

*Date de dépôt: 28 avril 2010*

**Rapport  
d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques  
publiques pour l'année 2009**

**Table des matières:**

<i>1 Introduction.....</i>	<i>2</i>
<i>2 Activités.....</i>	<i>3</i>
<i>3 Suivi des recommandations.....</i>	<i>7</i>
<i>4 Valorisation des résultats.....</i>	<i>9</i>
<i>5 Données sur l'activité de la commission .....</i>	<i>11</i>
<i>6 Comptes.....</i>	<i>13</i>
<i>7 Conclusion .....</i>	<i>15</i>
<i>8 Annexes .....</i>	<i>17</i>

## 1 Introduction

La mission de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) est d'apporter un regard externe et neutre sur l'efficacité et les effets de l'action étatique. La CEPP travaille sur mandat du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil, par l'intermédiaire de la Commission de contrôle de gestion ou de la Commission des finances. Elle peut également engager un projet d'évaluation de son propre chef (art. 28 D 1 10).

La CEPP est composée de 16 membres désignés pour une période de huit ans par le Conseil d'Etat, après consultation de la Commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances du Grand Conseil (cf. annexe 8.1). Les membres sont choisis parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et qui se sont acquis par leur formation ou leur expérience une large autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Ces personnes sont indépendantes. Elles ne peuvent appartenir ni à l'administration cantonale, ni aux pouvoirs politiques de l'Etat de Genève, ni aux conseils d'entités dépendant de l'Etat, ni à l'administration d'établissements de droit privé dans lesquels l'Etat détient une participation lui conférant une influence prépondérante. Enfin, les membres de la CEPP sont assermentés (art. 31 D 1 10).

La CEPP a été fortement sollicitée pendant l'année 2009. En effet, sept projets d'évaluations ont été menés de front. Parmi ces projets, quatre projets en autosaisine, débutés les années précédentes, ont été achevés ou sont en voie d'achèvement. Ils portent sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD), la planification sanitaire, la réglementation du marché du travail et la protection de l'air (OPAIR). Trois évaluations supplémentaires ont débuté, sur mandats des autorités: l'un en provenance du Conseil d'Etat, concernant le chèque annuel de formation, et deux de la Commission de contrôle de gestion (CCG), concernant la Genève internationale et les jeunes en rupture de formation. Deux autres mandats de la CCG seront traités dans le courant de l'année 2010, concernant la formation de la police et la protection contre le bruit (OPB).

Durant cette année, la CEPP a été invitée par le Grand Conseil à plusieurs auditions concernant les résultats de ses évaluations ou concernant des projets de loi. Elle a également présenté ses activités à de nombreuses reprises dans le cadre de la société civile et dans le monde académique.

Enfin, la commission a vécu un changement de présidente entre les mois de juillet et août : M<sup>me</sup> Gabriella Bardin Arigoni, présidente sortante, est arrivée au terme de son mandat de huit ans, dont six ans en tant que présidente. La CEPP la remercie chaleureusement de ses efforts et lui

témoigne sa reconnaissance. Pour lui succéder, le Conseil d'Etat a nommé Madame Isabelle Terrier après consultation de la Commission de contrôle de gestion et de la Commission des finances du Grand Conseil (art. 33 D 1 10).

## **2 Activités**

### ***2.1 Evaluation de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD)***

L'évaluation des dispositions légales concernant l'accès aux documents et l'information du public a été publiée le 2 novembre 2009 et présentée lors d'une conférence de presse. Comme tous les rapports de la CEPP, ce document est disponible sur le site [www.ge.ch/cepp](http://www.ge.ch/cepp).

Initiée par la CEPP, cette étude fait un bilan approfondi de la loi sur la transparence, en particulier en ce qui concerne l'accès aux documents par le public et l'information active (cf. annexe 8.4). Elle montre que l'information active couvre une partie appréciable de la demande émanant du public (particuliers et organisations). En revanche, la mise en œuvre du principe de transparence au sein de l'administration s'est avérée partielle à différents niveaux (informations des institutions assujetties, systèmes de classement des documents, etc.).

Cette évaluation a fait l'objet d'une opposition de la part du Conseil d'Etat et de la Chancellerie. Le processus d'évaluation s'en est retrouvé entravé: refus du Conseil d'Etat de lever le secret de fonction des collaborateurs ayant participé à des procédures de médiation, refus de la Chancellerie de livrer des informations, ingérence de la Chancellerie dans le déroulement d'une enquête auprès des départements. A l'issue du processus d'évaluation, le Conseil d'Etat a rejeté en bloc le rapport, au motif unique qu'il s'était toujours opposé à l'évaluation. Le député Olivier Jornot (libéral) s'en est inquiété et a interpellé le Conseil d'Etat à ce sujet (Interpellation urgente écrite, n° 850).

La LIPAD a été révisée en 2008 dans le but d'y intégrer les dispositions légales concernant la protection des données personnelles (entrée en vigueur le 1er janvier 2010). Les dispositions évaluées sont restées identiques au texte initial. L'évaluation conserve par conséquent toute sa pertinence.

### ***2.2 Evaluation de la planification sanitaire***

Partant de la loi sur la santé, qui consacre un chapitre particulier à la planification sanitaire en exigeant notamment un plan cantonal d'accès aux soins, la CEPP s'est saisie du thème de la planification sanitaire cantonale pour évaluer l'adéquation entre les besoins de la population en matière de santé et la disponibilité des services de santé offerts.

Dans une première phase, la commission a étudié la faisabilité d'une telle évaluation. Durant cette étude, un certain nombre de constats ont été établis concernant l'état de l'élaboration de cette planification cantonale. Il est ainsi apparu que, malgré l'existence de multiples instruments de planification, il manque encore une réflexion globale de l'autorité cantonale, et le document qui la reflète.

En l'absence d'une telle planification et, par conséquent, sans pouvoir en observer les effets après un certain nombre d'années, la CEPP a donc conclu à la non faisabilité d'une évaluation de l'impact de la planification sanitaire. Le rapport fait la synthèse des informations recueillies et des constats effectués, ceci afin de soutenir les efforts que les administrations concernées doivent encore accomplir pour satisfaire aux exigences de la loi cantonale sur la santé, ainsi qu'à celles de la législation fédérale récemment révisée.

Ce rapport a été publié le 7 septembre 2009 et le Conseil d'Etat a affirmé, dans son courrier du 26 août 2009, vouloir « tenir compte des éléments de ce rapport dans le cadre des nouvelles exigences de la loi cantonale sur la santé ainsi que pour l'établissement de la nouvelle planification sanitaire ».

### ***2.3 Evaluation de la politique de protection de l'air: plan de mesures OPAIR***

Cette évaluation en autosaisine se concentre sur les processus d'élaboration et de suivi des mesures de protection de l'air (plan de mesures OPair). Elle s'intéresse en particulier à la répartition des compétences, à l'organisation, au processus de décision propres à la politique de protection de l'air et à la façon dont la pertinence des orientations prises est évaluée par les services concernés. L'évaluation examine également de quelle manière s'opère le suivi des réalisations, des résultats et des impacts. Elle s'intéressera aux politiques menées dans d'autres cantons (Berne, Vaud, Zurich, Bâle) et à l'avis des organisations représentant les publics concernés par les mesures de protection de l'air dans le canton de Genève. L'analyse du canton de Zurich a été ajoutée à la demande du Conseil d'Etat (cf. lettre du 26.8.09).

Le projet d'évaluation a fait l'objet d'un accueil favorable de la part du Conseil d'Etat (communiqué du Conseil d'Etat du 26 août 2009). La fin des travaux est prévue pour le printemps 2010.

## **2.4 Evaluation de la réglementation des mesures du marché du travail: partie II**

Après une partie consacrée aux contrôles effectués par les commissions paritaires, publiée en mai 2008, une deuxième partie est consacrée aux contrôles effectués par l'Etat.

Après une enquête auprès de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) et du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME), la CEPP a demandé à l'Observatoire universitaire de l'emploi de calculer la proportion de travailleurs dont le salaire se situe en-dessous du salaire minimum conventionnel. Ceci à l'aide de l'enquête suisse sur la structure des salaires pour les années 2002 à 2006.<sup>6</sup>

Le projet de rapport a été adopté en octobre, puis envoyé à l'entité concernée pour respecter le droit de réplique de l'administration, ainsi qu'au partenaire scientifique. La CEPP a décidé d'intégrer une partie des remarques effectuées lors de cette consultation avant de rendre son rapport final.

## **2.5 Evaluation de la loi sur la Genève internationale**

En septembre 2009, la CEPP a débuté ses travaux sur le mandat de la commission de contrôle de gestion (cf. annexe 8.6) concernant la loi sur la Genève internationale (A 2 65). Les questions d'évaluation posées par la CCG sont les suivantes:

1. La loi sur les relations et le développement de la Genève internationale atteint-elle ses objectifs propres?
2. Dans quelle mesure les objectifs énoncés dans la loi sur les relations et le développement de la Genève internationale sont-ils pertinents?
3. Dans quelle mesure le délégué aux relations de la Genève internationale a-t-il les moyens nécessaires pour accomplir sa mission?
4. Les moyens juridiques, structurels, humains et financiers sont-ils adéquats pour l'accomplissement des objectifs de la loi?
5. La politique relative à la Genève internationale est-elle mise en œuvre par plusieurs acteurs au sein de l'Etat? Le cas échéant comment se fait la coordination entre ces divers acteurs? Les objectifs poursuivis par ces différents acteurs sont-ils cohérents au regard de la loi et de ces objectifs?

Une étude de faisabilité est en cours et le début de l'évaluation est prévu pour le printemps 2010.

---

<sup>6</sup> Entre-temps, les statistiques pour l'année 2008 ont été diffusées par l'Office fédéral de la statistique.

## ***2.6 Evaluation de la politique en faveur des jeunes en rupture de formation***

La Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil a donné pour mandat (cf. annexe 8.6) à la CEPP d'évaluer la politique de l'orientation professionnelle en faveur des jeunes gens âgés entre 15 et 25 ans, sans formation, qui ont terminé la scolarité obligatoire et qui ne peuvent ni poursuivre des études, ni commencer un apprentissage étant donné leur niveau scolaire (jeunes en rupture).

Il s'agit d'une problématique qui – si elle n'est pas nouvelle – n'est que depuis peu au centre de l'attention de la société et des pouvoirs publics. Ces dernières années, à Genève, un grand nombre d'initiatives ont été lancées par différents acteurs: Etat, communes, associations. Une politique d'action publique concertée en la matière a été formalisée par le Conseil d'Etat en janvier 2008.

Par son arrêté du 30 janvier 2008, le Conseil d'Etat a en effet adopté une politique centrée sur la qualification professionnelle en vue d'insérer ou de réinsérer les jeunes en rupture de formation. Cette politique se concrétise par la création d'un dispositif interinstitutionnel dont la mission est d'assurer la continuité des actions fournies aux jeunes gens pour leur qualification.

La CEPP prépare actuellement une étude de faisabilité et compte réaliser l'évaluation à partir du deuxième semestre de 2010.

## ***2.7 Evaluation du chèque annuel de formation***

La loi sur la formation continue des adultes a instauré le chèque annuel de formation (CAF) dans le but d'encourager la formation continue des adultes. Le législateur a confié à la CEPP la mission d'évaluer périodiquement ce dispositif. Une première évaluation a été publiée en octobre 2006 et a débouché sur diverses modifications relatives à la mise en œuvre du CAF.

Le Conseil d'Etat a mandaté la CEPP pour une nouvelle évaluation centrée sur ces dernières. La CEPP a établi une étude de faisabilité qui précise le champ et les questions de la deuxième évaluation. Les modifications apportées au CAF étant récentes, la CEPP ne peut pas en évaluer les effets auprès des publics concernés. L'étude proposée se limite par conséquent à apprécier l'évolution du dispositif et la pertinence des mesures prises en regard des recommandations du premier rapport d'évaluation et en accordant une attention particulière aux actions menées en faveur des publics peu qualifiés. La publication des résultats est prévue pour l'automne 2010.

## **2.8 Consultation sur les résultats d'évaluation**

La commission de l'économie du Grand Conseil a auditionné la CEPP sur les résultats de l'évaluation de la politique de réglementation du marché du travail, partie I (contrôles effectués par les commissions paritaires). La CEPP a remis à cette occasion son rapport du 12 janvier 2009 (annexe 8.2, p.19), rédigé à la demande de la Commission de contrôle de gestion, concernant les critiques émises par l'Union des associations patronales genevoises (UAPG) sur l'évaluation de la réglementation du marché du travail (partie I).

## **2.9 Consultation sur le PL 10359**

La commission de contrôle de gestion du Grand Conseil a auditionné la CEPP sur le PL 10359 qui propose de supprimer la possibilité de lancer une évaluation de notre propre chef (autosaisine). Suite à cette audition, le CEPP a pris position contre cette proposition car elle réduit notamment l'indépendance de la commission. Un rapport a été remis le 11 mai 2009 contenant cet argumentaire (annexe 8.3, p.36).

## **2.10 Recherche de nouveaux thèmes d'évaluation**

Lors du premier semestre 2009, la CEPP a mené une réflexion sur des nouveaux thèmes d'évaluation qui se prêteraient à une évaluation. Dans ce cadre, un inventaire des clauses d'évaluation contenues dans les lois genevoises a été établi. Cette démarche révèle que 25 lois, au minimum, contiennent l'obligation d'évaluer périodiquement les effets des dispositions légales. Cette information a été transmise au Conseil d'Etat et au Grand Conseil. La CEPP a par la suite reçu un mandat du Conseil d'Etat en lien avec cet inventaire: l'évaluation du chèque annuel de formation.

## **3 Suivi des recommandations**

Le suivi des recommandations est normalement réalisé au moins une fois par an par le Conseil d'Etat (cf. art. 40 al.5 D 1 10). Le dernier rapport en date est celui de novembre 2008 (RD 664) concernant trois évaluations publiées entre 2006 et 2007.

Le Grand Conseil a, de son côté, enregistré deux demandes en lien avec un rapport d'évaluation publié cette année:

- La question écrite Q 3633 du député François Gillet demande, en mai 2008, comment le Conseil d'Etat « entend réagir suite au rapport alarmant de la CEPP » concernant la réglementation du marché du travail.

La réponse du Conseil d'Etat Q 3633-A est arrivée en octobre 2009. Cette réponse a fait l'objet d'une prise de position de la CEPP (cf.

annexe 8.5) car son contenu est largement inexact. La CEPP souligne notamment que les chiffres portant sur le niveau des salaires ne reposent pas sur une enquête téléphonique, contrairement à ce qu'affirme à de réitérées reprises le Conseil d'Etat, mais sur l'enquête suisse sur la structure des salaires. L'enquête téléphonique a notamment renseigné la CEPP sur la connaissance qu'ont les travailleurs en matière de salaire minimum, leur perception de la concurrence sur le marché du travail et les pratiques de contournement de la loi.

- La proposition de motion M 1861, déposée en décembre 2008 par les députés Anne Emery-Torracinta, Alain Etienne, Pablo Garcia, Elisabeth Châtelain, Thierry Charrolais, Alain Charbonnier et Lydia Schneider Hausser demande que le gouvernement s'engage notamment à « *suivre les recommandations de la CEPP afin de pallier les insuffisances constatées en matière de surveillance du marché du travail* ». Ce texte s'appuie largement sur les résultats publiés par la CEPP pour argumenter ses invites. Il reproduit intégralement le résumé de cette évaluation.

Le Conseil d'Etat n'a pas encore répondu à cette proposition de motion.

La CEPP s'inquiète de certains signes donnés parfois par les autorités politiques. Ainsi, par deux fois, le Conseil d'Etat a montré un manque de considération pour les résultats de la CEPP, tant en ce qui concerne l'évaluation de la LIPAD, que celle sur la réglementation du marché du travail (cf. réponse Q 3633-A).

C'est également une préoccupation partagée par le député Olivier Jornot, dans son interpellation urgente du 5 novembre 2009 (IUE 850): « *En revanche, il n'est pas acceptable que le Conseil d'Etat sabote le travail de la CEPP et méprise le fruit de ses travaux.* »

Au niveau fédéral, une initiative parlementaire sur l'adoption internationale a été déposée par la conseillère nationale Maria Roth Bernasconi. Cette initiative repose sur les résultats de l'évaluation publiée par la CEPP concernant l'application de la Convention de La Haye en matière d'adoption internationale. La grande majorité des parlementaires genevois du Conseil National ont signé ce texte.

## 4 Valorisation des résultats

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 et sont accessibles sur le site internet de l'Etat ([www.ge.ch/cepp](http://www.ge.ch/cepp))<sup>7</sup>. 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, la nécessité d'évaluer les activités de l'Etat.

Entre 400 et 600 rapports sont imprimés lors de chaque publication d'une évaluation. 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.

### 4.1 *Présentation des rapports et échanges avec le Conseil d'Etat*

- *Juillet* En présence du Conseiller d'Etat François Longchamp, entretien avec une délégation du Conseil de surveillance du marché de l'emploi (CSME) au sujet de l'évaluation de la politique de réglementation du marché du travail (partie II). (1.7.09).
- *Octobre* Rencontre avec le Conseiller d'Etat Charles Beer au sujet du mandat du Conseil d'Etat pour l'évaluation du chèque annuel de formation, en présence du Directeur général de l'OFPC, M. Grégoire Evêquoz. Le mandat du Grand Conseil sur les jeunes en rupture de formation a également été abordé (2.10.09).

### 4.2 *Présentation des rapports et échanges avec la Commission de contrôle de gestion (CCG) du Grand Conseil*

- *Janvier* Rapport sur les critiques de l'UAPG concernant l'évaluation de la politique de réglementation du marché du travail (19.1.09).
- *Février, Septembre* Deux rencontres de suivi avec le président Alain Charbonnier et le vice-président Francis Walpen (23.2.09/ 7.9.09).

---

<sup>7</sup> La liste est annexée.

- *Mai* Audition sur le PL 10359 (suppression de l'autosaisine) (11.5.09).
- *Juin* Présentation du rapport d'activité 2008 (15.6.09).
- *Septembre* Présentation des résultats de l'étude sur la planification sanitaire (21.9.09).

#### **4.3 *Présentation des rapports et échanges avec la Commission de l'économie du Grand Conseil***

- *Septembre* Audition sur les résultats de l'évaluation de la politique de réglementation du marché du travail (21.9.09).

#### **4.4 *Echanges avec la Cour des comptes***

- *Juin* Rencontre de coordination et d'échange d'expériences (18.6.09)
- *En continu* Coordination avec les thèmes d'audits de la Cour des comptes.

#### **4.5 *Echanges avec l'Inspection cantonale des finances (ICF)***

- *Décembre* Rencontre de coordination et d'échange d'expériences (8.12.09)

#### **4.6 *Présentation des résultats à la presse***

- *Septembre* Rapport sur la planification sanitaire: à cette occasion, des articles de presse et des sujets radiophoniques ont été diffusés le 7 septembre.
- *Novembre* Une conférence de presse a été organisée sur l'évaluation de la LIPAD (2.11.09). Des articles de presse et des sujets radiophoniques ont été diffusés le 3.11.09.

#### **4.7 *Conférences et échanges de pratiques au sujet de la CEPP***

- *Janvier* Société suisse d'évaluation: consultation de la CEPP sur la révision des standards d'évaluation (15.1.09).
- *Janvier* Institut d'études politiques de Lyon: table ronde sur « L'évaluation génère-t-elle un gain démocratique » (28.1.09).

- Mars Service de la recherche en éducation (SRED): présentation de l'évaluation du chèque annuel de formation et de l'évaluation de la surveillance de l'apprentissage (19.3.09).
- Avril Université de Genève: présentation de la CEPP aux étudiants de Science politique du Prof. Frédéric Varone (6.4.09).
- Avril Université de Lausanne: présentation de la CEPP aux étudiants de Science politique du Prof. Frédéric Varone (24.4.09).
- Juin Haute école de travail social de Lausanne (eesp): présentation de la CEPP aux étudiants du Prof. Stéphane Rossini (5.6.09).

## 5 Données sur l'activité de la commission

Au cours de l'année 2009, la commission s'est réunie à 12 reprises en séance plénière. Le Bureau a tenu 12 séances. Les groupes de pilotage des évaluations ont effectué 55 séances de travail.

Les membres de la commission ont effectué 674 heures de sous-commissions et 386 heures de plénum. Ils ont aussi réalisé 15 entretiens individuels et consacré 72 heures à des mandats internes.

### 5.1 Membres

*Départs* : Après 8 ans d'activité à la CEPP, la présidente M<sup>me</sup> Gabriella Bardin Arigoni est arrivée au terme de son mandat le 31 juillet. Après 3 ans d'activité à la CEPP, M. Frédéric Varone a démissionné le 31 octobre en raison de nouveaux engagements professionnels. La CEPP les remercie tous deux très vivement pour leur engagement sans faille et leur souhaite plein succès dans leurs prochaines activités.

*Arrivées* : Cinq nouveaux membres ont été désignés par le Conseil d'Etat, après consultation des commissions des finances et de contrôle de gestion du Grand Conseil. M<sup>mes</sup> Diane Blanc, Laurence Seferdjeli Maillefer et M. Allen Adler ont rejoint la CEPP en mai, tandis que M<sup>mes</sup> Mathilde Bourrier et Sylvie Arsever ont rejoint la CEPP en novembre<sup>8</sup>.

## 5.2 Secrétariat

Pour la réalisation des évaluations, deux évaluateurs professionnels (2 EPT), engagés selon des contrats d'une durée limitée à 8 ans<sup>9</sup> (agents spécialisés), soutiennent les travaux de la commission. Il s'agit de M. Christophe Kellerhals, secrétaire permanent, et de M. Hugues Balthasar, évaluateur. Ce dernier a rejoint le secrétariat le 1er mars 2009. Le secrétaire permanent arrivera au terme de son contrat d'agent spécialisé le 31 mai 2010. En prévision de ce prochain départ, une procédure de recrutement a été engagée en octobre 2009 déjà.

Grâce au soutien du Département des finances, deux étudiants en Master de Management public (MAP - Université de Genève, Département de Science politique) ont pu effectuer leur stage de fin d'études à la CEPP: M<sup>me</sup> Chrystel Pion (13 mois) et M<sup>me</sup> Joëlle Martinoya (7 mois). Ces évaluateurs-stagiaires ont contribué de façon significative aux projets en cours.

Il manque toujours au secrétariat un-e assistant-e pour libérer les deux évaluateurs des travaux administratifs inhérents tant à l'activité de la commission qu'à la collecte de données réalisée dans le cadre des évaluations.

## 5.3 Mandats

En 2009, cinq mandats ont été attribués à des partenaires extérieurs :

• Enquête Marché du travail (Université de Genève, OUE)	3 600.–
• Enquête Planification sanitaire (MaudKrafft, VD):	6 063.–
• Enquête OPAIR (Infras, ZH):	45 742.–
• Enquête OPAIR (MaudKrafft, VD):	10 454.–
• Enquête Genève internationale (Eco'Diagnostic, GE):	11 000.–

---

<sup>8</sup> La liste des membres de la commission en 2009 est en annexe.

<sup>9</sup> Durée limitée à huit ans maximum. Cf. art.34 al.2 de la Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D1.10).

### 5.4 Coût des rapports

Les évaluations se déroulent le plus souvent sur plusieurs exercices. Voici le coût final des rapports publiés en 2009 :

	<i>Mandats externes</i>	<i>Commissaires</i>	<i>Total</i>
Evaluation de la planification sanitaire	16 335	20 080	36 415
	45%	55%	100%
Evaluation de la transparence administrative (LIPAD)	65 791	23 697	89 488
	74%	26%	100%

## 6 Comptes

En 2009, la CEPP a utilisé 82% du budget mis à sa disposition. La partie du budget consacrée aux jetons de présence a été utilisée à 70%. Celle concernant les mandats d'études par des tiers a été utilisée à 61%. L'exercice se termine ainsi sur un solde positif de 138 910 francs, pour un budget de 767 153 francs.

Ce solde s'explique principalement par deux postes. Une partie du solde (56 216 francs) s'explique par l'utilisation parcimonieuse des jetons de présence pendant la phase de finalisation d'un rapport d'évaluation. Car si les groupes de travail restent mobilisés par l'analyse des documents produits, il y a moins de réunions de pilotage pendant cette période. En 2009, deux rapports étaient dans cette phase.

Le reste s'explique par le budget non utilisé des mandats externes, qui présente un solde de 75 410 francs. L'étude de faisabilité concernant l'évaluation de la planification sanitaire a abouti à une conclusion de non entrée en matière par la commission. Le budget réservé à cette évaluation n'a donc pas été dépensé.

Tableau 1 : Budget de fonctionnement

	<i>Mandats externes (honoraires)</i>	<i>Jetons des commissaires (indemnités de présence et mandats internes)</i>	<i>Personnel</i>	<i>Assurances sociales</i>	<i>Caisse de pension et de prévoyance</i>	<i>Frais généraux (fournitures, impression, déplacements)</i>	<i>Sous-total</i>	<i>Autres frais (reports de crédits, imputations internes, etc.)</i>	<i>TOTAL</i>
<b>2009</b>									
Budget	192'267	189'398	261'295	34'373	30'571	16'438	724'342	38'657	767'153
Compta bilisé	116'857	133'182	260'139	26'187	31'505	5'344	573'214	53'037	628'243
Solde	75'410	59'602	1'156	8'186	-934	11'094	154'514	-14'380	138'910
<b>2008</b>									
Budget	200'300	191'340	257'405	34'250	30'400	20'207	733'902	1'400	735'302
Compta bilisé	82'973	128'535	263'575	26'940	31'463	15'625	549'111	43'876	592'987
Solde	117'327	62'805	-6'170	7'310	-1'063	4'582	184'791	-42'476	142'315
<b>2007</b>									
Budget	200'000	190'440	255'600	33'870	30'020	19'603	730'913	32'226	763'139
Compta bilisé	76'755	140'789	252'147	27'291	32'545	13'467	544'056	0	544'056
Solde	123'245	49'651	3'454	6'579	-1'719	6'136	186'857	32'226	219'083
<b>2006</b>									
Budget	197'402	200'850	241'040	33'500	28'580	17'824	719'196	1'936	721'132
Compta bilisé	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

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).

## 7 Conclusion

La CEPP œuvre de façon indépendante et transparente. Une fois saisie d'un sujet, selon un mandat des autorités ou en autosaisine, la CEPP annonce sa démarche méthodologique aux entités concernées. Les faits sont rassemblés selon des méthodes scientifiques. Les constats sont établis après une vérification croisée des sources d'information. Les conclusions et recommandations sont l'œuvre collective des seize membres de la CEPP, qui apportent chacun leurs compétences et leur sensibilité lors de l'appréciation de la situation observée et de la formulation des propositions. C'est un regard différent, indépendant, sur l'action publique. Le travail de la CEPP vise à fournir une aide, tant à l'exécutif qu'au législatif, dans l'amélioration de l'efficacité et de l'impact des politiques publiques placées sous la responsabilité du gouvernement.

De nombreuses recommandations ont été appliquées suite à la publication des rapports d'évaluation de la CEPP. De plus, des projets de loi et des interventions parlementaires reposent sur ces travaux d'évaluation, ce qui traduit l'intérêt des autorités pour l'évaluation. Ainsi, durant cette année 2009, le Conseil d'Etat a signifié son intérêt pour les constats tirés de l'étude sur la planification sanitaire et s'est engagé à en tenir compte dans sa prochaine planification.

Les nouveaux mandats, octroyés tant par la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil que par le Conseil d'Etat, permettent à la CEPP d'aborder de nouvelles problématiques.

L'évaluation des politiques publiques est une tâche que n'assument pas les autres organes de contrôle institués. Les évaluations sont complémentaires aux démarches de contrôle interne et d'audit externe: seules les évaluations analysent le comportement des publics-cibles, au-delà des aspects de légalité et de bonne gestion. La CEPP est la seule en charge d'analyser les effets de l'action publique, l'efficacité des lois, leur utilité pour la population. Il n'y a donc pas de doublon avec l'activité de la Cour des comptes (contrôle externe de la légalité, des dépenses et de la gestion) ou de l'ICF (contrôle interne des dépenses et de la gestion): les rôles sont différents, ce qui n'empêche pas que ces organes se coordonnent dans leurs investigations.

L'évaluation permet d'observer des domaines en profondeur et de vérifier que les mesures prises par l'Etat, en application des lois, sont efficaces auprès des publics-cibles ou des bénéficiaires des politiques publiques concernées. En fournissant des informations objectives, elle constitue un outil indispensable à la conduite des politiques publiques et à son amélioration.

L'évaluation peut certes créer des tensions ou des divergences avec les entités concernées, mais celles-ci sont nécessaires, voire stimulantes du point de vue du fonctionnement démocratique. De par sa structure et sa composition, la CEPP a une position neutre par rapport à l'action publique, ce qui lui confère du recul par rapport aux politiques évaluées et renforce l'objectivité de ses rapports.

Le 18 décembre 2009, le Grand Conseil a adopté le budget 2010 de l'Etat. A cette occasion, une majorité du Grand Conseil s'est prononcée en faveur du maintien du budget de la CEPP et a refusé la diminution proposée par la Commission des finances. Elle a donc exprimé sa volonté de soutenir une commission indépendante.

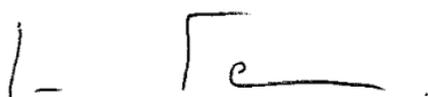
La CEPP existe depuis quinze ans et bénéficie aujourd'hui d'une expérience riche en enseignements. C'est pourquoi elle souhaite être associée à la réflexion, qui sera probablement menée par le Conseil d'Etat dans le courant de l'année 2010, concernant la coordination des différents organes de contrôle.

Genève, le 29 mars 2010

Commission externe d'évaluation des politiques publiques:



Christophe Kellerhals  
Secrétaire permanent



Isabelle Terrier  
Présidente

## 8 Annexes

### Table des annexes:

8.1	<i>Fonctionnement</i> .....	17
8.2	<i>Rapport du 19 janvier 2009 à la Commission de contrôle de gestion concernant l'évaluation de la réglementation du marché du travail</i> .....	19
8.3	<i>Rapport du 11 mai 2009 à la Commission de contrôle de gestion (PL 10359) concernant le projet de suppression de l'autosaisine de la CEPP</i> ....	36
8.4	<i>Résumé de l'évaluation des dispositions légales concernant l'accès aux documents et l'information du public (LIPAD, principe de transparence dans l'administration)</i> .....	47
8.5	<i>Prise de position concernant le rapport Q-3633A (suites de l'évaluation sur la réglementation du marché du travail)</i> .....	51
8.6	<i>Mandats reçus de la Commission de contrôle de gestion en 2009</i> .....	53
8.7	<i>Liste des membres de la CEPP</i> .....	54
8.8	<i>Liste des rapports</i> .....	55

### 8.1 *Fonctionnement*

*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).

*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.

*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 Isabelle Terrier 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)**

Contrôle interne des  
dépenses.

*Rapports  
confidentiels*

#### **Cour des comptes**

Contrôle externe des  
dépenses (légalité,  
justification).

*Rapports publics*

#### **CEPP**

Mesure l'efficacité des  
lois et l'impact des  
politiques publiques.

*Rapports publics*

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

## 8.2 *Rapport du 19 janvier 2009 à la Commission de contrôle de gestion concernant l'évaluation de la réglementation du marché du travail*

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Selon votre demande du 24 novembre 2008, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (ci-après la CEPP) a examiné le document intitulé « *Rapport de l'UAPG du 6 octobre 2008 à l'attention de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil concernant le rapport de la CEPP sur le contrôle des commissions paritaires* ». Ce document fait un certain nombre de commentaires au sujet de notre rapport du 19 mars 2008, intitulé « *Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail. Partie I : Contrôles effectués par les commissions paritaires* ».

Au préalable, il est nécessaire de préciser deux éléments. Premièrement, le rapport de la CEPP du 19 mars 2008 est la première partie d'une évaluation du dispositif de réglementation du marché du travail. Il est consacré aux contrôles effectués par les commissions paritaires dans les secteurs couverts par une convention collective de travail. Une deuxième partie sera consacrée aux contrôles effectués par l'Etat, notamment dans les secteurs qui ne sont pas couverts par une convention collective de travail. Elle sera achevée au cours du printemps 2009 et devrait ainsi compléter votre information sur l'ensemble du dispositif de réglementation du marché du travail. Deuxièmement, ce découpage en deux parties a été réalisé à la demande du Département de la Solidarité et de l'emploi, de façon à laisser plus de temps entre la mise en œuvre des mesures d'accompagnement et l'observation de leurs effets.

Dans son rapport du 19 mars 2008, la CEPP établit ses conclusions sur la base des résultats issus de quatre enquêtes (auprès des commissions paritaires, des entreprises, des acteurs clés et des travailleurs). D'après ces résultats, un constat clair est posé sur l'insuffisance du nombre de contrôles réalisés par les commissions paritaires, sur le manque d'information à disposition des autorités au sujet de ces contrôles ainsi que sur la mauvaise répartition de ces contrôles dans les différents secteurs. Un certain nombre de difficultés et d'obstacles rencontrés lors des contrôles par les commissions paritaires ont été relevés, et des solutions ont été proposées par l'entremise de nos recommandations. Par ailleurs, la CEPP a tenté de déceler, à travers l'exploitation des données de *l'Enquête suisse sur la structure des salaires*, si une sous-enchère-salariale était présente dans six secteurs sensibles, ce qui

semble bien être le cas. La CEPP en a donc conclu qu'il fallait renforcer le dispositif de réglementation du marché du travail.

Dans son rapport du 6 octobre 2008, l'UAPG remet en cause notre démarche ainsi que les résultats de notre évaluation. Or, on le verra ci-dessous point par point, l'examen des critiques de l'UAPG démontre que celles-ci, lorsqu'elles sont concrètes et fondées, ne portent que sur des éléments mineurs de notre rapport : une référence légale insuffisamment précise (cf. ci-dessous: no.25) et deux intitulés de tableaux inexacts (cf. ci-dessous: no.38).

En outre, une bonne partie des contestations de l'UAPG portent sur des éléments qui n'ont pas fait l'objet de notre évaluation (ex: qualité du travail des commissions paritaires, changements intervenus après la période considérée) et sur lesquels, par conséquent, nous n'avons pas porté de jugement. A l'examen du rapport de l'UAPG, il apparaît à notre avis un seul point fondamental de désaccord. En effet, pour l'UAPG, « *les constatations de dumping sont plutôt rares* » (p.6, §2). Toutefois, cette affirmation repose sur une enquête qui ne prend pas en compte les salaires des travailleurs suisses (cf. ci-dessous: no.36). C'est la raison pour laquelle la CEPP a privilégié l'utilisation d'une enquête fédérale, qui observe tant les salaires des travailleurs suisses que ceux des travailleurs étrangers, pour identifier la présence de dumping salarial et ainsi répondre aux questions d'évaluation.

## **1. Examen détaillé des commentaires de l'UAPG**

Les arguments évoqués par l'UAPG sont examinés un à un ci-dessous. Afin de faciliter la lecture, ils sont reproduits en italique. La position de la CEPP est exposée directement à la suite de la citation, en caractère normal et elle est numérotée.

### Concernant les commentaires introductifs

« (...) en prélude du document « *Les résultats en bref* », la CEPP dresse un constat catastrophique des commissions paritaires et de leur travail et les discrédite de manière en grande partie infondée. » (Rapport UAPG, p.1, §1).

1. A aucun endroit du rapport de la CEPP, il n'est fait mention d'une quelconque appréciation de la qualité du travail des commissions paritaires. Cette évaluation porte sur le degré de mise en œuvre et l'efficacité du dispositif de réglementation du marché du travail, et non sur la qualité du travail de telle ou telle commission paritaire. Dans notre rapport, nous avons effectué une mesure de l'intensité des contrôles effectués. Cette mesure s'est faite à partir des informations transmises par les commissions paritaires elles-

mêmes, et c'est sur cette base que nos conclusions reposent. Par ailleurs, notre rapport a abouti à un constat différencié selon les secteurs.

*« L'UAPG a rendu un premier rapport portant uniquement sur le dossier de la CEPP avant d'être auditionnée, le 6 juin 2008, par le Conseil de Surveillance du Marché de l'Emploi (CSME) ; (...) » (Op.cit. p.1, §2).*

2. Lors de notre audition par le CSME, l'UAPG a fait la lecture intégrale du document dont il est question ci-dessus. Contrairement à l'objectif de cette réunion, qui était de présenter les résultats de la CEPP à l'organe tripartite en charge de la surveillance du marché du travail, la discussion s'est transformée en un réquisitoire contre la CEPP. Toutefois, l'essentiel des critiques étaient infondées et imprécises.

*« (...) dans un souci d'éviter toute polémique, mais consciente des conséquences qu'un tel rapport pourrait occasionner à la veille d'une éventuelle votation sur la libre circulation des personnes, (...) » (Op.cit. p.1, §2).*

3. L'évaluation ne porte pas sur les aspects positifs et négatifs de la libre circulation des personnes, mais sur l'efficacité du dispositif de réglementation du marché du travail. Dans ce sens, cette évaluation aurait pu se faire avec ou sans la libre circulation des personnes. En outre, le rôle de la CEPP est d'apprécier la mise en œuvre et les effets des politiques publiques, dans le but d'en améliorer l'efficacité.

Il convient de souligner que cette évaluation s'est faite en toute transparence et les autorités publiques étaient dûment informées du déroulement de nos travaux. Elles ont d'ailleurs demandé à en retarder une partie. C'est la raison pour laquelle ce rapport se décompose en deux volets. De plus, tous les acteurs ont été rencontrés lors d'entretiens approfondis, dont un bon nombre des membres du CSME et de l'UAPG.

Par ailleurs, ne pas publier ce rapport irait à l'encontre de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF) et de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD).

*« (...) elle [l'UAPG] a, à cette occasion, proposé de rencontrer les auteurs du rapport pour procéder à la rectification de certaines inexactitudes. La CEPP n'y a pas donné suite. » (Op.cit. p.1, §2).*

4. Il s'agit d'un malentendu. Lors de cette séance, un représentant de l'UAPG a proposé de se rencontrer pour que l'UAPG « rectifie les erreurs, sinon on va s'en charger ». Les membres de la CEPP présents n'ont pas interprété cette « proposition » comme une offre de collaboration constructive, mais comme une déclaration de plus dans le flot de critiques émises par l'UAPG. Par la suite, l'UAPG a largement diffusé son rapport du 6 octobre 2008, mais elle ne l'a pas adressé à la CEPP. Nous en avons donc pris connaissance, par vos soins, le 25 novembre 2008 seulement. Constatant ce malentendu, nous avons alors proposé à l'UAPG une rencontre pour notre séance plénière du 18 décembre 2008. Après l'avoir acceptée, l'UAPG a ensuite reporté cette rencontre "à une date ultérieure".

*« (...) la CEPP a donné mandat à la société ERASM – organisme indépendant – de mener une enquête visant à évaluer la régulation du marché du travail. En comparant les deux documents, l'UAPG eu la désagréable surprise de constater qu'ils présentaient peu de points communs. » (Op.cit. p.1, §3).*

5. C'est faux. Le rapport de la CEPP fait la synthèse des quatre rapports produits par la société Erasm lors de ce mandat. L'UAPG ne présente qu'un seul élément pour étayer cette affirmation qui, comme on le verra plus loin dans ce rapport<sup>32</sup>, n'est pas fondée (cf. ci-dessous, p.32). En effet, les faits relevés par Erasm sont scrupuleusement rapportés dans notre rapport de synthèse.

*« Compte tenu des enjeux, l'UAPG estime indispensable d'informer le public quant au travail effectué par les commissions paritaires; elle a toutefois décidé d'attendre l'audition de la Commission de contrôle de gestion avant d'établir les modalités de cette information. » (Op.cit. p.2, §1).*

6. C'est bien parce que cette information sur le travail effectué par les commissions paritaires n'était pas disponible que la CEPP a réalisé une enquête auprès des 63 commissions paritaires actives sur le territoire genevois.

*« L'UAPG n'entend pas remettre en cause les études antérieures rendues par la CEPP; » « elle [l'UAPG] admet que le règlement du marché du travail est complexe; elle reconnaît que le fonctionnement des commissions paritaires peut être amélioré par différentes mesures. (...) » (Op.cit. p.2, §2).*

7. La CEPP prend acte de cette remarque avec satisfaction.

*« (...) Elle déplore en revanche les erreurs, les fausses interprétations et les exagérations manifestes du rapport. »*  
(Op.cit. p.2, §2).

8. L'UAPG ne mentionne pas avec précision les passages du rapport de la CEPP qui lui posent problème. Aucun passage du document de l'UAPG ne fait la preuve de ces prétendues erreurs de manière concrète.

*« Elle estime regrettable qu'une haute autorité telle que la CEPP :*

*- Ait, en 2008, rendu public un rapport qui porte sur 2006 alors que la plupart des dispositions prises suite au renforcement des mesures d'accompagnement entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2006 ont produit leurs effets en 2007. »*  
(Op.cit. p.2, §3).

9. L'évaluation porte sur l'efficacité du dispositif de réglementation du marché du travail. Notre démarche n'avait pas pour but de mesurer spécifiquement l'impact des mesures d'accompagnement. Celles-ci faisaient toutefois partie évidemment du contexte. A noter que le premier et principal train de mesures est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2004 déjà. Notre rapport précise bien qu'il s'agit là d'une « photo effectuée en mars 2007 » (p.6).

Au demeurant, la commission d'évaluation est libre de définir elle-même la période d'observation. Elle en a par ailleurs informé les autorités. Un écart temporel entre la publication des résultats et la collecte de données est un fait inhérent à toutes les études scientifiques.

*« - Ait donné l'impression aux lecteurs que son analyse portait sur l'ensemble des secteurs alors qu'elle a mis en évidence 6 domaines sensibles (nettoyage, hôtellerie-restaurants, gros-œuvre, second-œuvre, métallurgie du bâtiment (ci-après MBG) et commerce de détail). »* (Op.cit. p.2, §3).

10. L'UAPG réduit ici la complexité et l'intérêt de notre démarche. La CEPP a fait quatre études ayant chacune une portée spécifique. Une étude a porté sur l'ensemble des commissions paritaires afin de connaître l'intensité et la couverture de leurs contrôles. Une autre porte sur les acteurs clés du dispositif de réglementation. Une troisième interroge les employeurs dans six secteurs reconnus comme sensibles. Enfin une quatrième étude interroge les travailleurs dans cinq des ces six secteurs. Pour compléter ces données, en particulier sur la question des salaires, la CEPP a exploité les données de

*l'Enquête suisse sur la structure des salaires*, afin de détecter une éventuelle sous-enchère salariale dans ces secteurs sensibles.

« - Ait été imprécise dans les définitions créant ainsi de nombreuses ambiguïtés. » (Op.cit. p.2, §3).

11. C'est faux. La CEPP n'a pas utilisé de définitions ad-hoc, uniquement celles utilisées couramment dans ce domaine (cf. ci-dessous: point 0, p.30).

« - Ait jeté le discrédit sur les commissions paritaires de façon non étayée sur le plan scientifique.

- N'ait à aucun moment relevé quelques aspects positifs du travail des commissions paritaires. » (Op.cit. p.2, §3).

12. A aucun moment, notre rapport ne porte de jugement sur la qualité du travail des commissions paritaires. Cette évaluation porte sur le nombre de contrôles effectués, dans quels secteurs, avec quels résultats, sur les difficultés rencontrées par les commissions paritaires, etc. La CEPP n'a jamais eu l'intention d'apprécier la qualité du travail des partenaires sociaux, raison pour laquelle aucun commentaire, qu'il soit positif ou négatif, n'apparaît dans notre rapport.

Ce n'est pas parce que nous mentionnons le nombre de contrôles effectués par certaines commissions paritaires, ou l'absence de contrôle dans certains secteurs, que nous jetons un discrédit. À partir de l'instant où le Conseil de surveillance du marché de l'emploi - organe dans lequel siège aussi l'Etat - a pour mission de détecter la sous-enchère salariale, il est légitime de savoir dans quelle mesure et avec quelle intensité les contrôles sont effectués.

### Concernant les commentaires du rapport

« Commentaires du rapport- L'appréciation faite par la CEPP ne peut prétendre, selon ses propres indications, à une grande fiabilité. » (Op.cit. p.2, §4).

13. Comme toute recherche ou évaluation sérieuse, le rapport de la CEPP mentionne les limites méthodologiques de ses investigations. Cela ne signifie pas pour autant que l'appréciation faite par la CEPP n'est pas fiable. Au contraire, le lecteur attentif peut, au vu de la méthodologie utilisée, apprécier la précision de l'enquête réalisée.

« - Elle admet ainsi ne pas être en mesure de calculer la marge d'erreur et la représentativité des échantillons. » (Op.cit. p.2, §4).

14. Cette limite méthodologique est clairement expliquée dans le rapport CEPP et ne concerne qu'une des quatre enquêtes réalisées: celle auprès des 750 travailleurs. Cela ne réduit en rien l'intérêt des résultats produits, mais place ceux-ci dans une perspective exploratoire, puisque l'on ne dispose pas à l'heure actuelle des données statistiques nécessaires pour estimer le nombre total et les caractéristiques des travailleurs de chaque secteur d'activité.

« - Elle signale que ses entretiens ont été réalisés par téléphone. » (Op.cit. p.2, §4).

15. Cette critique semble porter sur l'ensemble des résultats, alors que c'est une seule enquête qui est concernée, celle auprès des travailleurs interrogés. Le lecteur attentif aura compris que 450 entretiens avec des travailleurs ont été réalisés par téléphone, parallèlement à 300 entretiens en face-à-face.

Le sondage téléphonique est une méthode reconnue et utilisée par les plus grands instituts et les organes officiels de la statistique. Deux exemples de taille: l'*Enquête suisse sur la population active*, réalisée par l'Office fédéral de la statistique, repose sur un sondage téléphonique et ce sera également la méthode utilisée lors du futur *Recensement de la population*. Mais on pourrait aussi citer l'*Enquête suisse sur la prévention du sida* et bien d'autres encore. Cela n'a donc rien d'anormal ni d'infamant, c'est une méthode de travail couramment utilisée. Comme toute méthode, elle a ses avantages et ses inconvénients, lesquels ont été pris en compte lors de l'analyse de nos résultats.

« - Elle précise que les travailleurs frontaliers n'ont pas été pris en compte. » (Op.cit. p.2, §4).

16. C'est faux. Cette limite, mentionnée dans notre rapport, concerne les 450 salariés interrogés par téléphone. Elle ne concerne pas les 300 salariés rencontrés lors des entretiens en face-à-face. Nous avons décrit précisément les limites de notre investigation pour que le lecteur puisse se faire une idée de ce qui n'a pas pu être investigué.

« Pour une étude qui fustige les mesures d'accompagnement, la démarche nous paraît donc plus que légère. » (Op.cit. p.2, §5).

17. C'est faux. A aucun endroit, notre rapport ne fustige les mesures d'accompagnement. Rappelons ici que, au début de notre démarche

d'évaluation, les informations disponibles concernant la réglementation du marché du travail et l'activité des commissions paritaires étaient pratiquement inexistantes. Que ce soit en provenance des commissions paritaires ou de l'Etat, aucune information n'était disponible sur le fonctionnement du dispositif de réglementation. Aucune information n'était disponible sur l'intensité des contrôles réalisés par les commissions paritaires. Aucune coordination n'était réalisée pour couvrir l'ensemble des secteurs. Par une démarche qui croise les résultats de quatre enquêtes différentes, la CEPP a mis en place les bases nécessaires à une première appréciation de la situation. Ces bases sont évidemment perfectibles, et une plus grande transparence de l'activité des commissions paritaires serait bienvenue en la matière.

« Lors de son rapport à la presse, la CEPP a relevé les défaillances suivantes des commissions paritaires : (...) » (Op.cit. p.3, §1).

18. C'est faux. La CEPP n'a pas rédigé de communiqué de presse. Le rapport a été présenté tel quel et la CEPP ne peut pas être tenue pour responsable des articles publiés par les journalistes.

« - *Inefficacité de la surveillance des commissions* » (Op.cit. p.3, §1).

19. C'est faux. Notre rapport ne parle pas de l'efficacité de la surveillance des commissions paritaires, mais du nombre insuffisant de contrôles réalisés.

« - *Information dans les entreprises d'une grande pauvreté.* » (Op.cit. p.3, §1).

20. C'est faux. Notre rapport ne dénonce pas la grande pauvreté des informations dans les entreprises, mais la grande pauvreté de l'information à disposition des autorités concernant les contrôles réalisés par les commissions paritaires.

#### Concernant les « inexactitudes du rapport »

« *Inexactitudes du rapport* » (Op.cit. p.3, §2).

21. Sous ce titre, l'UAPG fait une série de considérations sans rapport direct avec le propos de notre rapport.

« - *Le rapport ne précise pas que l'activité des commissions paritaires consiste à contrôler l'application des CCT (conventions collectives de travail) et non pas à détecter les*

*abus, cette fonction incombant exclusivement aux commissions tripartites, tel le CSME à Genève. » (Op.cit. p.3, §2).*

22. C'est faux. Cette affirmation est révélatrice de la difficulté qu'ont les acteurs, y compris ceux qui sont au cœur du système, à maîtriser la complexité du système de réglementation du marché du travail. En effet, c'est bien sûr en contrôlant l'application des conventions collectives de travail que l'on détecte, et sanctionne, des abus. Sur la base des dénonciations produites par les acteurs de terrain, le CSME prend connaissance des cas d'abus et statue ensuite sur les mesures à prendre.

*« - On parle de l'ouverture du marché aux entreprises et travailleurs européens lors de l'introduction des mesures d'accompagnement, alors que ce marché était ouvert bien avant, mais soumis à certaines restrictions (priorité du marché local, contrôle a priori du respect par l'employeur des conditions de travail et de salaire, contingents). » (Op.cit. p.3, §3).*

23. C'est faux. Notre rapport évoque un « contexte d'ouverture du marché de l'emploi à la main-d'œuvre européenne » et de « période de transition ». La période d'observation porte, elle, spécifiquement sur les années d'introduction des mesures d'accompagnement. La CEPP est libre de choisir la période d'observation. Ceci n'est donc pas une inexactitude du rapport.

*« - Le rapport ne procède à aucune différenciation entre les secteurs. Ainsi, aurait-il été correct de préciser que le gros œuvre ne fait quasiment jamais appel à des détachés, contrairement au second œuvre. Cet élément aurait sans doute apporté un éclairage plus nuancé sur les conclusions de la CEPP. » (Op.cit. p.3, §4).*

24. C'est faux. Bien au contraire, toutes les observations produites dans ce rapport sont relatives à des secteurs bien spécifiques et notre enquête détaille précisément, et en citant ses sources, les données concernant chacun des secteurs considérés. Il précise également les données manquantes. Lors de la synthèse des informations, des conclusions et des recommandations, le propos est forcément plus général puisqu'il vise à produire une aide à la décision pour les autorités compte tenu de la situation observée. Cette critique ne peut résulter que d'une lecture approximative de notre rapport.

*« - La CEPP précise que 2 contrats de prestations (MBG et second œuvre) ont été passés pour contrôler le respect des*

*usages sur la base de l'art. 41 RIRT (règlement d'application de la loi sur l'inspection et les relations du travail). Or, ces contrats de prestation concernent uniquement le contrôle des entreprises étrangères et en aucun cas celui des entreprises genevoises ou suisses. » (Op.cit. p.3, §5).*

25. A la page 17, le rapport de la CEPP évoque à la fois les contrôles des usages et les contrôles des travailleurs détachés. Il est également précisé que cette activité n'est pas l'objet de la présente évaluation (note no.13), puisqu'elle sera décrite dans la seconde partie. Sur la base des informations reçues de l'OCIRT concernant le nombre de contrats de prestations en cours au moment de l'enquête, seuls deux contrats étaient en vigueur. Comme le précise l'UAPG, ces contrats portent sur les travailleurs détachés uniquement, et, pour être très exacts, nous aurions dû préciser dans ce cas que la base légale était l'art.55 RIRT<sup>5</sup>. Rappelons ici que le propos de notre rapport ne portait pas sur cette partie, et donc que nos efforts se sont prioritairement consacrés à l'objet en question.

*« - Le rapport fait état de 6 contrôleurs en MBG pour 3,5 dans le domaine du gros œuvre et du second œuvre. Il faut savoir que le chiffre de 6 contrôleurs en MBG correspond aux contrôleurs de terrain et aux contrôleurs administratifs, alors que le chiffre de 3,5 pour le gros œuvre et le second œuvre ne concerne que les contrôleurs de terrain. Il y aurait lieu de rajouter 3 personnes attachées au contrôle administratif. » (Op.cit. p.4, §2).*

---

<sup>5</sup> art.55 RIRT: Contrôles exercés par les commissions paritaires:

<sup>1</sup> En application de l'article 9 de l'ordonnance sur les travailleurs détachés, du 21 mai 2003, le département indemnise, sur la base d'un contrat de prestation, les commissions paritaires chargées du contrôle des conditions minimales de travail et de salaire obligatoires. Cette indemnisation porte sur les contrôles qui interviennent en sus de ceux entrepris dans l'exécution habituelle de la convention collective.

<sup>2</sup> Le contrat de prestation précise notamment le type, la fréquence et les modalités des contrôles à effectuer.

<sup>3</sup> Pour l'établissement initial du contrat de prestation, le département peut exiger de la commission paritaire la liste et l'étendue des contrôles effectués durant l'année écoulée

26. Les données de la CEPP proviennent des commissions paritaires elles-mêmes. À l'époque de la prise de données, celles-ci n'ont pas considéré nécessaire de mentionner ces trois personnes. Ceci n'est donc pas une "inexactitude" du rapport, mais une nouvelle information qu'il sied de vérifier avec les commissions concernées.

*« - Le rapport semble déplorer que le groupe exploratoire, délégué par le CSME, ne sanctionne pas les employeurs qui ne respecteraient pas les usages : Or, ni le CSME ni la CMA (commission des mesures d'accompagnement) ne disposent de telles prérogatives. Seuls, l'OCIRT et les commissions paritaires peuvent infliger des sanctions. » (Op.cit. p.4, §4).*

27. C'est faux. Aux pages 12 (bas) et 13 (haut) du rapport CEPP, il est écrit ceci : « Cette délégation [du CSME] tente de sentir le marché et d'anticiper les problèmes le plus tôt possible au moyen de ces contrôles, et non pas de sanctionner un employeur qui ne respecterait pas les usages. » Il s'agit ici clairement d'une description et d'une explication du dispositif de réglementation, et non pas d'un jugement de valeur.

*« - Il est faux de prétendre que « les usages professionnels sont définis en principe sur la base des conventions collectives de travail ou des contrats-type de travail dans les secteurs où de tels documents existent » (page 15). Les usages ne sont définis par les conventions collectives que si celles-ci sont étendues (c'est-à-dire rendues obligatoires pour tous les travailleurs et employeurs d'une même branche). A défaut, d'autres paramètres entrent en ligne de compte. » (Op.cit. p.4, §5).*

28. C'est faux. Dans sa citation, l'UAPG omet de reproduire la parenthèse qui suit immédiatement cette phrase et qui se réfère à l'art.23 de la LIRT. Cet article 23 dit ceci : « Pour constater les usages, l'office [l'OCIRT] se base notamment sur les conventions collectives de travail, les contrats-type de travail, les résultats de données recueillies ou d'enquêtes menées auprès des entreprises, les travaux de l'observatoire, ainsi que sur les statistiques disponibles en la matière. » On en revient, encore une fois, au manque de compréhension du dispositif de réglementation par les acteurs eux-mêmes.

*« - La CEPP ne distingue pas suffisamment entre les contrôles administratifs et les contrôles de terrain. Ainsi, par exemple, à la MBG et dans le second œuvre, les contrôleurs n'établissent*

*des rapports que s'il y a suspicion d'infraction. » (Op.cit. p.4, §6).*

29. Si ces données avaient été disponibles, la CEPP aurait été ravie de les analyser.

*« - Lorsque ceux-ci sont établis, l'entreprise doit être entendue pour pouvoir se justifier; le dossier est ensuite instruit, jusqu'à, cas échéant, prononcé d'amende. Parallèlement à l'instruction des dossiers, des contrôles administratifs sont effectués soit de manière systématique, soit par pointage auprès des entreprises. » (Op.cit. p.4, §6).*

30. Ceci n'est pas une critique et le rapport de la CEPP n'est pas inexact sur ce point.

*« - La CEPP reproche à certaines commissions paritaires de ne pas exister et de ne pas faire leur travail. Or, si certaines commissions paritaires n'existent pas ou ne sont pas actives, comment pourraient-elles effectuer des contrôles ? En outre, le fait de ne pas être actif n'est pas nécessairement condamnable. Est-il en effet utile de mettre sur pied une commission paritaire chez les banquiers privés ? » (Op.cit. p.5, §1).*

31. C'est faux. Ceci est un commentaire de l'UAPG et non pas une inexactitude du rapport. La CEPP ne reproche rien aux commissions paritaires. Sur la base d'une enquête dûment décrite, la CEPP fait un constat sur la mise en œuvre du dispositif de réglementation.

#### Concernant les définitions utilisées

*« - Il n'est pas possible, et le rapport le relève d'ailleurs, de savoir ce que l'on entend par salaire : Comprend-il le 13ème ? Les gratifications de fin d'année ? Les participations de l'employeur aux assurances ? Est-il brut ? Est-il net ? » (Op.cit. p.5, §3).*

32. C'est faux. Le rapport de la CEPP ne produit à aucun endroit des résultats sur les salaires qui seraient basés sur une mauvaise définition. C'est justement en raison de la difficulté représentée par l'analyse précise des salaires que la CEPP a utilisé les données de l'*Enquête suisse sur la structure des salaires* de l'Office fédéral de la statistique. Cette enquête permet de travailler sur des chiffres fiables qui reposent sur des définitions précises.

« - *Les questions ont été de surcroît posées par téléphone, alors que l'on sait qu'il y a toujours 10 à 20% d'écart entre le salaire réellement octroyé et celui que la personne interviewée pense toucher...* » (Op.cit. p.5, §4).

33. C'est faux. Dans notre rapport, aucun résultat relatif aux salaires n'a été produit sur la base d'une enquête téléphonique. Il y a méprise en la matière. Les pourcentages publiés en matière de sous-enchère salariale ne sont pas issus de nos entretiens téléphoniques, mais de l'analyse des résultats de *l'Enquête suisse sur la structure des salaires*.

« - *Qu'entend-on par infraction ? Le non paiement du salaire ? Le non paiement de cotisations sociales ? Le fait de ne pas annoncer des travailleurs détachés ? Le fait de donner des informations incomplètes, voire mensongères sur la formation, les horaires de travail, la rémunération des travailleurs ?*

- *Considère-t-on qu'il y a infraction dès qu'il y a eu violation de la loi, y compris lorsque cette infraction a fait l'objet d'une correction ?* » (Op.cit. p.5, §5-6).

34. C'est faux. Il n'y a pas d'imprécision sur la définition de l'infraction, puisque les chiffres mentionnés dans le rapport sont repris directement des statistiques cantonales et fédérales. Ou alors, il s'agit des termes utilisés directement par les membres des commissions paritaires. Dans ce cas, il est spécifiquement mentionné qu'il s'agit des infractions évoquées par les membres des commissions paritaires (Tableau 4, p.21).

« - *On parle de dumping salarial, mais qui peut le définir ? L'OGMT (Observatoire genevois du marché du travail) y planche actuellement. On ne l'a toutefois pas contesté dans le cadre des employés de l'économie domestique et de l'esthétique, car les rémunérations étaient à l'évidence inacceptables. Des CTT (contrats-type de travail) imposant des salaires minimaux ont d'ailleurs immédiatement sanctionné ces situations.* » (Op.cit. p.6, §1).

35. C'est faux. Notre rapport traite des secteurs conventionnés: ils sont donc au bénéfice d'une référence salariale précisée dans la convention collective de travail. Les acteurs interrogés affirment qu'il y a « dumping salarial » dès qu'un salaire est inférieur au barème CCT. Le problème est tout autre dans les secteurs non conventionnés et ce sera l'objet de notre second rapport.

« La CEPP précise que « les cas de sous-enchères salariales identifiés sont bien réels et relativement nombreux ». Cela est surprenant, dès lors qu'il ressort des examens réalisés par le groupe exploratoire (composé des partenaires sociaux et des représentants de l'Etat) que les constatations de dumping sont plutôt rares et que, dans les cas observés de non respect des conditions de travail, il y a encore lieu de distinguer encore les cas « problématiques importants » et les cas « bagatelles », nuance de taille qui ne ressort pas du rapport. » (Op.cit. p.6, §2).

36. Ceci n'est pas un problème de définition. La CEPP parle de « sous-enchères salariales réelles » lorsqu'elle commente les résultats issus de l'Enquête suisse sur la structure des salaires. L'analyse portant sur des secteurs où un salaire minimum est défini dans la convention collective étendue, il y a sous-enchère dès l'instant où les salaires se situent en dessous de ce seuil. Par ailleurs, si le CSME se base effectivement sur l'enquête du groupe exploratoire pour « sentir le marché », la méthodologie<sup>6</sup> retenue n'a pas convaincu la CEPP en ce qui concerne sa capacité à mesurer le nombre d'abus en matière de sous-enchère salariale, car elle n'intègre pas les travailleurs suisses.

#### Concernant les critiques des commissions paritaires

« - Le secrétaire [de la CP Carrosserie] n'a jamais été ni interrogé, ni informé d'une telle enquête, ce qui lui aurait permis de relayer la satisfaction de la commission paritaire nationale par rapport au contrôle paritaire mis en place à Genève. » (Op.cit. p.8, §1).

37. C'est faux. Toutes les commissions paritaires ont été contactées dans le cadre de notre enquête postale. Celle-ci ne prévoyait pas d'interroger personnellement tous les secrétaires des 63 commissions paritaires, mais d'analyser les réponses écrites en provenance des membres de ces commissions paritaires.

« - Il est regrettable que la CEPP n'ait pas pris langue avec les deux commissions paritaires, à savoir celle de la CCT cadre du commerce de détail et celle du commerce de détail

---

<sup>6</sup> Analyse a posteriori sur la base des demande de permis, cf. Communiqués de presse du CSME.

*non alimentaire. Le rapport semble en effet non seulement confondre les deux conventions, mais ne pas tenir compte du fait que la première est étendue alors que l'autre ne l'est pas. »* (Op.cit. p.8, §4).

38. Deux représentants de la commission paritaire du commerce de détail ont été interrogés et il n'y a pas de confusion sur le fait qu'une convention soit étendue et l'autre pas. Par contre, et c'est probablement ce qui motive cette critique, il est vrai qu'une imprécision s'est glissée dans deux intitulés (Tableau 1, p.18; Tableau 8, p.26): il faut lire « Commerce de détail » et non pas « Commerce de détail non alimentaire ».

*« - Enfin, il paraît pour le moins choquant que la CEPP prétende que « certains employeurs n'hésitent pas à se mettre en faillite pour éviter la mise en conformité », alors que la société Erasm précise que l'entreprise « peut également menacer de se mettre en faillite si des sommes lui sont réclamées ». Il y a une légère nuance entre les deux textes.... »* (Op.cit. p.9, §5).

39. C'est faux. A la p.21 du rapport de la société Erasm sur les employeurs, il est spécifiquement mentionné que certaines entreprises utilisent ces faillites dans ce but: « Une autre mesure mentionnée pour régler le marché du travail consiste à agir sur les statuts des entrepreneurs. Plusieurs interlocuteurs ont ainsi considéré que des personnes qui font des faillites à répétition ne devraient plus être considérées comme fiables. Il devrait donc y avoir une possible sanction exercée sur les personnes qui persisteraient à être actives sur des marchés dans lesquels elles ont subi des échecs à répétition ». Cette pratique est donc dénoncée directement par les employeurs. Cette pratique est encore une fois citée en exemple à la p.52 de ce rapport. Le même constat est tiré par les membres des commissions paritaires interrogés par la société Erasm. Ainsi, à la p.15 du rapport, on peut citer ce passage plutôt éloquent : « Quant aux moyens pouvant être utilisés par les entreprises pour se soustraire à la sanction, le fait de se mettre en faillite et de recommencer l'activité sous un autre nom est unanimement mentionné. » De plus, cette pratique a été évoquée à plusieurs reprises lors des entretiens que nous avons effectués nous-mêmes avec des membres de commissions paritaires. Pour le reste, cette pratique a été largement relevée par les médias.

### Concernant le rôle de l'Etat

*« On ne trouve dans le rapport aucun commentaire sur la situation des inspecteurs. Or, Genève dispose de 23 inspecteurs orientés « marché du travail », (...). » (Op.cit. p.9, §6).*

40. C'est faux. A plusieurs reprises, notre rapport précise que le rôle de l'Etat sera analysé dans une deuxième partie. Or les 23 inspecteurs dont il est question ici sont ceux de l'Office cantonal de l'inspection des relations du travail ! De plus, seuls huit inspecteurs sont chargés du contrôle spécifique du respect des conditions contractuelles (salaires, assurances sociales, vacances, etc.). Les autres inspecteurs sont chargés de contrôler des domaines différents, comme l'hygiène et la santé au travail, les permis de travail, etc.

*« (...) Ces [8] inspecteurs sont chargés, sur mandat du CSME ou de la CMA, de la constatation des usages et de la détection de la sous-enchère; depuis fin 2007, ils bénéficient d'une large autonomie dans l'exécution de leurs fonctions. D'une manière générale, ce nombre est considéré comme suffisant, (...). » (Op.cit. p.10, §1).41. On parle bien ici de 8 inspecteurs pour 218 000 travailleurs !*

*« L'UAPG a mené sa propre enquête auprès des différents échelons impliqués dans l'application des mesures d'accompagnement II. Bien que très modeste et n'ayant pas la prétention de faire autorité en la matière, son enquête a révélé que les commissions paritaires interrogées (gros œuvre, second œuvre ainsi que la commission de surveillance regroupant le gros œuvre, le second œuvre et la métallurgie du Bâtiment) sont plutôt satisfaites de la collaboration avec l'Etat de Genève et que, malgré des spécificités propres à chaque secteur, elles reconnaissent que l'ensemble apparaît comme cohérent et stable. » (Op.cit. p.10, §5).*

42. Pour l'instant, la CEPP a mené son enquête et en a expliqué les caractéristiques, les limites et la méthodologie. L'UAPG, quant à elle, ne précise nullement en quoi consiste son enquête, quelle en est la méthodologie et quels en sont les résultats détaillés. Rien n'a été publié à ce sujet. Cette affirmation ne peut donc prétendre à un statut de contre argumentation.

### Concernant la conclusion

*« Loin d'attendre un rapport de complaisance de la part de la CEPP, l'UAPG souhaite toutefois que la lumière soit faite sur*

*les nombreuses erreurs qui composent ce rapport et que le travail reconnu des commissions paritaires soit évalué de manière professionnelle et responsable. » (Op.cit. p.11, §4).*

43. Dans son document, l'UAPG ne prouve à aucun endroit ces soi-disant « nombreuses erreurs ». Les seules précisions concrètes portent sur des éléments mineurs et ne remettent pas en cause nos résultats. Une grande partie des critiques formulées par l'UAPG porte sur des éléments qui n'ont pas fait l'objet de notre évaluation (ex: qualité du travail des commissions paritaires, changements intervenus après la période considérée). Reste une différence d'appréciation à propos de la présence ou non de dumping salarial, différence qui provient des méthodes de mesures utilisées. La méthode privilégiée par l'UAPG, l'observation des demandes de permis, ne porte que sur les travailleurs étrangers, ce qui donne une vision très partielle de la situation sur le marché du travail. En revanche, notre méthode d'observation, qui repose sur les résultats de l'*Enquête suisse sur la structure des salaires*, est nettement plus complète car elle porte sur l'ensemble des travailleurs, qu'ils soient suisses ou étrangers.

### **8.3 *Rapport du 11 mai 2009 à la Commission de contrôle de gestion (PL 10359) concernant le projet de suppression de l'autosaisine de la CEPP***

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

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

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

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

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

#### ***Volonté initiale du Grand Conseil***

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

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

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

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

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

Lors des débats parlementaires du 23 septembre 1994 <sup>(7)</sup>, il a été relevé par des membres de la commission des finances, qui est l'auteur collectif du projet de loi, que : *« Ce projet de loi résulte, en fait, de l'insatisfaction constante et répétée des membres de la commission des finances qui ne peuvent pas assumer pleinement leur rôle, à savoir le contrôle des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat. Ce contrôle est devenu extrêmement important en période de restrictions budgétaires". (...) nous sommes souvent en position de faiblesse face à l'administration et au Conseil d'Etat. C'est pourquoi l'idée d'avoir des instruments plus performants à disposition, concernant à la fois un contrôle interne de la gestion financière et*

---

<sup>7</sup> Séance 33, Mémorial du Grand Conseil.

*administrative de l'Etat ainsi qu'un contrôle externe chargé d'évaluer les politiques publiques, a recueilli l'appui de tous les groupes politiques » (M<sup>me</sup> Claire Torracinta-Pache, parti socialiste). Lors de la même séance, le président du Conseil d'Etat a également soutenu ce projet. Il a insisté notamment sur l'indépendance souhaitée pour la CEPP : « la commission externe d'évaluation des politiques publiques dont les critères essentiels, comme on l'a voulu, sont l'indépendance, davantage de transparence, davantage de publicité au niveau des conclusions des rapports, une saisine beaucoup plus claire de cette commission d'évaluation et des compétences qui permettent aux membres de cette commission - ce sera un gros travail de les recruter - d'effectuer un travail efficace, tant pour votre parlement que pour nous. » (M. Olivier Vodoz, parti libéral).*

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

### ***L'autosaisine en pratique***

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

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

Lorsque la CEPP travaille en autosaisine, elle suit systématiquement la même procédure : dès la proposition d'un nouveau thème d'évaluation, une esquisse de projet est envoyée au Conseil d'Etat et aux commissions du Grand Conseil pour information. Aucune démarche d'évaluation n'est initiée sans une information préalable des autorités politiques. Parallèlement à cela, la même information est envoyée à la Cour des comptes ainsi qu'à l'Inspection

cantonale des finances, de manière à ne pas surcharger les administrations concernées par des superpositions de contrôles.

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

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

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

### *L'utilité des évaluations réalisées*

Qu'elles soient issues d'un mandat ou d'une autosaisine, les recommandations produites par la CEPP sont appliquées dans leur grande majorité par le Conseil d'Etat, comme le prouvent les rapports de suivi des recommandations du Conseil d'Etat<sup>8</sup>. Ces rapports fournissent un tableau de bord des améliorations effectuées sur la base des recommandations de la CEPP.

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

- la nouvelle loi sur la formation professionnelle intègre bon nombre de nos propositions relatives à la surveillance de l'apprentissage en entreprise, telles que la mise en place d'un référent unique et l'amélioration du suivi des apprentis;
- un programme de soutien soit développé pour les apprentis les plus en difficulté;

---

<sup>8</sup> Six rapports entre 2001 et 2008: RD 419, 544, 569, 603-A, 664, 766.

- le canton de Genève propose aux autorités fédérales d'améliorer le processus d'autorisation en matière d'adoption internationale et la collaboration intercantonale;
- une initiative parlementaire de la députation genevoise à l'assemblée fédérale soit déposée sur la base des recommandations de la CEPP à propos de l'adoption internationale;
- les taxateurs des contribuables indépendants suivent une formation de 550 heures en interne, ainsi qu'à la Conférence suisse des impôts et à l'Université de Genève;
- le chèque annuel de formation ne soit plus distribué de manière rétroactive et permette de cibler davantage les bénéficiaires;
- la révision de la loi sur l'Office de la jeunesse intègre les principales recommandations du rapport sur la maltraitance;
- la révision de la loi sur le chômage soit engagée notamment suite aux constats de la CEPP et de l'Observatoire universitaire de l'emploi;
- les subsides-maladies soient mieux ciblés;
- etc.

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

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

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

Le partage des tâches entre les autres instances de contrôle (inspection cantonale des finances, Cour des Comptes) et la CEPP est bien défini, puisque cette dernière est la seule à réaliser des évaluations portant sur les effets produits par l'activité étatique (lois, programmes de mesures, projets, etc.). Aucune autre instance n'est équipée du personnel nécessaire à la réalisation de ces évaluations. L'évaluation ne se substitue ni au contrôle interne, ni aux audits de l'ICF ou de la Cour des Comptes. Ce sont trois approches répondant à des préoccupations différentes et ayant comme but d'apporter l'information nécessaire à comprendre l'action de l'Etat.

## **Conclusion**

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

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

Fait à Genève, le 11 mai 2009.

Pour la Commission externe d'évaluation des politiques  
publiques :

Gabriella Bardin Arigoni, présidente

Annexe [ndr: de l'annexe 8.3]:

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

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

- **Alain Charbonnier**, 28.6.2007, séance 47, PL 9922-A : « *l'octroi de ce deuxième délai-cadre a effectivement provoqué de la paresse, mais il n'a pas engendré des chômeurs ! Il ne faut pas s'en prendre aux victimes du système, mais au service cantonal de l'emploi ! Et toutes les études effectuées - là non plus, je ne sais pas si les gens les lisent - le démontrent ! En 2002, après une étude sur les mesures cantonales, la CEPP a déterminé onze recommandations, directement adressées à l'Office cantonal de l'emploi, pour une meilleure utilisation de la loi actuelle, sans modification. La CEPP*

relevait en outre une chose intéressante, c'est que l'OCE n'utilisait pas l'argent octroyé par la Confédération pour des mesures de formation. Déjà en 2002 ! Aujourd'hui nous sommes en 2007, donc cinq ans après, et il semblerait que la situation n'a pas beaucoup évolué et que l'Office cantonal de l'emploi n'a pas été capable de se réformer et d'octroyer des formations ciblées pour les chômeurs et les chômeuses. »

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

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

- **Loly Bolay**, 17.3.05, séance 30 (IN 120-D) : « Vous avez évoqué, Monsieur le rapporteur de majorité, les conclusions du rapport de la CEPP. J'aimerais précisément revenir sur ce rapport. Je l'ai lu attentivement, et je vais vous dire ce que l'on y trouve - entre autres, car il s'agit d'un très long rapport. A la page 60, dans les remarques finales, il est dit: «La loi est très souvent transgressée ou contournée par des pratiques qui, au final, sont au détriment de la protection des locataires: non-respect de la période du gel des loyers, hausse des loyers anticipée ou échelonnée, interprétation du prix-plafond non conforme». Plus loin encore: «La LDTR accuse en effet un déficit de crédibilité auprès des milieux immobiliers, qui ne la respectent plus et admettent délibérément leur incivilité». Plus loin encore: «Au vu du non-respect avéré des dispositions légales par certains propriétaires et régisseurs en matière de respect des décisions étatiques, la police des constructions doit prendre des mesures pour obtenir des informations fiables et exercer une

*pression plus visible du point de vue du contrôle et de la répression». Ce n'est pas moi qui vous le dit, Monsieur le rapporteur, c'est la commission d'évaluation des politiques publiques ! Il s'agit là d'un constat atterrant sur les pratiques des propriétaires et des régisseurs de ce canton ! Et vous, Mesdames et Messieurs les députés, vous ne voulez pas reconnaître aux citoyens de ce canton le droit de se prononcer sur une initiative qui touche le droit au logement ! Alors, si le droit au logement n'est pas légitime, qu'est-ce qui est légitime à vos yeux ?! Le droit au logement est ancré dans notre constitution et c'est précisément pour sauvegarder ce droit que nous voterons cette initiative ! ».*

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

- **Pierre Weiss**, 21.10.04, séance 71, PL 8938-A : *« Deux rapports ont été faits - et non pas un seul - dont un par la commission d'évaluation des politiques publiques. Ce dernier établit que le système genevois des emplois temporaires est responsable de 8,7% - presque 9% - du taux de chômage cantonal, ce qui signifie en gros que, sans le système des ETC, nous aurions 1500 personnes en moins au chômage aujourd'hui... (Exclamations.) Pour quelle raison ? Il suffit de lire - ce que M. Brunier n'a pas fait parce que dans sa bibliothèque, comme dans celle d'un président américain brocardé, il n'a qu'un livre et, probablement, n'est-il pas encore colorié... (Exclamations.) - je cite: «Selon les calculs effectués, l'évaluation de l'effet des emplois temporaires cantonaux sur la durée, par conséquent sur le taux de chômage genevois, s'échelonnerait entre un minimum de 1% et un maximum de 12,5%. Il convient de tenir également compte des réinscriptions dues aux emplois temporaires cantonaux, qui, entre 1998 et 2001, ont varié entre un minimum*

de 4,2% et un maximum de 6,3%. En additionnant ces deux effets, on obtient finalement un effet total dont la valeur médiane s'élève à 8,7%.» Cela figure à la page 33 de ce rapport ! Ce rapport nous indique, quelques pages avant: «68% des chômeurs se sont inscrits dans le système des emplois temporaires cantonaux pour avoir un nouveau droit aux indemnités fédérales de chômage». Il s'agit donc d'éviter qu'il y ait 1500 chômeurs de plus à Genève en distinguant les populations de chômeurs: d'une part, les chômeurs réinsérables par le biais des allocations de retour en emploi; d'autre part, les chômeurs «formables» et «reformables» par les mesures de formation que nous avons suggérées - que le département a aussi décidé de proposer - et, enfin, les chômeurs qui ne sont pas aptes à reprendre un emploi, mais pour lesquels existe un filet social sous forme de différents dispositifs, notamment le RMCAS. »

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

*entièrement cette étude - révèle que le fonctionnement de l'office cantonal de l'emploi - en tout cas jusqu'en 2002, date de l'étude - est le principal responsable du pseudo-échec des mesures cantonales. »*

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

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

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

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

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

#### **8.4 *Résumé de l'évaluation des dispositions légales concernant l'accès aux documents et l'information du public (LIPAD, principe de transparence dans l'administration)***

Entrée en vigueur le 1er mars 2002, la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD) a pour objectif de garantir l'information relative aux activités des institutions publiques et aux organismes qui en dépendent (ci-après : institutions). Elle vise principalement à favoriser la libre formation de l'opinion et la participation à la vie publique.

Depuis sa révision en 2008 (entrée en vigueur le 1.1.2010), la LIPAD traite également de la protection des données personnelles. La présente évaluation ne porte cependant que sur les dispositions relatives à l'information et l'accès aux documents. Ces dispositions sont restées, pour l'essentiel, identiques au texte original.

#### **De la culture du secret à la culture de la transparence**

La LIPAD octroie à tout un chacun le droit de consulter les documents en possession des institutions, sous réserve d'intérêts prépondérants. Les demandes peuvent être adressées à toute institution sans motifs ni exigence de forme. En matière de gestion publique, la LIPAD représente donc un changement de paradigme majeur car elle limite très fortement l'usage du secret administratif (autrefois la norme) et instaure le principe de transparence de façon contraignante. Si une institution refuse d'accorder l'accès à un document, la personne intéressée peut recourir à une instance de médiation chargée de concilier les divergences de vue. Si la médiation échoue, il est possible de recourir auprès du Tribunal administratif cantonal, le Tribunal fédéral étant la dernière instance de recours.

#### **Buts de l'évaluation**

Cette évaluation a pour buts d'évaluer la pertinence de la LIPAD par rapport aux besoins du public, l'effectivité de sa mise en œuvre et son efficacité. Dans cette perspective, la CEPP a mené différentes enquêtes auprès de la population, de l'administration cantonale et des communes. Elle a en outre analysé l'ensemble des requêtes en médiation (jusqu'en juin 2008).

#### **Une loi peu connue**

Plusieurs années après l'entrée en vigueur de la LIPAD, seule une minorité de la population genevoise déclare la connaître. Cette loi est cependant nettement plus connue parmi les usagers collectifs (partis politiques, médias,

associations professionnelles, etc.), dont certains participent activement au débat démocratique.

### **Internet comme principal moyen d'information**

Tant parmi la population que parmi les usagers collectifs, les besoins en informations sont attestés. Internet comble une partie appréciable de la demande. De fait, sous l'impulsion de la loi et du Conseil d'Etat, un grand nombre d'informations et de documents sont mis spontanément à disposition du public par le biais de ce média, dont le développement a été plus ou moins concomitant avec celui de la transparence. Les réseaux associatifs et professionnels contribuent également fortement à la couverture des besoins. Suivant le positionnement socioprofessionnel des personnes intéressées, l'accès à l'information peut s'avérer inégal au sein de la population.

### **Mise en œuvre partielle et minimale dans les institutions**

Le Conseil d'Etat a produit, par l'intermédiaire d'un groupe interdépartemental, un aide-mémoire (descriptif de la procédure d'accès aux documents) à l'attention des institutions. La chancellerie et le service de surveillance des communes ont mené des actions d'information durant les deux premières années de la mise en œuvre de la LIPAD.

Toutefois, l'examen de la mise en œuvre révèle certains déficits dommageables à une implantation durable et homogène d'une véritable culture de la transparence:

- Tant au niveau cantonal que communal, il n'existe aucune liste à jour des institutions entrant dans le champ d'application de la LIPAD. Il est par conséquent vraisemblable qu'un bon nombre d'institutions ne sont pas au fait des obligations prévues par cette législation;
- Malgré l'échéance du délai imparti par la loi, ni l'administration cantonale ni les communes ne disposent de systèmes de classement adéquats à partir desquels il est possible d'avoir une vision d'ensemble des documents détenus et de leur statut vis-à-vis de la LIPAD. Cette lacune hypothèque le principe de transparence, l'absence de registres rendant les recherches plus compliquées et leur résultat plus incertain;
- Contrairement aux pratiques en vigueur dans l'administration fédérale notamment, la grande majorité des institutions ne mentionnent pas le droit d'accès aux documents sur leur site

Internet. De même, la possibilité de recourir à la médiation ne fait qu'exceptionnellement l'objet de mention spontanée sur Internet. Ce manque de visibilité est contraire au principe de transparence.

- Certaines institutions entravent le droit d'accès aux documents en demandant systématiquement aux personnes intéressées de formuler leurs demandes par écrit et/ou de les motiver. Des institutions omettent également parfois d'indiquer la possibilité de solliciter la médiation prévue par la loi.
- La politique d'information active (mise à disposition spontanée des documents) est définie et conduite de façon hétérogène, en particulier au sein de l'administration cantonale. Il n'y a pas d'unité de doctrine en la matière.
- Le recueil des données nécessaires à l'évaluation - prévue par le législateur - de l'efficacité et de l'effectivité de la LIPAD n'est pas suffisant.

### **Requêtes en médiation**

Entre mars 2002 et mars 2008, 48 requêtes de médiation ont été enregistrées. Ce nombre, plutôt faible, ne constitue pas un indicateur de la bonne application de la LIPAD au sein des institutions, celle-ci étant marginalement connue de la population.

La CEPP a analysé les 48 dossiers. Pour 30 d'entre eux, la médiation a échoué. Dans près d'un cas sur deux, le refus de l'institution concernée a fait l'objet d'un recours au Tribunal administratif cantonal. La moitié d'entre eux ont été admis par cette juridiction. Six affaires ont donné lieu à une décision du Tribunal fédéral (un seul recours admis).

### **Absence de conciliation lors du traitement des requêtes en médiation**

Les avis recueillis auprès des personnes impliquées dans les procédures de médiation ainsi que l'examen des recommandations de la médiatrice montrent que, en pratique, la médiation n'a pas de fonction conciliatoire. En effet, en cas d'échec de la médiation, les recommandations adressées aux institutions concernées se limitent, dans la majorité des cas, à faire état des différends. Cette pratique, contraire à l'esprit de la LIPAD, est probablement moins de nature à prévenir les recours au Tribunal administratif qu'une véritable procédure de conciliation.

## Recommandations

Sur la base de ces constats, la CEPP a établi une série de recommandations visant à promouvoir la transparence avec plus de détermination que par le passé, combler les lacunes observées, homogénéiser les pratiques, améliorer l'accessibilité des documents et réviser la pratique de la médiation. Plus particulièrement, la CEPP recommande de:

- promouvoir la transparence auprès des institutions (administration cantonale, communes et autres institutions assujetties);
- informer le public des droits garantis par la LIPAD;
- faciliter l'accès aux documents et les contacts avec les institutions;
- clarifier la nature de la médiation et la finalité des recommandations du médiateur;
- garantir la mise en œuvre du principe de transparence dans l'application de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD, nouvelle teneur).

Des recommandations spécifiques sont énoncées en fin de rapport.

## 8.5 *Prise de position concernant le rapport Q-3633A (suites de l'évaluation sur la réglementation du marché du travail)*

*Lettre du 14 janvier 2010 au Député François Gillet:*

Monsieur le Député,

Notre commission a pris connaissance de la réponse du Conseil d'Etat à votre question écrite du 23 mai 2008 (Q 3633). Le contenu de cette réponse n'est pas satisfaisant et nécessite une prise de position de notre part. En effet, plusieurs affirmations relatives à notre rapport sur le marché du travail sont non seulement erronées, mais elles jettent le discrédit sur le sérieux de notre analyse. La CEPP est préoccupée par cette situation, car ces mêmes affirmations inexactes ont été reprises par différentes personnes et à plusieurs occasions lors des discussions relatives à ce rapport.

Nous tenons dès lors à vous faire part des observations suivantes:

– Le Conseil d'Etat tient des propos sans rapport avec notre méthodologie et nos résultats. Il fait en effet un amalgame entre des résultats, alors que ceux-ci proviennent de quatre enquêtes différentes. Il compare ainsi les résultats d'une enquête avec la méthodologie d'une autre. Cela a pour effet de décrédibiliser notre rapport.

– Les quatre enquêtes réalisées avaient des envergures différentes et ne portaient pas uniquement sur six secteurs, comme cela est affirmé par le Conseil d'Etat. Ainsi, l'ensemble des 63 commissions paritaires a été interrogé par questionnaire écrit et dûment retourné par plusieurs membres de chacune de ces commissions, couvrant l'ensemble des domaines concernés.

– Les lacunes identifiées dans notre enquête du printemps 2007 auprès des commissions paritaires portent sur une période allant du 1er juin 2002, date de l'entrée en vigueur des accords bilatéraux, jusqu'à fin 2006. Dresser ce type de bilan après quatre ans est tout à fait légitime et le DSE avait d'ailleurs été consulté à ce sujet.

– Le Conseil d'Etat critique le choix de la période, les domaines considérés et la méthode d'enquête par téléphone. A nouveau, cet amalgame génère une affirmation erronée. En effet, la période d'analyse a été décidée de concert avec le département concerné. Les domaines considérés portaient évidemment sur des domaines sensibles puisqu'il s'agissait d'évaluer l'efficacité du dispositif de contrôle. Il est ainsi étrange de nous adresser un reproche à cet égard. On notera par ailleurs que ces domaines étaient couverts par des conventions collectives étendues, donc en principe mieux contrôlés que les autres. Enfin, aucun chiffre se rapportant au niveau des salaires n'a été

établi sur la base d'une enquête téléphonique. Cette critique contre notre rapport est reprise par de nombreux acteurs, alors qu'elle est totalement infondée et relève d'une lecture erronée de nos résultats.

– Dans sa réponse, le Conseil d'Etat reproche à la CEPP de ne pas avoir tenu compte des modifications intervenues postérieurement à 2006, mais il ne fait pas la preuve que la situation ait évolué positivement depuis lors. La CGAS a, en avril 2009, pris position en faveur de notre rapport et soutenu une grande partie des recommandations émises par la CEPP (cf. annexe).

– La CEPP a eu le mérite d'explorer un domaine où, de l'aveu même des partenaires sociaux, d'importantes difficultés existent et où la collecte de données est lacunaire. Il est dès lors surprenant que le Conseil d'Etat ait pris le parti de contester la véracité des constats de la CEPP plutôt que de considérer ceux-ci comme une information inédite assurément utile pour améliorer la gestion du marché du travail, ce d'autant plus qu'ils émanent d'un organe indépendant.

– Le Conseil d'Etat fait une lecture inexacte du rapport en affirmant que la principale recommandation de la CEPP serait de « voir l'Etat assumer exclusivement la politique de réglementation du marché du travail ». On ne trouve cette affirmation à aucun endroit du rapport. Bien au contraire, la CEPP a rappelé son attachement au tripartisme et a privilégié le renforcement des compétences et des moyens à disposition des commissions paritaires (recommandation No.1). Notre recommandation stipule dans son commentaire que si l'efficacité des contrôles n'est pas améliorée d'ici trois ans, alors la CEPP préconise que ces contrôles soient placés sous la responsabilité de l'Etat.

Par conséquent, il apparaît que les critiques du Conseil d'Etat ne sont pas fondées sur une lecture pertinente de notre rapport. De plus, le Conseil d'Etat ne répond pas à votre question ni ne fournit les informations nécessaires au Grand Conseil.

En vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions d'agréer, Monsieur le Député, nos salutations distinguées.



Christophe KELLERHALS  
Secrétaire permanent



Isabelle TERRIER  
Présidente

*Copie à M. Monsieur François Longchamp, président du Conseil d'Etat*

## 8.6 Mandats reçus de la Commission de contrôle de gestion en 2009



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 14 septembre 2009

**Grand Conseil**

**Commission de contrôle de gestion**

**RECU le**

15 SEP. 2009

CEPP

**Mme Isabelle Terrier**

82, route des acacias

Case postale 1735

1211 Genève 26

N<sup>o</sup>ref: AG/FW/ra 20090905

**Concerne: Mandats de la Commission de contrôle de gestion**

Madame la présidente,

La Commission de contrôle de gestion – en vertu de l'article 28 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques – vous confirme son souhait de mandater la Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

A cet égard, la Commission de contrôle de gestion souhaite que les politiques suivantes soient évaluées :

- politique relative à la Genève internationale ;
- politique de l'orientation professionnelle (jeunes en rupture) ;
- politique de la formation au sein de la Police ;
- politique de lutte contre le bruit et les rayonnements non ionisants.

Suite au courrier de Mme Bardin Arigoni du 20 avril 2009, la Commission de contrôle de gestion prend note que les évaluations relatives à la Genève internationale et l'orientation professionnelle débiteront en priorité, alors que les deux autres thématiques seront traitées ultérieurement.

Afin d'effectuer un suivi régulier des mandats et de préciser d'éventuels éléments utiles à leur bonne réalisation, la Commission de contrôle de gestion constituera des délégations ad hoc dont la composition vous sera communiquée prochainement. Ces délégations informeront régulièrement la commission de l'avancée des travaux et lui soumettront les éventuels choix à opérer tout au long des mandats susmentionnés.

En nous réjouissant par avance de notre future collaboration et des résultats qui en découleront, nous vous prions d'agréer, Madame la présidente, nos salutations distinguées.

Francis Walpen  
vice-président

Alain Charbonnier  
président

Copie : M. David Hiler, président du Conseil d'Etat

## 8.7 Liste des membres de la CEPP

### Présidence :

Gabriella BARDIN ARIGONI (jusqu'au 30.7.09)	Chargée de cours, ancienne Secrétaire générale suppléante du Département fédéral de l'intérieur (DFI)
Isabelle TERRIER (depuis le 1.8.09)	Avocate

### Membres :

Allen ADLER (depuis le 1.5.09)	Directeur d'entreprise
Sylvie ARSEVER (depuis le 18.11.09)	Journaliste
Diane BLANC (depuis le 1.5.09)	Responsable «grands comptes» dans une multinationale
Jean-Michel BONVIN	Professeur de sociologie (HES-SO: eesp)
Mathilde BOURRIER (depuis le 18.11.09)	Professeur de sociologie (UniGE)
Cécile CRETOL RAPPAZ	Responsable de la communication d'une grande entreprise
Alexandre FLUCKIGER	Professeur de droit
Gilles GARDET	Architecte-aménagiste
Hans Peter GRAF	Consultant en citoyenneté et sur le vieillissement
Michel JACQUET	Consultant, anc. Administrateur et gestionnaire d'entreprise
David MARADAN	Directeur d'une société privée, Chargé de cours
Laurence SEFERDJELI MAILLEFER (depuis le 1.5.09)	Professeur en science de l'éducation (HES-SO: heds)
Anni STROUMZA	Architecte-urbaniste
Georges TISSOT	Secrétaire syndical
Frédéric VARONE (jusqu'au 31.10.09)	Professeur de science politique
Michel VUILLE	Sociologue

## 8.8 *Liste des rapports*

### A. Rapports d'évaluation

(NB: lorsque le rapport n'est pas réalisé en autosaisine, le mandant est précisé)

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. Sur mandat conjoint du Conseil d'Etat et de la Commission des finances, 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 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. Sur mandat du Conseil d'Etat, 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. Sur mandat de la Commission de contrôle de gestion, 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. Sur mandat de la Commission de contrôle de gestion, décembre 2004.
16. **Lutte contre l'exclusion:** évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion. Sur mandat du Conseil d'Etat, septembre 2005.
17. **Formation professionnelle:** évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.
18. **Formation continue:** évaluation du chèque annuel de formation. Sur mandat du Conseil d'Etat, octobre 2006.
19. **Protection de la jeunesse:** évaluation de la mise en œuvre de la Convention de la Haye sur l'adoption internationale, novembre 2006.
20. **Déductions fiscales II:** politique cantonale en matière de taxation des contribuables indépendants: évaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement, janvier 2007.
21. **Marché du travail:** évaluation de la politique de réglementation du marché du travail. Partie I : contrôles par les commissions paritaires, mars 2008.
22. **Transparence administrative:** évaluation des dispositions légales concernant l'accès aux documents et l'information du public (LIPAD), octobre 2009.

#### B. Autres documents

23. **Intégration des étrangers:** étude de faisabilité de l'évaluation de la loi sur l'intégration des étrangers. Sur mandat du Conseil d'Etat, avril 2007.
24. **Marché du travail:** réponse aux critiques de l'UAPG sur l'évaluation de la politique de réglementation du marché du travail (Partie I). Sur mandat de la Commission de contrôle de gestion, janvier 2009.
25. **Planification sanitaire:** constats tirés de l'étude de faisabilité, septembre 2009.

Ces documents sont téléchargeables sur le site [www.ge.ch/cepp](http://www.ge.ch/cepp).

\*\*\*\*\*