

Date de dépôt: 25 avril 2008

Rapport
d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques
publiques pour l'année 2007



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Commission externe d'évaluation des politiques publiques

Rapport d'activité 2007

Table des matières:

1	Introduction	2
2	Principaux résultats publiés en 2007	2
2.1	Politique cantonale en matière de taxation des contribuables indépendants. Evaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement	2
2.2	Loi sur l'intégration des étrangers : réalisation d'un inventaire raisonné. Étude de faisabilité du mandat	5
3	Evaluations en cours dans l'année	10
4	Quelques données concernant notre activité	11
5	Suivi des recommandations	16
6	Comptes	17
7	Conclusion	18
8	Annexes	20
8.2	Les rapports d'évaluation (disponibles sur www.geneve.ch/cepp)	20
8.3	Les membres de la Commission en 2007	21
8.4	Bibliographie de l'étude de faisabilité concernant la politique d'intégration des étrangers	22
8.5	Mission et activités de la commission	27

1 Introduction

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1 10) dans le but d'apprécier les effets des lois cantonales, puis de proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. Elle est composée de seize membres nommés par le Conseil d'Etat et elle est représentative de la diversité culturelle, sociale et politique du canton.

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

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

Le Conseil d'Etat a le devoir de renseigner le Grand Conseil et la CEPP sur les mesures prises à la suite des conclusions et propositions de cette dernière. Dans le but d'éviter de faire double-emploi avec des projets d'investigation d'autres organes de contrôle, la CEPP établit les contacts nécessaires à une coordination⁶.

2 Principaux résultats publiés en 2007

Dans le courant de l'année, deux rapports ont été adoptés par le plénum: un rapport final et un rapport de faisabilité :

- Politique cantonale en matière de taxation des contribuables indépendants. Evaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement (30 janvier 2007, autosaisine).
- Étude de faisabilité concernant la réalisation d'un "inventaire raisonné" des mesures en matière d'intégration des étrangers (3 mai 2007, mandat du Conseil d'Etat).

Ces rapports et leurs annexes séparées sont entièrement téléchargeables sur le site www.geneve.ch/cepp. En voici les principales conclusions :

2.1 Politique cantonale en matière de taxation des contribuables indépendants. Evaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement

L'évaluation porte sur la politique de déduction des frais professionnels des contribuables indépendants, sous l'angle de l'égalité de traitement entre les différentes professions et à l'intérieur d'une même profession. En matière d'impôts directs, les contribuables sont imposés selon leur capacité contributive : cela signifie que leurs impôts sont calculés sur leurs revenus ou recettes, diminués de certaines dépenses ou déductions autorisées. Les indépendants

⁶ Pour plus d'information, voir annexe 8.5 p.27: Mission et activités de la commission.

ne sont ainsi pas imposés sur leur chiffre d'affaires, parce qu'ils ont dû engager un certain nombre de dépenses pour le réaliser (ex. achat de marchandises, loyer de locaux, achat de matériel informatique, salaires et charges sociales, etc.). Ils sont en droit de déduire les frais justifiés par l'usage commercial ou professionnel.

Sur la façon de prendre en compte des déductions admissibles et conformément à la législation, l'Administration fiscale cantonale (AFC) dispose d'une certaine marge de manœuvre, en particulier lorsqu'il s'agit de simplifier certaines opérations de taxation (principe de praticabilité de l'impôt). Ainsi, elle est en droit d'admettre des forfaits pour certains frais, en lieu et place du relevé exhaustif des dépenses réalisées et la conservation des justificatifs. Ceci permet de simplifier le travail comptable du contribuable et celui de vérification par l'administration. Ces forfaits doivent cependant correspondre à une réalité, afin de respecter les principes de l'imposition selon la capacité contributive et de l'égalité de traitement. L'administration doit aussi veiller à ce que les taxateurs appliquent de façon homogène et comparable les règles retenues pour déduire les frais professionnels admis. Pour cela, elle en a formalisé un certain nombre, à appliquer lors de la taxation des indépendants (ex. instructions de taxation de portée générale, accords avec certaines professions).

L'évaluation a examiné les règles appliquées par l'AFC en matière de déductions des frais professionnels, la pratique des accords passés avec des professions, le déroulement de l'examen d'une déclaration d'impôts (soit le processus de taxation) et, en amont, comment les contribuables la remplissent, ainsi que l'information mise à leur disposition à ce sujet. De ce fait, elle ne met pas en évidence la problématique d'éventuelles recettes non déclarées. Les résultats et les analyses, selon l'angle d'examen retenu, font ressortir des règles et des pratiques souvent opaques pour le public (contribuables et mandataires : fiduciaires, comptables, fiscalistes, avocats, etc.), mais aussi parfois mal connues à l'intérieur même de l'administration. Ils mettent en évidence quelques faiblesses qui nuisent à la qualité de la taxation et constituent des facteurs de risque d'inégalité de traitement entre les professions avec accord et celles sans accord, entre les contribuables de professions différentes, voire à l'intérieur d'une même profession :

- **Des accords par profession négociés sans transparence ni base solide**

Les accords ne présentent aucune homogénéité quant à leur forme et à leur contenu. Il n'existe pas de systématique dans leur élaboration. L'AFC est entrée en matière suite aux demandes de quelques professions, qui sont par ailleurs souvent bien organisées et disposent d'un certain poids économique, voire politique. La liste des professions qui en bénéficient n'existe pas et les accords sont traités de façon confidentielle.

L'administration ne dispose pas de données chiffrées consolidées au niveau d'une profession. Il est donc impossible de dire si l'ampleur des forfaits acceptés par l'AFC respecte ou non le principe de l'égalité de traitement et celui de l'imposition selon la capacité contributive. C'est notamment la crainte de voir partir des contribuables aisés qui l'a incitée à accepter les prétentions de certaines professions. Il semble cependant que cette pratique ait atténué la progressivité de l'impôt.

- **Des acteurs et des usagers mal informés à cause de l'opacité des pratiques en matière de déductions des frais professionnels**

Excepté pour les avocats et les médecins, une trentaine d'accords sont gardés confidentiels et transmis par l'AFC aux seuls organismes faitiers signataires. Les instructions de taxation sont partiellement communiquées au public et visent essentiellement les mandataires. Les supports d'information utilisés ne sont donc pas exhaustifs (ex. guide fiscal, instructions complémentaires) et, par ailleurs, le site internet est d'une utilisation peu pratique. A

l'interne de l'administration, les règles et pratiques sont plus ou moins formalisées. Elles ne sont pas transmises à l'extérieur. En conséquence : 1) certains collaborateurs eux-mêmes ne connaissent pas l'intégralité des informations nécessaires, 2) les contribuables sont insuffisamment informés et peuvent ignorer l'existence d'un accord les concernant, 3) et, parfois, leurs mandataires également. La différence d'accès à l'information constitue un important facteur d'inégalité de traitement. La confidentialité de ces documents est contraire à la loi sur la transparence administrative (loi sur l'information du public et l'accès aux documents - LIPAD).

- **Des difficultés dans l'examen de la déclaration d'impôts**

L'accès difficile et non exhaustif à l'information est en partie responsable de comptes commerciaux (annexés à la déclaration d'impôts) mal remplis par certains contribuables. D'une façon générale, ces comptes manquent de détails. Cela oblige les taxateurs à demander des renseignements complémentaires. Par ailleurs, des objectifs de production (nombre de déclarations à taxer) et des contraintes de temps amènent quelquefois les taxateurs à moins approfondir certaines vérifications, voire à y renoncer. Il arrive que des règles soient appliquées sans vérifier leur adéquation à la situation du contribuable et que des reprises (modifications des chiffres) soient effectuées d'office par les taxateurs.

- **Des ressources à disposition des taxateurs insuffisantes**

Les taxateurs disposent d'une grande marge de manœuvre dans l'appréciation des dossiers de contribuables. Cependant, ils n'ont pas tous les connaissances nécessaires pour examiner les déclarations complexes. Ils n'ont pas non plus toujours toutes les informations nécessaires pour traiter correctement la déclaration (ex. accès incomplet aux accords, procédures non écrites) ou s'améliorer dans leur pratique (ex. « feed-back » sur les réclamations concernant leurs dossiers). Ils ne sont en général pas spécialisés par secteur d'activité et ne disposent pas d'indicateurs suffisants pour apprécier l'exactitude des chiffres fournis par le contribuable. A cela s'ajoute parfois la pression du temps à disposition. Par conséquent, les déclarations ne sont pas examinées de la même façon selon qui les traite et l'examen de celles qui sont complexes peut souffrir, dans certains cas, d'un manque d'approfondissement.

- **Des possibilités de réclamations et de recours inégales**

Les contribuables non spécialistes qui remplissent seuls leur déclaration ne sont pas toujours en mesure d'évaluer la pertinence des décisions prises par l'AFC (reprises de certains frais professionnels). Ce constat est aussi valable pour plusieurs mandataires de la place. Le manque d'information de l'AFC sur les règles en matière de déductions, mais aussi des explications souvent insuffisantes sur les bordereaux, entrent en ligne de compte.

Sur la base de ces constats, la CEPP formule 11 recommandations principales ayant pour but :

1. Dans un souci d'efficacité administrative et de simplification pour les contribuables, de définir **les conditions d'une politique de déductions forfaitaires** des frais professionnels transparente qui respecte l'égalité de traitement.
2. D'améliorer l'**information** tant vers les usagers, leurs mandataires, qu'à l'interne.
3. D'améliorer l'organisation du travail, de développer les compétences des acteurs et de moderniser les outils, afin d'harmoniser **le processus de taxation**, de renforcer l'égalité de traitement entre les contribuables, d'accroître la qualité du travail de l'AFC dans un souci d'efficacité et d'efficience.

2.2 Loi sur l'intégration des étrangers : réalisation d'un inventaire raisonné. Étude de faisabilité du mandat

Références bibliographiques : cf. annexe 8.4, p.22.

Les origines du mandat

Conformément à l'article 15 de la loi sur l'intégration des étrangers (LIE) du 28 juin 2001⁷, le Conseil d'Etat en a confié l'évaluation à une commission indépendante. Le 15 octobre 2005, celle-ci remettait son rapport au Conseil d'Etat (Cattacin & al. 2005). Ce rapport met notamment en évidence une faiblesse dans les directives d'orientation de la politique d'intégration genevoise, l'absence d'objectifs clairs et d'indicateurs prédéfinis. Il relève également la nécessité de définir les populations cibles. Ses auteurs soulignent l'importance que l'Etat indique avec clarté sa position en matière d'intégration.

Le Conseil d'Etat a remis au Grand Conseil, le 26 août 2006, un rapport s'appuyant en partie sur cette évaluation (Conseil d'Etat 2006)⁸. Il insiste sur son besoin d'avoir une vision d'ensemble de ce qui se fait en matière d'intégration à Genève et, par conséquent, de disposer d'un « inventaire fiable de l'ensemble des activités de l'Etat, des communes et des associations subventionnées » qu'il se propose de demander à notre commission.

Sur la base de cet inventaire demandé à la CEPP, le Conseil d'Etat s'engage à présenter au Grand Conseil une politique d'intégration claire et complète.

Le contenu du mandat

Après un entretien entre des représentants de la CEPP et le Conseiller d'Etat chargé du Département des institutions (DI) M. Laurent Moutinot, ce dernier a précisé comme suit la teneur du mandat (cf. annexe 5.1) :

1. Mise en évidence de l'ensemble des actions en faveur de l'intégration des étrangers menées par les différents services de l'Etat, par le secteur parapublic, par le milieu associatif subventionné ou non.
2. Analyse de l'efficacité de ces actions afin de mettre en évidence les champs bien traités par les différents acteurs engagés sur le terrain par rapport à ceux qui le sont moins ou pas du tout.
3. Formuler toute proposition utile susceptible de permettre au Conseil d'Etat de déterminer les grands axes d'une nouvelle politique d'intégration en faveur des étrangers.

L'objectif du Conseil d'Etat est de pouvoir renforcer les domaines délaissés par la politique d'intégration.

Conclusions

Au terme de cette étude de faisabilité, il nous apparaît que le mandat tel qu'il a été défini est difficilement réalisable selon le format souhaité par le Conseil d'Etat. Il s'agit pour une large part de raisons liées à l'envergure du mandat qui tiennent à la fois au caractère transversal de la politique d'intégration (couvre tous les domaines de la vie sociale et économique), au travail de collecte de données existantes et de reconstitution des données manquantes (données

⁷ RS/Ge A 2 55.

⁸ RD 647.

sur le nombre d'étrangers touchés par certaines mesures destinées à tous publics, données financières non détaillées), à l'absence d'indicateurs et de critères d'évaluation.

Si ces arguments conduisent la CEPP à estimer que l'évaluation telle que l'a définie le Conseil d'Etat n'est pas faisable en l'état, la CEPP est néanmoins consciente que la question de l'intégration des étrangers est un thème important, avec des enjeux politiques et sociaux majeurs. Nous comprenons aussi que le fait que le Conseil d'Etat lui ait confié ce mandat et se soit engagé devant le Grand Conseil dans ce sens place la CEPP devant une responsabilité de taille. C'est pourquoi, la CEPP fait un certain nombre de propositions sur la manière de répondre à la demande en définissant des « portes d'entrée » qui soient à la fois utiles à la réflexion sur l'intégration des étrangers, mais aussi faisables et fiables en regard des compétences et des moyens de la CEPP (ex. mesurer des effets afin de tirer des leçons utiles pour effectuer des choix) ou de ceux d'autres acteurs plus pointus qu'elle dans certains domaines. Ces différentes approches devraient être coordonnées sous la responsabilité du DI.

a) Constituer l'inventaire

Le Conseil d'Etat a besoin d'une vision d'ensemble pour se déterminer sur les lignes directrices d'une politique d'intégration. Le BIE a aussi besoin d'un inventaire pour préciser ce qui se fait au regard de la politique des Quatre piliers qu'il est en train de développer avec la Commission consultative de l'intégration, afin de la proposer au Conseil d'Etat. Cet inventaire sera indispensable pour le service qui sera chargé dès 2008 de renseigner l'ODM et de coordonner les actions sur le plan cantonal (cf. art. 9 du projet de nouvelle OIE).

Depuis sa création, **l'objectif de constituer un inventaire incombe au BIE** (2003c : 71 et ss.). C'est donc bien sous sa responsabilité qu'un tel inventaire doit être réalisé. Cela lui permettra par ailleurs d'acquérir les connaissances et compétences nécessaires à son action, de renforcer ses contacts et de développer son réseau avec les différents acteurs concernés.

La constitution de cet inventaire pourrait s'appuyer sur certaines démarches déjà initiées par :

- Le BIE lui-même : en vue de l'organisation de la Journée d'accueil des nouveaux arrivants, il a déjà entrepris un travail de coordination avec plusieurs communes genevoises qui va également permettre d'identifier les prestations existantes notamment pour les étrangers.
- Le département de sociologie (Université de Genève) qui effectue une recherche sur le rôle des associations de migrants dans l'intégration des étrangers, en tant qu'interface entre les immigrés et la société d'arrivée. Cette recherche va, en particulier, permettre de détailler les actions réalisées. Son terme est prévu pour le mois de juin 2007.
- Le département de science politique (Université de Genève) qui réalise une recherche sur le degré d'intégration politique des immigrés à Genève (étude de deux groupes : les Italiens et les Kosovars). L'un des aspects analysés porte sur les mesures étatiques destinées à favoriser cette intégration, selon une liste prédéterminée d'une centaine d'indicateurs. Un rapport sera disponible dans le courant du mois de mai 2007.

Pour le solde, l'inventaire pourrait être confié à un étudiant du département de Sociologie ou un étudiant de la Haute école de travail social (HETS – IES), par exemple dans le cadre d'un travail de mémoire de maîtrise ou d'un stage (**mandat temporaire**), sous la responsabilité du BIE.

Il conviendrait qu'un mandat du Conseil d'Etat formalise cette mission conférée au BIE, afin d'informer les organismes concernés et que ceux-ci remettent les informations nécessaires au BIE.

b) Synthétiser les études et recommandations déjà réalisées en matière d'intégration

Nos premières investigations concernant l'intégration des étrangers nous ont permis d'entrevoir un nombre impressionnant d'études réalisées récemment ou en cours de réalisation. Non seulement ces études identifient des problématiques spécifiques aux étrangers (ex. facteurs de risque), mais aussi elles préconisent fréquemment des mesures (recommandations) pour y faire face.

Une synthèse de toutes ces études et des recommandations qu'elles contiennent permettrait de dégager des idées forces et d'apporter un éclairage sur les actions développées à Genève.

Ce travail de synthèse pourrait faire l'objet d'un **mandat du Conseil d'Etat au département de sociologie de l'Université de Genève ou à la HETS - IES.**

c) Analyser les besoins

En ce qui concerne la formulation de propositions utiles pour « déterminer les grands axes d'une politique d'intégration », les avis d'experts se rejoignent pour dire que la définition d'une politique d'intégration des étrangers pertinente devrait reposer au premier chef sur une analyse des besoins. Comme nous l'avons dit plus haut, cela relève d'une étude sociologique et statistique approfondie⁹.

Ce travail d'analyse pourrait faire l'objet d'un **mandat au département de sociologie de l'Université de Genève**, en collaboration avec des experts des questions de migration et des acteurs présents sur le terrain.

d) Mandater la CEPP pour une évaluation redimensionnée

Selon les personnes interrogées, les différentes études consultées (ex. ODM 2006b, CFE 2006a, CES 1996a) et la loi sur l'intégration des étrangers elle-même (LIE, art.4 al.2), nous avons observé des recoupements à propos de certains thèmes relatifs à cette politique, considérés soit comme particulièrement importants, soit comme insuffisamment couverts. La CEPP propose donc au Conseil d'Etat de redimensionner le mandat qui lui a été confié en concentrant l'évaluation sur l'un ou l'autre de ces domaines ou encore sur une « population-cible ». Cela permettrait une évaluation approfondie, plutôt qu'un survol général. Les enseignements et recommandations qui pourront en être tirés seront ainsi certainement plus pertinents et pourront donner des pistes pour les autres thèmes ou domaines, auxquels une méthodologie expérimentée pourra aussi être appliquée ultérieurement.

Redimensionner par le choix d'un domaine

Parmi l'ensemble des domaines inventoriés (cf. notamment les 11 domaines de l'ODM), la CEPP en met six en évidence et les accompagne d'un très bref exposé sur les motifs qui l'ont conduit à les retenir :

- **L'emploi**

Les avis des experts convergent en ce qui concerne l'importance de l'accès au marché du travail en matière d'intégration. Il existe en effet des inégalités manifestes entre populations suisse et étrangère dans ce domaine. Parmi les différents résultats statistiques

⁹ Notamment parce qu'il convient de pouvoir mesurer l'intégration. Ainsi, pour mémoire, selon l'ODM : « ...l'intégration des ressortissants étrangers ne peut être considérée comme réussie (...) que lorsque les valeurs statistiques enregistrées par les étrangers dans les différents domaines d'intégration sont comparables à celle de Suisses d'âge, de sexe, de situation sociale et économique, de statut familial et de formation professionnelle similaires » (ODM 2006b : 5).

concernant les migrants, les moyennes ou les fréquences observées permettent d'identifier des discriminations à l'embauche, des discriminations salariales, un taux de chômage plus élevé, des niveaux de qualification proportionnellement moins élevés que dans la population autochtone. Une évaluation de la situation dans ce domaine à Genève, où la population active d'origine étrangère est particulièrement importante et diversifiée, pourrait s'avérer fructueuse.

- **L'apprentissage de la langue et l'intégration sociale**

Les dispositions fédérales conditionnent l'intégration à l'apprentissage d'une langue nationale. Toutefois, les avis des personnes interrogées et résultant des documents consultés se rejoignent pour constater que si l'acquisition de la langue est importante pour la communication, elle ne suffit pas à elle seule à favoriser l'intégration. En particulier, l'intégration dans un tissu social local joue un rôle essentiel à analyser en parallèle. Dans cette perspective, une évaluation dans ce domaine pourrait partir des résultats de la récente évaluation de la CEPP sur la Préformation (2005) et l'élargir en examinant l'impact des cours de français sur le processus d'intégration au-delà du seul apprentissage de la langue.

- **L'habitat et la cohabitation**

La commune et le quartier sont les lieux les plus immédiats de cohabitation des populations autochtones et étrangères. Selon la proportion de la population étrangère, la qualité de l'habitat, les conditions de développement des quartiers, les problèmes d'intégration ou de rejet peuvent grandement varier et exiger des mesures spécifiques. Les données à ce sujet sur le plan genevois semblent être insuffisantes pour soutenir des décisions politiques en matière d'urbanisme, de qualité de vie, voire de prévention de la violence dans certains quartiers ou certaines communes. Une évaluation pourrait contribuer à les rassembler.

- **« Vivre ensemble »**

Au niveau fédéral, les bases légales actuelles et, en particulier, le projet de nouvelle OIE actuellement en consultation, font reposer l'essentiel de la responsabilité de l'intégration sur les étrangers eux-mêmes. Toutefois, à Genève, la LIE insiste sur la responsabilité étatique en matière de sensibilisation de l'ensemble des résidents aux enjeux d'une société multiculturelle - visant au respect de l'identité culturelle de chacun (préambule) et ayant pour objectif de favoriser des relations harmonieuses entre tous les habitants du canton (art.1). Si une large part des actions dans ce sens relèvent d'un champ d'intervention sur le plan local (niveau des communes), de nombreuses personnes interrogées ont mentionné la nécessité de renforcer l'action de l'Etat en matière de politique d'information et de communication à l'intention de la population en général. Une évaluation de l'état actuel de cette politique pourrait contribuer à son optimisation.

- **La formation**

Toutes les études du type « Transition entre école et emploi » (TREE), projet national de recherche (PNR), ainsi que celles réalisées à Genève à l'Université, au Service de la recherche en éducation (SRED) ou à la HETS-IES montrent que la transition entre la fin de la scolarité obligatoire et le post-obligatoire est un moment-clef dans le parcours scolaire et professionnel des jeunes, dans le sens de l'intégration ou de l'exclusion des filières qualifiantes. A Genève, entre 1980 et 2004, le taux d'obtention d'un diplôme du niveau secondaire II est passé de 60 à 80 % ; ce résultat, sur vingt-quatre ans, est appréciable. Mais, il existe un paradoxe de l'échec scolaire : plus celui-ci diminue, plus les jeunes en échec sont dans une situation difficile. Aujourd'hui, la concurrence est plus sévère et les apprentissages nécessitant un faible niveau de qualification sont en baisse. Selon F. Rastoldo

(2005), parmi les élèves qui sortent du CO, une proportion importante d'entre eux (12 à 13%) ne parvient ni à poursuivre sa scolarité, ni à entrer en apprentissage, après la scolarité obligatoire. Les recherches dans ce domaine produisent des données générales, mais il n'y a pas de focalisation sur les « groupes à risques », par exemple sur les migrants première génération qui vont connaître des difficultés d'intégration. A l'exception des « Secondas-Secondos » (Bolzman, Fibbi, Vial 2003), on sait que les enfants issus de familles migrantes défavorisées sont surreprésentés dans les filières de relégation et dans les lieux de prise en charge des jeunes en difficulté et en rupture de formation. Une évaluation de la CEPP dans ce domaine permettrait de mieux cerner les caractéristiques de ces situations problématiques.

- La participation à la vie publique et la codécision

« Favoriser la participation des étrangers à tous les domaines de la vie publique » est l'une des orientations de fond rappelées dans le préambule de la LIE. Cette participation à la vie publique peut s'articuler à plusieurs niveaux (engagement au sein des associations et partis politiques ; participation à la préparation, à la prise de décision et la mise en œuvre de l'action publique ; naturalisation).

Mis à part l'exercice du droit de vote au niveau communal, force est de constater que les différentes tentatives d'associer les étrangers aux décisions dans un cadre général (Communauté de Travail, d'accueil et d'intégration des étrangers, Fondation pour l'intégration des immigrés - FINIM¹⁰, Assises de l'intégration) ont échoué¹¹.

Au-delà d'une évaluation possible de la procédure de naturalisation, qui sort du cadre légal de l'application de la LIE, et de celle, à nos yeux, encore précoce du droit de vote des étrangers au niveau communal, se pose avec plus d'acuité celle de la participation des étrangers à la préparation, à la prise de décision et la mise en œuvre des différentes politiques publiques : consultations informelles et formalisées, représentation dans des commissions et dans la fonction publique, etc. La CEPP pourrait y contribuer.

Redimensionner par le choix d'une « population-cible »

La CEPP relève qu'une tendance se dessine au niveau fédéral, visant à faire porter les efforts en matière de mesures pour l'intégration des étrangers sur des « populations-cibles ». C'est pourquoi, le Conseil d'Etat pourrait aussi choisir de mandater notre commission pour une évaluation, portant non sur un domaine particulier, mais sur **une « population-cible »** : femmes migrantes, jeunes en situation d'exclusion, main d'œuvre immigrée non qualifiée, deuxième vague d'immigration, immigration extra-européenne, etc. Par exemple, une évaluation centrée sur les femmes migrantes permettrait de mieux identifier l'existence de problématiques qui leur sont spécifiques et les réponses à y apporter. En effet, des études montrent, d'une part, que sur un plan général certaines discriminations touchent plus fortement les femmes étrangères et, d'autre part, qu'il existe des différences selon l'origine de ces femmes. Ainsi, selon les cas, certaines femmes migrantes sont plus particulièrement exposées à des facteurs qui peuvent handicaper leur intégration : connaissances linguistiques insuffisantes, faible niveau de

¹⁰ Cf. PL8397-A Rapport de la Commission des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargé d'étudier le projet de loi sur l'intégration des étrangers (Rapporteur Antonio Hodgers) du 29 mai 2001. Ainsi que BIE (2003), Engagements genevois en matière d'intégration, 1962-2002 et http://www.aidh.org/Racisme/r_ge/images/Rap-Integration-GE62-02.pdf, pp. 6-8, 18 -21.

¹¹ Cf. RD 647 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la loi sur l'intégration des étrangers, 25 août 2007, pp. 3-5.

formation et de qualification, statut professionnel peu élevé, précarité économique, isolement social, etc. Lorsque ces facteurs se cumulent, cela augmente d'autant la probabilité que ces femmes figurent parmi les « groupes à risques » en matière d'intégration.

Une approche par rapport à une « population-cible » resterait cependant transversale à plusieurs domaines de politiques publiques et, de ce fait, se caractériserait ici aussi par l'ampleur du champ à analyser. De plus, elle renvoie à une question politique : l'intégration est-elle conçue par les autorités essentiellement comme un objectif « universaliste » ou comme un objectif « correcteur » ?

Si notre proposition de recentrer l'évaluation de la politique d'intégration des étrangers sur un aspect particulier retient l'attention du Conseil d'Etat, le choix du domaine ou du groupe cible ne relève selon nous pas de la CEPP, mais d'une décision politique du Conseil d'Etat, en fonction de ses attentes et de ses objectifs. Pour sa part, la CEPP favorise une approche par domaine plutôt que par une « population-cible ». Elle est disponible pour une discussion avec M. le Conseiller d'Etat Laurent Moutinot, en charge du DI, pour une discussion sur le choix du domaine et sur la méthode que cela implique.

Nous soumettons donc au Conseil d'Etat la présente étude de faisabilité sous forme d'un débat d'entrée en matière, afin qu'il se prononce, d'une part, sur l'approche « redimensionnée » que nous lui proposons et, d'autre part, sur le domaine qu'il entendrait nous voir évaluer.

3 Evaluations en cours dans l'année

La commission a abordé de nombreux thèmes d'évaluation en 2007, puisque 7 projets étaient en cours dans l'année, à divers stades d'avancement :

- 1) une évaluation de la taxation des indépendants: rapport diffusé à la presse et au public en avril,
- 2) une évaluation de la réglementation des mesures du marché du travail: rapport sur la première partie de l'évaluation proposé en 1^{ère} lecture en septembre, résultats présentés le 18 décembre au conseiller d'Etat en charge du Département de la Solidarité et de l'emploi, M. François Longchamp.
- 3) un projet d'évaluation de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD): étude de faisabilité fortement retardée à la suite des échanges avec le Conseil d'Etat.
- 4) un projet d'évaluation de la loi sur l'intégration des étrangers, sur mandat du Conseil d'Etat: la CEPP a remis son rapport sur la faisabilité du mandat le 3 mai 2007. Dans un courrier du 26 juin 2007, le Conseiller d'Etat Laurent Moutinot a annoncé qu'il ne souhaitait pas donner suite à ce mandat.
- 5) un projet d'évaluation de la politique de protection de l'air: plan de mesures OPAIR, proposition de sujet adoptée en septembre.
- 6) un projet d'évaluation de la politique tarifaire TARMED (LaLaMal), en collaboration avec le Contrôle fédéral des finances, non retenu par la CEPP en décembre pour privilégier un autre thème dans le secteur de la santé.
- 7) le suivi de la contre-expertise demandée par le Conseil d'Etat au sujet des résultats de la CEPP sur l'évaluation du Chèque annuel de formation. Cette contre-expertise a démontré que les résultats de la CEPP étaient fiables et que la méthode utilisée était pertinente.

4 Quelques données concernant notre activité

Commission

Sept nouveaux membres¹² ont rejoint la commission durant l'année :

- en janvier: Mme Cécile Crettol Rappaz
M. Michel Vuille
- en février : Mme Isabelle Terrier
M. Georges Tissot
- en septembre: Mme Béatrice Guelpa
M. Michel Jacquet
M. David Maradan

Par ailleurs, deux membres sont arrivés au terme de leur mandat (8 ans):

- en juin: Mme Fabienne Udry Pitteloud
M. Alain Schoenenberger

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

Séances

Au cours de l'année 2007, la commission s'est réunie à onze reprises en séance plénière (plénum). Le Bureau a également tenu douze séances. Les sept groupes de travail ont effectué 44 séances de préparation ou de pilotage des évaluations.

Les membres de la commission ont effectué 183 heures de mandats internes, réalisé 14 entretiens, totalisé 394 heures de sous-commissions et 344 heures de plénum.

Valorisation des activités

La CEPP a instauré dès son origine la pratique de publier et diffuser largement ses rapports. Les rapports sont disponibles sur le site Internet de la Commission¹³. Un tirage de 400 à 600 exemplaires est réalisé lors de chaque publication d'un rapport. Les exemplaires sont diffusés au Grand Conseil, au Conseil d'Etat, aux commissions cantonales et fédérales concernées, aux personnes interrogées et à la presse. Sur demande, les rapports sont également diffusés aux personnes intéressées.

Cette procédure répond à la préoccupation de démocratisation de l'évaluation. En effet, une des raisons d'être de l'évaluation des politiques publiques consiste à informer et alimenter le débat sur les tenants et les aboutissants des affaires étatiques. La valorisation de ses résultats contribue également à mieux faire connaître les enjeux de l'évaluation et à entretenir une « culture de l'évaluation ».

En 2007, la Commission a présenté les résultats de ses travaux à maintes reprises. Elle a notamment rencontré des membres du Conseil d'Etat à cinq reprises, des commissions du Grand Conseil à six reprises et la Cour des comptes à quatre reprises:

¹² La liste des membres de la commission en 2007 est annexée au présent rapport.

¹³ La liste est annexée.

Présentation des rapports et échanges avec le Conseil d'Etat

- 1) Présentation du rapport sur la Taxation des indépendants à M. **David Hiler**, Conseiller d'Etat, par Mme Fabienne Sastre Duret. En présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni, présidente, M. Alain Schoenenberger, responsable du groupe de travail, M. Christophe Kellerhals, secrétaire permanent et de Mme Arlette Stieger, secrétaire adjointe (DF) (18.1.07).
- 2) Rencontre de la présidente de la CEPP, Mme Gabriella Bardin Arigoni, avec M. **Charles Beer**, Conseiller d'Etat, au sujet de la contre-expertise demandée sur le rapport Chèque annuel de formation (23.3.07).
- 3) Entretien de MM. Jean-Michel Bonvin et Christophe Kellerhals avec M. **François Longchamp**, Conseiller d'Etat en charge du département de la Solidarité et de l'emploi, au sujet de l'évaluation de la politique de réglementation du marché du travail (4.6.07).
- 4) Rencontre du Bureau de la CEPP avec une délégation du Conseil d'Etat: M. **Charles Beer**, président, et MM. **François Longchamp** et **Laurent Moutinot**. Discussion de trois sujets: le projet d'évaluation de la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD), l'inventaire des mesures concernant l'intégration des étrangers et le rôle de la CEPP (4.10.07). En présence de Mmes Gabriella Bardin Arigoni, Isabelle Terrier, Fabienne Sastre Duret, et MM. Jean-Marc Denervaud, Alexandre Flückiger, Christophe Kellerhals.
- 5) Présentation du rapport sur la réglementation du marché du travail à MM. **François Longchamp**, Conseiller d'Etat en charge du département de la Solidarité et de l'emploi et Christian Goumaz, Secrétaire général, par Christophe Kellerhals, secrétaire permanent. En présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni, présidente et M. Jean-Michel Bonvin, responsable de groupe (18.12.07).

Présentation des rapports et échanges avec les commissions du Grand Conseil

- 6) présentation du rapport d'activité 2006 de la CEPP à la **Commission de contrôle de gestion**, par Mme Gabriella Bardin Arigoni, présidente. En présence de Mme Fabienne Sastre Duret, M. Hans Peter Graf, M. Alain Schoenenberger et M. Christophe Kellerhals (7.5.07).
- 7) présentation des résultats de l'évaluation de la taxation des contribuables indépendants à la **Commission de contrôle de gestion**, par Mme Fabienne Sastre Duret. En présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni, M. Alain Schoenenberger, M. Hans Peter Graf et M. Christophe Kellerhals (7.5.07).
- 8) présentation des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye en matière d'adoption internationale à la **Commission de contrôle de gestion**, par M. Christophe Kellerhals. En présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni, présidente et M. Hans Peter Graf (4.6.07).
- 9) rencontre de la présidente, Mme Gabriella Bardin Arigoni et du secrétaire permanent, M. Christophe Kellerhals, avec le président de la **Commission de contrôle de gestion**, M. Jean Rossiaud et du secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria (25.6.07).
- 10) audition de la CEPP par la **Commission judiciaire**, au sujet du projet d'évaluation de la Loi sur l'information du public et l'accès aux documents administratifs (LIPAD). En

présence de Mme Gabriella Bardin Arigoni, présidente et Mme Fabienne Sastre Duret, évaluatrice et de M. Georges Tissot (18.10.07).

- 11) rencontre de la présidente, Mme Gabriella Bardin Arigoni et du secrétaire permanent, M. Christophe Kellerhals, avec le président de la **Commission de contrôle de gestion**, M. Jacques Follonier et du secrétaire scientifique, M. Raphaël Audria (10.12.07).

Présentations des rapports à différents organismes

- 12) présentation des résultats de l'évaluation sur l'adoption internationale à l'instance alémanique de coordination des autorités *Arbeitsgruppe Internationale Adoptionen der Deutschschweizer Zentralbehörden in Sachen Adoption (AGIA)*, Zürich-Oerlikon (28.3.2007), par M. Hans Peter Graf. Cette présentation a donné lieu à une publication (cf. ci-dessous): une traduction allemande de larges extraits de ce rapport, en vue d'une utilisation par les cantons alémaniques.
- 13) contacts avec la délégation genevoise aux chambres fédérales pour transmettre les propositions contenues dans l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale (rapport No.19, novembre 2006), par M. Hans Peter Graf.

Presse

Deux points de presse ont été organisés par la CEPP sur:

- 14) l'évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale (5.2.07).
- 15) l'évaluation de la taxation des contribuables indépendants (23.4.07).

A cette occasion, des articles de presse et des sujets radiophoniques ont été diffusés.

Conférences sur le rôle de la CEPP

- 16) Présentation de la CEPP aux étudiants du Master en Administration Publique (MAP) de l'**Université de Genève**. Dans le cadre du Cours "Evaluation des politiques publiques I & II" de M Christophe Kellerhals, Faculté des Sciences économiques et sociales (27.3.07).
- 17) Présentation de la CEPP aux étudiants de Science politique (SES) de l'**Université de Genève**, par M. Christophe Kellerhals, sur invitation du Prof. Frédéric Varone (3.5.07).

Echanges avec l'Inspection cantonale des finances

- 18) Rencontre du Secrétaire permanent, M. Christophe Kellerhals, avec le Directeur adjoint de l'**Inspection cantonale des finances** (ICF), M. Jean Vilaseca, au sujet du projet d'évaluation concernant les projets informatiques (15.1.07).

Echanges avec la Cour des comptes

- 19) Rencontre de la présidente, Mme Gabriella Bardin Arigoni et du secrétaire permanent, M. Christophe Kellerhals, avec les trois magistrats de la **Cour des comptes**: Mme Antoinette Stalder, présidente, MM. Stéphane Geiger et Stanislas Zuin, en vue d'une coordination entre ces deux organes de surveillance (19.1.07).
- 20) Rencontre du secrétaire permanent, M. Christophe Kellerhals, avec les trois magistrats de la **Cour des comptes**: Mme Antoinette Stalder, présidente, MM. Stéphane Geiger

et Stanislas Zuin, pour une présentation du rapport d'activité 2006 de la CEPP (15.3.07).

- 21) Rencontre de la présidente, Mme Gabriella Bardin Arigoni, du secrétaire permanent, M. Christophe Kellerhals et M. Jean-Marc Denervaud avec les trois magistrats de la **Cour des comptes**: Mme Antoinette Stalder, présidente, MM. Stéphane Geiger et Stanislas Zuin, en vue d'une coordination entre ces deux organes de surveillance (27.6.07).
- 22) Rencontre de la présidente, Mme Gabriella Bardin Arigoni, avec M. Stanislas Zuin, magistrat à la **Cour des comptes**, en vue d'une coordination entre ces deux organes de surveillance. En présence de Mme Isabelle Terrier et MM. Michel Jacquet, Christophe Kellerhals, Bernard Schneider et Frédéric Varone (18.12.07).

Echanges de pratiques

- 23) Un échange de pratique a été effectué avec un membre du **Ministère de l'Intérieur de la Belgique**, à travers l'accueil pendant 15 jours de Mme Sabrina Buelens, Coordinatrice de projet et poursuivant une formation en management public de l'Université de Solvay (programme PUMP) (23.4.07-4.5.07).
- 24) Une journée d'échange de pratique a été organisée entre l'ensemble des membres du **Comité de Suivi de la Démarche Evaluation (CSDE)** de la **Région Rhône-Alpes** et des membres de la CEPP (28.8.07).

Publications de la CEPP

- CEPP (2007) Politique cantonale en matière d'adoption internationale : évaluation de l'introduction de la Convention de La Haye. Etat de Genève : Commission externe d'évaluation des politiques publiques.
- CEPP (2007) Evaluation zur Umsetzung des Haager Adoptionsübereinkommen (HAÜ) für internationale Adoptionen am Beispiel des Kanton Genf. Übersetzung der Kurzfassung sowie der Kapitel 1 (Einleitung), 6 (Schlussfolgerung) und 7 (Empfehlungen). Traduction: Zahno, I., Graf, H-P. et A. Schoenenberger. Etat de Genève : Commission externe d'évaluation des politiques publiques.
- CEPP (2007) Politique cantonale en matière de taxation des contribuables indépendants. Evaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement. Etat de Genève : Commission externe d'évaluation des politiques publiques.

Articles sur la CEPP

- Kellerhals, C. (2007) Quand une république s'expose au regard de citoyens-évaluateurs. *Revue canadienne d'évaluation de programme - The Canadian Journal of Program Evaluation*, Vol.22, No.1, pp. 31-47.
- Kellerhals, C. (2007) Des citoyens désignés comme évaluateurs: le cas de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques de la République et Canton de Genève, in Jacot, H. & A. Fouquet (éds) *Le citoyen, l'élu, l'expert. Pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques*. Paris : L'Harmattan, pp.161-174.

Divers

- Félix, A. (2007) Cahier sur le suivi des évaluations. Document de travail à l'usage des membres de la commission d'évaluation.

Secrétariat

Pour la réalisation des évaluations, deux évaluateurs professionnels soutiennent les travaux de la commission (1.8 EPT). Il s'agit de M. Christophe Kellerhals, Secrétaire permanent, et de Mme Fabienne Sastre Duret, évaluatrice.

La Commission a demandé pour la cinquième année consécutive un soutien administratif au Département des finances, sous la forme de la mise à disposition d'un poste de secrétaire administratif-ve. Cela permettrait de réduire la part strictement administrative du travail de l'évaluatrice et du Secrétaire permanent (photocopies, mise sous pli, recherches d'adresses, étiquettes, archivage, etc.). Cette demande n'a pas abouti et le secrétariat est resté en sous-effectif. Cette situation n'est pas saine du point de vue du bon usage des ressources humaines.

Cependant, une aide ponctuelle a été mise à disposition pendant 5 mois par le Département des finances pour la gestion des archives et le secrétariat. Durant cette période, Mme Laura Ortenzi a été détachée auprès de la CEPP en tant que commis administratif.

Stages de formation

Grâce au soutien du Département des Finances, le secrétariat de la CEPP a pu prendre en formation deux évaluatrices-stagiaires à temps partiel: Mme Ayari Félix (8.1 mois EPT, dès le 1.9.07) et Mme Sunshine Williams (3 mois EPT, dès le 1.11.07), étudiantes à l'Université de Genève.

Mandats à des partenaires extérieurs

En 2007, un seul mandat était en cours de réalisation, sous la supervision du secrétariat :

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

Ceci s'explique par le retard causé par la discussion avec le Conseil d'Etat sur l'évaluation de la LIPAD pendant plusieurs mois, empêchant le lancement des mandats prévus dans le cadre de cette enquête.

5 Suivi des recommandations

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

En décembre 2006, le Conseil d'Etat avait remis deux rapports sur le suivi des évaluations de la CEPP (RD 664 & RD 603-A, lequel concerne également le rapport RD 480-A et la motion M1591-B).

En mars 2007, le projet de loi du Conseil d'Etat concernant la révision de la Loi sur l'office de la jeunesse (LOJ) reprend les principales recommandations du rapport No.15 sur le dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, publié en décembre 2004 par la CEPP: création d'un organe de pilotage, d'un organe de référence pluridisciplinaire, inscription de la notion de maltraitance dans la loi, etc.

Par contre, aucun rapport de suivi n'a été déposé par le Conseil d'Etat en 2007. Trois rapports restent sans indications pour le Grand Conseil concernant le suivi donné aux recommandations de la commission d'évaluation :

- évaluation du chèque annuel de formation (rapport No.18, octobre 2006) ;
- évaluation de la mise en œuvre de la Convention de La Haye sur l'adoption internationale (rapport No.19, novembre 2006) ;
- évaluation des déductions des frais professionnels sous l'angle de l'égalité de traitement (rapport No.20, janvier 2007).

6 Comptes

L'exercice 2007 se termine sur un solde positif d'environ 219'083 francs par rapport au budget alloué. Ce solde s'explique par deux retards pris dans la planification en raison des discussions avec le Conseil d'Etat. L'un concerne un projet en autosaisine sur l'évaluation de la Loi sur l'information du public et l'accès aux documents administratifs (LIPAD), l'autre un mandat du Conseil d'Etat pour réaliser un inventaire des mesures d'intégration des étrangers. Les mandats internes et externes liés à ces deux projets ont été retardés ou abandonnés, ce qui explique également le solde positif des jetons de présence des commissaires. Enfin, un report budgétaire issu des comptes 2006 n'a pas été utilisé.

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, provisions, etc.)</i>	<i>TOTAL</i>
2007									
Budget	200'000	190'440	255'600	33'870	30'020	19'603	730'913	32'226	763'139
Comptabilisé	76'755	140'789	252'147	27'291	32'545	13'467	544'056	-	544'056
Solde	123'245	49'651	3'454	6'579	-1'719	6'136	186'857	32'226	219'083
2006									
Budget	197'402	200'850	241'040	33'500	28'580	17'824	719'196	1'936	721'132
Comptabilisé	142'725	149'260	258'698	29'680	32'545	8'567	621'475	1'264	622'739
Solde	54'677	51'590	-17'658	3'820	-3'965	9'257	97'721	672	98'393
2005									
Budget	400'500	201'170	243'220	34'690	26'740	21'700	928'020	1'740	929'760
Comptabilisé	190'705	189'053	242'101	32'628	32'396	25'615	712'498	-97'188	615'310
Solde	209'795	12'117	1'119	2'062	-5'656	-3'915	215'522	98'928	314'450
2004									
Budget	200'000	200'800	255'110	36'480	28'150	17'000	737'540	6'959	744'499
Comptabilisé	73'597	174'146	261'760	33'935	33'177	5'024	581'639	145'790	727'429
Solde	126'403	25'854	-6'650	2'544	-5'027	11'975	155'909	-138'030	17'069

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

Coût des évaluations

Les évaluations se déroulent le plus souvent sur plusieurs exercices. Voici le coût total de l'évaluation de la taxation des contribuables indépendants, publiée en 2007 :

<i>Mandats externes</i>	<i>Commissaires (jetons et missions)</i>	<i>Secrétariat (personnel)</i>	<i>TOTAL</i>
131'404.-	29'935.-	91'630.-	252'969.-
52%	12%	36%	100%

7 Conclusion

Au cours de l'année 2007, la commission a travaillé sur un nombre important de projets d'évaluations dont la plupart seront concrétisés au cours de l'année 2008. A l'exception d'un projet (mandat du Conseil d'Etat concernant la loi sur l'intégration des étrangers), les cinq autres projets d'évaluation ont été initiés par notre commission (autosaisine).

L'activité de notre commission au cours de l'année de rapport a été marquée par des faits qui méritent d'être mentionnés étant donné qu'ils ont trait à la mission de notre commission.

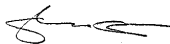
- Le Conseil d'Etat, lors de sa séance du 31 janvier, à la suite d'une demande du Conseil central interprofessionnel, a confié un mandat à un institut de recherche afin de vérifier un écart constaté entre nos résultats et ceux de l'administration concernant l'utilisation du chèque annuel de formation par les personnes peu qualifiées. Les conclusions de ce mandat confirment la validité de nos résultats et, partant, notre approche méthodologique. Cela atteste que la rigueur scientifique, telle qu'appliquée par la CEPP lors de ses évaluations, garantit un éclairage objectif sur la mise en œuvre et les effets des mesures étatiques.
- L'étude de faisabilité du mandat confié par le Conseil d'Etat concernant la Loi sur l'intégration des étrangers n'a pas abouti à une évaluation, étant donné que nos propositions d'évaluation n'ont pas été retenues par le Conseiller d'Etat en charge du domaine, qui souhaitait plutôt un inventaire. Nous regrettons beaucoup cette décision car nous nous étions beaucoup engagés pour proposer des approches qui auraient permis une évaluation d'une politique complexe et aux contours mal définis. Ce cas nous permet de relever que les exigences de la démarche évaluative ne sont pas toujours compatibles avec les questions dictées par des intérêts de nature politiques.
- Les échanges que nous avons eus avec le Conseil d'Etat concernant la pertinence du projet d'évaluation de la LIPAD ont permis de faire le point sur l'autonomie de la CEPP en tant qu'organe chargé d'évaluer les politiques publiques. Cette rencontre a permis de confirmer la pratique établie en matière d'autosaisine. En effet, depuis sa création, la CEPP a réalisé des évaluations majoritairement de sa propre initiative, utilisant l'art.28 al.3 qui l'autorise à se saisir elle-même de thèmes d'investigation (cf. loi sur l'évaluation des politiques publiques, D 1 10). C'est donc grâce à la volonté tenace des membres de notre commission que la tâche d'évaluer les activités de l'Etat - tâche éminemment politique et voulue par le législateur - a pu se concrétiser.

Au cours de cette année 2007, la réflexion avec les différentes instances de contrôle au sein de l'Etat a été poursuivie afin de clarifier les rôles de chacun. En particulier, le projet de loi du Conseil d'Etat (PL 10126) a été l'occasion de préciser, avec la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, la spécificité et la nécessité de notre mission, dont l'objectif principal est de pouvoir donner des réponses aux questions qui portent sur les effets et l'impact des politiques publiques.

Genève, le 17 avril 2008

Commission externe d'évaluation des
politiques publiques

La présidente:



Gabriella Bardin Arigoni

8 Annexes

8.2 Les rapports d'évaluation (disponibles sur www.geneve.ch/cepp)

1. **Construction de logements subventionnés:** évaluation de l'encouragement à la construction selon la loi générale sur le logement, janvier 1997.
2. **Formation des personnes actives non qualifiées:** évaluation de la mise en œuvre à Genève de l'article 41 de la loi fédérale sur la formation professionnelle, mai 1997.
3. **L'Etat et ses contribuables:** évaluation des prestations de l'Administration fiscale cantonale, septembre 1997.
4. **Chômeurs en fin de droit:** évaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, septembre 1998.
5. **Déductions fiscales I :** évaluation des déductions genevoises sous l'angle de leur impact financier, de leur vérification par l'administration et de l'égalité de traitement, décembre 1998.
6. **Services industriels:** évaluation de la mise en œuvre des principes de la politique cantonale de l'énergie, mars 1999.
7. **Education musicale:** évaluation de l'impact des subventions aux écoles de musique, décembre 1999. Mandat du Conseil d'Etat et de la Commission des finances.
8. **Subsides en matière d'assurance-maladie:** évaluation de la politique cantonale, février 2000.
9. **Vitesse commerciale des TPG:** évaluation des mesures d'accélération prises en tant que moyen de promotion des transports publics, octobre 2000.
10. **Encouragement aux études:** évaluation de la mise en œuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissage, novembre 2001.
11. **Lutte contre le chômage de longue durée :** évaluation des mesures cantonales, mars 2002. Mandat du Conseil d'Etat.
12. **Communication entre les services de l'administration cantonale:** évaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution des prestations sociales, novembre 2002.
13. **Emploi clandestin:** évaluation des mesures cantonales de répression du travail clandestin, avril 2003. Mandat de la Commission de contrôle de gestion.
14. **Rénovation de logements:** évaluation de l'impact de la loi sur les démolitions, transformations, rénovations de maisons d'habitation (LDTR), décembre 2003.
15. **Protection de la jeunesse:** évaluation du dispositif de protection des enfants victimes de maltraitance, décembre 2004. Mandat de la Commission de contrôle de gestion.
16. **Lutte contre l'exclusion:** évaluation des mesures cantonales en matière de préformation des personnes non francophones à risque d'exclusion, septembre 2005. Mandat du Conseil d'Etat.
17. **Formation professionnelle:** évaluation du dispositif de surveillance de l'apprentissage en entreprise, novembre 2005.
18. **Formation continue:** évaluation du chèque annuel de formation, octobre 2006. Mandat du Conseil d'Etat.
19. **Protection de la jeunesse:** évaluation de la mise en œuvre de la Convention de la Haye sur l'adoption internationale, novembre 2006.
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.

8.3 Les membres de la Commission en 2007

Gabriella BARDIN ARIGONI	Présidente, politologue, ancienne secrétaire générale suppléante du Département fédéral de l'intérieur (DFI), chargée de cours à l'Université de Genève et à l'Université de la Suisse Italienne.
Jean-Michel BONVIN	Sociologue, professeur à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne (EESP, HES-SO).
Cécile CRETOL RAPPAZ	Lic. en Lettres, responsable de la communication interne d'une grande entreprise.
Jean-Marc DENERVAUD	Philosophe, consultant et formateur d'adultes indépendant.
Alexandre FLUCKIGER	Juriste, professeur ordinaire à l'Université de Genève.
Hans Peter GRAF	Politologue, consultant.
Béatrice GUELPA	Journaliste, écrivain.
Michel JACQUET	Conseiller indépendant en gestion d'entreprise.
David LCHAT	Avocat, associé d'une étude d'avocats.
David MARADAN	Economiste, co-directeur entreprise privée, chargé de cours à l'Université de Genève.
Bernard SCHNEIDER	Président de la Fondation pour le développement de l'éducation permanente (FDEP).
Alain SCHOENENBERGER	Economiste, directeur d'ECO'DIAGNOSTIC, Chargé de cours aux universités de Genève et Fribourg (jusqu'au 18.6.07, fin du mandat).
Anni STROUMZA	Architecte-urbaniste, consultante indépendante.
Isabelle TERRIER	Avocate, collaboratrice d'une étude d'avocats.
Georges TISSOT	Politologue, secrétaire syndical.
Fabienne UDRY PITTELOUD	Géographe, consultante indépendante (jusqu'au 18.6.07, fin du mandat).
Frédéric VARONE	Politologue, professeur ordinaire à l'Université de Genève.
Michel VUILLE	Sociologue.

8.4 Bibliographie de l'étude de faisabilité concernant la politique d'intégration des étrangers

8.4.1 Ouvrages, rapports et articles consultés

- Amos J., Böni E., Donati M., Hupka S., Meyer T., Stalder B. E. (2003), Parcours vers les formations postobligatoires. Les deux premières années après l'école obligatoire. Résultats intermédiaires de l'étude longitudinale TREE, OFS : Berne
- BIE (2003a), Comment l'immigration évolue et modifie Genève, Les cahiers du BIE n°2
- BIE (2003b), Se repérer dans le dédale administratif, Les cahiers du BIE n°4
- BIE (2003c), Engagements genevois en matière d'intégration 1962-2002 suivis de Actes de Assises de l'intégration 2003
- BIE (2006) Rapport du Délégué à l'intégration sur les activités menées dans le domaine de l'intégration des étrangers, in *Conseil d'Etat (2006)*, pp. 88 -114
- Björngren Cuadra C., Cattacin S. (eds) (2007). Migration and Health. Difference sensitivity from an organisational perspective. Malmö: Malmö University IMER (School of International Migration and Ethnic Relations)
- Bolzman, Fibbi, Vial (2003), Secondas – Secondos. Le processus d'intégration des jeunes adultes issus de la migration espagnole et italienne en Suisse, Zürich : Seismo, 2003
- Cattacin S., Bülent Kaya (2005), Le développement des mesures d'intégration de la population migrante sur le plan local en Suisse, in *Mahnig, Hans (sous la direction de). Histoire de la politique de migration, d'asile et d'intégration en Suisse depuis 1948*. Zürich: Seismo, p. 288-320
- Cattacin S., Chimienti M., Kessler T., Ngyuen M.-S., Renschler I. (2005), Évaluation de la loi sur l'intégration des étrangers du Canton de Genève, Genève : Université de Genève (rapport d'experts), in *Conseil d'Etat (2006)*, pp. 8-87
- Cattacin S. (2006), Why not ghettos, The Governance of Migration in the Splintering City, in *Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relation 2/06*, Malmö : Malmö University IMER (School of International Migration and Ethnic Relations)
- CEPP (2005), La politique cantonale de préformation des non-francophones à risque d'exclusion. Évaluation des mesures de soutien sur mandat du Conseil d'Etat, Genève
- CES (1996a), L'accueil des étrangers à Genève. Un tableau des problèmes et des ressources dans l'administration cantonales et ses satellites, rapport n° 5
- CES (1996b), Droits politiques, citoyenneté et intégration des étrangers à Genève, rapport n° 7
- CFE (1996), Esquisse pour un concept d'intégration, Berne : DFJP
- CFE (2004), A propos de la définition de l'intégration, Berne
- CFE (2006a), Rapport d'activité 2006, Berne
- CFE (2006b), La notion d'intégration dans loi, Berne
- Commission d'experts « sans papiers » (2004), Rapport de la commission d'experts pour les travailleurs « sans papiers » à l'intention du Conseil d'Etat genevois

- Conseil d'Etat (2005), Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'activité du Bureau de l'intégration, 20 janvier 2005 - RD 566
- Conseil d'Etat (2006), Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la loi sur l'intégration des étrangers, du 28 juin 2001 (A 2 55), 25 août 2006 - RD 647
- D'Amato G., Gerber B. (eds) (2005), Herausforderung Integration: städtische Migrationspolitik in der Schweiz und in Europa, Zürich 2005
- Danesi M. (2005 ?), Enquête : Intégration des étrangers : les femmes et les hommes d'ailleurs n'ont pas de prix, in *Domaine public*, n° 1596
- Fibbi R., Kaya B., Piguet E. (2003), Quand s'appeler Pierre, Afrim ou Mehmet fait la différence – Synthèse, Module du PNR 43, Berne / Aarau : Direction du programme PNR 43 en collaboration avec le Forum « Formation et emploi » et le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CRSE)
- FINIM (2000), Rapport annuel d'activités 1999/2000, Septembre 2000, pp 15 – 35 (Annexe : rapports des 4 groupes de travail : Statut juridique, Scolarisation, Emploi, chômage et formation des adultes, Culture)
- Gall Azmat R. (2007), L'état de santé des migrants en Suisse, in *Spectra, Newsletter de l'Office fédéral de la santé publique*, n° 61 (mars), p. 7
- Grand Conseil (2001a), Rapport de la Commissions des droits politiques et du règlement du Grand Conseil chargé d'étudier le projet de loi sur l'intégration des étrangers (Rapporteur Antonio Hodgers) du 29 mai 2001 - PL8397-A
- Grand Conseil (2001b), Mémorial du Grand Conseil, 54e législature - 4e année - Session 10 (juin 2001) - Séance 33 du 28.06.2001 à 17h00¹⁴
- Graf, H.P. (1988), A la quête de quelle efficience ? Un commentaire sur les études d'efficience appliquées aux administrations publiques en Suisse, in: *Les administrations publiques à la recherche de l'efficience*, publié sous la direction de C. Jeanrenaud et L. Memminger, Neuchâtel: EDES, 1988, pp. 35-54
- Haeberlin U., Imdorf C. (2007), Sélection des apprentis dans les PME - intégration et exclusions lors du passage de l'école à l'apprentissage professionnel, Module du PNR 51
- Haering A.-L. (2000), La qualité de l'action sociale et son évaluation, Genève : ies éditions Mondial Contact, CCSI (2000), Rapport pour une politique d'intégration dans le canton de Genève
- Niederberger M. in Zusammenarbeit mit Cattacin C. (2003), Migrationsprobleme in Agglomerationen. Eine explorative Analyse der zentralen Problem und Interventionsfelder in der Schweiz. Studie im Auftrag der Tripartiten Agglomerationskonferenz TAK, Neuchâtel: SFM/FSM (Forschungsbericht 28)
- OCSTAT (2005), Portrait statistique des étrangers vivant à Genève. Résultats du recensement fédéral de la population et autres source, Études et documents n° 37, Genève
- OCSTAT (2006), Annuaire statistique du canton de Genève. Données générales 2006

¹⁴ http://www.geneve.ch/grandconseil/memorial/data/540410/33/540410_33_partie14.asp

- ODM (2006a), (Circulaire du 1^{er} février 2006) Annexe aux directives LSEE 333.42 : Critères d'évaluation du degré d'intégration en cas d'octroi anticipé de l'autorisation d'établissement au sens de l'art. 3b, al. 2, OIE
- ODM (2006b), Problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse. Identification des faits, des causes, des groupes à risque, des mesures existantes ainsi que des mesures à prendre en matière de politique d'intégration, Berne
- OFSP (2002), Migration et santé. Stratégie de la Confédération 2002-2006, Berne
- Rastoldo F. (2005), Passages et impasses pour les jeunes après la scolarité obligatoire, exposé fait le 2 novembre 2005 aux Assises du social, Maison de Quartier de la Jonction, Genève - (mq.jonction@fase.ch)
- Schnapper D. (2007), Qu'est-ce que l'intégration ?, Paris : Editions Gallimard (Folio actuel)
- Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (2000), Immigration et Asile. Pour une politique d'intégration active, in *Sit info* n° 84 (juin)
- Travail Suisse (2005), Bien intégrer les collaborateurs migrants. Conseils pratiques pour responsables du personnel, cadres et représentants du personnel, Berne

8.4.2 Exemples d'études réalisées ou en cours de réalisation

- Ambühl-Christen E. & al. (2000), Formation et intégration des jeunes de langues étrangères au degré secondaire II. Rapport d'experts. Berne : CDIP
- CDIP (2003), Plan d'action « mesure consécutives à PISA 2000 », Berne : CDIP, pp. 7-9
- DEF (Département fédéral de l'économie) (2005), Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz : Erklärungen und Massnahmen zu deren Bekämpfung. Berne : SECO/OFFT
- Egger, T. (2003), Intégration et travail. Champs d'action, acteurs et pistes possibles pour l'amélioration des étrangers sur le marché du travail suisse. Berne : CFE
- Hupka S., Stalder B. (2004), Die Situationen junger Migrantinnen und Migranten beim Übergang Sek I / Sek II, in *Le genre en vue*, Zurich : Conférence suisse des délégués à l'égalité entre femmes et hommes
- Lanfranchi A. & al. (2003), Succès scolaires chez les enfants d'immigrés grâce à des espaces transitoires de l'école publique in Wicker H-R., Fibbi R., Huag W. (éd.), *Les migrations et la Suisse*, Zürich : Seismo, pp. 481 et ss.
- Moser U. (2002), Kulturelle Vielfalt in der Schule : Herausforderung und Chance. In : *Für das Leben gerüstet ? Die Grundkompetenz der Jugendlichen*. Nationaler Bericht der Erhebung PISA 2000, Neuchâtel/Bern : BFS/EDK, pp. 113-135
- OFS (2005), La population étrangère en Suisse - Rapport 2005, Neuchâtel : OFS
- OFS (2005), Annuaire statistique de la Suisse 2005. Zurich : éditeur NZZ
- OFS (2005), ESPA : conditions de travail atypique (T7.5.3).
- Rüsch P. (1999), *Gute Schulen im multikulturelle Umfeld*, Zürich : Orell Füssli
- Stauffer M. (2004), *Synthese des kantonale Entwicklungprojekter 2004 / 2005*, Berne : CDIP (Enquête IDES)

Wanner P. & al. (2005), Femmes étrangères et marché du travail, in Haug & al., Migrants et marché du travail. Compétences et insertion professionnelle des personnes d'origine étrangère en Suisse. Neuchâtel : OFS

Autres :

- **Université de Genève, département de science politique** (Giugni M.), participation au projet en cours « Multicultural Democracy and Immigrants' Social Capital in Europe : Participation, Organisation Networks and Public Policies at the Local Level » (localmultidem) financé par la Communauté européenne¹⁵. Il s'agit d'une recherche qui analyse le niveau d'intégration politique de certains groupes d'étrangers dans plusieurs villes européennes¹⁶. Le département de science politique réalise l'analyse pour Genève (Italiens et Kosovars) sur la base de quatre sources d'information : 1) un sondage auprès des immigrés (rapport en cours de rédaction), 2) un sondage auprès des associations de migrants (terme prévu pour l'automne 2007), 3) la recension des mesures étatiques - cantonales - existantes destinées à favoriser l'intégration politique des migrants (rapport prévu pour le courant du mois de mai 2007), 4) l'élaboration d'indicateurs socioéconomiques (rapport en cours de finalisation). Les résultats pour Genève feront l'objet d'une comparaison avec ceux obtenus à Zürich où la même recherche est réalisée, également sous la responsabilité du département de science politique.
- **Rapport de l'ODM sur les « problèmes d'intégration des ressortissants étrangers en Suisse » et mandat du Conseil fédéral du 30 août 2006** : Ce rapport contient des résultats issus de recherches réalisées en Suisse au sujet des immigrés. Des groupes à risques ont été définis dans les onze domaines retenus dans ce rapport¹⁷. Des mesures ont été proposées pour améliorer la situation des personnes concernées. Le Conseil fédéral a chargé les différents départements et leurs offices de définir les mesures à prendre, relevant de leur champ de compétences, et de suggérer des améliorations. Les résultats sont attendus pour juin 2007.
- **Plan d'action « Mesures consécutives à PISA 2000 »** : Vaste étude de la CDIP sur les développements et projets de réforme du système éducatif suisse afin d'examiner le degré de mise en oeuvre du plan d'action décidée en 2003.
- **Programmes national de recherche (PNR)** : Trois recherches portent en partie sur la situation de la population migrante et les questions d'intégration des étrangers en Suisse :
 - o **PNR 51 « Intégration et exclusion »** : Rapport prévu en 2007. Voir en particulier : Bischoff A., La médiation interculturelle contribue-t-elle à l'inclusion? Stratégies et pratiques comparées dans les domaines de la santé, de l'éducation, du social et de la justice
 - o Haeberlin U., Imdorf C., Sélection des apprentis dans les PME - intégration et exclusions lors du passage de l'école à l'apprentissage professionnel,

¹⁵ <http://www.um.es/localmultidem/>

¹⁶ Le cas genevois est cependant financé par le FNRS.

¹⁷ Ecole, formation professionnelle, marché du travail, sécurité sociale, santé, langue, zone d'habitation et développement des quartiers, participation à la vie sociale, codécision et naturalisation, religion et culture, sécurité, situation particulière des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire.

Riano Y., Intégration et exclusion sociale des femmes immigrées en Suisse

Rolshoven J., Processus d'intégration et d'exclusion entre jeunes en cours de formation

Spycher S., Les possibilités de la sécurité sociale dans les processus d'intégration des personnes étrangères

Studer B., Arletaz G., La citoyenneté entre concepts du national et gestion du social : critères d'inclusion et d'exclusion du droit de cité suisse, de 1874 à nos jours

Wicker H.-R., Kunz K.-L., Les étrangers purgeant une aide en milieu carcéral : sécurité et resocialisation sur la base de la législation nationale, des mesures liées à la police des étrangers et de l'augmentation de la mobilité transnationale

- **PNR 52 « L'enfance, la jeunesse et les relations entre les générations »** : Rapport prévu en 2007. Voir notamment :

Projet Riphahn, Effets intergénérationnels sur les résultats à l'école et sur le marché du travail des jeunes immigrés de la deuxième génération et des jeunes autochtones en Suisse : l'importance des parents

- **PNR 56 « La diversité linguistique et les compétences linguistiques en Suisse »** : Durera jusqu'en juin 2009

- **Transition entre école et emploi (TREE)** : recherche en cours qui porte sur la transition de l'école obligatoire à la vie active des jeunes en Suisse. Les données permettent de montrer que les déterminants sociologiques de la réussite et de l'orientation scolaires (genre, catégories socioprofessionnelles, immigration, etc.) se vérifie dans l'ensemble du pays comme dans ses différentes régions.
- **CFE « Intégration et communication »** : La CFE se penchera en 2007 sur les questions liées à l'information à donner d'une part à la population des immigrés et d'autre part aux Suisses, ainsi que sur le rôle des médias.

8.5 Mission et activités de la commission

Notre mission: Mettre en évidence et apprécier les *effets* des lois cantonales, puis proposer des solutions visant à rendre l'action de l'Etat plus efficace. Telle est la raison d'être de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP). Elle a été instituée le 19 janvier 1995 par la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D/1/10).

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

Notre organisation: La CEPP est composée de seize membres choisis par le Conseil d'Etat parmi des personnalités représentatives de la diversité culturelle et sociale du canton et faisant autorité dans le domaine de la gestion économique et politique. Elle est présidée par Mme Gabriella Bardin Arigoni et secondée par un secrétariat permanent, composé de deux professionnels de l'évaluation. Ses organes de travail sont le plénum (organe de décision), le bureau (organe de préparation) et les groupes de travail qui pilotent les évaluations. La commission dispose d'un budget pour la rémunération des missions effectuées par ses membres et pour des mandats à des organismes spécialisés dans ce type d'enquêtes ou à des experts d'un domaine évalué.

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

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

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

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