

Date de dépôt: 9 mai 2006

Papier

Rapport
d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques
publiques pour l'année 2005



Rapport d'activité 2005

Table des matières:

1	INTRODUCTION	2
2	EVALUATIONS ACHEVEES EN 2005	2
	EVALUATION DES MESURES CANTONALES EN MATIERE DE PREFORMATION DES PERSONNES NON FRANCOPHONES A RISQUE D'EXCLUSION	2
	EVALUATION DU DISPOSITIF DE SURVEILLANCE DE L'APPRENTISSAGE EN ENTREPRISE.....	5
3	EVALUATIONS EN COURS	7
4	QUELQUES DONNEES CONCERNANT NOTRE ACTIVITE	7
4.1	VALORISATION DES ACTIVITES	7
4.2	MANDATS EXTERNES	8
4.3	COMMISSION.....	9
5	SUIVI DES RECOMMANDATIONS	10
6	COMPTES 2005	10
7	CONCLUSION	12
8	ANNEXES	13
	MISSION ET ORGANISATION.....	13
	LES RAPPORTS PUBLIES JUSQU'A DECEMBRE 2005.....	14
	LES MEMBRES DE LA COMMISSION EN 2005	15

1 Introduction

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) 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) dans le but d'apprécier les effets des lois cantonales, puis de proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. Elle est composée de seize membres nommés par le Conseil d'Etat et elle est représentative de la diversité culturelle, sociale et politique du canton.

Le Conseil d'Etat, comme le Grand Conseil (Commission des finances et Commission de contrôle de gestion), ont la possibilité d'attribuer des mandats d'évaluation à la CEPP, mais cette dernière a aussi la faculté de s'autosaisir de thèmes d'investigation après en avoir informé les instances politiques impliquées. Le processus d'évaluation et ses résultats sont de la compétence de la CEPP.

Les évaluations sont menées sur la base de méthodes reconnues et formalisées par la communauté scientifique et pilotées par les membres de la CEPP. Les résultats des évaluations sont accompagnés par des recommandations et ils font l'objet d'un rapport qui, sauf exception, est rendu public.

Le Conseil d'Etat a le devoir de renseigner le Grand Conseil et la CEPP sur les mesures prises à la suite des conclusions et propositions de cette dernière. Dans le but d'éviter de faire double-emploi avec des projets d'investigation d'autres organes de contrôle, la CEPP établit les contacts nécessaires à une coordination¹.

2 Evaluations achevées en 2005

Deux évaluations ont été terminées, validées par le plénum et publiées en 2005:

- 1) l'évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion (septembre 2005), sur mandat du Conseil d'Etat;
- 2) l'évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise (novembre 2005).

En voici brièvement les principaux résultats:

Evaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion

La CEPP a été mandatée par le Conseil d'Etat pour évaluer la politique de préformation pour les personnes non-francophones, dans le contexte du programme « lutte contre l'exclusion » de l'Agenda 21 cantonal.

Son objectif, en apparence simple, a été de faire émerger une vue d'ensemble de la diversité des actions existantes et d'identifier celles soutenues financièrement par les pouvoirs publics. Pourtant, tout au long de cette étude, la recherche d'informations a été rendue difficile par le fait que le coup de projecteur souhaité par le Conseil d'Etat concerne un domaine qui n'existe pas en tant que tel sur le terrain: la distinction entre préformation et formation n'est pas nécessairement pertinente; les cours offerts s'adressent souvent aussi à des francophones; enfin, si certains cours sont clairement destinés à des publics « à risque d'exclusion », ce n'est pas

¹ Pour plus d'information, voir Annexe I « Mission et Organisation »

nécessairement le cas d'un cours de français qui peut s'adresser à un cadre d'une compagnie internationale tout comme à une jeune fille au pair allemande.

Par ailleurs, les services cantonaux qui soutiennent ces actions sont nombreux et leur soutien ne poursuit pas toujours les mêmes objectifs (insertion professionnelle, sociale ou intégration sur le marché de l'emploi par exemple), d'où des difficultés à recenser de manière fiable l'action étatique.

Malgré ces difficultés, la CEPP peut aujourd'hui présenter :

- **Un répertoire des cours de préformation offerts dans le canton de Genève.** Ce répertoire n'est probablement pas encore exhaustif, mais il donne pour la première fois une vue d'ensemble de l'offre existante à Genève, alors qu'il fallait jusque-là se contenter de listes thématiques ou des catalogues particuliers des organismes de formation. Au total, 373 cours (ou sessions de cours) de préformation ont été recensés, dispensés par 42 organismes de formation, dont 8 se sont spécialisés dans les cours pour personnes à risque d'exclusion (offrant 55% des cours recensés, soit 203 des 373).

Le panorama qui se dégage de ce répertoire met en évidence autant la quantité des cours existants pour des besoins classiques (cours de langues traditionnels, informatique) que le dynamisme créatif d'organismes qui répondent aux besoins spécifiques de publics marginalisés.

La CEPP a ensuite analysé l'offre de cours et en a dégagé quelques caractéristiques. Elle a pu recenser trois types de cours: ceux qui sont orientés sur l'acquisition (français pour débutant, informatique) constituent la majorité; viennent ensuite ceux qui visent une sensibilisation des participants (accueil de migrants, clés de compréhension de l'environnement social genevois) et ceux qui visent une insertion ou réinsertion professionnelle. En général, la durée d'une préformation est de 80 heures (de 60 minutes) réparties sur quatre mois et le coût de l'écolage est de 825 francs. Un tiers de ces 373 cours peut être remboursé par le chèque annuel de formation. Quant au public, il est constitué à 68 % de femmes, l'âge moyen est de 32 ans et en 2004, on a enregistré 10'760 inscriptions (ce chiffre constitue un minimum puisque tous les organismes de formation n'ont pas transmis ce renseignement).

- **Un panorama de l'implication financière de l'Etat.** Centralisant pour la première fois des informations jusque-là éparpillées auprès de multiples services, la CEPP a établi un inventaire des subventions versées par les pouvoirs publics pour soutenir les actions de préformation. En 2004, le canton a consacré environ 5 millions de francs, au moyen de 20 subventions versées par 5 départements; à ce montant s'ajoutent quelques 414'000 francs versés par le biais du chèque annuel de formation, ce qui représente un total estimé au minimum à 5.4 millions de francs. La Ville de Genève verse environ 1 million de francs. Enfin, la Confédération subventionne les cours de préformation pour près de 14 millions (4,7 millions versés directement aux organismes de formation, 9 millions redistribués par l'intermédiaire du DASS et du DEEE). A cela s'ajoute la contribution du Fonds alimenté par les employeurs et subventionné par l'Etat (FFPP: 0,5 million). Au total, quelques 20 millions sont attribués en 2004 par la Confédération, différents départements de l'Etat et la Ville de Genève pour financer des préformations aux objectifs aussi divers que faciliter l'intégration des étrangers, la réinsertion professionnelle, l'égalité homme-femme ou d'améliorer la sécurité sur les chantiers.

Quant à l'effet des cours de préformation sur l'intégration professionnelle et le parcours des participants, autre objectif de cette évaluation, la CEPP a renoncé à effectuer une mesure d'impact. En l'état actuel, une enquête aurait été très coûteuse, tant les publics sont variés et tant les types de cours poursuivent des objectifs divers. Mesurer l'effet sur l'insertion professionnelle ne serait possible que pour un type de cours défini, et avec des instruments de suivi des participants. La CEPP a préféré reprendre des éléments provenant d'une évaluation d'un programme de la Confédération, qui permet notamment de constater, outre les progrès linguistiques, une diminution de l'isolement et une meilleure compréhension de la société d'accueil. Soulignons aussi qu'une prochaine évaluation par la CEPP du chèque annuel de formation, sur mandat du Conseil d'Etat, contiendra une enquête auprès des bénéficiaires et permettra de répondre à certaines questions.

Au cours de cette évaluation, la CEPP a constaté qu'il n'existe pas de politique cantonale de préformation pour les non-francophones au sens propre, mais pour l'instant seulement une multiplicité de subventions accordées à des titres divers (réinsertion des femmes, soutien à un organisme de formation, réinsertion professionnelle). Ces subventions sont fréquemment attribuées sans que des objectifs aient été fixés (du moins de manière formalisée) et les renouvellements sont souvent automatiques; les critères de sélection des organismes subventionnés ne sont pas toujours connus.

La première étape dans une dynamique de formation

La CEPP propose de considérer la préformation comme une étape de la formation et d'intégrer les mesures de préformation à la politique mise sur pied pour la formation continue et la formation professionnelle. Cela quel que soit le public « à risque d'exclusion » visé, car il ne se limite pas seulement aux non-francophones. Elle propose aussi de développer une politique d'accueil des migrants facilitant l'apprentissage du français. Par ailleurs, si l'on tient vraiment à lutter contre l'exclusion, il faut que ces cours de préformation s'inscrivent dans une dynamique de formation et ne soient pas qu'une action ponctuelle.

L'Etat doit aussi développer des outils de gestion des subventions qu'il accorde, afin de coordonner des actions pour l'instant éparées. Cet objectif de coordination et d'harmonisation essentiel ne doit toutefois pas empêcher le soutien d'initiatives expérimentales ou innovatrices.

La CEPP propose 10 recommandations qui visent à donner une cohérence, une structure et une visibilité à l'ensemble des actions de préformation soutenues par des fonds publics et d'en améliorer l'accès au public. Elles sont réparties en trois volets : la coordination de l'offre, la politique d'accueil et d'insertion, et la gestion des subventions. Elles visent notamment à ²

- Encourager la réalisation de cursus complets intégrant préformation et formation
- Structurer et coordonner l'offre de cours visant l'accueil, l'intégration et la réinsertion
- Créer un site Internet représentatif des préformations disponibles à Genève
- Créer un « chèque-accueil » pour les non-francophones s'installant à Genève
- Développer et faire connaître l'offre de l'Ecole de parents (du CO)
- Développer les partenariats et les incitations avec les entreprises et les associations
- Attribuer des objectifs aux subventions
- Établir des critères pour sélectionner les organismes de formation

² Pour consulter la version complète des recommandations: www.geneve.ch/cepp.

- Instaurer des outils de suivi pour les préformations subventionnées
- Evaluer les effets des subventions en fonction des objectifs.

Evaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise

Pour les jeunes sortis de la scolarité obligatoire, l'apprentissage d'un métier dans une entreprise est un type de formation très courant et apprécié en Suisse. Ils sont 4086 à suivre cette voie à Genève en 2004. Ce système fonctionne en alternance entre l'entreprise (en immersion pendant 3 à 4 jours par semaine) et l'école (complément théorique pendant 1 à 2 jours par semaine). Pour vérifier la qualité de la formation dispensée en entreprise, un système de contrôle par des professionnels de la branche, appelés des commissaires d'apprentissage (598 en 2004), a été mis en place à Genève. Ce dispositif de surveillance est depuis plusieurs années dénoncé pour ses faiblesses : manque de commissaires, visites peu nombreuses auprès des apprentis et formateurs, conflits de loyauté des commissaires à l'égard des entreprises surveillées, etc. Cette situation a amené la CEPP à engager une évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise.

L'évaluation s'est intéressée à la façon dont ce dispositif était appliqué, aux types de problèmes que l'on pouvait identifier, aux solutions trouvées, à l'impact de ce dispositif sur les conditions d'apprentissage et la qualité de la formation. Elle s'est également documentée sur les autres pratiques cantonales en matière de surveillance de l'apprentissage en vue de proposer des alternatives ou améliorations possibles au système actuel.

Après avoir interrogé une trentaine d'acteurs impliqués dans l'apprentissage ou sa surveillance (commissaires d'apprentissage, conseillers en formation, associations patronales ou syndicales, enseignants, etc.) dans divers métiers, l'évaluation s'est ensuite concentrée sur l'examen de la situation dans quatre métiers spécifiques : la vente, la coiffure, la mécanique (automobiles) et l'électricité (monteurs électriciens). Pour ce faire elle a réalisé des entretiens avec 24 apprentis et 24 formateurs en entreprise et 8 commissaires d'apprentissage. Ensuite une comparaison a été effectuée avec les cantons de Vaud, Neuchâtel et Bâle-Ville.

Une surveillance lacunaire

L'évaluation a relevé un certain nombre de problèmes de mise en œuvre. Elle confirme le manque de commissaires d'apprentissage et analyse les conséquences de ce déficit : surcharge des conseillers en formation qui doivent pallier le manque de commissaires, attribution des autorisations de former réalisée dans des conditions difficiles, suivi lacunaire de la formation professionnelle. Les pratiques de surveillance observées sur le terrain ne correspondent que rarement aux dispositions légales et ne permettent pas de garantir la qualité des places d'apprentissage. La diversité constatée au niveau de ces pratiques entraîne en outre des inégalités de traitement à la fois entre les entreprises et entre les apprentis.

Quand elle est exercée, la surveillance des commissaires est lacunaire à bien des égards : sous-utilisation des outils de surveillance, attention focalisée sur les notes scolaires, neutralité contestée du commissaire, déroulement peu orthodoxe des entretiens. Du point de vue des acteurs, les témoignages des apprentis et des formateurs en entreprise montrent de grandes frustrations et de sérieux doutes quant à la qualité de la surveillance. Les apprentis expriment notamment une grande méfiance à l'égard des commissaires d'apprentissage et ne considèrent pas l'entretien avec le commissaire d'apprentissage comme un moyen de résoudre les problèmes rencontrés durant leur formation professionnelle. Les formateurs interrogés confir-

ment de leur côté le faible rôle joué par les commissaires d'apprentissage dans la résolution de problèmes auxquels ils ont été confrontés.

Une prise en charge qui n'apporte pas vraiment de solutions

Concrètement, peu de solutions sont trouvées pour les apprentis en difficulté et les situations se péjorent jusqu'à ce qu'il ne reste plus qu'une seule option possible : la résiliation du contrat d'apprentissage. La prévention et l'anticipation des problèmes ne semble pas effectuée à satisfaction des acteurs. L'évaluation montre que le dispositif de surveillance n'obtient pas les résultats espérés en matière de détection des problèmes. La capacité de prise en charge est notablement diminuée par le manque de commissaires d'apprentissage ou par le fait que certains n'effectuent pas leurs visites programmées.

Pourtant, de nombreux acteurs s'accordent à souligner l'importance d'une surveillance exercée par des professionnels du métier, seule à même de détecter certains problèmes. Il n'est pas moins que les conditions actuelles (faiblesse des rémunérations perçues, manque de temps et de disponibilité, risque de copinage au sein de certaines professions, etc.) ne permettent pas aux commissaires d'apprentissage d'assumer au mieux leur responsabilité. Il convient donc de doter le système actuel des moyens de son efficacité.

Du côté de l'Etat, en particulier de l'autorité de surveillance, des améliorations organisationnelles sont proposées afin de disposer d'un meilleur système d'information et de suivi des apprentissages. L'évaluation relève également les difficultés de cette autorité face aux contraintes imposées par sa mission : à la fois veiller à la qualité des places d'apprentissage, sanctionner les entreprises en cas de non-respect des conditions d'apprentissage et en même temps convaincre le plus possible d'entreprises d'engager des apprentis.

Un dispositif de surveillance qu'il est possible et important d'améliorer

En partant de ces constats et des comparaisons effectuées avec d'autres cantons, des améliorations sont toutefois possibles pour rendre la surveillance de l'apprentissage plus efficace. De l'avis de la CEPP il faudra notamment affiner les outils utilisés et différencier la surveillance en fonction des situations particulières des apprentis et des entreprises. Le partenariat sur lequel repose la formation professionnelle doit être redéfini, en particulier l'intégration des écoles professionnelles dans le réseau de surveillance et la manière dont les informations sont échangées entre les divers acteurs. Une attention particulière de la surveillance devra se porter sur les apprentis les plus en difficultés et des projets spécifiques de soutien devront être développés pour eux. Plus généralement, la collaboration entre les écoles professionnelles, l'autorité de surveillance et les entreprises devra être notablement améliorée.

Au terme de cette évaluation, la CEPP a adopté 10 recommandations qui vont dans l'esprit d'améliorer le dispositif existant, de l'adapter aux contraintes actuelles. Elles visent notamment à :

- simplifier et clarifier le dispositif pour les apprentis et les entreprises formatrices ;
- instaurer un tri des problèmes dès leur signalement à l'OFPC et différencier le rôle des conseillers en formation ;
- modifier les processus de collaboration et la répartition des charges entre l'OFPC et les commissaires d'apprentissage (attribution des apprentis, des cas à suivre) ;
- adapter le type et l'intensité de la surveillance selon les spécificités des métiers et branches professionnelles ;
- mieux impliquer les partenaires sociaux (patrons, syndicats) et valoriser leur contribution.

Pour la réalisation de ces recommandations, la contribution de l'ensemble des partenaires de l'apprentissage est indispensable pour pouvoir améliorer la surveillance et garantir la qualité

des places d'apprentissage. Cette amélioration de la surveillance contribuera à la pérennisation d'une filière de formation dont les qualités sont reconnues de tous.

3 Evaluations en cours

Parallèlement aux deux évaluations menées à terme dans le courant de l'année, cinq autres évaluations étaient en cours en 2005, à divers stades d'avancement:

- 1) une évaluation du chèque annuel de formation, sur mandat du Conseil d'Etat (en cours de réalisation),
- 2) une évaluation de la taxation des indépendants (en cours de réalisation),
- 3) une évaluation de l'impact de la Convention de La Haye sur les procédures d'adoption internationale (étude de faisabilité en cours),
- 4) une évaluation de la réglementation des mesures du marché du travail (esquisse adoptée le 20 décembre, étude de faisabilité en cours),
- 5) une évaluation de la politique de mobilité (esquisse en cours).

4 Quelques données concernant notre activité

4.1 Valorisation des activités

La CEPP a instauré la pratique de rendre publics ses rapports. Les résultats de ses évaluations font l'objet d'une large diffusion. Cette procédure répond à la préoccupation de démocratisation de l'évaluation. En effet, une des raisons d'être de l'évaluation des politiques publiques est d'informer et d'alimenter le débat sur les tenants et les aboutissants des affaires étatiques. La valorisation de ses résultats contribue également à faire connaître les enjeux de l'évaluation et, partant, à donner une impulsion à une « culture de l'évaluation ».

Les rapports sont disponibles sur le site Internet de la Commission³. Un tirage de 400 à 600 exemplaires est réalisé lors de chaque publication d'un rapport. Les exemplaires sont diffusés au Grand Conseil, au Conseil d'Etat, auprès des personnes interrogées, à la presse et aux personnes intéressées. Sur demande, les rapports sont également diffusés directement par le secrétariat de la Commission.

En 2005, la Commission a présenté ses travaux à 11 reprises:

Presse

Au moment de la publication des rapports, trois points de presse ont été organisés par la CEPP sur les thèmes de:

- 1) la maltraitance (27.1),
- 2) de la préformation des non-francophones (20.10) et de
- 3) la surveillance de l'apprentissage (20.12).

A cette occasion, des articles de presse ont été publiés et les membres de la CEPP ont répondu à des interview radiophoniques ou télévisés.

Présentation des rapports à la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil

³ Vous en trouverez une liste au chapitre 7.

- 4) Présentation des résultats de l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, par Fabienne Sastre Duret, Jean-Marc-Denervaud et Gabriella Bardin Arigoni (31.1).
- 5) a. Présentation de la CEPP à l'occasion de la nouvelle composition de la CCG.
b. Présentation des résultats de l'évaluation de la politique cantonale de préformation des non-francophones à risque d'exclusion, par Gabriella Bardin Arigoni et Christophe Kellerhals (19.12).

Présentations des rapports aux différents organismes

- 6) Présentation de l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance à la Commission cantonale de référence en matière de violence et de maltraitance envers les mineurs (CCVM), par Fabienne Sastre Duret, Gabriella Bardin Arigoni et Sabine Estier Thévenoz (28.10).
- 7) Présentation de l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance aux Assises du Social, par Jean-Marc Denervaud (9.11).

Conférences sur le rôle de la CEPP

- 8) Présentation de la CEPP aux étudiants du DEAMAP (SES) par Christophe Kellerhals, sur invitation du Professeur Eric Monnier, Université de Genève (31.5).
- 9) Présentation de la CEPP et de l'évaluation législative à Genève par Christophe Kellerhals, sur invitation du Parlement de l'Andalousie, dans le cadre des Journées sur l'évaluation législative, Séville (22.9).
- 10) Présentation de la CEPP aux cadres du secteur public par Christophe Kellerhals, formation organisée par le Centre de formation de l'Etat, sur invitation du Professeur Frédéric Varone (Université Catholique de Louvain-la-Neuve), Genthod (7.10).
- 11) Présentation de la CEPP à l'Ecole Nationale d'Administration publique (ENA) par Gabriella Bardin Arigoni, formation de cadres de pays émergents, Paris (18.10).

Publications concernant la CEPP

- Kellerhals, C (2005) Les effets d'une réglementation sociale : le cas genevois de la Loi sur les démolitions, transformations et rénovations d'immeubles de logement. In Bernard, N., Mertens, C. (ed) *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*. Série Logement 4, collection Etudes et documents. Namur : Ministère de la Région wallonne, pp. 239-250.
- Kellerhals, C (à paraître) L'évaluation législative dans le canton de Genève : le cas de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). In Actes des Journées sur l'évaluation législative 2005. Séville : Parlement de l'Andalousie.

4.2 Mandats externes

Pour la réalisation d'investigations qui demandent, d'une part, un savoir-faire pointu et, d'autre part, un appui technique, la commission est habilitée à faire appel à des experts. En 2005, neuf mandats ont été attribués par la CEPP à des partenaires extérieurs:

1. Surveillance de l'apprentissage : mandat à l'institut Ressource (Dominique Felder) pour effectuer une comparaison intercantonale.
2. Chèque annuel de formation: mandat au Service de recherche en éducation (SRED) pour analyser les statistiques de l'OFS.

3. Chèque annuel de formation: mandat à l'institut LINK pour un sondage auprès des ayants-droit.
4. Chèque annuel de formation: mandat à l'institut LINK pour un sondage auprès des bénéficiaires.
5. Chèque annuel de formation: mandat à l'institut Erasm pour mener des entretiens auprès des organismes de formation.
6. Chèque annuel de formation: mandat au bureau d'études Evaluanda pour une analyse des expériences similaires.
7. Taxation des indépendants: mandat au bureau d'études Les économistes indépendants (M. Huguenin) pour des entretiens et une analyse de la pratique des taxateurs.
8. Taxation des indépendants: mandat à Me Yves Noël pour une analyse des accords, directives et instructions de l'AFC.
9. Taxation des indépendants: mandat à l'institut Erasm pour un sondage et des entretiens auprès des fiduciaires genevoises.

4.3 Commission

Au cours de cette année, trois membres ont dû quitter la commission⁴ pour des raisons professionnelles ou ayant quitté Genève :

- en mai: Mme Christine Rothmayr
- en juillet: M. Sandro Cattacin.
- en décembre: Mme Martine Roset

La commission les remercie de leur engagement respectif durant de nombreuses années et leur souhaite plein succès dans leurs prochaines activités⁵.

Séances

Au cours de l'année 2005, les membres de la commission se sont réunis à 11 reprises en séance plénière (plénum). Le Bureau a tenu 14 séances. Les membres de la commission ont effectué 434 heures de mandats internes, réalisé 28 entretiens individuels. Les membres totalisent 435 heures de sous-commissions et 342 heures de plénum.

Secrétariat

Si la capacité de travail dépend de la disponibilité des membres de la commission, il faut relever que l'apport du Secrétariat permanent de la CEPP (1 Secrétaire permanent à 100% et 1 évaluatrice à 80%) est un élément important pour la réalisation des évaluations. Les limites de ce soutien professionnel sont atteintes. Certains projets ont donc été ajournés et d'autres n'ont pas pu être réalisés dans les délais planifiés. Le même constat était tiré dans les deux précédents rapports d'activité (2003, 2004), et ces besoins demeurent en 2005, en particulier concernant le renforcement du secrétariat.

Pour pallier partiellement ce manque de ressources, une stagiaire a été engagée pour 6 mois : Mme Natalia Dorontsova Lefeuvre. Son contrat arrivant à échéance en novembre, il a été prolongé de 6 mois.

⁴ La liste des membres de la commission en 2005 est annexée au présent rapport.

⁵ En janvier 2006, un nouveau membre a rejoint la commission: M. Alexandre Flückiger, professeur adjoint à la Faculté de Droit de l'Université de Genève.

5 Suivi des recommandations

Le Conseil d'Etat a, selon la loi, le devoir de renseigner, une fois par an au moins, le Grand Conseil et la CEPP sur les mesures qu'il a prises pour faire suite aux conclusions contenues dans les rapports de cette dernière.

En 2005, le Conseil d'Etat a remis un "Rapport sur le suivi de trois récentes évaluations : la communication entre les services de l'administration cantonale, l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, la répression de l'emploi clandestin" (RD569, février 2005). Le Conseil d'Etat annonce dans ce rapport un suivi favorable à la plupart de nos recommandations. Ce document reprend également les conclusions sur le rapport LDTR.

6 Comptes 2005

L'exercice 2005 se termine sur un solde positif par rapport au budget alloué. Ceci s'explique notamment par le fait que le poste « mandats externes » avait été estimé à 400'000 francs au moment de l'élaboration du budget, en fonction des études prévues à cette date. Comme la commission a renoncé par la suite à certains mandats externes, au profit de mandats internes, ou a décidé de reporter certains travaux sur l'année suivante, il n'a pas été nécessaire de recourir à l'entier de cette enveloppe budgétaire. Par rapport au budget, les mandats externes ont donc été restreints à hauteur de 190'705 francs, mais ils sont toutefois en augmentation si l'on se réfère aux exercices précédents.

De plus, le Département des finances a effectué un "report" d'une partie du budget non dépensé lors de l'exercice 2004 (solde positif de 102'934 francs). Ce versement était imprévisible au moment de l'élaboration du budget 2005, il n'a donc pas pu être pris en compte pour l'estimation du budget relatif aux mandats externes.

En fonction de ces écritures comptables, le sous-total des dépenses, qui s'élève à 714'590 francs, est probablement plus explicite que le total de 615'310 francs mentionné dans les comptes d'Etat.

Tableau 1 : Budget de fonctionnement 2005

	Budget	Comptabilisé	Solde
Mandats externes (honoraires)	400'500	190'705	209'795
Jetons des commissaires (indemnités de présence et mandats internes)	201'170	189'053	12'117
Personnel	243'220	242'101	1'119
Assurances sociales	34'690	32'628	2'062
Caisse de pension et de prévoyance	26'740	32'396	-5'656
Assurance maladie et accident	1'740	2'092	-352
Frais généraux (fournitures, impression, déplacements)	21'700	25'615	-3'915
Sous-total	929'760	714'590	215'170
<i>Report du DF (budget non dépensé en 2004)</i>		-102'934	102'934
<i>Provisions</i>		3'654	-3'654
TOTAL	929'760	615'310	314'450

Pour information, les dépenses de la commission pour les années précédentes sont présentées dans le tableau 2.

Tableau 2 : Récapitulatif des dépenses pour les 4 années précédentes

<i>Année</i>	Budget de fonctionnement	
	<i>Budget</i>	<i>Comptabilisé</i>
2004	744'499	727'429
2003	693'590	661'787
2002	749'680	661'978
2001	667'490	592'571

Contrairement à ce qui avait été garanti par le DF en avril 2005, au moment de l'estimation du budget 2006, ce principe de report en provenance de l'exercice précédent a été supprimé, selon les informations transmises en avril 2006 par le DF, pour le budget et les comptes 2006. La conséquence est problématique, puisqu'un report de l'exercice précédent d'environ 100'000 francs avait été pris en compte, au moment de l'estimation du budget 2006, pour déterminer le montant des mandats externes, arrêté à 200'000 francs. Des dépenses ont été engagées depuis sur cette base, et cette somme va désormais manquer dans l'exercice 2006.

7 Conclusion

Grâce à la disponibilité des ses membres et à l'engagement du Secrétariat, la CEPP a pu réaliser les mandats d'évaluation qui lui ont été confiés ainsi que les évaluations sur la base de son droit de saisine. Nous avons constaté avec satisfaction que la diffusion de nos rapports suscite un intérêt de plus en plus marqué de la part des instances impliquées et concernées par nos analyses et recommandations. Cela a permis à la CEPP de présenter ses travaux et d'en débattre. Par contre, nous regrettons de ne pas avoir pu établir des discussions plus suivies avec les membres du Conseil d'Etat concernés par nos travaux. En effet, à notre avis, des échanges suivis permettraient d'alimenter mutuellement la compréhension du rôle de l'évaluation dans le cadre de l'action publique.

L'année 2005 a aussi représenté la 10^{ème} année d'activité de la CEPP. La solution originale et unique du législateur genevois de confier la mission d'évaluation des politiques publique à une instance indépendante des autorités politiques a fait ses preuves. Bien que le Conseil d'Etat et les deux commissions parlementaires n'ont confié que relativement peu de mandats sur le total des rapports publiés, la proportion augmente nettement puisque sur cinq rapports publiés entre 2003 et 2005, trois reposent sur un mandat. Nous avons donc pu constater que la fonction d'évaluation dans la gestion des affaires publiques est progressivement mieux comprise et utilisée. En effet, la plupart des évaluations réalisées ont conduit à des adaptations de la législation et à des modifications des pratiques administratives. Cela laisse augurer d'une meilleure appropriation de la part de l'administration de l'utilité de la dimension évaluative.

Le caractère de milice de la CEPP a des avantages indéniables tels que son indépendance et sa représentativité sociale. Toutefois, sa capacité de travail dépend fortement de la disponibilité de ses membres et elle ne peut pas couvrir la totalité des besoins en matière d'évaluation. Il est donc important que l'administration elle-même puisse se doter d'outils qui permettent d'apprécier les résultats de l'action de l'Etat.

La CEPP tient à remercier toutes les personnes qu'elle a mises à contribution pour la réalisation de ses évaluations. C'est grâce à leur apport que nos sujets d'investigation ont pu être menés à terme.

Genève, le 3 mai 2006

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques

Gabriella Bardin Arigoni, présidente

8 Annexes

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 évaluatrice. 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 entretiens approfondis, 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:

Administration cantonale	Inspection cantonale des finances	Cour des comptes	Commission externe d'évaluation des politiques publiques
Mandats de l'administration à des consultants privés pour des études d'organisation, d'évaluation, de promotion de la qualité, etc.	Contrôle interne de l'administration, des finances, de la gestion et des organismes subventionnés.	Contrôle externe de l'administration, des institutions et des organismes subventionnés (légalité des activités, régularité des recettes et des dépenses, bon emploi des crédits)	Analyse les effets des lois et des politiques publiques, les processus de mise en œuvre, l'efficacité, le rapport coût-avantage et la pertinence de l'action publique.
<i>Rapports confidentiels.</i>	<i>Rapports confidentiels.</i>	<i>Rapports publics.</i>	<i>Rapport publics.</i>

Sans transparence, pas de raison d'être: Sauf exception, les rapports finaux de la CEPP 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.

Les rapports publiés jusqu'à décembre 2005.

1. **Construction de logements subventionnés:** évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997.
2. **Formation des personnes actives non qualifiées:** évaluation de la mise en oeuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997.
3. **L'Etat et ses contribuables:** évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale, septembre 1997.
4. **Chômeurs en fin de droit:** évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.
5. **Déductions fiscales:** évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998.
6. **Services industriels:** évaluation de la mise en oeuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999.
7. **Education musicale:** évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999.
8. **Subsides en matière d'assurance-maladie:** évaluation de la politique cantonale, février 2000.
9. **Vitesse commerciale des TPG:** évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000.
10. **Encouragement aux études:** évaluation de la mise en oeuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001.
11. **Lutte contre le chômage de longue durée :** évaluation des mesures cantonales, mars 2002.
12. **Communication entre les services de l'administration cantonale:** évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales, novembre 2002.
13. **Emploi clandestin:** évaluation des mesures cantonales de répression du travail clandestin, avril 2003.
14. **Rénovation de logements:** évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.
15. **Protection de la jeunesse:** évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, décembre 2004.
16. **Lutte contre l'exclusion:** évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion, septembre 2005.
17. **Formation professionnelle:** évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.

Les membres de la Commission en 2005

Madame Gabriella BARDIN ARIGONI	Présidente, politologue, ancienne Secrétaire générale suppléante DFI, Chargée d'enseignement à l'Université de Genève et à l'Université de la Suisse Italienne.
Madame Chantal BALET EMERY	Avocate, responsable romande d'Economiesuisse.
Monsieur Michel BASSAND	Sociologue, ancien Professeur EPFL et Directeur du Laboratoire de sociologie urbaine (LASUR).
Monsieur Jean-Michel BONVIN	Sociologue, 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	Philosophe, consultant et formateur d'adultes indépendant.
Madame Sabine ESTIER THEVENOZ	Journaliste
Madame Sophie FLORINETTI	Economiste, consultante indépendante.
Monsieur Hans Peter GRAF	Politologue, cadre d'entreprise.
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	Chargé de cours à l'Université de Genève, anc. administrateur d'entreprise.
Monsieur Alain SCHOENENBERGER	Economiste, directeur d'ECO'DIAGNOSTIC, Chargé de cours aux universités de Genève et Fribourg.
Madame Anni STROUMZA	Architecte-urbaniste, consultante indépendante.
Madame Fabienne UDRY PITTELOUD	Géographe, consultante indépendante.