenne, une amélioration notable de la situation sur le marché du travail clandestin est illusoire sans l'intervention du Conseil fédéral et du Parlement.

Au plan cantonal, des aménagements de la mise en œuvre sont toutefois possibles et font l'objet de nos recommandations. Les objectifs en sont de garantir la transparence des procédures et l'égalité de traitement pour tous les acteurs, d'obtenir une vision globale et documentée de la situation et de soutenir des mesures de prévention.

I. Clarifier les procédures et les pratiques

Dans le domaine de la répression du travail clandestin, les acteurs sont multiples. Pour certaines actions, comme l'identification, le refoulement, etc., leurs compétences se dédoublent et induisent des procédures différentes pour des cas similaires. Par ailleurs nous avons constaté l'absence fréquente de directives précises pour la mise en œuvre quotidienne de ces actions par les fonctionnaires. Ces deux facteurs ont pour conséquence un manque de transparence dans les procédures et ouvrent la porte à des pratiques aléatoires. Pour y remédier, la CEPP recommande de clarifier ainsi les procédures et les pratiques :

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

a) Concernant les employés clandestins

- **OCP** : il auditionne les personnes interpellées, récolte les données les concernant, instruit les dossiers et prend les décisions – sanction (amendes, mesures d'éloignement, interdiction d'entrée, etc.) ou régularisation. Aucune sanction n'est prise tant que le dossier n'est pas instruit. Lorsqu'il en a connaissance, l'OCP dénonce les employeurs à l'OME ainsi qu'à l'administration fiscale (rattrapage des impôts à la source des travailleurs étrangers).
- **Police** : elle procède exclusivement aux interpellations et arrestations, puis transmet le cas à l'OCP (sauf en cas de lien avec d'autres délits) ; elle ne procède plus à des renvois immédiats, ne délivre plus de carte de sortie. La police doit recevoir des directives permettant de savoir quand et comment il faut agir, tout en respectant le principe d'opportunité (en accord avec le Parquet). En particulier, les menottes et incarcérations des personnes contrevenant uniquement à la LSEE doivent être évitées.

b) Concernant les employeurs ayant engagé des employés clandestins

- **OME** : il contrôle les entreprises du point de vue de l'autorisation de travail et, en cas d'infraction, détermine le montant de l'amende et le transmet au Service des contraventions. Dans les cas d'abus avérés de l'employeur (mauvaises conditions salariales, manquement au paiement des cotisations sociales et de l'impôt anticipé), il transmet le dossier de l'employeur à l'OCIRT et à l'administration fiscale. Lorsqu'un employé clandestin est repéré lors d'une enquête, il transmet le dossier à l'OCP.
- **OCIRT** : il enquête sur les entreprises (sanctionnées par l'OME) du point de vue des assurances sociales et des usages professionnels (conventions collectives). Il dénonce les infractions à la Commission de surveillance des assurances sociales (rattrapage des cotisations sociales). Un tel transfert de dossiers représente un nombre conséquent d'enquêtes supplémentaires pour ce service. Une analyse du volume de travail supplémentaire pour l'OCIRT doit être réalisée et les moyens à sa disposition adaptés en conséquence.
- **Administration fiscale**: elle procède au rattrapage des impôts anticipés non versés par les employeurs qui lui sont signalés par l'OCP et l'OME.

c) Documentation et échange d'information

Les quatre instances concernées établissent chaque année un rapport spécifique sur la situation du séjour et du travail clandestins à Genève (statistiques, constats, activités, propositions) à l'attention du Grand Conseil. Des moyens sont mis à disposition de ces services pour permettre la compatibilité de leurs données, le suivi d'un dossier à travers toute la procédure et la production régulière de statistiques sur l'activité de ces services. En particulier le plan de classement des dossiers doit être commun à l'ensemble des services concernés, de manière à faciliter les échanges d'information.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

d) Dotation en personnel

Les services concernés doivent bénéficier d'une dotation en personnel correspondant aux tâches ainsi définies (particulièrement OCP et OCIRT).

II. Formaliser les rencontres tripartites

Une commission tripartite spécifiquement chargée des questions liées à l'emploi clandestin doit être mise sur pied. En effet, les commissions existantes se consacrent plutôt à la lutte contre le travail au noir. Cette commission ne devrait pas seulement pouvoir intervenir dans la procédure de demande d'un permis de séjour par la voie humanitaire (loi sur l'asile et loi sur les étrangers), mais aussi dans les procédures régulières d'accord de permis de travail et dans les procédures de justice (prud'hommes en particulier). La composition de la commission doit donc tenir compte de ces tâches transversales.

III. Créer une base de donnée des infractions

Il faut mettre en place une base de données commune, qui permette de visualiser l'ensemble des informations et des sanctions prises dans le cadre d'un dossier. Le suivi des dossiers sera amélioré et une réflexion sur l'ensemble des cas pourra être menée. Il s'agit de relier les services en charge du contrôle et des sanctions: Police, Service des contraventions, OCP, OME, OCIRT, Administration fiscale.

IV. Sanctionner les employeurs et exiger systématiquement le rattrapage des cotisations sociales

L'attractivité de l'emploi clandestin est très forte en regard des sanctions encourues par les employeurs. Un équilibre est à rétablir entre délit et sanction des employeurs. Un moyen simple existe déjà, mais n'est appliqué que marginalement et sans critères de référence : exiger des employeurs le paiement des cotisations sociales et des impôts à la source dus pour la période travaillée. Comme l'employeur doit, après trois mois de retard, prendre également en charge la part de l'employé pour les cotisations sociales, l'application de cette mesure aurait un effet dissuasif supplémentaire.

Une meilleure collaboration des services impliqués permettra d'améliorer le croisement des informations pour déterminer la période réelle pendant laquelle un travailleur clandestin a été employé. Comme ce rattrapage est déterminé en fonction des jours travaillés, il faut adjoindre une amende (minimum équivalant au montant d'un an de cotisations sociales) pour rendre crédible ce type de sanction et contrecarrer les trop nombreuses déclarations relatives à un recrutement récent de l'employé.

V. Assainir le secteur de l'économie domestique

Il apparaît urgent, notamment face à l'importance du secteur de "l'économie domestique", confirmée lors de cette évaluation, de mettre en place des mesures qui permettent de diminuer l'attractivité de l'emploi clandestin. La CEPP propose quatre mesures:

a) Comprendre la situation

Le secteur de l'économie domestique est, de loin, le plus gros employeur de travailleuses clandestines. C'est aussi un secteur atypique (employeurs individuels, secteur inorganisé, emploi fragmenté). Mieux connaître la réalité de ce secteur est une condition préalable pour y résorber l'emploi clandestin. Le Conseil d'Etat doit demander une étude spécifique portant sur ce secteur.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

b) Mener une campagne d'information

Le manque d'information des employeurs, spécialement dans l'économie domestique, contribue au maintien de leurs employés dans la clandestinité. Une campagne d'information est nécessaire pour encourager les alternatives légales à l'emploi clandestin : possibilités de régularisation, démarches à effectuer pour obtenir des permis de courte durée, pour régulariser la situation auprès des assurances sociales et du fisc, connaissance du contrat-type de travail du secteur. L'OME devrait prendre en charge cette activité.

c) Développer des mesures de prévention

Le marché du travail clandestin réagit à des besoins réels: par exemple la garde d'enfants en âge pré-scolaire et scolaire est devenue un problème grandissant avec les changements de mœurs, en particulier pour les familles dont les deux parents travaillent, ou les familles monoparentales. Une partie de l'intervention doit donc être consacrée à la prévention de l'emploi clandestin dans ce secteur, par des mesures s'attaquant notamment au manque de place dans les crèches, aux tarifs pratiqués, aux horaires scolaires, à l'offre parascolaire, etc.

d) Instaurer un chèque emploi-service

Pour faciliter les démarches administratives des employeurs qui souhaitent engager légalement des employés domestiques, démarches souvent présentées comme un obstacle à la régularisation de leur situation, la mise en place du chèque emploi-service, déjà proposé en 1995 par le Conseil économique et social⁷, doit être réalisée rapidement.

2.2 Evaluation de la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitations (LDTR)

Un premier projet d'évaluation, élaboré en 1998 sur l'initiative de la Commission, a été suspendu de manière à pouvoir intégrer les effets des diverses modifications de loi qui venaient d'être adoptées par le Grand Conseil. Le projet a été repris fin octobre 2001, et une étude de faisabilité a été adoptée par le plénum 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?

⁷ Conseil Economique et Social (1995) Les emplois de proximité. Genève: CES.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

1. L'essentiel en bref

La loi sur les démolitions, transformations et rénovations (LDTR) est entrée en vigueur en 1983. Elle vise en particulier à éviter le dépeuplement du centre-ville au profit de surfaces de bureaux ou commerces, ainsi que plus généralement à réglementer les travaux sur les immeubles existants (transformations et rénovations) de manière à minimiser l'impact sur les loyers. L'évaluation se concentre uniquement sur ces aspects, mais la loi comprend aussi des dispositions sur les congés-vente, les changements d'affectations, l'expropriation et les démolitions.

Très souvent débattue au Grand Conseil, la LDTR fait l'objet de forts enjeux économiques et sociaux. Les positions politiques se sont polarisées au cours du temps: les uns désignent la loi comme la cause de tous les problèmes en matière de rénovation, notamment la dégradation du parc immobilier, l'impossibilité de rentabiliser les opérations de rénovation, la fuite des investisseurs, etc. Les autres considèrent toute modification du texte comme une atteinte à la protection des locataires. Ils veulent éviter les hausses de loyers abusives et les travaux non nécessaires. Face à ces tensions récurrentes, la Commission a pris l'initiative d'évaluer l'impact de cette législation.

Sur le principe, la loi donne aux autorités et aux locataires un droit de regard sur le type de travaux envisagés lors de projets de rénovations. Cela permet de garantir une adéquation entre les améliorations effectuées dans l'immeuble et les retombées sur les loyers. Ainsi la LDTR joue un rôle de garde-fou en matière de demandes abusives, telles que des fortes hausses de loyer pour des travaux minimes, ou des transformations de luxe qui ne permettraient pas de maintenir les locataires en place. La LDTR permet aussi de maintenir des logements en interdisant les changements d'affectations (c'est-à-dire transformer des logements en bureaux ou surfaces commerciales). Une subvention, intitulée "bonus à la rénovation" et dotée de 10 millions de francs par an, a été proposée entre 1996 et 1999. Elle peut être engagée dans deux situations : encourager la rénovation d'immeubles vétustes et bon marché, prendre en charge l'excédent de coût (maximum 15%) que les travaux engendraient sur les loyers. Cette subvention sera à nouveau proposée en 2004.

L'administration délivre les autorisations de rénover après examen détaillé des requêtes. Elle fixe les loyers selon les travaux admis, ce qui nécessite généralement un échange avec le requérant pour ajuster le projet en fonction des contraintes légales. L'administration doit résoudre un certain nombre de questions pour différencier les travaux d'entretien (non soumis à autorisation) des travaux de rénovation, prendre en compte des précédents travaux d'entretien, juger de la pertinence des travaux, etc.

Une loi transgressée

L'évaluation montre que la loi est très souvent transgressée ou contournée par les propriétaires. Ainsi bon nombre de travaux de rénovations se font sans autorisation. La pratique la plus généralisée, et la plus discrète, est la rénovation appartement par appartement. Mais des travaux plus lourds sont également effectués sans autorisation, comme l'installation d'ascenseurs ou la rénovation de façades et de toitures. Autre forme de transgression: des loyers sont augmentés pendant la période de contrôle par l'Etat. La loi est contournée lorsque les propriétaires augmentent les loyers par anticipation en vue d'une rénovation, de manière à ne pas être limités par le prix-plafond lors du dépôt de l'autorisation. D'autres établissent des baux contenant des loyers échelonnés, de manière à augmenter fortement les loyers après la période de contrôle de l'Etat. Du côté de l'administration, aucune vérification volontaire des loyers n'est effectuée pendant la période de contrôle des loyers, et très

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

peu de propriétaires sont sanctionnés après dénonciation par des locataires pour ces infractions.

Un frein à la rénovation ?

Après analyse des autorisations délivrées, on constate qu'il y a autant de projets de rénovations globales que d'interventions ponctuelles, ce qui relativise beaucoup l'argument selon lequel la LDTR serait un frein majeur à l'engagement de projets de rénovation. Mais si la quantité des rénovations est sauve, la qualité semble poser problème: des stratégies d'investissement à court terme seraient privilégiées en fonction des contraintes de prix imposées par la LDTR. Ainsi pour beaucoup de rénovations, des matériaux de moindre qualité sont utilisés, des interventions sont insuffisantes – souvent qualifiées de "bricolage" - ou simplement reportées.

Des hausses de loyers en perspective

La plupart des projets autorisés appartient à une catégorie d'immeubles où les loyers sont restés très bas. Les rénovations permettent alors d'effectuer légalement une forte hausse de loyers. Une telle hausse ne permet pas de garantir le maintien des locataires en place, même si le loyer final répond par ailleurs au besoin prépondérant de la population. De plus on constate une forte hausse des loyers à la fin de la période de contrôle des loyers par l'Etat. La loi semble donc être une protection bien temporaire et fragile en la matière. Selon la statistique des loyers 2002, un appartement rénové de quatre pièces coûte en moyenne 1'300 francs par mois, un cinq pièces 1'625 francs par mois et un appartement rénové de six pièces coûte en moyenne 2'484 francs par mois. Rappelons que le revenu brut médian d'un contribuable genevois est de 5'218 francs par mois en 2000 (revenus 1999)⁸.

Une aide largement utilisée

Entre juillet 1996 et avril 2000, plus de la moitié des logements rénovés ont bénéficié de l'aide de l'Etat intitulée "bonus à la rénovation". Cette subvention vient encourager la réalisation de projets dont les loyers après travaux restent très en dessous de la limite fixée par la LDTR, ou lorsque les loyers après travaux dépassent le prix-plafond dans une limite raisonnable (15%). Cette aide abandonnée en 2000 sera à nouveau proposée en 2004. Si le droit fédéral ne permet pas d'inclure dans le loyer les charges en prévision de travaux de rénovation, il est des propriétaires institutionnels qui alimentent pourtant un fonds de rénovation, jusqu'à hauteur de 10% des loyers perçus. Par contre, aucun propriétaire privé que nous avons interrogé n'effectue de telles réserves.

Des inégalités de traitement entre propriétaires et entre locataires

En raison du plafonnement des loyers après rénovation imposé par la LDTR, le rendement obtenu sur travaux est souvent inférieur au taux hypothécaire en vigueur. Ceci est à l'origine de certaines critiques, selon lesquelles il ne serait pas possible de rentabiliser un projet de rénovation. Le rendement sur travaux ne permet pas toutefois d'apprécier l'effort réel du propriétaire car il ne tient pas compte des éventuelles hausses de loyers intervenues avant la rénovation. La disposition légale fixant les loyers admissibles par un calcul du rendement

⁸ Ce chiffre est calculé sans les contribuables domiciliés hors du canton de Genève. Le revenu brut médian annuel est de 62'615 francs. Il s'agit du dernier chiffre utilisable avant le passage au système postnumerando qui rend les comparaisons avec les années précédentes difficiles, car les définitions changent et un nouveau calcul de rabais d'impôts s'effectue.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

des fonds investis dans les travaux (disposition reprise de la législation fédérale) génère des inégalités de traitement entre propriétaires et entre locataires en fonction des loyers pratiqués antérieurement à la rénovation. Ce problème est atténué par le plafonnement des loyers.

Le paradoxe genevois

D'après la statistique fédérale sur les dépenses effectuées par les propriétaires en travaux de rénovation, qui se base sur les autorisations délivrées, le canton de Genève apparaît en troisième place des plus fortes dépenses par habitant consacrées à la rénovation. Paradoxalement, d'après le recensement fédéral, le canton de Genève occupe la dernière position en ce qui concerne la proportion de bâtiments rénovés, avec un taux qui représente moins de la moitié du plus mauvais canton suisse en la matière. Malgré nos multiples analyses, aucune explication n'a pu être donnée à ce paradoxe.

Sur la base de ces constats et de l'atteinte partielle des objectifs de la LDTR, la Commission a proposé huit recommandations qui visent des améliorations à la fois du contenu de la loi et de sa mise en œuvre: moduler le besoin prépondérant en fonction des spécificités de l'immeuble concerné (appréciation fondée sur plusieurs critères), remplacer la référence au nombre de pièces par la surface du logement, créer un fonds de rénovation lié à l'immeuble et harmoniser la LDTR avec les dispositions de la loi générale sur le logement (LGL) en sont les points forts.

2. Recommandations

Le cadre législatif dans lequel s'inscrit la LDTR, notamment le droit fédéral, restreint l'étendue des propositions réalisables dans le contexte actuel. Dans cet esprit et considérant que les objectifs poursuivis par la LDTR sont partiellement atteints, la Commission recommande, sans proposer de changements majeurs, de procéder à des aménagements en vue de mieux atteindre les objectifs fixés. La Commission a été attentive au fait de trouver une position qui soit équilibrée entre les intérêts des locataires et des propriétaires.

Concernant le contenu de la loi

1. Préserver le principe d'un loyer après travaux répondant au besoin prépondérant de la population. Moduler toutefois cette notion, en prévoyant une appréciation fondée sur plusieurs critères. Outre le critère du taux d'effort de la population genevoise, il y aurait lieu de prendre en compte les qualités de l'immeuble (époque de construction, localisation, nuisances, qualité du bâtiment) et du logement (grandeur, volume, équipements). Ce type d'appréciation pourrait être harmonisé avec la pratique actuelle de l'administration fiscale servant à déterminer la valeur locative des appartements en PPE. En obtenant, par ce biais, une différenciation des besoins prépondérants de la population, on tiendrait compte des spécificités liées à l'immeuble et au logement concerné, alors que l'appréciation actuelle, linéaire, paraît trop rigide.
2. Inscrire les loyers plafonds correspondant au besoin prépondérant de la population dans un règlement. Son inscription actuelle dans la loi, voire dans la constitution, comme le préconise aujourd'hui une initiative, rigidifie l'application de la loi et provoque des effets pervers. L'inscription des loyers plafonds dans un règlement permettrait de les mettre à jour plus fréquemment, et de manière plus aisée.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

3. S'agissant de la répercussion de l'investissement lié aux travaux sur le loyer (art. 11 LDTR), remplacer la référence unique à la pièce par une référence à la surface du logement ou à la surface des pièces. Cela permettrait de mieux prendre en compte les particularités du logement concerné⁹.
4. Dans la mesure admise par le droit fédéral¹⁰, encourager par des mesures d'incitation les bailleurs à créer dans chaque immeuble un fonds de rénovation. Les locataires et les autorités auraient un droit de regard permanent sur les montants figurant dans le fonds de rénovation, et sur leur affectation. En cas de vente de l'immeuble, le fonds de rénovation resterait attaché à celui-ci. L'existence d'un tel fonds de rénovation est de nature à permettre au propriétaire d'exécuter régulièrement les grands travaux qui s'imposent, sans trop d'incidence sur les loyers.
5. Harmoniser les textes de la LDTR et de la LGL pour diminuer les incohérences existant dans la détermination du prix des loyers après travaux.

Concernant la mise en œuvre de la loi

6. Clarifier, dans les textes à l'usage des requérants, les définitions qui permettent de distinguer les travaux d'entretien des travaux de rénovation.
7. Au vu du non respect avéré des dispositions légales par certains propriétaires et régisseurs, la police des constructions doit prendre des mesures pour obtenir des informations fiables et exercer une pression plus visible du point de vue des contrôles et de la répression. Il s'agit en particulier d'améliorer le contrôle par:
 - des contrôles approfondis d'immeubles rénovés, choisis de manière aléatoire: vérifier le maintien du loyer au niveau autorisé après travaux, exiger un état locatif certifié conforme ainsi qu'une copie des baux signés par les locataires et les preuves des paiements effectués par les locataires.
 - un contrôle systématique de l'adéquation entre les travaux autorisés et réalisés (diminution de la qualité des matériaux).
8. Le temps de procédure pour obtenir une autorisation de rénover doit être raccourci autant que possible. Bien qu'une partie du délai soit imputable au requérant ou à la qualité de la requête, l'administration doit améliorer le pilotage des dossiers. Dans ce sens, la Commission soutient l'initiative en cours d'améliorer l'outil informatique (signalement automatique des retards). Cela pourrait être encore renforcé par la désignation, pour chaque dossier, d'une personne chargée du suivi actif du dossier.

⁹ La commission du logement du Grand Conseil est arrivée à la conclusion que ce passage à un système de loyer calculé par m² était justifié moyennant certaines pondérations, cf. PL 8694-A du 2 septembre 2003.

¹⁰ Pour l'heure, la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 117 II 84 notamment) n'autorise pas le bailleur à introduire dans le calcul de rendement servant à la détermination du loyer les provisions pour grands travaux périodiques. Le motif du refus de comptabiliser ces affectations à un fonds de rénovation est triple : d'abord le locataire ne peut pas, en l'état de la pratique, contrôler l'affectation des sommes figurant dans le fonds de rénovation; ensuite, le locataire ne bénéficie pas de ce fonds de rénovation, qu'il a contribué à alimenter, lorsqu'il quitte l'immeuble; enfin, en cas de vente de l'immeuble les provisions pour rénovation ne passent d'ordinaire pas à l'acquéreur. Si à l'avenir, on incitait, par des mesures financières le bailleur à créer de tels fonds de rénovation, l'Etat pourrait en contrôler l'affectation. Une législation cantonale pourrait donner également un tel droit de regard au locataire et prévoir qu'en cas de vente de l'immeuble, le fonds de rénovation reste attaché à celui-ci.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

3. Evaluations en cours de réalisation

Quatre évaluations étaient en cours en 2003, à divers stades d'avancement: une évaluation du dispositif de protection en cas de maltraitance, sur mandat de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, une évaluation de la préformation et formation des non francophones, sur mandat du Conseil d'Etat, et deux initiatives de la Commission: l'évaluation de la surveillance de l'apprentissage et l'évaluation de la taxation des indépendants.

3.1 Evaluation de la politique de protection des enfants victimes de maltraitance

La politique de protection de l'enfance et de la jeunesse est mise en œuvre par une multitude d'acteurs, dont l'action se réfère à différentes bases légales. Protéger les enfants victimes de maltraitance est l'un des domaines-clés de cette politique. Il n'est cependant pas couvert par des dispositions particulières. Le nombre de situations de maltraitance traitées par les acteurs concernés a connu une augmentation depuis une dizaine d'années, exigeant d'eux une adaptation quantitative et qualitative des réponses données.

La Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil s'est inquiétée du fonctionnement du dispositif de protection existant. Elle a alors mandaté la CEPP pour en faire une évaluation. La CEPP a mis en évidence plusieurs pistes d'investigation concernant une vingtaine d'entités administratives et de groupes d'acteurs étatiques, ainsi qu'une autre vingtaine issue des secteurs parapublic, associatif et privé.

La CEPP procède à une analyse transversale du fonctionnement du réseau de dépistage, de suivi et de prise en charge des situations de maltraitance. L'investigation se limite aux enfants âgés de 0 à 15 ans. Cette tranche d'âge couvre le préscolaire, l'enseignement primaire et le secondaire inférieur. L'évaluation confronte notamment les missions et procédures définies aux pratiques des intervenants de terrain, et va en examiner les conséquences. Les résultats devraient permettre de générer un débat de fonds sur la politique d'intervention du canton en matière de maltraitance envers des enfants.

L'évaluation doit répondre aux cinq questions suivantes :

- Quel est le dispositif de détection et signalement des cas de maltraitance (avérés ou suspects) au préscolaire, au primaire et au secondaire inférieur ?
- Quelle est l'organisation de la prise en charge, au préscolaire, au primaire et au secondaire inférieur ?
- Comment les rôles et missions de chacun des acteurs sont-ils définis?
- Comment cette définition concourt-elle à la mise en œuvre de pratiques de protection de l'enfance maltraitée ?
- Les interventions des différents acteurs sont-elles coordonnées et contribuent-elles à un suivi effectif des situations ?
- L'analyse porte donc sur l'ensemble du réseau, tout en examinant plus particulièrement la façon dont les services de l'Etat et les instances officielles contribuent au fonctionnement du dispositif.

Dans le but de répondre à ces questions, quatre modules ont été retenus. Certains volets ont débuté dans le courant de l'automne 2003. Des entretiens semi-directifs ont été conduits avec des membres des directions et des responsables d'une quarantaine d'entités publiques, parapubliques et privées du dispositif. En décembre 2003, deux entretiens de groupe, sur la douzaine prévue, ont déjà été réalisés avec des professionnels de terrain. Un mandat d'analyse des différentes bases légales et de leur articulation a été confié à M. Martin Stet-

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

tlar, professeur de droit à l'Université de Genève. Les différents protocoles et directives existants ont été récoltés, afin d'être analysés sous les angles organisationnel et juridique. Les programmes de formation de base et continue des professionnels intervenant dans le dispositif ont été réunis et une analyse est en cours. La récolte de données s'achèvera au printemps 2004 et la publication du rapport final est prévue pour septembre 2004.

3.2 Evaluation de la préformation et formation des non francophones

Dans le cadre de l'Agenda 21 et du programme d'action "lutte contre l'exclusion", le Conseil d'Etat a confié à la CEPP, fin avril 2003, le mandat d'évaluer l'action 2 de ce programme: la préformation et la formation des personnes non-francophones.

Ce mandat consiste à :

- Analyser quantitativement et qualitativement l'offre de formation.
- Evaluer les effets concrets que ces cours ont et ont eu sur:
 - a. l'intégration des personnes qui les ont suivis;
 - b. leur insertion, maintien et/ou mobilité sur le marché de l'emploi.
- Proposer, si besoin, des mesures visant à améliorer l'efficacité de la politique de l'Etat en matière de formation, d'intégration et d'insertion sociale et professionnelle.

Ce mandat a été examiné pour la première fois en mai lors de la dernière séance plénière avant le renouvellement de la Commission. La décision a été prise de le remettre à l'automne, sous la responsabilité de la nouvelle Commission.

Les travaux effectifs ont débuté en septembre 2003, mais ils ont été retardés par les travaux en cours et le manque de collaborateurs au secrétariat (cf. chapitre 4). Enfin un groupe de travail a été constitué et une série d'entretiens exploratoires ont été réalisés afin d'examiner la faisabilité de ce mandat. Les résultats sont attendus dans le courant du printemps 2005.

3.3 Evaluation de surveillance de l'apprentissage

Face aux défaillances du système actuel de surveillance de l'apprentissage, la CEPP a décidé de se saisir de ce sujet. Un premier groupe de travail a remis une esquisse de projet en avril 2003. En raison du renouvellement de la Commission fin juin, un nouveau groupe de travail a été mis sur pied en septembre et le projet retravaillé. Une nouvelle esquisse de projet a été adoptée le 19 décembre 2003.

L'objectif de cette évaluation est de déterminer si le dispositif actuel de suivi de l'apprentissage en entreprise contribue à assurer la qualité, telle qu'elle est définie par les textes réglementaires et autres dispositions professionnelles, de la formation des apprentis.

Les questions d'évaluation sont les suivantes:

- 1) Dans quelle mesure le dispositif prévu dans la loi est-il appliqué ?

Après une description du dispositif prévu en matière de surveillance de l'apprentissage, l'application de plusieurs composants de ce dispositif doit être examinée: comment les autorisations de former sont attribuées aux entreprises, aux maîtres d'apprentissage, aux formateurs ? quelle est l'action des commissions et commissaires d'apprentissages ? s'agit-il d'un contrôle ponctuel ou systématique ? quels résultats obtient-on de ce contrôle ? les objectifs de la surveillance sont-ils atteints ? quel usage est-il fait des autres outils prévus par la loi cantonale ? y-a-t-il des différences entre les branches professionnelles ?

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

2) Comment les situations à problèmes sont-elles identifiées ?

Que ce soit avec les entreprises ou avec les apprentis, l'évaluation doit décrire la capacité du dispositif actuel à détecter les situations à problèmes. Quelles sont les types de situations détectées? Par quel vecteur en a-t-on pris connaissance?

3) Quelles sont les réponses apportées aux situations à problèmes ?

Faisant suite à la question 2, l'évaluation doit montrer la capacité du dispositif actuel à résoudre les situations à problèmes, notamment en terme de soutien, appui ou sanction aux entreprises et/ou aux apprentis.

4) Quel est l'impact de ce dispositif sur l'offre et la qualité de la formation ?

Sur la base des réponses apportées à l'évaluation de l'application du dispositif, quel est l'impact du dispositif de suivi sur :

- a) l'implication respective des acteurs du système de formation duale,
- b) la qualité de leur partenariat,
- c) le nombre de places d'apprentissage créées
- d) la qualité de ces places et partant la qualité de la formation en entreprise dispensée aux apprentis
- e) le taux de réussite aux examens (comme "toile de fond", car la surveillance n'est pas le seul facteur intervenant dans la variation de cet indicateur).

5) Quelles sont les alternatives ou améliorations possibles de ce dispositif ?

Comment se donner les moyens d'appliquer le dispositif actuel ? Quels autres dispositifs ou solutions pourraient être appliqués pour prévenir, détecter et/ou prendre en charge les situations à problème, notamment à la lumière des pratiques novatrices développées à Genève ou ailleurs en Suisse ?

De manière transversale, l'évaluation aura comme préoccupation les questions suivantes : faut-il un système unique de suivi ou des systèmes spécifiques selon les métiers et les branches économiques ? un système paritaire ou plus de prérogatives à l'Etat ? une surveillance de l'entreprise ou de l'apprenti ?

Le rapport final pourra, sous réserve d'un financement extraordinaire des mandats externes, être publié en juin 2005.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

3.4 Evaluation de la taxation des indépendants

Dans la suite des rapports déjà réalisés sur la fiscalité à Genève, la CEPP avait retenu de se pencher sur la taxation des indépendants. L'objectif initial était d'examiner comment cette taxation était pratiquée, afin de voir si celle-ci permettait d'assurer l'égalité de traitement entre contribuables indépendants. En effet, une taxation de qualité contribue à une saine concurrence sur le marché en évitant de favoriser le contribuable qui tente de se soustraire à ses obligations fiscales. Par ailleurs, c'est en partie sur la base de cette taxation que l'octroi et le montant de différentes prestations sociales cantonales, communales et fédérales sont décidés. La CEPP envisageait de reprendre ce sujet au début de l'année 2003.

Le démarrage de l'évaluation a été retardé pour différentes raisons : audit réalisé au sein du service de la taxation des indépendants, changement à la présidence du département des finances, puis surcharge de travail du service de la taxation des indépendants. La CEPP a repris ses travaux avec un nouveau groupe en novembre 2003. Elle a examiné la pertinence des questions initiales, suite à l'évolution du contexte et aux changements intervenus au sein de l'administration fiscale depuis la première étude de faisabilité. Elle est arrivée à la conclusion de la nécessité de procéder à une nouvelle étude de faisabilité qui sera achevée au printemps 2004.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

4. Quelques données concernant notre activité

Commission ¹¹

La composition de la Commission a été renouvelée le 25 juin 2003. Sept nouveaux membres ont été désignés par le Conseil d'Etat pour une durée de huit ans. Neuf membres ont vu leur mandat prolongé jusqu'à une durée maximum de huit ans, comme le prévoit la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques du 19 janvier 1995 (D 1 10).

Séances

En 2003, les seize commissaires se sont réunis à 11 reprises en plénum. Le bureau, organe de préparation des décisions du plénum a tenu 12 séances, alors que les groupes de travail qui pilotent les évaluations se sont retrouvés à 43 reprises.

Secrétariat

La Commission se réjouit de voir le nombre de mandats en augmentation. Malheureusement, les limites des ressources sont atteintes en termes budgétaires (mandats externes pour des enquêtes de terrain) et de soutien professionnel : 1 poste de Secrétaire permanent et 1 auxiliaire (adjointe-scientifique à 80%). Certains projets ont donc été retardés, notamment le mandat du Conseil d'Etat sur la préformation et formation des non-francophones. Les besoins additionnels sont estimés à un poste d'évaluateur-trice ainsi qu'à un poste de secrétaire administratif-ve pour venir compléter l'équipe actuelle.

Mandats

En 2003, plusieurs mandats ont été attribués par la Commission à des partenaires extérieurs:

- Mandat d'animation d'entretiens de groupes et mandat d'analyse juridique, pour l'évaluation liée à la maltraitance.
- Mandat sur l'analyse complémentaire des données statistiques, pour l'évaluation liée à la LDTR.

Notons toutefois que l'année 2003 est une année de transition en terme de coûts, en lien avec les différents stades d'avancement des projets. En effet, les mandats qui ont permis de réaliser et de publier les évaluations de 2003 avaient déjà été honorés en 2002, tandis que les projets initiés en 2003 ne prévoient pas de dépenses avant 2004.

Valorisation des activités

Les rapports sont publics et disponibles en intégralité sur le site Internet de la Commission¹². Un tirage de 400 à 600 exemplaires est réalisé lors de la publication des rapports. Les rapports sont diffusés au Grand Conseil, au Conseil d'Etat, auprès des personnes interrogées dans le cadre des travaux de la Commission, à la presse et selon une liste de diffu-

¹¹ La liste des membres composant la commission au 31 décembre 2003 est annexée au présent rapport.

¹² Vous en trouverez une liste au chapitre 7.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

sion régulière de personnes intéressées. Sur demande, les rapports sont également diffusés directement par le secrétariat de la Commission.

En 2003, la Commission a présenté ses travaux à neuf reprises:

- 1) 24 mars 2003 : présentation au Comité de direction du DASS des résultats de l'évaluation sur la communication entre les services prestataires de l'Etat.
- 2) 12 février 2003 : présentation au groupe d'accompagnement (Office de la main d'œuvre étrangère, Marché du travail, Office cantonal de la population, Police judiciaire, Centre de contact Suisse immigrés, Syndicat interprofessionnel des travailleurs, Fédération des syndicats patronaux, Société des Cafetiers, Restaurateurs & Hôteliers de Genève; Collectif des sans-papiers) des résultats de l'évaluation sur l'emploi clandestin.
- 3) 13 mars 2003 : présentation à la Conférence des chefs de service de l'action sociale des résultats de l'évaluation sur la communication entre les services prestataires de l'Etat.
- 4) 5 juin 2003 : présentation à la presse des résultats de l'évaluation sur l'emploi clandestin.
- 5) 23 juin 2003 : présentation à la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil des résultats de l'évaluation sur l'emploi clandestin.
- 6) 23 juin 2003 : présentation à la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil d'un bilan des activités de la CEPP durant la première législature (1995-2003).
- 7) 25 août 2003 : présentation à la Commission de l'économie du Grand Conseil des résultats de l'évaluation sur l'emploi clandestin.
- 8) 17 novembre 2003 : présentation au Conseiller d'Etat Laurent Moutinot, Président du Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement, des résultats de l'évaluation sur l'impact de la Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR).
- 9) 17 décembre : présentation à la presse des résultats de l'évaluation sur l'impact de la Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation (LDTR).

Signalons par ailleurs la parution de nombreux articles de presse lors de la publication des rapports d'évaluation 2003 (Emploi clandestin, LDTR). A ceux-là se sont ajoutés deux articles concernant la CEPP en tant que structure d'évaluation: un premier concernait le bilan des huit premières années, un second le renouvellement et la composition de la commission pour la seconde législature.

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

5. Comptes 2003

En 2003, certains dossiers sont en voie d'achèvement, tandis que d'autres en sont encore au stade de projet. Cette situation se traduit sur les comptes par un solde positif important. En effet, les dépenses ont été engagées et facturées en 2002 pour les premiers, ou n'engendrent pas de dépenses avant 2004 pour les seconds.

	Budget 2003	Comptes 2003	Solde	Budget 2004
Personnel	496'020	464'217	31'802	525'900
<i>dont jetons et mandats internes aux commissaires</i>	<i>204'780</i>	<i>145'779</i>	<i>59'000</i>	<i>201'600</i>
Dépenses générales	197'570	66'158	131'411	222'189
<i>dont mandats externes</i>	<i>170'000</i>	<i>47'802</i>	<i>122'197</i>	<i>200'000</i>
Total charges	693'590	530'375	163'214	748'089

Pour mémoire, les postes «jetons et mandats internes aux commissaires» ainsi que «mandats externes» ont été les suivants les années précédentes :

Année	Jetons et mandats internes		Mandats externes		
	budget	compte	budget	compte	
2002	250'000	147'282	170'000	159'564	(Total charges : 661'978)
2001	250'000	158'220	170'000	165'573	(Total charges : 592'571)
2000	250'000	177'285	170'000	136'000	(Total charges : 597'178)

En 2003, le budget alloué au poste «jetons et mandats internes aux commissaires» a été diminué d'environ 50'000 francs. Cette diminution sera partiellement compensée en 2004 par une augmentation de 30'000 francs du poste «mandats externes». Ce transfert de fonds arrive fort à-propos, puisque les dépenses en honoraires seront importantes, étant donné le nombre de projets en cours de réalisation. (cf. chap.3).

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

6. Conclusions

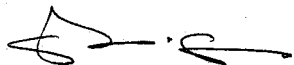
L'année 2003 a été marquée par le renouvellement de près de la moitié des membres de la Commission. Les enjeux liés à cette transition étaient nombreux : clôture des dossiers en cours, passage de témoin et intégration, pour les nouveaux membres, des projets en cours et de la méthode de travail.

Nous remercions ici les membres actuels d'avoir permis à la Commission, par leur compétence, leur capacité d'adaptation et leur disponibilité, d'assurer cette transition avec aisance, de continuer les activités engagées et d'en initier de nouvelles dans un climat d'enthousiasme, de précision et de détermination.

Nous saluons également l'admirable travail et l'engagement sans faille de l'ancien président, M. Jean-Daniel Delley, ainsi que celui des membres sortants et de l'ancien Secrétaire permanent M. Emmanuel Sangra. Ensemble, ils ont su, tout au long de cette première période, créer les bases de travail indispensables à l'activité de la Commission. Ils ont su également produire des travaux d'excellente qualité, ce qui a permis à l'actuelle Commission de reprendre les activités dans de très bonnes conditions en termes de références et de notoriété. Qu'ils en soient ici vivement remerciés.

Genève, le 30 mars 2004

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques



Gabriella Bardin Arigoni, présidente

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

7.1 Les rapports publiés de 1997 à 2003.

<i>Date</i>	<i>Thème</i>	<i>Titre</i>
décembre 2003	Politique cantonale en matière de rénovation de logement	Evaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR).
avril 2003	Emploi clandestin : quelles sanctions ?	Evaluation des mesures cantonales de répression
novembre 2002	La communication entre les services de l'administration cantonale	Evaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales
mars 2002	Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée	Evaluation des mesures cantonales
novembre 2001	Politique cantonale d'encouragement aux études	Evaluation de la mise en œuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage
octobre 2000	Vitesse commerciale des TPG	Evaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics
février 2000	Subsides en matière d'assurance maladie	Evaluation de la politique cantonale
décembre 1999	Politique cantonale d'éducation musicale	Evaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique
mars 1999	Politique énergétique des Services industriels	Evaluation de la mise en œuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie
décembre 1998	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
septembre 1998	Chômeurs en fin de droit	Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire
septembre 1997	L'Etat et ses contribuables	Evaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale
mai 1997	Politique de formation des personnes actives non qualifiées	Evaluation de la mise en œuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle
janvier 1997	Politique sociale du logement	Evaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement

Commission externe d'évaluation des politiques publiques

7.2 Les membres de la Commission

Madame Gabriella BARDIN ARIGONI	Présidente de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Ancienne Secrétaire générale suppléante, chargée de cours à l'Université de Genève
Madame Chantal BALET EMERY	Avocate, responsable romande d'Economiesuisse.
Monsieur Michel BASSAND	Professeur de sociologie, Directeur Laboratoire de sociologie urbaine (LASUR)
Monsieur Jean-Michel BONVIN	Professeur adjoint à l'Université de Genève, Département de sociologie
Monsieur Sandro CATTACIN	Directeur du FSM, Professeur associé à l'Université de Neuchâtel, Professeur de politique sociale à l'IDHEAP
Monsieur Jean-Marc DENERVAUD	Consultant, formateur d'adultes indépendant
Madame Sabine ESTIER	Journaliste, Conseil d'administration de la Clinique La Colline depuis 2001, Présidente de la crèche universitaire EVE du Mail
Monsieur Philippe FAVARGER	Chargé de cours à l'EPFL
Madame Sophie FLORINETTI	Economiste consultante
Monsieur Hans Peter GRAF	Executive Assistant, entreprise LEM
Monsieur David LACHAT	Avocat
Madame Martine ROSET	Viticultrice
Madame Christine ROTHMAYR	Maître assistante au Département de Science politique, coordinatrice du RESOP (Laboratoire de recherches sociales et politiques appliquées)
Monsieur Bernard SCHNEIDER	Enseignant, responsable d'entreprise
Monsieur Alain SCHOENENBERGER	Directeur d'ECO'DIAGNOSTIC, économiste indépendant et chargé de cours à l'Université
Madame Fabienne UDRY PITTELOUD	Secrétaire générale de l'AGEDRI, géographe consultante