

*Date de dépôt: 7 avril 2011*

# **Rapport**

## **d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques pour l'année 2010**

### **Table des matières:**

<i>1</i>	<i>Message de la présidente</i> .....	<i>2</i>
<i>2</i>	<i>Evaluations terminées et en cours</i> .....	<i>4</i>
<i>3</i>	<i>Suivi des recommandations</i> .....	<i>8</i>
<i>4</i>	<i>Valorisation des résultats</i> .....	<i>9</i>
<i>5</i>	<i>Activités de la CEPP en 2010</i> .....	<i>11</i>
<i>6</i>	<i>Comptes</i> .....	<i>14</i>
<i>7</i>	<i>Annexes</i> .....	<i>16</i>

## 1 Message de la présidente

La CEPP a eu 15 ans en 2010. Une année particulièrement active, puisque la CEPP a publié trois rapports d'évaluation et adopté trois études de faisabilité.

Deux des trois évaluations publiées cette année (protection de l'air, chèque annuel de formation) ont fait l'objet d'un accueil positif de la part des autorités. Les propositions de la CEPP concernant la politique de protection de l'air constituent une base pertinente et appréciée pour l'élaboration du prochain plan de mesures d'assainissement de l'air (plan OPair) et d'un nouveau règlement sur la protection de l'air. De même, dans le domaine de la formation continue, le deuxième rapport sur le chèque annuel de formation a fait l'objet d'une bonne attention. Dans ce domaine, la CEPP a pu constater que les recommandations issues de rapports précédents ont été mises en œuvre avec profit au sein de l'administration.

En revanche, le deuxième rapport de la CEPP sur la politique de réglementation du marché du travail a suscité une critique véhémente de la part du Département de la solidarité et de l'emploi, à tel point que celui-ci a requis une nouvelle expertise, confiée à la Haute école de gestion. Or, les résultats de cette expertise ont corroboré les observations de la CEPP. Le sérieux de la méthodologie et la solidité de l'analyse menée par la CEPP n'ont pas été remis en question. De fait, l'expert mandaté a recouru à une méthodologie semblable à celle adoptée par la CEPP et son mandataire, l'Observatoire universitaire de l'emploi.

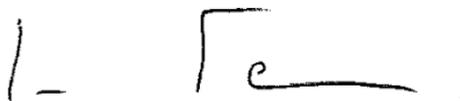
Parallèlement aux trois évaluations publiées cette année, la CEPP a travaillé en 2010 les quatre sujets confiés par la Commission de contrôle de gestion en 2009: la politique de l'orientation et de l'information professionnelle pour les jeunes en rupture de formation, la loi sur la Genève internationale, la protection contre le bruit, ainsi que la formation des policiers. Autant de sujets concentrant de nombreux enjeux pour le canton de Genève et qui, de ce fait, demeureront d'une grande actualité dans les mois à venir.

Au cours de l'année 2010, la CEPP a fait l'expérience de collaborations constructives avec les responsables et services concernés par les évaluations, en particulier au sein des départements de l'instruction publique (DIP) et de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE). De même, elle a vu ses relations se renforcer avec les autorités, en particulier avec la Commission de contrôle de gestion dans le cadre des mandats précités. Mais elle s'est également, comme par le passé, heurtée à des refus de la part des autorités concernées par les études engagées. Ainsi, les travaux relatifs à la Genève

internationale ont-ils été retardés suite au refus du Conseil d'Etat (jusqu'en janvier 2011) de remettre certains documents utiles à l'évaluation.

Sur la base des différentes évaluations terminées ou en cours, la CEPP constate que les politiques publiques, qu'elles soient bien dotées ou non, génèrent des coûts de coordination importants, en particulier dans le cas de politiques multisectorielles. Une attention particulière doit donc être accordée au suivi des politiques publiques et, d'une manière générale, il apparaît nécessaire de renforcer le pilotage des politiques publiques au niveau de leur mise en œuvre. Il faut en outre davantage de transparence et davantage de communication entre les services de l'Etat.

Du point de vue institutionnel, force est de constater que l'évaluation des politiques publiques est désormais une pratique bien ancrée dans le canton de Genève, quand bien même celle-ci reste par moment mal comprise ou peu visible. En 2010, lors d'une audition menée par l'assemblée constituante et réunissant toutes les instances de contrôle, la CEPP a suggéré de rattacher la fonction d'évaluation à la Cour des comptes. Cette option a été adoptée par l'Assemblée constituante lors de ses débats en séance plénière. La CEPP salue cette orientation, qui apporterait une réponse claire à la question de la réorganisation des instances de contrôle. Dans l'intervalle, la CEPP poursuit sa mission avec détermination et engagement.



Isabelle Terrier

## 2 Evaluations terminées et en cours

### 2.1 *Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail*

Suite à son rapport de 2008 sur les contrôles effectués par les commissions paritaires, la CEPP a publié en mai 2010 un deuxième rapport sur la réglementation du marché du travail. Il s'agissait d'une autosaisine. Ce deuxième rapport a porté sur les contrôles effectués par l'Etat et établi, sur la base des résultats de l'enquête suisse sur les salaires (années 2006, 2004 et 2002), une estimation de la sous-enchère salariale potentielle dans les secteurs où l'établissement d'une telle statistique était possible (gros-œuvre, second-œuvre, métallurgie). Le niveau des salaires a également été analysé dans les secteurs dépourvus de convention collective au moment de l'enquête (hôtellerie-restauration, nettoyage, mécatronique). Cette analyse a été confiée à l'Observatoire universitaire de l'emploi.

Le rapport a été présenté aux députés et à la presse le 19 mai 2010. Le résumé de l'évaluation est reproduit en annexe.

Ce deuxième rapport de la CEPP a été mal accueilli par le Département de la solidarité et de l'emploi (DSE) qui en a rejeté les conclusions arguant de déficits méthodologiques. M. le Conseiller d'Etat François Longchamp a dès lors sollicité une nouvelle expertise qu'il a confiée au Professeur José Ramirez de la Haute école de gestion (HEG) à Genève. Le mandat consistait à produire une deuxième estimation du niveau de sous-enchère salariale dans les secteurs analysés par la CEPP, mais basée sur les années 2002 et 2008. A sa demande, la CEPP a mis à disposition l'ensemble des documents requis par M. José Ramirez. Les résultats de cette deuxième expertise, publiés en automne, ont corroboré les observations de la CEPP. Au vu de cette expertise, il est apparu que les critiques relatives à la méthodologie utilisée par la CEPP étaient sans fondement, M. José Ramirez ayant d'ailleurs pris des options similaires.

### 2.2 *Evaluation de la politique de protection de l'air*

En septembre 2010, la CEPP a publié son rapport d'évaluation sur la politique de protection de l'air.

Cette évaluation en autosaisine s'est concentrée sur les processus d'élaboration et de suivi des mesures de protection de l'air (plan de mesures OPair). Elle s'est intéressée 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 a également examiné de quelle manière s'opérait le suivi des réalisations, des résultats et des impacts. Elle a comparé la politique genevoise aux politiques menées dans d'autres cantons (Berne,

Vaud, Zurich, Bâle et Zurich) et présenté l'avis des organisations représentant les publics concernés par les mesures de protection de l'air dans le canton de Genève.

Le rapport a été présenté aux députés et à la presse le 8 septembre. Le résumé de cette évaluation est reproduit en annexe.

Cette évaluation a été réalisée à un moment opportun, car le plan de mesures OPair est arrivé à échéance en 2010 et le Conseil d'Etat doit désormais adopter un nouveau plan de mesures pour les quatre prochaines années. A ce titre, le rapport d'évaluation a fait l'objet d'un accueil favorable de la part du Département de la sécurité, de la police et de l'environnement. M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Isabel Rochat a invité la CEPP à lui présenter ses conclusions et ses recommandations, lesquelles sont actuellement reprises par le département. Un projet de révision du règlement sur la protection de l'air, basé sur les recommandations de la CEPP, est en cours d'élaboration.

### ***2.3 Deuxième évaluation du Chèque annuel de formation (CAF)***

La CEPP a publié en novembre 2010 son rapport d'évaluation du chèque annuel de formation, répondant ainsi au mandat confié par le Conseil d'Etat.

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.

La deuxième évaluation avait pour principal objectif d'évaluer la pertinence des mesures prises en regard des recommandations émises lors de la première évaluation. La plupart de ces mesures ayant été mises en œuvre en 2009, il était en effet prématuré d'en apprécier les effets auprès des publics visés. Le résumé de l'évaluation est reproduit en annexe.

Le rapport d'évaluation a été très bien accueilli par l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue. Il a été présenté aux partenaires sociaux représentés dans la sous-commission du Conseil interprofessionnel pour la formation (CIF) chargée du développement de la formation continue dans le canton de Genève. Le Conseil d'Etat ne s'est pour le moment pas exprimé sur ce rapport.

### ***2.4 Genève internationale***

La CEPP a été mandatée par la CCG pour évaluer la loi sur la Genève internationale (A 2 65) en février 2009. Les travaux ont débuté en septembre 2009 et l'étude de faisabilité a été acceptée par la CCG en juin 2010. Le mandat de la CCG porte sur la mise en œuvre et l'efficacité de la LGI.

Cependant, les travaux d'évaluation n'ont pas pu avancer normalement pour plusieurs raisons. En juin 2010, le Conseil d'Etat a demandé à la CEPP de suspendre ses travaux dans l'attente de son rapport au Grand Conseil sur les priorités de la politique cantonale de soutien à la Genève internationale, ce dernier devant répondre à une partie des questions d'évaluation contenues dans l'étude de faisabilité. D'entente avec la CCG, la CEPP a donc retardé le début de ses travaux. Le Conseil d'Etat a également refusé de fournir à la CEPP les procès-verbaux des séances des instances cantonales en charge de la Genève internationale : groupe interdépartemental aux affaires internationales (GIAI), commission consultative (CC), groupe permanent conjoint Confédération-Canton (GPC) et notes d'alertes du délégué à la Genève internationale (DGI). Le Conseil d'Etat a motivé son refus en arguant notamment que la transmission des documents concernés pouvait nuire aux relations internationales de la Suisse. En juillet, la CEPP a informé la CCG de cette situation. Dans ce contexte, la CCG a décidé en septembre de demander, pour le compte de la CEPP, les documents nécessaires au Conseil d'Etat. Sans réponse du Conseil d'Etat, la CCG a relancé ce dernier en décembre. Enfin, la CEPP n'a pas pu s'appuyer sur le rapport d'activité quadriennal portant sur le délégué à la Genève internationale, le GIAI et la commission consultative tel qu'il est prévu à l'article 2 alinéa 6 de la LGI et qui aurait dû être disponible fin 2009. Après avoir connu d'importants retards, ce rapport a été intégré dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la Genève internationale (RD 852). Il a finalement été rendu public le 11 novembre 2010. Contrairement aux affirmations du Conseil d'Etat, ce rapport ne permet toutefois pas de compenser l'absence d'accès aux procès-verbaux ni n'apporte de réponses précises et complètes aux questions d'évaluation.

Dans ce contexte et en accord avec la CCG, la CEPP a commencé la rédaction d'un rapport intermédiaire qui devrait être remis à la CCG en avril 2011.

## ***2.5 Jeunes en rupture de formation***

En 2009, la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil a donné pour mandat à la CEPP d'évaluer la politique de l'orientation professionnelle en faveur des jeunes 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.

Au cours des dernières années, cette problématique a suscité une attention croissante de la part des pouvoirs publics. A Genève, un grand nombre d'initiatives ont été lancées par différents acteurs: Etat, communes, associations. Une politique 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 démarche 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 (EQIP) dont la mission est d'assurer la continuité des actions fournies aux jeunes en rupture de formation pour leur qualification.

Sur la base de son étude de faisabilité, approuvée par la Commission de contrôle de gestion en septembre 2010, la CEPP a démarré les travaux d'évaluation en octobre 2010.

Dans le cadre de cette évaluation, la CEPP a initié une collaboration avec le Service de la recherche en éducation (SRED), lequel prend en charge l'analyse des données quantitatives en lien notamment avec la banque de données scolaire. La remise du rapport final est prévue pour le dernier trimestre 2011.

## ***2.6 Protection contre le bruit***

La CEPP a reçu de la CCG, en février 2009, le mandat de réaliser une évaluation de la mise en œuvre des dispositions de protection contre le bruit et les rayonnements non ionisants. Les travaux ont débuté en juin 2010 et l'étude de faisabilité a été transmise à la CCG pour approbation en décembre 2010. En raison du nombre important de facteurs de bruit et en raison du caractère limité de ses ressources, la CEPP a proposé de limiter l'étude au bruit routier et au bruit de voisinage, y compris le bruit des établissements publics. La CEPP a également proposé de ne pas traiter des rayonnements non ionisants dans la même évaluation. La remise du rapport final est prévue pour fin 2011.

## ***2.7 Formation de la police***

L'évaluation de la politique de formation de la police figure parmi les quatre mandats confiés à la CEPP par la CCG en 2009. Les questions posées concernent principalement l'adéquation de la formation avec les missions de la police genevoise et s'intéressent également à la sensibilisation des policiers à l'éthique et aux droits humains. La CEPP a formé un groupe de travail en vue de préparer une étude de faisabilité. Au cours de l'automne 2010, plusieurs entretiens et auditions ont été réalisés avec des responsables et des experts du domaine. L'étude de faisabilité sera remise à la CCG durant le premier semestre 2011.

### 3 Suivi des recommandations

Le suivi des recommandations devrait être 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. Concernant ce rapport, la CEPP a été auditionnée par la Commission de contrôle de gestion au mois de novembre.

En outre, la deuxième évaluation du chèque annuel de formation a également permis à la CEPP d'apprécier le suivi des recommandations faites lors de la première évaluation et lors de l'évaluation de la politique de préformation pour les publics non francophones (voir le résumé de l'étude en annexe).

Enfin, au cours de l'année 2010, la CEPP a eu l'occasion à diverses reprises de constater une évolution positive en matière de transparence administrative, sujet auquel la CEPP avait consacré un rapport d'évaluation en 2009. Les actions menées par le Bureau des préposées à la protection des données et à la transparence sont au diapason des recommandations faites par la CEPP en faveur de l'instauration d'une authentique culture de la transparence au sein des entités relevant de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (LIPAD).

## 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>1</sup>. Cette procédure répond à la préoccupation de démocratisation de l'évaluation et est en phase avec les standards de la société suisse d'évaluation (SEVAL). En effet, une des raisons d'être de l'évaluation des politiques publiques est d'informer et d'alimenter le débat sur la conduite des affaires publiques. La valorisation des résultats contribue également à faire connaître les enjeux de l'évaluation et, partant, la nécessité d'évaluer les activités de l'Etat.

Entre 140 et 300 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.

Depuis 2010, les conférences de presse de la CEPP sont précédées d'une présentation destinée aux députés des commissions de contrôle de gestion et des finances ainsi que des membres de commission intéressés par la politique évaluée. La CEPP suit en cela la pratique de la Cour des comptes. Cette pratique vise notamment une plus grande appropriation des résultats d'évaluation par les députés intéressés. Elle permet en outre des échanges constructifs et donne l'occasion de répondre directement et efficacement aux questions posées.

### 4.1 Présentation des rapports et échanges avec les membres de l'Exécutif

- 14 avril Rencontre avec M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Isabel Rochat au sujet de l'évaluation de la politique de protection de l'air et des nouveaux mandats de la Commission de contrôle de gestion relevant du département de la sécurité, de la police et de l'environnement (DSPE).
- 18 août Rencontre avec M. le Conseiller d'Etat David Hiler concernant le fonctionnement de la CEPP en lien avec la nouvelle loi sur les commissions officielles (cf. 5.6).
- 19 août Rencontre avec M<sup>me</sup> la Conseillère d'Etat Isabel Rochat au sujet de l'évaluation de la politique de protection de l'air.

---

<sup>1</sup> La liste des rapports de la CEPP est annexée.

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

- 8 mars Rencontre de suivi avec M. Francis Walpen (président) et M. Eric Stauffer (vice-président).
- 7 juin Présentation du rapport d'activité 2009.
- 11 nov. Présentation des résultats de l'évaluation de la réglementation du marché du travail (parties II et III).
- 7 déc. Rencontre de suivi avec M. Eric Stauffer (président) et M. Antoine Droin (vice-président).

#### **4.3 *Présentation des rapports aux députés du Grand Conseil***

- 19 mai. Présentation des résultats de l'évaluation de la réglementation du marché du travail (parties II et III).
- 8 Sept. Présentation des résultats de l'évaluation de la politique de protection de l'air.

#### **4.4 *Echanges avec l'Assemblée constituante***

- 15 avril Audition par la Commission «les trois pouvoirs» au sujet des instances de contrôle.

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

- 10 mai Rencontre de coordination et d'échange d'expériences.
- 11 juin Rencontre de coordination et d'échange d'expériences.

#### **4.6 *Echanges avec la Préposée cantonale à la protection des données et à la transparence***

- 5 mars Discussion autour des résultats de l'évaluation de la loi sur l'accès aux documents et de la transparence (LIPAD).

#### **4.7 *Présentation des résultats aux médias (revue en annexe)***

- 19 mai Présentation des résultats de l'évaluation de la réglementation du marché du travail (parties II et III). Conférence de presse.
- 8 sept. Présentation des résultats de l'évaluation de la politique de protection de l'air. Conférence de presse.
- 24 nov. Présentation des résultats de l'évaluation du chèque annuel de formation. Communiqué de presse.

#### **4.8 *Autres présentations***

- 15 avril Présentation des travaux de la CEPP aux étudiants de Science politique du Prof. Frédéric Varone.

- 29 avril Rencontre avec le Groupe pour le développement de la politique de formation continue (sous-commission du Conseil interprofessionnel pour la formation).
- 27 sept. Présentation des résultats de l'évaluation de la politique de protection de l'air à la Commission de suivi OPair.
- 23 nov. Présentation des résultats de la deuxième évaluation du chèque annuel de formation au Groupe pour le développement de la politique de formation continue (sous-commission du Conseil interprofessionnel pour la formation).
- 20 déc. Présentation de l'étude de faisabilité concernant la politique d'information et d'orientation professionnelle pour les jeunes en rupture de formation au groupe de pilotage EQIP.

## 5 Activités de la CEPP en 2010

### 5.1 Séances et missions

Au cours de l'année 2010, la commission s'est réunie à 11 reprises en séance plénière. Le Bureau a tenu 14 séances. Les groupes de pilotage des évaluations ont effectué 53 séances de travail.

Les membres de la commission ont effectué 897 heures de sous-commissions et 358 heures de plénum. Ils ont aussi réalisé 17 entretiens individuels et consacré 96.5 heures à des mandats internes.

### 5.2 Membres

La CEPP était au complet durant toute l'année 2010 (voir la liste des membres en annexe).

Plusieurs membres ainsi que la présidente, Mme Isabelle Terrier, ont été assermentés par M. le Conseiller d'Etat David Hiler, le 26 janvier.

### 5.3 Secrétariat

Pour la réalisation des évaluations, deux évaluateurs professionnels (2 EPT), engagés selon des contrats d'une durée limitée à 8 ans<sup>2</sup> (agents spécialisés), soutiennent les travaux de la commission.

---

<sup>2</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 (D 1 10).

Arrivé au terme de son mandat, M. Christophe Kellerhals a quitté sa fonction de secrétaire permanent le 31 mai 2010. La CEPP le remercie ici chaleureusement pour le travail qu'il a accompli durant ces huit années.

M. Hugues Balthasar, engagé comme évaluateur en mars 2009, a repris le poste de secrétaire permanent le 1<sup>er</sup> juin 2010, date à laquelle M. Michel Berclaz lui a succédé en tant qu'évaluateur (adjoint scientifique).

Grâce au soutien du Département des finances, deux stagiaires diplômées ont été engagées pour soutenir le secrétariat dans ses missions. Il s'agit de M<sup>me</sup> Joëlle Martinoya (du 1<sup>er</sup> juillet 2009 au 15 mars 2010) et de M<sup>me</sup> Elsa Kurz (depuis le 7 juin 2010). Les stages ont une durée maximale de 12 mois.

Il manque toujours au secrétariat un commis administratif 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.

#### 5.4 Mandats

En 2010, quatre mandats ont été réalisés par des partenaires extérieurs pour un montant total de 34 760 francs.

•	Analyse de la banque de données du CAF	Eco'Diagnostic	21 610.—
•	Enquête «Jeunes en rupture de formation»	Ressources	9 950.—
•	Analyse de la banque de données EQIP	Service de la recherche en éducation (DIP)	3 200.—

### 5.5 Coût des rapports

Les évaluations se déroulent le plus souvent sur plusieurs exercices. Voici le coût final des rapports publiés en 2010 :

	<i>Mandats externes</i>	<i>Commissaires</i>	<i>Total</i>
Marché du travail (partie II et III)	3 600	13 485	17 085
	21%	79%	100%
Evaluation de la politique de protection de l'air	56 196	24 402	80 598
	70%	30%	100%
Chèque annuel de formation	21 600	11 115	32 715
	66%	34%	100%

### 5.6 Assimilation de la CEPP à une commission officielle

Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les commissions officielles le 1<sup>er</sup> décembre 2009 (A 2 20), le Conseil d'Etat a édicté un règlement d'application (A 2 20.01) entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010. Ce règlement assimile explicitement la CEPP à une commission officielle et précise son rattachement au département des finances (art. 2). Il ne qualifie cependant pas la nature de ce rattachement, ce qui a entraîné certaines difficultés de mise en œuvre eu égard au principe d'indépendance de l'évaluation des politiques publiques. En vue de l'application du nouveau règlement, la CEPP a rencontré M. le Conseiller d'Etat David Hiler en août. Lors de cette séance, puis dans un courrier daté du 10 septembre, le Magistrat a reconnu la nécessité de l'indépendance de la CEPP dans la réalisation de ses missions et indiqué que ce principe n'était pas remis en cause par loi sur les commissions officielles, ni par son règlement d'application.

## 6 Comptes

En 2010, la CEPP a utilisé 73% du budget mis à sa disposition. L'exercice se termine ainsi sur un solde positif de 218 215 francs, pour un budget de 803 283 francs.

Ce solde positif s'explique principalement par une faible utilisation du budget dédié aux dépenses générales (ligne 31), en particulier en ce qui concerne les mandats d'études par des tiers (Tableau 1). Les motifs sont les suivants:

- Les mandats externes prévus dans le cadre du mandat sur la Genève internationale n'ont pas pu être lancés dans les délais en raison d'une suspension des travaux demandée par le Conseil d'Etat;
- La CEPP a passé une partie de l'année 2010 à finaliser deux rapports (étude sur la protection de l'air et étude sur le marché du travail) sans recourir à de nouveaux mandats externes. A ce titre, le calendrier des études peut connaître des variations plus ou moins importantes en fonction des difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre des études, ainsi que des délibérations en séance plénière. Ces variations ne sont pas toujours prévisibles au moment de l'élaboration du budget;
- Un mandat d'étude partiellement réalisé en 2010 sera comptabilisé intégralement dans le budget 2011 et n'apparaît par conséquent pas dans les comptes 2010;
- Enfin, la CEPP a mené en 2010 deux études de faisabilité lesquelles, en principe, ne génèrent pas ou peu de mandats externes.

Tableau 1 : Budget de fonctionnement

	Mandats externes	Jetons	Personnel	Ass. sociales	Caisse de pension	Dépenses générales*	Sous-total	Autres charges**	TOTAL
<b>2010</b>									
Budget	206'800	189'398	264'036	34'585	28'419	9200	732'438	70'845	803'283
Comptabilisé	34'760	146'137	274'672	30'600	33'247	12'059	531'475	53'592	585'067
Solde	172'040	43'261	-10'636	3'985	-4'828	-2'859	200'963	17'252	218'215
<b>2009</b>									
Budget	192'267	189'398	261'295	34'373	30'571	16'438	724'342	42'811	767'153
Comptabilisé	116'857	133'182	260'139	26'187	31'505	5'344	573'214	55'029	628'243
Solde	75'410	59'602	1'156	8'186	-934	11'094	154'514	-15'604	138'910
<b>2008</b>									
Budget	200'300	191'340	257'405	34'250	30'400	20'207	733'902	1'400	735'302
Comptabilisé	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	729'533	33'606	763'139
Comptabilisé	76'755	140'789	252'147	27'291	32'545	13'467	542'994	1'062	544'056
Solde	123'245	49'651	3'454	6'579	-1'719	6'136	187'346	31'737	219'083
<b>2006</b>									
Budget	197'402	200'850	241'040	33'500	28'580	17'824	719'196	1'936	721'132
Comptabilisé	142'725	149'260	258'698	29'680	32'545	8'567	621'475	1'264	622'739
Solde	54'677	51'590	-17'658	3'820	-3'965	9'257	97'721	672	98'393

\* sans les mandats externes

\*\*Toutes les autres charges: reports de crédits, imputations internes, etc.

## 7 Annexes

### Table

7.1	<i>Fonctionnement.....</i>	17
7.2	<i>Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail (parties II et III) - Résumé.....</i>	18
7.3	<i>La protection de l'air à Genève: évaluation de l'élaboration et du suivi du plan OPair 2003-2010 - Résumé .....</i>	21
7.4	<i>Chèque annuel de formation: deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat - Résumé.....</i>	26
7.5	<i>Revue de presse sélective .....</i>	29
7.6	<i>Liste des membres de la CEPP.....</i>	31
7.7	<i>Liste des rapports .....</i>	32

## 7.1 *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.

*Méthodes:* 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.

*Coordination:* 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.

## **7.2 Evaluation de la politique de réglementation du marché du travail (parties II et III) - Résumé**

Dans un contexte d'ouverture du marché de l'emploi à la main d'œuvre européenne, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques s'est intéressée à la capacité de contrôle et de réglementation du marché du travail en vigueur sur le territoire genevois.

Précisons d'emblée que l'intervention de l'Etat a toujours été considérée en Suisse comme subsidiaire en matière de relations du travail. Avec la libre circulation des personnes, introduite progressivement depuis juin 2002, une commission tripartite (le Conseil de surveillance du marché de l'emploi) est chargée d'observer le marché du travail et de prendre des mesures en cas de sous-enchère salariale abusive et répétée (art.18 et suivants de la loi sur l'inspection et les relations du travail). Précisons également que le niveau général des salaires n'a pas diminué depuis l'ouverture du marché du travail, de même que la grande majorité des salaires se situent au-dessus des valeurs minimales inscrites dans les conventions collectives.

Après un rapport publié en mai 2008 sur les contrôles des commissions paritaires (les partenaires sociaux: associations patronales et syndicales), le présent rapport est consacré aux contrôles effectués sur l'initiative de l'Etat ou à la demande de la commission tripartite. Ceci de manière à compléter l'information sur l'ensemble des activités de réglementation.

Au terme des enquêtes réalisées, il apparaît que:

- entre 2004 et 2008, les sept à huit inspecteurs de l'OCIRT ont effectué chaque année de 138 à 198 contrôles des conditions de travail et de salaires en usage dans les entreprises;

- les entreprises en infraction au moment de leur demande d'attestation pour les marchés publics doivent se mettre en conformité avec les conditions de travail et de salaires en usage avant de recevoir l'attestation. Concernant les travailleurs détachés, les infractions sont sanctionnées par des amendes, voire par une interdiction d'offrir ses services sur le territoire suisse;
- les améliorations proposées par l'OCIRT ont été acceptées par le CSME: une nouvelle méthodologie de constat des usages, une plus grande autonomie en matière d'observation de sous-enchère, une mise à jour plus régulière des usages;
- lors de la dénonciation au plan national de la convention collective du secteur principal de la construction (gros-œuvre), le salaire minimum de référence a pu être maintenu à Genève.

Toutefois, on constate également que pendant la période observée (2004-2008):

- le CSME n'a proposé aucune mesure contraignante qui permette d'augmenter significativement le nombre de secteurs où de nouveaux «usages» sont définis (conditions de travail et de prestations sociales) pour les marchés publics, le recrutement de travailleurs extra-européens et les travailleurs détachés par des entreprises étrangères;
- le CSME a suspendu la mise à jour des usages pendant plus de quatre ans (de 2003 à octobre 2007), bien qu'une nouvelle méthodologie ait été validée en avril 2005;
- sur les sept enquêtes d'observations de sous-enchères lancées par le CSME pendant la période observée, suite à des plaintes, seules trois enquêtes concernaient des secteurs d'activités entiers (et non pas quelques entreprises). Deux de ces enquêtes ont donné lieu à la mise en place d'un contrat-type de travail à salaire impératif (CTT). Aucune enquête d'observation de sous-enchère n'a été demandée par le CSME en 2007;
- le dispositif de contrôle n'agit pas sur l'ensemble du marché du travail. En effet, 62% des entreprises (52% des travailleurs) du secteur privé ne sont ni soumises à des conventions collectives, ni contrôlées dans le cadre des marchés publics. Lorsqu'elles n'engagent pas de personnel extra-européen, elles ne sont pas visées par les contrôles.

La CEPP a également constaté qu'aucune information statistique sur la sous-enchère salariale n'était publiée. Le terme de "sous-enchère salariale" génère toutefois des débats sur son interprétation. La CEPP a donc opté pour un autre indicateur: la proportion de travailleurs dont le salaire est inférieur aux salaires minimums conventionnels (SMC) dans une branche, c'est-à-dire rémunérés en dessous du salaire minimum inscrit dans une convention collective ou des usages. Il est aussi question dans ce rapport de "bas-salaires", lorsqu'il n'y a aucun salaire minimum obligatoire. Un salaire minimum en vigueur dans un secteur proche est alors utilisé comme valeur comparative.

La CEPP a donc chargé l'Observatoire universitaire de l'emploi de l'Université de Genève (OUE), qui est membre de l'Observatoire genevois du marché du travail (OGMT), d'établir une statistique des salariés en-dessous du SMC. L'OUE a utilisé les données issues de l'enquête suisse sur la structure des salaires, réalisée tous les deux ans par l'Office fédéral de la statistique. Les résultats montrent une proportion non-négligeable de salariés en-dessous du SMC dans les six secteurs analysés (dernières données disponibles: octobre 2006):

- dans le gros-œuvre, la proportion de salariés en-dessous du SMC s'élève à 16,2% des employés qualifiés (CFC), alors qu'elle est moins forte pour les employés moins qualifiés (6,2% et 7,3%);
- dans le second-œuvre et la métallurgie du bâtiment, la proportion de salariés en-dessous du SMC s'élève à 8,3% des employés qualifiés (CFC);
- dans la métallurgie du bâtiment, on relève qu'une entreprise sur cinq mentionne des salaires situés en-dessous du minimum conventionnel;
- dans les secteurs analysés où il n'y a pas de salaire minimum, les bas salaires sont présents dans les proportions suivantes: au moins 15% des employés au bénéfice d'un CFC dans l'hôtellerie-restauration, au moins 20% des employés sans formation dans l'hôtellerie-restauration, 8,3% des employés dans les entreprises de nettoyage de moins de 16 employés, 10% dans les entreprises de nettoyage de 16 employés et plus, et au moins 10% des employés, toutes formations confondues, dans la mécatronique.

Au vu de ces constats et de ces données, la CEPP estime que le dispositif de surveillance doit être renforcé par les mesures contenues dans les recommandations suivantes.

## **Recommandations de la CEPP:**

- 1) Etablir périodiquement la situation sur les salaires à Genève.
- 2) Définir un seuil d'alerte, relatif à la proportion de salariés en-dessous du SMC observée dans les statistiques, à partir duquel une enquête est automatiquement effectuée par l'OCIRT ou l'OGMT.
- 3) Publier régulièrement les chiffres concernant l'évolution de la proportion de salariés en-dessous du SMC.
- 4) Etablir les usages dans chaque secteur d'activité.
- 5) Mettre à jour les usages tous les deux ans.
- 6) Inscrire la mise à jour des usages dans le règlement RIRT.
- 7) Augmenter significativement le nombre de contrôles annuels effectués par l'OCIRT dans les entreprises (sur place).
- 8) Contrôler que les employeurs contrevenants sont mis en garde et sanctionnés.
- 9) Saisir systématiquement dans la base de données Tango tous les comptes rendus des contrôles effectués.
- 10) Faire un suivi périodique des infractions et sanctions.

### **7.3 *La protection de l'air à Genève: évaluation de l'élaboration et du suivi du plan OPair 2003-2010 - Résumé***

#### **Situation initiale**

La pollution de l'air nuit à la santé. Elle est associée à une diminution de la fonction pulmonaire, ainsi qu'à l'apparition d'affections respiratoires et de problèmes cardiovasculaires. En Suisse, on estime que la pollution atmosphérique est la cause de 3'700 décès prématurés par an. La pollution de l'air cause également des dégâts à l'enveloppe des bâtiments, dont les monuments historiques, générant des coûts importants pour la collectivité. Elle nuit par ailleurs à la faune et à la flore.

Malgré une amélioration sensible de la qualité de l'air au cours des vingt dernières années, la pollution atmosphérique demeure excessive dans les agglomérations. A Genève, les immissions de dioxydes d'azote (NO<sub>2</sub>), de particules fines (PM<sub>10</sub>) et d'ozone (O<sub>3</sub>) dépassent régulièrement les valeurs limites fixées dans l'ordonnance fédérale sur la protection de l'air (OPair). Le Service de protection de l'air ne constate pas d'amélioration significative depuis le début des années 2000.

L'ordonnance fédérale sur la protection de l'air prévoit que les cantons établissent un plan d'assainissement de l'air (plan de mesures) lorsque les valeurs limites d'immissions sont dépassées. Ce plan complète ainsi les mesures de limitation préventive des émissions (normes d'émissions) définies dans l'OPair. A ce titre, le plan de mesures constitue un élément important de la politique de protection de l'air. Il fait l'objet de la présente évaluation.

Après un premier plan de mesures couvrant la période 1991-2002, le canton de Genève s'est doté en 2003 d'un nouveau plan de mesures pour la période 2003-2010. Ce plan a été révisé en 2008. Suite à une étude de faisabilité, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a décidé de l'évaluer sous l'angle de son processus d'élaboration et du suivi des mesures. Cette évaluation intervient au terme du plan actuel.

### **Objectifs d'évaluation**

D'entente avec le Conseil d'Etat, la CEPP s'est fixée pour objectif d'examiner comment l'Etat de Genève procède dans l'élaboration des mesures. Elle s'est intéressée à la répartition des compétences, à l'organisation, aux 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. Elle s'est également intéressée à la mise en œuvre des mesures et à l'appréciation qu'en font les parties prenantes (bénéficiaires et destinataires des mesures) dans les domaines de la mobilité, du logement, de l'environnement et de la santé. La CEPP a enfin souhaité confronter l'expérience genevoise avec les expériences d'autres cantons (Zurich, Berne, Bâle et Vaud).

### **Une organisation par délégation**

Le règlement sur la protection de l'air transpose au plan cantonal les dispositions de l'OPair. Concernant l'activité de contrôle relative à la limitation préventive des émissions, les compétences sont réparties entre différents services de l'administration en fonction du type d'installations à contrôler. En matière d'assainissement de l'air, le règlement sur la protection de l'air définit une organisation par délégation. L'élaboration et le suivi du plan sont confiés au Service de protection de l'air qui, dans cette tâche, doit s'assurer la collaboration des services concernés de l'administration cantonale et des communes. Il assume cette tâche en collaboration avec une commission de suivi représentant, au sein de l'administration, les domaines d'intérêt pour la politique de protection de l'air.

## **Un plan de mesures pas toujours maîtrisé pour des raisons organisationnelles**

Le processus d'élaboration et de révision du plan de mesures relève d'une approche pragmatique qui ne permet pas d'établir si les meilleures options ont été prises. Il dénote un manque de vision d'ensemble et de réflexion stratégique hiérarchisant les objectifs à atteindre et articulant en conséquence les mesures à prendre. Plus précisément, la démarche et les critères de sélection des mesures ne sont pas explicités.

La plupart des mesures ne relèvent pas de la compétence exclusive du Service de protection de l'air et sont en fait liées à d'autres processus de décision, dans la plupart des cas non coordonnés avec le plan OPair. Ces mesures sont intégrées telles quelles dans le plan au risque de rendre ce dernier redondant par rapport à d'autres planifications.

Ces problèmes sont associés à des lacunes en termes de pilotage et de coordination:

- Pas plus le Service de protection de l'air que la commission de suivi n'ont de compétence décisionnelle. Sur le plan hiérarchique, les fonctionnaires cantonaux membres de la commission de suivi sont tous subordonnés à une direction générale.
- Au niveau des directions générales, la coordination centrée sur la thématique de la protection de l'air n'est pas formalisée, si bien que le traitement de cette thématique n'est pas assuré.

En d'autres termes, le modèle organisationnel retenu, en limitant les possibilités de pilotage stratégique, ne garantit pas une coordination optimale des politiques publiques. Les objectifs de la protection de l'air sont, d'une manière générale, subordonnés aux impératifs des politiques sectorielles.

Le fait que la plupart des politiques en cause convergent vers des objectifs environnementaux (loi sur l'énergie, projet d'agglomération, mobilité) atténue les problèmes résultant d'un manque de coordination. Cependant, les conflits d'objectifs entre politiques publiques sont fréquents et les besoins de coordination seront à l'avenir nécessairement plus importants puisque, dès la législature 2010-2013, quatre départements sont concernés par la politique de protection de l'air.

## **Une politique de protection de l'air trop centrée sur le plan de mesures**

Pour des raisons non explicitées par l'administration, le plan de mesures genevois ne se limite pas aux périmètres où les valeurs limites d'immissions sont dépassées, comme c'est le cas dans le canton de Vaud par exemple. Les

plans englobent en effet de nombreuses mesures relevant plutôt de la politique de prévention à l'échelle cantonale et qui, à ce titre, ne sont parfois que des principes généraux. Il en résulte une confusion permanente entre l'ensemble de la politique de protection de l'air et son « fer de lance », le plan de mesures, ce qui nuit à la bonne conception, à la compréhension et à l'efficacité de ce dernier. Il est pourtant nécessaire de distinguer ces niveaux d'intervention, car l'implication juridique des mesures n'est pas la même suivant les zones où celles-ci sont appliquées. Les mesures de limitation plus sévère des émissions (Loi fédérale sur la protection de l'environnement, art. 11 al. 3) ne sont, en effet, subordonnées qu'au principe de proportionnalité et non au critère selon lequel les mesures doivent être économiquement supportables. Or, le plan de mesures n'établit pas clairement les distinctions nécessaires.

Il existe en outre des instruments complémentaires au plan de mesures pour améliorer la qualité de l'air. En effet, la mise en œuvre des études d'impact et des études environnementales stratégiques, ainsi que les procédures de préavis permettent au Service de protection de l'air d'intervenir en amont des projets d'infrastructure ou d'aménagement et ainsi de réduire leur impact sur la qualité de l'air par le biais de recommandations et de préavis. Parallèlement au plan de mesures, le Service de protection de l'air trouve dans ces procédures le moyen et la légitimité d'intervenir dans des projets d'envergure. Toutefois, ces instruments ne sont pas suffisamment valorisés dans le cadre de la politique de protection de l'air.

Le manque de vision d'ensemble présidant à l'élaboration du plan de mesures a logiquement eu des conséquences sur le **système de suivi**. De la même manière que le plan manque de hiérarchiser ses objectifs, le système de suivi ne propose pas un choix raisonné d'indicateurs-clés, plus particulièrement en matière de trafic. Du point de vue de la qualité, les bilans ne sont pas toujours satisfaisants par rapport à ce que l'on pourrait en attendre: absence fréquente de commentaire, d'interprétation ou d'appréciation; données parfois lacunaires, notamment en termes de couverture. Ces lacunes paraissent aux yeux de la CEPP symptomatiques du manque de pilotage observé dans le cadre de cette politique.

### **Des parties prenantes peu impliquées**

Malgré la publication du plan et des bilans de mise en œuvre, ainsi que les mesures de sensibilisation du public à la protection de l'air, l'enquête menée auprès de parties prenantes révèle un déficit d'information sur le plan de mesures. La diffusion du plan auprès de parties prenantes (associations, groupes d'intérêt) s'est en effet avérée trop modeste. En particulier, les représentants du domaine de la santé publique (associations, milieux

hospitaliers) ont certes été informés, mais ne se sont pas emparés de cette problématique au niveau local, alors qu'il s'agit d'une motivation essentielle de la politique de protection de l'air.

### **La Confédération en retrait**

La Confédération et les cantons mènent leurs missions respectives de façon relativement indépendante. S'agissant du plan de mesures, la Confédération se limite à traiter les demandes des cantons qui visent la prise de mesures de portée nationale. Malgré des échanges réguliers avec les responsables cantonaux de la protection de l'air, les autorités fédérales ne surveillent pas l'application de l'OPair dans les cantons. Cette faible implication limite fortement les processus d'apprentissage. Cela est d'autant plus regrettable que les cantons ont accumulé une grande expérience dans l'utilisation du plan de mesures et qu'ils en connaissent les limites. Il ressort notamment de la comparaison intercantonale qu'il y a matière à débattre quant à l'utilité et à la pertinence du plan de mesures comme instrument privilégié d'assainissement de l'air.

### **Recommandations**

La CEPP a élaboré 17 recommandations, lesquelles visent une redéfinition de la politique cantonale de protection de l'air accompagnée d'ajustements organisationnels et processuels.

#### Stratégie

- 1) Inclure le plan de mesures dans une stratégie globale de protection de l'air
- 2) Recentrer le plan de mesures sur sa fonction d'assainissement

#### Organisation et pilotage

- 3) Renforcer le pilotage de la politique de protection de l'air
  - 3.1 Instituer un comité de pilotage
  - 3.2 Dissoudre la commission de suivi et la remplacer par des groupes de travail
  - 3.3 Adopter une structure de projet pour la mise en œuvre du plan de mesures
  - 3.4 Adapter les moyens à la nouvelle organisation

### Processus

- 4) Renforcer la coordination entre les politiques sectorielles
- 5) Définir une méthodologie pour l'élaboration du plan de mesures
- 5) Améliorer le dispositif de suivi

### Consultation et communication

- 7) Formaliser la procédure de consultation auprès du Conseil du développement durable
- 8) Améliorer la communication auprès des parties prenantes et du public (conférence de l'air)

### Recommandations spécifiques

- 9) Energie: recentrer le plan sur les mesures concernant la zone à immissions excessives
- 10) Installations stationnaires: doter la sécurité civile des ressources nécessaires à l'application de l'OPAIR
- 11) Mobilité: préciser les contributions de la politique générale des déplacements à celle de la protection de l'air
- 12) Communes: coordonner les mesures prises ou envisagées au niveau des communes

### Confédération

- 13) Interpeller la Confédération en vue d'une clarification du rôle du plan de mesures et d'un renforcement de la législation sur l'air

## **7.4 Chèque annuel de formation: deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat - Résumé**

### **Situation initiale**

Le chèque annuel de formation (CAF) est une mesure visant à encourager la formation continue des adultes. Instauré en 2001 avec l'entrée en vigueur de la loi sur la formation continue des adultes (LFCA), le CAF doit permettre l'acquisition de connaissances de base et de connaissances professionnelles, le développement des possibilités de perfectionnement et de recyclages professionnels, ainsi que l'acquisition de nouvelles formations. D'un montant de 750 francs, il est réservé aux contribuables du canton de Genève sous réserve d'une limite de revenu. Sur mandat du Conseil d'Etat, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) est chargée d'évaluer le CAF tous les quatre ans (art. 12 LFCA).

## **Objectifs d'évaluation**

La présente étude a pour principal objectif d'évaluer la pertinence des mesures prises en regard des recommandations émises lors de la première évaluation du CAF parue en 2006. La plupart de ces mesures étant particulièrement récentes, il était prématuré d'en apprécier les effets auprès des publics visés. La deuxième évaluation du CAF est ainsi une évaluation intermédiaire. Les objectifs d'évaluation sont conformes au mandat du Conseil d'Etat.

## **Des évolutions positives**

La CEPP observe avec satisfaction que la plupart des recommandations faites lors de sa première évaluation ont été suivies, parfois avec certaines adaptations. Des mesures pertinentes ont été prises en vue d'assurer une plus grande maîtrise du dispositif et une meilleure adéquation aux besoins:

- les objectifs du CAF ont été précisés et des mesures de contrôle ont été définies à l'égard des institutions de formation;
- les chèques pourront être désormais cumulés par période de trois ans pour financer des formations jusqu'à concurrence de 2250 francs;

Le CAF est une mesure bien implantée dans le paysage de la formation continue, comme en témoigne l'augmentation continue du nombre de chèques. Entre 2005 et 2009, plus de 15'000 personnes ont pu bénéficier du CAF, soit environ 16% des ayants droit.

Enfin, l'ouverture de la Cité des métiers et de la formation en 2008 au sein de l'OFPC, ainsi que le développement d'une offre de formation continue qualifiante pour les adultes constituent, pour la CEPP, des développements novateurs et pertinents. Ils sont convergents avec les recommandations émises par la CEPP dans ses précédents rapports sur le CAF et sur la politique de préformation.

## **Certaines lacunes et faiblesses persistent néanmoins**

S'agissant de l'accès au CAF, les limites de revenu fixées dans la LFCA pénalisent excessivement les personnes mariées au point de constituer une inégalité de traitement. Parmi les contribuables résidant à Genève, environ 69% des célibataires ont accès au CAF contre environ 18% seulement des personnes mariées.

De plus, une partie des bénéficiaires de l'aide sociale individuelle est inopportunément exclue du dispositif car elle fait l'objet d'une taxation d'office.

Si l'offre paraît bien relayée par le réseau et les structures d'accueil engagées dans la formation continue, le rôle des partenaires sociaux (syndicats et

associations professionnelles) dans la diffusion de l'information demeure modeste.

L'absence de traductions des formulaires d'inscription et des brochures pour les publics non francophones est de nature à entraver l'accès de ces derniers au CAF.

Au niveau du suivi statistique du dispositif, la CEPP constate plusieurs lacunes. Le décompte des chèques octroyés est imprécis. Les statistiques du CAF (concernant les bénéficiaires) comportent un nombre trop élevé de données manquantes. Les instruments de collectes des données présentent des défauts de conception péjorant la qualité et la fiabilité des informations produites.

### **Recommandations**

Au terme de ses travaux, la CEPP adresse au Conseil d'Etat dix recommandations visant à améliorer l'accès au CAF et à soutenir les processus déjà engagés en faveur notamment des publics peu qualifiés ou déqualifiés. La CEPP s'est également prononcée sur le dispositif d'évaluation. Afin de mieux situer l'apport du CAF en matière de formation continue, il s'avère en effet nécessaire d'analyser de façon plus globale et systémique l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine, c'est-à-dire la politique de subventionnement, les allocations et les mesures incitatives. Dans ce but, la CEPP invite le Conseil d'Etat à élargir le cadre d'analyse lors de son prochain mandat.

### Accès au CAF

- 1) Corriger l'inégalité d'accès au CAF entre célibataires et personnes mariées (art. 11 LFCA)
- 2) Donner la possibilité aux personnes taxées d'office, prises en charge par l'Hospice général, d'accéder au CAF.

### Information sur le CAF

- 3) Consolider le réseau des structures d'accueil et des partenaires engagés dans la formation continue (associations professionnelles, syndicats, services sociaux et autres services)
- 4) Améliorer l'information des usagers sur les cours agréés
- 5) Traduire les formulaires d'inscription et le matériel d'information

### Offre de formation qualifiante

- 6) Veiller à ce que le CAF puisse contribuer au financement des modules de formation continue qualifiante.

## Suivi des demandes de CAF et information statistique

7) Réviser et améliorer le suivi statistique des demandes

### Dispositif d'évaluation du CAF

8) Dissocier les objectifs poursuivis par le CAF des objectifs d'évaluation

9) Articuler les démarches d'évaluation interne et d'évaluation externe (CEPP)

10) Etendre le champ d'évaluation à l'ensemble du domaine de la formation continue

## 7.5 *Revue de presse*

- Presse écrite

19.05.2010 Tribune de Genève: *Le contrôle du marché du travail serait lacunaire.*

28.05.2010 Entreprise romande: *Un rapport qui suscite la polémique.*

28.05.2010 Entreprise romande: *La CEPP récidive.*

19.05.2010 Le Temps: *Le dumping salarial épinglé à Genève*

19.05.2010 Le Courrier: *De nombreux employeurs ne versent pas le salaire minimal*

18.05.2010 ATS: *Le marché du travail n'est pas sous contrôle*

06.2010 SIT Info: *Contrôle du marché du travail: une efficacité mise en doute*

09.06.2010 ATS: *Genève subventionne davantage d'écoles de musique*

08.09.2010 Tribune de Genève: *La politique d'assainissement de l'air mal coordonnée à Genève*

08.09.2010 Télétext: *Genève: un air pas très sain*

10.09.2010 Le Courrier: *Genève agit seul et sans priorité claire*

01.10.2010 Le Temps: *Le vieux rêve des lois simples renaît* (tribune libre de M. Alexandre Flückiger)

19.10.2010 Le Temps: *Le dumping salarial s'infiltré à Genève*

- 19.10.2010 Tribune de Genève: *Pour contrer la sous-enchère salariale, l'Etat ouvre une hotline*
- 15.12.2010 Tribune de Genève: *Le Chèque annuel de formation est l'une des mesures phares mises en place pour encourager la formation continue des adultes*
- 19.01.2011 Tribune de Genève: *Le chèque annuel de formation se développe pour dynamiser la formation continue*

- Télévision

- 17.05.2010 TSR: Télé-Journal de 19:30 (reportage et interview de M. Jean-Michel Bonvin concernant le rapport d'évaluation sur la réglementation du marché du travail)

- Radio

- 08.09.2010 RSR: journal de 12:30 (Evaluation OPair)
- 08.09.2010 Radio-Cité. Journal de midi (interview de M. David Maradan concernant le rapport d'évaluation sur la protection de l'air)

## 7.6 *Liste des membres de la CEPP*

### Présidence :

Mme Isabelle TERRIER Avocate

### Membres :

M. Allen ADLER Directeur d'entreprise

Mme Sylvie ARSEVER Journaliste

Mme Diane BLANC Gestionnaire de grands comptes dans une multinationale (*senior customer relationship*)

M. Jean-Michel BONVIN Professeur de sociologie (HES-SO: éesp)

Mme Mathilde BOURRIER Professeur de sociologie (UniGE)

Mme Cécile CRETTOL RAPPAZ Responsable de la communication d'une grande entreprise

M. Alexandre FLUCKIGER Professeur de droit (UniGE)

M. Gilles GARDET Urbaniste-aménagiste, anc. directeur de l'aménagement du territoire à Genève

M. Hans Peter GRAF Secrétaire d'association

M. Michel JACQUET Consultant, administrateur et gestionnaire d'entreprise

M. David MARADAN Economiste, chargé de cours (HES-SO: HEG-GE), directeur d'une société privée

Mme Laurence SEFERDJELI Professeur en sciences de l'éducation (HES-SO: Heds)

Mme Anni STROUMZA Architecte-urbaniste, anc. directrice générale de la santé

M. Georges TISSOT Secrétaire syndical

M. Michel VUILLE Sociologue

## 7.7 *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.
23. **Marché du travail:** évaluation de la politique de réglementation du marché du travail (parties II et III), avril 2010.
24. **La protection de l'air à Genève:** évaluation de l'élaboration et du suivi du plan Opair 2003-2010, juin 2010.
25. **Chèque annuel de formation:** deuxième évaluation sur mandat du Conseil d'Etat, octobre 2010.

## B. Autres documents

**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.

**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.

**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).

\*\*\*\*\*