

Date de dépôt: 9 mars 2007

Rapport
d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques
publiques pour l'année 2006



Rapport d'activité 2006

Table des matières:

1	<i>Introduction</i>	2
2	<i>Evaluations achevées en 2006</i>	2
3	<i>Evaluations en cours de réalisation</i>	7
4	<i>Quelques données concernant notre activité</i>	8
5	<i>Suivi des recommandations</i>	12
6	<i>Comptes</i>	13
7	<i>Conclusion</i>	15
8	<i>Annexes</i>	16

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 coordination⁶.

2 Principaux résultats des évaluations achevées en 2006

Dans le courant de l'année, deux rapports d'évaluation ont été adoptés par le plénum. Il s'agit de l'évaluation du chèque annuel de formation, réalisée sur mandat du Conseil d'Etat, et de l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye (CLaH) sur l'adoption internationale, réalisée en autosaisine. En voici brièvement les principaux résultats:

2.2 Evaluation du chèque annuel de formation

Le chèque annuel de formation : un encouragement à se former

L'évolution des exigences de la société oblige en permanence les adultes à mettre à jour et à étoffer leurs connaissances, ainsi que leurs compétences, dans différents domaines. La formation continue permet de soutenir ce développement et de mieux faire face aux changements, notamment dans l'environnement professionnel. Cependant, les individus ne sont pas tous égaux dans l'accès à la formation continue qui, en Suisse, est principalement financée par les employeurs. Certaines catégories de la population sont ainsi fréquemment tenues à l'écart : femmes, personnes travaillant à temps partiel, personnes peu qualifiées, employés sans responsabilité hiérarchique, personnes qui cherchent à s'insérer ou se réinsérer sur le marché de l'emploi.

A Genève, la loi sur la formation continue des adultes (LFCA, RS/Ge C 2 08), entrée en vigueur en 2001, a prévu plusieurs mesures pour encourager la formation continue des adultes. L'une d'elles, le chèque annuel de formation (CAF), a été évaluée par la Commis-

⁶ Pour plus d'information, voir Annexe « Mission et Organisation ».

sion externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) après quatre ans de mise en œuvre, comme le prévoit la loi.

Une mesure originale poursuivant plusieurs objectifs

Le CAF est une mesure novatrice qui consiste à subventionner les personnes (subvention de la demande). Il s'agit d'un chèque annuel de 750 francs qui permet de suivre la formation de son choix, parmi une liste d'institutions et de cours agréés. Tout adulte résidant ou travaillant à Genève depuis un an au moins (avant le début de la formation) peut utiliser le CAF (sous réserve d'une limite de revenu et de fortune).

Au travers de cette mesure, le législateur poursuit plusieurs objectifs. Le principal objectif consiste à inciter le plus grand nombre de personnes à améliorer leurs connaissances de base (y compris la culture générale), à développer leurs compétences professionnelles ou à acquérir des qualifications nouvelles (objectif universaliste). Des objectifs supplémentaires apparaissent à l'article de la loi concernant l'évaluation du CAF, notamment celui de favoriser l'accès à la formation continue des personnes peu qualifiées (objectif correcteur).

Le CAF est un succès mais pas pour tous les publics

En quatre ans de mise en œuvre, le CAF a effectivement incité un nombre non négligeable de personnes à se former, mais n'a pas véritablement atteint celles qui en auraient le plus besoin :

- D'un point de vue général, le CAF a connu une utilisation en constante progression de 2001 à 2005. Ainsi, 5'850 personnes ont utilisé 8'027 CAF. Le « portrait-robot » de ces bénéficiaires pourrait être : une femme, de moins de 45 ans, célibataire, sans enfant et bien formée. Le CAF a souvent servi à des personnes qui ne bénéficient pas du soutien des entreprises, parce qu'elles sont au chômage, à la recherche d'un emploi, au foyer, en formation ou travaillant à temps partiel. Le CAF connaît donc un certain succès, qui pourrait s'accroître encore avec une intensification de l'information.
- Si l'on se place maintenant du point de vue « correcteur », on s'aperçoit que le CAF n'atteint de façon suffisante ni les personnes peu qualifiées, ni les personnes âgées de plus de 45 ans, qui rencontrent plus souvent des problèmes de réinsertion lorsqu'elles sont au chômage ou changent d'emploi. Le CAF ne favorise donc pas l'accès à la formation de ceux qui en auraient le plus besoin.
- L'effet incitatif du CAF a été moins important qu'escompté, en ce sens que les personnes qui en ont bénéficié avaient fréquemment déjà le projet de se former, voire étaient déjà engagées dans une formation, au moment où elles ont appris l'existence du CAF.

Priorité aux compétences « transversales »

Les personnes qui ont bénéficié du CAF ont essentiellement suivi des cours de langues, d'informatique et de gestion/administration. Elles se sont formées d'abord pour des raisons liées à l'emploi et les cours choisis sont utiles de manière générale pour trouver ou retrouver un emploi à Genève. Par comparaison, les personnes qui se forment « hors CAF » optent plutôt pour des formations plus spécifiquement liées à l'exercice d'une profession.

Une offre de cours abondante mais statique

Cette tendance à choisir des cours plus « généralistes » est certainement conditionnée par deux caractéristiques de l'offre de cours :

- Bien qu'abondante (en 2004 : 900 cours agréés dans 71 institutions), l'offre de cours comprend elle-même une majorité de cours de langues, d'informatique et de gestion/administration et très peu de cours pour des publics peu qualifiés.
- Les cours de langues sont ceux dont le prix correspond le plus souvent au montant du CAF, ce qui peut orienter le choix des participants.

De manière plus générale, l'introduction du CAF, dont on aurait pu attendre qu'elle oriente l'offre de cours (influencée par la demande), n'a pas eu cet effet. L'offre reste en gros la même au cours des quatre ans examinés. L'une des explications réside dans l'ampleur financière de la mesure (4,7 millions sur la période) qui reste marginale par rapport aux autres sources de financement (Confédération, canton, entreprises, etc.).

Des faiblesses dans le dispositif

Lors de son lancement, le CAF a fait l'objet d'une vaste campagne d'information, son accès est généralement aisé et ses conditions d'octroi satisfaisantes. Mais des défauts et des faiblesses apparaissent à l'usage, notamment :

- L'information s'avère aujourd'hui insuffisante (moins d'un quart des personnes interrogées dans la population visée connaissent l'existence du CAF) et particulièrement mal adaptée aux personnes peu qualifiées (problèmes de langue, de maîtrise de l'écrit, d'accès à Internet).
- L'impossibilité, dans la pratique, de recevoir en une fois le montant équivalant à trois CAF (la loi prévoit la possibilité de cumuler les CAF sur 3 ans, soit 3 x Fr. 750.--) rend difficile l'accès à des cours pointus et à des formations « intermédiaires » qui ne visent pas l'obtention d'un certificat fédéral de capacité (CFC) ou qui n'entrent pas dans la définition d'un perfectionnement professionnel. Ceux-ci sont coûteux, mais pourtant appropriés aux besoins des personnes et du marché du travail.
- L'exigence d'une durée minimale de 40 leçons pour les cours agréés n'est pas toujours pertinente (une durée moindre serait suffisante dans certains cas).
- La limite de revenus pour les personnes mariées est trop basse par rapport à celle des célibataires, créant ainsi une inégalité de traitement par l'exclusion de certaines personnes.
- Le fait d'avoir accepté un octroi rétroactif du CAF est contradictoire avec son caractère incitatif.
- Une récente détérioration dans la gestion du CAF entraîne des retards pénalisants pour les usagers dont certains renoncent à se former.

Ainsi, le dispositif du CAF, ses conditions d'octroi et leur application par l'Etat ont aussi produit des effets non désirés. D'une part, l'effet incitatif est moins important que souhaité. D'autre part, des personnes visées par le législateur (avec des difficultés financières, peu qualifiées) ne parviennent pas à entrer dans le dispositif.

CAF et formation continue

En cours d'évaluation, la CEPP a également mis en évidence que l'efficacité de la mise en œuvre du CAF dépendait de plusieurs paramètres qui relèvent, au-delà de cette mesure, d'une politique plus générale de formation continue. Ainsi :

- Le choix des cours se heurte à un manque de vision d'ensemble des différentes offres de cours en général, de leurs articulations ainsi que des possibilités de financements (CAF, allocations d'études, etc.) les plus appropriées à la formation souhaitée. Cette

absence de vision a des conséquences tant pour les usagers que pour les milieux professionnels et les acteurs sociaux.

- Les obstacles « traditionnels » à la formation (prix des cours, temps disponible, manque de conscience du besoin de se former) valent également pour le CAF.
- L'information, l'orientation et le conseil aux publics potentiels prennent insuffisamment en compte la spécificité des personnes peu qualifiées.
- Par ailleurs, la question de l'accès à la formation des personnes peu qualifiées (incitation et soutien, offre et pédagogie adaptées, recours au réseau de proximité) dépasse largement le champ du CAF et renvoie à des choix de politique générale en matière de formation.

Préciser, adapter, améliorer

Sur la base de ces constats, la CEPP définit quatre champs de recommandations :

- Le premier, de nature législative, a principalement pour but de clarifier les objectifs poursuivis au travers du CAF et de donner une plus grande efficacité à cette mesure.
- Le second aborde le développement d'un ensemble cohérent de mesures qui permettent plus spécifiquement aux personnes peu qualifiées d'entrer en formation (système intermédiaire entre la préformation et l'accession au CFC).
- Le troisième concerne les améliorations de la mise en œuvre, essentiellement dans le domaine de l'information, mais aussi les modalités pratiques d'octroi du chèque et la gestion de la base de données du CAF.
- Enfin, le dernier donne des orientations pour les prochaines évaluations du CAF.

2.3 Evaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye (CLaH) sur l'adoption internationale

La Convention de La Haye est entrée en vigueur en 2003 en Suisse. Elle vise à protéger les intérêts de l'enfant dans les procédures d'adoption internationale, ainsi qu'à lutter contre le trafic d'enfants. Cette convention stipule en effet qu'une solution d'adoption doit être recherchée d'abord dans le pays d'origine de l'enfant avant que celui-ci ne soit proposé à l'adoption dans un pays étranger. De plus, une autorité centrale vérifie que les conditions dans lesquelles un enfant a été proposé pour qu'une adoption soit conforme, notamment à propos de la façon dont le consentement des parents biologiques a été obtenu.

Mise en œuvre déléguée à 26 autorités centrales cantonales

Pour appliquer cette convention, la Suisse a choisi l'option minimale en désignant une autorité centrale fédérale dotée de compétences limitées et de peu de moyens, et en déléguant la mise en œuvre aux 26 cantons, dont chacun a dû désigner une autorité centrale cantonale. Parties souvent de rien ou presque, ces autorités centrales ont dû acquérir un savoir-faire sur les procédures en vigueur dans les pays d'origine des enfants adoptés. Onze cantons alémaniques, devant l'ampleur de cette mission et le peu d'enfants adoptés par année, ont d'ailleurs délégué certaines tâches à un organisme privé. Les échanges d'expériences se font régulièrement entre cantons, mais les ressources restent éparpillées et l'harmonisation des pratiques est lente.

Un problème supplémentaire auquel doit faire face le dispositif actuel est le découpage en deux des compétences : l'autorité centrale fédérale est compétente pour les pays signataires de

la convention, tandis que les cantons sont seuls compétents pour les procédures d'adoption dans les autres pays. Cela produit des inégalités de traitement pour les parents adoptifs, puisque certains cantons suivent les recommandations fédérales de ne pas adopter dans certains pays non signataires de la convention, tandis que d'autres n'en tiennent pas compte.

Une attente conséquente avant de pouvoir commencer la recherche d'enfant

Les objectifs de cette évaluation étaient de mettre en évidence l'impact de la CLaH sur les procédures (durée), apprécier la pertinence de l'échelon cantonal (traitement des dossiers) et examiner les partenariats cantonaux et les possibilités de délégation.

Les résultats sont tirés de l'analyse de 86 dossiers de l'autorité centrale cantonale genevoise, ainsi que de 12 entretiens avec des familles adoptives. Il en ressort que pour une première adoption, les familles doivent attendre en moyenne 1 an avant de recevoir une autorisation provisoire pour entamer une procédure d'adoption dans un pays étranger. Choisir un pays signataire de la convention semble avoir un effet sur la durée, mais le nombre de dossiers disponibles est encore trop faible pour l'affirmer définitivement. A ce jour, les procédures réalisées dans des pays signataires sont sensiblement plus longues.

Face à l'augmentation de ses tâches, le service Evaluation des lieux de placement (ELP, désigné comme autorité centrale cantonale) a procédé à des aménagements de son temps de travail en établissant des priorités. Ainsi, les forces sont rassemblées pour le suivi des familles au moment de l'accueil de l'enfant, au détriment des séances d'informations (obligatoires) qui déterminent le nombre "d'entrées" de nouveaux parents candidats à l'adoption.

La phase d'autorisation provisoire semble pouvoir être améliorée: si le temps d'attente avant de participer à un premier entretien est relativement correct (~ 5 mois), le temps de réalisation de l'enquête sociale est relativement long (~ 7 mois) et s'est allongé depuis l'entrée en vigueur de la convention. Toutefois, ces temps d'attente ont moins à voir avec la CLaH qu'avec le nombre de postes attribués à l'ELP. En effet, chaque fois que l'ELP a bénéficié de forces ponctuelles supplémentaires, les délais ont été raccourcis, que ce soit avant ou après l'entrée en vigueur de la convention.

Des parents face à un choix difficile par manque d'information sur les pays

Pour obtenir l'autorisation provisoire d'adopter, les parents doivent préalablement choisir le pays dans lequel ils souhaitent adopter, car ils ne sont autorisés à envoyer leur dossier que dans un seul pays d'origine en vue de recevoir une proposition d'enfant. Ici, le besoin d'information et de conseil ressenti par les parents pour choisir un pays d'origine n'est de loin pas satisfait. En effet, il est très difficile pour eux de réunir des informations précises sur les procédures en vigueur dans certains pays, sur le nombre d'enfants adoptables, sur la longueur des procédures ou leur coût. Pourtant, disposer de données fiables est indispensable aux parents pour déterminer le pays dans lequel ils souhaitent adopter. Cette étape est donc qualifiée de très difficile par les parents qui, pour la plupart, recueillent les informations par le biais du bouche-à-oreille, la qualité de leur information n'étant pas garantie.

Des intermédiaires appréciés, mais peu surveillés

Le soutien des organismes intermédiaires est très apprécié par les parents, bien que ces intermédiaires ne donnent généralement des informations qu'après avoir « accepté » le dossier des parents candidats à l'adoption. Toutefois, tant l'analyse des dossiers que les entretiens ont montré que certains intermédiaires mettent une pression inutile sur les parents au moment de la proposition d'enfants en leur demandant de se décider très rapidement, sur la base de très peu d'informations. Dans certains cas ces intermédiaires court-circuitent les procédures établies par la Convention de la Haye et proposent un enfant directement aux parents avant

même que l'autorité centrale cantonale n'ait pu étudier le dossier de l'enfant proposé et vérifier la conformité juridique et « conventionnelle » de cette proposition. Or la surveillance des intermédiaires reste limitée et leur rôle n'est pas défini dans la loi fédérale qui régit l'application de cette convention.

Des risques potentiels

Concernant les pays conventionnés, une coopération entre les autorités des pays d'origine et celles de la Suisse a bien été mise en place. Les pièces constitutives du dossier de l'enfant sont mieux vérifiées. Toutefois, au vu des données actuelles, les parents ont tendance à choisir plus fréquemment d'adopter dans un pays non-conventionné et à recourir de moins en moins souvent aux services d'un organisme intermédiaire. Or ce dernier pourrait, grâce aux connaissances des conditions d'adoption sur place, dans le pays d'origine de l'enfant concerné, garantir une certaine éthique pour ce qui est des conditions dans lesquelles se déroulent cette adoption. Ces tendances demandent évidemment à être confirmées dans quelques années, mais elles avertissent déjà de risques potentiels.

Des partenariats à modifier

Le partenariat des autorités centrales cantonales avec les organismes intermédiaires est donc important. À Genève, certains intermédiaires et associations d'appuis aux parents sont subventionnées. À l'examen des prestations fournies, l'évaluation montre un besoin de repenser l'attribution de ces subventions en fonction de l'évolution constatée ces dernières années : un plus grand nombre de partenaires et des pays trop ou pas assez couverts.

Des recommandations et pistes de réflexion

À travers quatre recommandations, la CEPP propose principalement à l'autorité centrale cantonale genevoise de se concentrer sur ses missions de base, de systématiser et de simplifier un certain nombre de processus, notamment pour améliorer l'accès à l'information et pour accompagner les parents dans leur projet d'adoption, et développer encore mieux le travail en réseau, avec ses partenaires et avec les autres cantons latins.

La CEPP fait également 7 propositions pour alimenter la réflexion au plan intercantonal et fédéral. Ces dernières visent notamment à doter l'autorité centrale fédérale d'une compétence globale sur l'adoption, que les pays soient conventionnés ou non, à centraliser la gestion de l'information sur les pays d'origine, à mieux coordonner l'activité des administrations cantonales et fédérales, à améliorer la surveillance et l'information en matière d'intermédiaires ainsi qu'à envisager des modifications législatives inspirées de l'observation de la situation genevoise sur trois points précis.

3 Evaluations en cours dans l'année

La commission a abordé de nombreux thèmes d'évaluation en 2006, puisque 9 évaluations étaient en cours dans l'année, à divers stades d'avancement:

- 1) une évaluation du chèque annuel de formation (rapport final adopté en octobre);
- 2) une évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye (CLaH) sur l'adoption internationale (rapport final adopté en novembre).
- 3) une évaluation de la taxation des indépendants (projet de rapport soumis au plénum en novembre),

- 4) une évaluation de la réglementation des mesures du marché du travail (en cours de réalisation),
- 5) une évaluation de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD): esquisse adoptée en novembre; le début de l'étude de faisabilité est programmé pour janvier 2007,
- 6) une évaluation de la loi sur l'intégration des étrangers, mandat du Conseil d'Etat du 16 novembre 2006; le début de l'étude de faisabilité est programmé pour janvier 2007,
- 7) une évaluation de la politique budgétaire du Conseil d'Etat et du plan de mesures d'économies annoncées (proposition de sujet).
- 8) une évaluation de la politique de modernisation des outils informatiques (projet suspendu en cours d'esquisse dans l'attente de deux rapports de l'ICF concernant le même sujet),
- 9) une évaluation de la politique de mobilité (projet suspendu en cours d'esquisse, questions d'évaluation trop vastes).

4 Quelques données concernant notre activité

Commission

Deux nouveaux membres⁷ ont rejoint la commission :

- en janvier: M. Alexandre Flückiger

- en mai : M. Frédéric Varone

Quatre membres ont démissionné pour des raisons de santé, de départ à l'étranger ou d'incompatibilité avec leur mandat à la CEPP (ex: engagement à l'Etat de Genève):

- en mai: M. Michel Bassand

- en juin: Mme Chantal Balet Emery

Mme Sabine Estier

Mme Sophie Florinetti

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

La Commission a fonctionné la deuxième moitié de l'année avec un effectif réduit. Le processus de nomination des nouveaux membres a en effet souffert de longueurs inhabituelles, ce qui fait que les quatre personnes proposées en 2006 ne pourront siéger au plénum qu'en 2007.

Séances

Au cours de l'année 2006, la commission s'est réunie à 10 reprises en séance plénière (plénum). Le Bureau a également tenu 10 séances. Les groupes de travail ont effectué 53 séances de travail et de pilotage des évaluations.

Les membres de la commission ont effectué 295 heures de mandats internes, réalisé 26 entretiens individuels, totalisé 444 heures de sous-commissions et 235 heures de plénum.

⁷ La liste des membres de la commission en 2006 est annexée au présent rapport.

Valorisation des activités

La CEPP a instauré dès son origine la pratique de rendre ses rapports publics. 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 Commission⁸. 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, aux commissions cantonales et fédérales concernées, aux personnes interrogées et à la presse. Sur demande, les rapports sont également diffusés aux personnes intéressées.

En 2006, la Commission a présenté les résultats de ses travaux à plusieurs reprises. Elle a également rencontré quatre fois des membres du Conseil d'Etat et six fois des commissions du Grand Conseil:

Présentation des rapports et échanges avec le Conseil d'Etat

- 1) Rencontre de la CEPP avec M. **David Hiler**, Conseiller d'Etat, afin de débattre du rôle de l'évaluation des politiques publiques dans la conduite des affaires de l'Etat et en particulier de l'évaluation en tant qu'instrument privilégié pour améliorer la qualité des prestations (25.4.06).
- 2) Rencontre du Bureau de la CEPP avec une délégation du Conseil d'Etat pour un échange de vue sur le rôle de la CEPP et une prospectives sur de futurs mandats: MM. **Pierre-François Unger** (président, DES), **David Hiler** (DF), **François Longchamp** (DSE), **Mark Muller** (DCTI), sur initiative de la présidente de la CEPP, Mme Gabriella Bardin Arigoni, (4.5.06).
- 3) Présentation du rapport sur le chèque annuel de formation à M. **Charles Beer**, Conseiller d'Etat, par Mme Fabienne Sastre Duret et M. Alain Schoenenberger. En présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni, MM. Jean-Marc Denervaud, Christophe Kellerhals (CEPP) et de M. Grégoire Evêquoz (OFPC) (17.10.06).
- 4) Rencontre de M. **Laurent Moutinot**, Conseiller d'Etat, pour un échange sur le projet du Conseil d'Etat d'évaluer la loi sur l'intégration des étrangers. En présence de Mmes Gabriella Bardin Arigoni, Fabienne Sastre Duret et M. Christophe Kellerhals (CEPP) (7.11.06).
- 5) Rencontre de M. **David Hiler**, Conseiller d'Etat, au sujet de la nomination des membres de la CEPP. En présence du Président, M. Jean Rossiaud, et du Secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria, de la Commission de contrôle de gestion, de la Présidente, Mme Gabriella Bardin Arigoni, et du Secrétaire permanent de la CEPP, M. Christophe Kellerhals (11.12.06).
- 6) Présentation du rapport sur l'adoption internationale à M. **Charles Beer**, Conseiller d'Etat, par M. Christophe Kellerhals. En présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni, M. Hans-Peter Graf (CEPP), Mmes Pascale Byrne-Sutton, Mireille Chervaz Dramé et M. Stéphane Montfort (Office de la Jeunesse) (21.12.06).

⁸ La liste est annexée.

Présentation des rapports et échanges avec les commissions du Grand Conseil

- 7) présentation des résultats de l'évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise à la **Commission de contrôle de gestion**, par M. Christophe Kellerhals. En présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni et M. Hans Peter Graf (30.1.06).
- 8) rencontre de la présidente de la CEPP, Mme Gabriella Bardin Arigoni et du Secrétaire permanent, M. Christophe Kellerhals, avec M. Yvan Slatkine, président de la **Commission de contrôle de gestion** et M. Raphaël Audria, secrétaire scientifique à propos de la collaboration CCG-CEPP (13.3.06).
- 9) audition de M. Christophe Kellerhals par la **Commission des droits politiques** à propos de la diffusion des rapports CEPP (31.5.06).
- 10) audition de Mme Gabriella Bardin Arigoni et M. Christophe Kellerhals par la **Commission de contrôle de gestion** à propos du rapport d'activité 2005 de la CEPP (4.9.06).
- 11) présentation des résultats de l'évaluation du chèque annuel de formation à la **Commission de contrôle de gestion**, par Mme Fabienne Sastre Duret et M. Alain Schoenenberger. En présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni et M. Christophe Kellerhals (18.12.06).
- 12) audition de M. Christophe Kellerhals, Secrétaire permanent et Mme Fabienne Sastre Duret, évaluatrice, par la **Commission de l'enseignement** au sujet des résultats de trois évaluations : préformation des non-francophones, surveillance de l'apprentissage et chèque annuel de formation (20.12.06).

Présentations des rapports à différents organismes

- 13) présentation des résultats de l'évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise au Conseil de la **Chambre de commerce et de l'industrie de Genève** (CCIG), par M. Christophe Kellerhals et Mme Gabriella Bardin Arigoni (23.1.06).
- 14) présentation des résultats de l'évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise au **Bureau du Conseil central interprofessionnel** (CCI), par M. Bernard Schneider. En présence de MM. Christophe Kellerhals et Hans Peter Graf (24.1.06).
- 15) présentation des résultats de l'évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise à l'**Assemblée du Conseil central interprofessionnel** (CCI), par M. Bernard Schneider. En présence de Mme Sophie Florinetti et M. Christophe Kellerhals (30.3.06).

Presse

Un point de presse a été organisé par la CEPP sur:

- 16) l'évaluation du chèque annuel de formation (6.11.06).

A cette occasion, des articles de presse ainsi qu'une interview télévisée ont été diffusés.

Conférences sur le rôle de la CEPP

- 17) Présentation de la CEPP aux étudiants de Sciences politiques (SES) par Christophe Kellerhals, sur invitation du Professeur Frédéric Varone, **Université de Genève** (4.5.06).

- 18) Présentation de la CEPP aux étudiants du DEAMAP (SES) par Christophe Kellerhals, sur invitation de M. Eric Monnier, **Université de Genève** (23.5.06).
- 19) Présentation de la CEPP, par Christophe Kellerhals, aux 7èmes **Journées françaises de l'évaluation**, organisées par l'Association française d'évaluation et la Société suisse d'évaluation, Lyon (21.6.06).
- 20) présentation de la CEPP au **Forum de l'OCSTAT**, par Mme Gabriella Bardin Arigoni, Présidente et M. Christophe Kellerhals, Secrétaire permanent (13.6.06).

Echanges avec l'Inspection cantonale des finances

La CEPP envoie toutes les esquisses de projet à l'ICF pour information. De plus, deux entretiens ont été réalisés en 2006 en vue de coordonner les projets de ces deux entités.

Echanges avec la Cour des comptes

La CEPP a pris contact avec Mme Antoinette Stalder, présidente de la Cour des comptes, pour organiser une première rencontre le 19.1.2007.

Publications

- CEPP (2006, octobre) Evaluation du chèque annuel de formation, sur mandat du Conseil d'Etat. Etat de Genève : Commission externe d'évaluation des politiques publiques.
- CEPP (2006, novembre) Politique cantonale en matière d'adoption internationale : évaluation de l'introduction de la Convention de La Haye. Etat de Genève : Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Secrétariat

La Commission a demandé pour la quatrième année consécutive un soutien administratif au Département des finances, sous la forme de la mise à disposition d'un poste de secrétaire administrative. Cela permettrait de réduire la part strictement administrative du travail de l'évaluatrice et du Secrétaire permanent (photocopies, mise sous pli, recherche d'adresse et étiquettes, archivage, etc.).

Cette demande n'a pas abouti et le secrétariat est resté en sous-effectif. Cette situation n'est certainement pas saine du point de vue du bon usage des ressources humaines. Des alternatives ponctuelles ont été recherchées, mais sans ligne budgétaire spécifique, cela est impossible (y compris l'engagement temporaire d'un étudiant du Bureau de placement de l'Université pour faire de l'archivage, par exemple).

Pour la réalisation des évaluations, deux évaluateurs professionnels soutiennent les travaux de la commission (1.8 EPT). Il s'agit de M. Christophe Kellerhals, Secrétaire permanent, et de Mme Fabienne Sastre Duret, évaluatrice. Pendant les cinq premiers mois de l'année 2006, une stagiaire est venue activement compléter cette équipe: Mme Natalia Dorontsova Lefeuvre. Suite à ce stage, elle a été engagée à l'Office fédéral de la statistique (Neuchâtel) comme collaboratrice scientifique.

Mandats

En 2006, deux nouveaux mandats ont été attribués par la Commission à des partenaires extérieurs, suite à un appel d'offres :

- Taxation fiscale des indépendants : mandat à l'institut Erasm pour un sondage auprès de 500 contribuables indépendants.

- Réglementation du marché du travail : mandat à l'institut Erasm pour réaliser quatre enquêtes (1 enquête postale, 2 enquêtes par entretiens et 1 enquête téléphonique) auprès des commissions paritaires, secrétaires patronaux et syndicaux, employeurs et travailleurs.

Cinq autres mandats étaient en cours de réalisation sous la supervision du secrétariat :

- Chèque annuel formation : mandat à l'institut Link pour un sondage auprès des bénéficiaires.
- Chèque annuel formation : mandat à l'institut Link pour un sondage auprès des ayants droits.
- Chèque annuel formation : mandat à l'institut Erasm pour des entretiens avec des organismes de formation.
- Taxation fiscale des indépendants : mandat au professeur Yves Noël pour réaliser une analyse des accords, directives et instructions de l'AFC.
- Taxation fiscale des indépendants : mandat à l'institut Erasm pour un sondage et 30 entretiens auprès des fiduciaires.

On remarquera que les mandataires ne sont pas très diversifiés. Relevons toutefois que les mandats d'études sont toujours précédés d'un appel d'offres et que nous recevons toujours au minimum trois propositions. Reste que le nombre de bureaux spécialisés est assez restreint en Suisse romande et que les candidats suisses-alsémaniques renoncent souvent face aux difficultés linguistiques et aux coûts de déplacement.

Pour mémoire, nous avons également mandaté les années précédentes les bureaux Evaluada (Genève), Ressources (Genève), M. Ralph Thomas (Bienne), le CLIPP (Montréal), l'Université de Genève (expertises juridiques, laboratoire d'économie appliquée LEA), le Forum Suisse des Migrations (Neuchâtel), le Service de recherche en éducation (SRED), etc.

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 décembre 2006, le Conseil d'Etat a remis deux rapports sur le suivi des évaluations de la CEPP:

- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (RD 664) du 21 décembre 2006 sur quatre évaluations de la CEPP : évaluation des mesures cantonales de lutte contre le chômage de longue durée (mars 2002), évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance (décembre 2004), évaluation de la politique cantonale de préformation des non francophones (septembre 2005) et l'évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage (novembre 2005).
- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil (RD 603-A, RD 480-A, M1591-B) du 21 décembre 2006 qui développe ses conclusions à propos de l'évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance (décembre 2004).

6 Comptes

L'exercice 2006 se termine sur un solde positif d'environ 100'000 francs par rapport au budget alloué. Ceci s'explique notamment par le temps de vacances observé entre le départ de membres démissionnaires et la nomination de leurs successeurs par le Conseil d'Etat: une partie des jetons habituellement versés sont restés inutilisés. Le budget pour les mandats externes n'a pas été complètement utilisé non plus en raison de l'abandon des travaux et mandats projetés dans le cadre de l'évaluation de la mobilité.

Tableau 1 : Budget de fonctionnement

	Mandats externes (honoraires)	Jetons des commissaires (indemnités de présence et mandats internes)	Personnel	Assurances sociales	Caisse de pension et de prévoyance	Frais généraux (fournitures, impression, déplacements)	Sous-total	Autres frais (reports de crédits, provisions, etc.)	TOTAL
2006									
Budget	197'402	200'850	241'040	33'500	28'580	17'824	719'196	1'936	721'132
Comptabilisé	142'725	149'260	258'698	29'680	32'545	8'567	621'475	1'264	622'739
Solde	54'677	51'590	-17'658	3'820	-3'965	9'257	97'721	672	98'393
2005									
Budget	400'500	201'170	243'220	34'690	26'740	21'700	928'020	1'740	929'760
Comptabilisé	190'705	189'053	242'101	32'628	32'396	25'615	712'498	-97'188	615'310
Solde	209'795	12'117	1'119	2'062	-5'656	-3'915	215'522	98'928	314'450
2004									
Budget	200'000	200'800	255'110	36'480	28'150	17'000	737'540	6'959	744'499
Comptabilisé	73'597	174'146	261'760	33'935	33'177	5'024	581'639	145'790	727'429
Solde	126'403	25'854	-6'650	2'544	-5'027	11'975	155'099	-138'030	17'069

Pour faciliter les comparaisons avec les années précédentes, les charges régulières sont comptabilisées dans le sous-total. Ceci explique la différence avec le total qui comptabilise l'ensemble des charges (ex: assurances maladies et accident), ainsi que les écritures de bouclage (ex: reports de crédits, provisions).

Coût des évaluations

Les évaluations se déroulent le plus souvent sur plusieurs exercices. Voici le coût final des deux évaluations achevées en 2006 :

	<i>Mandats externes</i>	<i>Commissaires (jetons et missions)</i>	<i>Secrétariat (personnel)</i>	<i>TOTAL</i>	<i>Coût de la politique pendant la période évaluée (en millions)</i>	<i>Coût évaluation/coût politique</i>
Evaluation du Chèque annuel de formation	98'049	41'360	97'394	236'803	8.5	2.8 %
	41%	17%	41%	100%		
Evaluation de l'adoption internationale	---	30'972	55'900	86'872	4.7	1.9 %
	0%	36%	64%	100%		

La dernière colonne représente le rapport entre le coût de la politique évaluée⁹ et le coût de l'évaluation. On constate que ces évaluations ont coûté moins de 3% des montants engagés par la politique évaluée.

⁹ Il s'agit d'une estimation. Pour le chèque annuel de formation: (7 millions de subvention + 1.5 millions de frais de gestion) = 8.5 millions. Pour l'adoption internationale: (468'585*10 ans) = 4.69 millions (base: 27% du budget 2007 du service ELP, soit en moyenne 4 EPT par année; période évaluée : 1995-2005).

7 Conclusion

Malgré les départs de quelques membres de notre commission et la longue attente pour les nominations de leurs remplaçants, les travaux ont pu être menés à bien grâce à l'engagement de tous les membres et du secrétariat. Les quelques retards enregistrés (en particulier lors de l'évaluation de la taxation des indépendants) sont dus à des difficultés rencontrées dans la collecte des données.

La Commission a été particulièrement sensible à la disponibilité du Conseil d'Etat pour des rencontres qui nous ont permis, d'une part, de faire le point sur la nécessité et l'utilité de l'évaluation en tant qu'instrument d'aide à la décision et, d'autre part, de discuter les résultats de nos travaux et de la faisabilité de nos recommandations.

La CCG a différé son préavis sur les propositions de nouvelles candidatures pour notre Commission à cause de leurs interrogations et réflexions sur les différents rôles des instances de contrôle au sein de l'Etat. Nous sommes de l'avis que la mission confiée par le législateur à la CEPP n'entre pas en conflit avec celles assumées par les autres instances. Les questions auxquelles il est incontournable de donner une réponse par une évaluation portent sur les effets et l'impact des politiques publiques et de leurs mesures. C'est ce type de questionnement qui est la base de nos travaux tant en ce qui concerne les mandats que nous avons reçus de la part du Conseil d'Etat et des commissions du Grand Conseil que des thèmes dont nous nous sommes autosaisis. Par contre, nous considérons comme indispensable que l'information entre les différentes instances puisse circuler de manière optimale afin que nos approches puissent être coordonnées, voir complémentaires.

Nos travaux n'auraient pas pu être réalisés sans le concours des collaboratrices et des collaborateurs de l'administration et des personnes concernées par nos évaluations. Nous tenons à les remercier pour leur disponibilité et engagement.

Genève, le 28 février 2007

Commission externe d'évaluation
des politiques publiques

Gabriella Bardin Arigoni, présidente

8 Annexes

8.2 Les rapports de la CEPP (téléchargeables sur www.geneve.ch/cepp)

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 œuvre 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 œuvre 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. Mandat du Conseil d'Etat et de la Commission des finances.
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 œuvre 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. Mandat du Conseil d'Etat.
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. Mandat de la Commission de contrôle de gestion.
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. Mandat de la Commission de contrôle de gestion.
16. **Lutte contre l'exclusion:** évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion, septembre 2005. Mandat du Conseil d'Etat.
17. **Formation professionnelle:** évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.
18. **Formation continue:** évaluation du chèque annuel de formation, octobre 2006. Mandat du Conseil d'Etat.
19. **Protection de la jeunesse:** évaluation de la mise en œuvre de la Convention de la Haye sur l'adoption internationale, novembre 2006.

8.3 Les membres de la Commission en 2006

Gabriella BARDIN ARIGONI	Présidente, politologue, ancienne Secrétaire générale suppléante du Département fédéral de l'intérieur (DFI), Chargée de cours à l'Université de Genève et à l'Université de la Suisse Italienne.
Chantal BALET EMERY	Avocate, responsable romande d'Economiesuisse (démissionnaire au 30.6.06).
Michel BASSAND	Sociologue, ancien Professeur EPFL et Directeur du Laboratoire de sociologie urbaine (LASUR) (démissionnaire au 30.4.06).
Jean-Michel BONVIN	Sociologue, Professeur à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne (EESP, HES-SO).
Jean-Marc DENERVAUD	Philosophe, consultant et formateur d'adultes indépendant.
Sabine ESTIER THEVENOZ	Journaliste (démissionnaire au 30.6.06).
Sophie FLORINETTI	Economiste, consultante indépendante (démissionnaire au 30.6.06).
Alexandre FLUCKIGER	Juriste, Professeur à l'Université de Genève (dès le 1.1.06).
Hans Peter GRAF	Politologue, cadre d'entreprise.
David LACHAT	Avocat. Associé d'une étude d'avocats
Bernard SCHNEIDER	Chargé de cours à l'Université de Genève, anc. administrateur d'entreprise.
Alain SCHOENENBERGER	Economiste, directeur d'ECO'DIAGNOSTIC, Chargé de cours aux universités de Genève et Fribourg.
Anni STROUMZA	Architecte-urbaniste, consultante indépendante.
Fabienne UDRY PITTELOUD	Géographe, consultante indépendante.
Frédéric VARONE	Politologue, Professeur ordinaire à l'Université de Genève (dès le 4.5.06).

8.4 Mission et activités de la commission

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. Telle est 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.

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 secrétariat permanent, composé de deux professionnels 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 missions effectuées par ses membres et pour des mandats à des organismes spécialisés dans ce type d'enquêtes ou à des experts d'un domaine évalué.

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 avec les personnes concernées ou visées, 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:

Inspection cantonale des finances (ICF)	Cour des comptes	CEPP
Contrôle interne des dépenses.	Contrôle externe des dépenses (légalité, justification).	Mesure l'efficacité des lois et l'impact des politiques publiques.
<i>Rapports confidentiels</i>	<i>Rapports publics</i>	<i>Rapport publics</i>

Transparence : Sauf exception, les rapports d'évaluations sont publiés. Ils peuvent être téléchargés depuis notre site Internet . En outre, la CEPP publie les résultats de ses évaluations dans son rapport d'activité annuel.