

Date de dépôt : 22 mars 2012

Rapport

d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques pour l'année 2011

Sommaire

1	Message de la présidente.....	2
2	Evaluations terminées et en cours	3
2.1	Jeunes en rupture de formation.....	3
2.2	Genève internationale.....	3
2.3	Formation de la police	4
2.4	Protection contre le bruit	6
2.5	Nouveaux sujets d'évaluation.....	6
3	Suivi des recommandations.....	6
3.1	Deuxième évaluation du chèque annuel de formation.....	7
3.2	Protection de l'air : évaluation de l'élaboration et du suivi du plan OPAIR 2003-2010	7
4	Activités de la CEPP	8
4.1	Séances, mandats internes et autres tâches	8
4.2	Rencontres avec les autorités ou autres instances en 2011	8
4.3	Membres.....	9
4.4	Secrétariat permanent	10
4.5	Mandats externes.....	10
5	Comptes	11
5.1	Budget	11
5.2	Dépenses par étude.....	13
6	Annexes.....	14
6.1	Evaluation de la politique d'information et d'orientation professionnelle en faveur des jeunes en rupture de formation	14
6.2	Genève internationale.....	23
6.3	Composition de la CEPP en 2011.....	30

1 Message de la présidente

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) travaille sur mandat du Conseil d'Etat et des commissions de contrôle de gestion (CCG) et des finances du Grand Conseil ou, à défaut, de sa propre initiative (autosaisine).

Au cours des dernières années, la CEPP a travaillé essentiellement en autosaisine. L'année 2011 fait cependant exception. En effet, durant cette année, la CEPP s'est concentrée sur les quatre mandats confiés par la Commission de contrôle de gestion portant sur les thématiques suivantes : la Genève internationale, les jeunes en rupture de formation, la formation de la police et la protection contre le bruit.

Elle a mené à terme les travaux relatifs à l'insertion professionnelle des jeunes en rupture de formation et consigné dans un rapport préliminaire une première série de conclusions relatives à la mise en œuvre de la loi sur la Genève internationale.

Concernant les deux autres thèmes (police et bruit), la CEPP a commencé les travaux d'évaluation après la validation par la CCG des études de faisabilité réalisées préalablement.

Ces différents thèmes frappent par leur diversité. Ils soulèvent néanmoins des problématiques communes, à savoir la gestion transversale des politiques publiques, la définition des priorités et la coordination des actions menées à différents niveaux. La mise en œuvre des politiques publiques pâtit souvent de problèmes de coordination et peine, de ce fait, à atteindre les objectifs fixés. L'évaluation de la politique d'insertion professionnelle des jeunes en rupture de formation montre, par exemple, qu'au cours des dix dernières années, les actions et les initiatives se sont multipliées sans véritable vision d'ensemble. Il en ressort un réseau de prise en charge trop complexe et particulièrement difficile à articuler autour d'objectifs communs, ce en dépit des volontés politiques.

Les évaluations menées par la CEPP ont pour effet de mettre en lumière ces différents problèmes. Elles contiennent des recommandations établies à partir de constats fondés sur l'expérience des acteurs (bénéficiaires, parties prenantes). Elles favorisent ainsi la réflexivité dans l'action publique et contribuent à l'amélioration des pratiques et des prescriptions légales ou réglementaires, comme le montre, par exemple, le suivi des recommandations relatives au Chèque annuel de formation et à la protection de l'air.

A l'instar des années précédentes, les membres - miliciens - de la CEPP se sont fortement investis dans les différents travaux menés, que ce soit dans le cadre des séances ordinaires ou plus directement sur le terrain en participant à des entretiens.

Ce travail minutieux d'investigation et d'analyse a pu se dérouler dans de bonnes conditions grâce à la collaboration des entités concernées. Je tiens ici à les remercier de leur disponibilité et de leur intérêt pour les travaux réalisés.

Isabelle Terrier

2 Evaluations terminées et en cours

En 2011, la CEPP a concentré son activité sur les quatre mandats confiés par la Commission de contrôle de gestion (CCG).

2.1 Jeunes en rupture de formation

En octobre 2011, la CEPP a terminé l'évaluation de la politique d'information et d'orientation professionnelle en faveur des jeunes en rupture de formation. Elle a présenté son rapport final à la CCG le 13 décembre 2011. Celui-ci a été publié le 26 janvier 2012.

Cette évaluation met l'accent sur les difficultés de l'Etat à évaluer le nombre de jeunes en rupture de formation et à organiser et coordonner leur prise en charge. Le dispositif interinstitutionnel EQIP mis en place à cet effet n'est pas parvenu à concrétiser l'action concertée voulue par le Conseil d'Etat. Sur le terrain, les collaborations restent à développer (voir le résumé de l'étude reproduit dans l'annexe 0 du présent rapport d'activité).

Les départements concernés par l'évaluation (DIP et DSE) ont fait bon accueil aux conclusions et recommandations de la CEPP, comme en témoigne leur prise de position commune, consignée en annexe du rapport d'évaluation. Certaines recommandations ont d'ores et déjà été mises en œuvre (pérennisation de la gestion du suivi individualisé et redéfinition de la plateforme EQIP notamment).

2.2 Genève internationale

La CEPP a poursuivi ses travaux relatifs à la loi sur la Genève internationale. Cette évaluation s'est déroulée dans un contexte ardu, la CEPP ayant difficilement eu accès à l'ensemble des informations requises.

Le 12 janvier 2011, le Conseil d'Etat a finalement accepté de remettre les documents demandés, à l'exception de ceux impliquant la Confédération.

Sur la base des informations récoltées concernant la mise en œuvre de la loi, la CEPP a remis, en mai 2010, un rapport préliminaire à la Commission de contrôle de gestion. Ce rapport, dont le résumé est reproduit en annexe, porte essentiellement sur la pertinence de la loi, le degré d'atteinte de ses objectifs et sur la qualité du travail et de la collaboration des acteurs du dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale.

La CEPP constate que les trois instances mises en place par la loi ne parviennent pas à remplir l'ensemble des missions qui leur sont confiées. En particulier, le bureau du délégué à la Genève internationale est confronté à trois difficultés majeures : flou dans la définition de son rôle, chevauchement de ses missions avec celles du service du protocole et ressources disponibles insuffisantes.

En fonction des informations récoltées, la CEPP a fait des propositions à deux niveaux. D'une part, elle conseille de confier à une instance externe à l'administration la réalisation d'une analyse organisationnelle approfondie du dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale afin de clarifier les prestations à fournir et le rôle des différents acteurs. D'autre part, elle propose trois scénarios pour une refonte plus ou moins profonde du dispositif institutionnel cantonal.

La CCG a auditionné la CEPP à propos de ce rapport préliminaire le 3 octobre 2011. Sur la base des éléments fournis, elle a confié le mandat à la CEPP de poursuivre ses travaux en étudiant notamment plus avant ses propositions de réforme du dispositif cantonal.

2.3 Formation de la police

En mai 2011, la CEPP a remis à la CCG son étude de faisabilité concernant la politique de formation de la police. Cette étude précise les objectifs, les questions et le périmètre de l'évaluation.

Elle prévoit en particulier d'analyser :

- la pertinence de la formation policière de base par rapport aux besoins des policiers débutant dans leur carrière ;
- la pertinence de la formation policière de base par rapport aux missions et aux tâches des services de police (gendarmerie, police judiciaire, police de sécurité internationale) ;

- la manière dont les besoins des services et des policiers sont pris en compte par le centre de formation et ses partenaires, tant au niveau de la formation de base qu'au niveau de la formation continue ;
- le travail de formation/sensibilisation par rapport aux droits de l'homme, l'éthique professionnelle et la diversité culturelle, comme le prévoit l'article 26B de la loi sur la police (F 1 05).

Avec l'accord de la CCG, la CEPP a commencé les travaux d'évaluation dès le mois de juin. Les études suivantes ont été menées en collaboration avec des mandataires externes :

- enquête anonyme, en ligne¹, auprès des policiers formés au CFP et ayant obtenu le brevet fédéral de policier au cours des 5 dernières années (N=255) (mandat confié à l'Université de Fribourg) ;
- entretiens approfondis² avec une vingtaine de policiers volontaires recrutés lors de l'enquête en ligne (mandat confié à l'Université de Fribourg) ;
- analyse croisée des tâches prescrites par la formation et des activités réelles des policiers au moyens d'une analyse des plans d'études cadres, des supports de cours et d'ateliers d'explicitation, soit 5 ateliers réunissant chacun 6 à 10 personnes (mandat confié à l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle) ;
- entretiens semi-directifs avec les chefs de la gendarmerie, de la police judiciaire et de la police de sécurité internationale ;
- entretiens semi-directifs avec une vingtaine de responsables ou collaborateurs d'institutions représentant des populations d'intérêt par rapport au focus de l'étude : victimes de violences domestiques, migrants, patients, prévenus, etc. (mandat confié à Maudkrafft consulting).

Un travail intensif de recueil de données a été mené en 2011. Les rapports de mandat sont attendus au premier semestre 2012. La CEPP remettra son rapport d'évaluation à la CCG dans le courant du deuxième semestre.

¹ A la demande de la direction de la police et de la CEPP, les adresses e-mail des policiers ont été préalablement anonymisées par les services agréés.

² Pour ce volet de l'étude, les mandataires ont recouru à la méthode de l'*entretien compréhensif*, soit une démarche inductive centrée sur le discours et les représentations des répondants Cf. J.-C. Kaufmann. *L'entretien compréhensif*, Paris, Edition A. Colin, 2008.

2.4 Protection contre le bruit

L'étude de faisabilité a été transmise à la CCG le 22 décembre 2010 qui l'a acceptée dans un courrier du 15 mars 2011. Les travaux d'évaluation ont débuté au printemps 2011.

Les facteurs de bruit étant nombreux, la CEPP, d'entente avec la CCG, a limité le champ de l'évaluation à trois types de bruit :

- le bruit routier et son assainissement ;
- le bruit des établissements publics ;
- le bruit de voisinage.

Le canton de Genève n'a pas développé de stratégie unifiée de lutte contre le bruit et chacun des facteurs étudiés fait l'objet d'un dispositif propre impliquant de nombreux acteurs. L'évaluation analyse, pour chaque type de bruit retenu, l'ampleur du problème, les acteurs impliqués et le fonctionnement du dispositif mis en place. La remise du rapport final est prévue pour le premier semestre 2012.

2.5 Nouveaux sujets d'évaluation

En mai, la CEPP a informé le Conseil d'Etat qu'elle était disponible pour prendre en charge un nouveau mandat d'évaluation. Par un courrier daté du 23 novembre 2011, le Conseil d'Etat a fait savoir que le DIP envisageait de lui remettre deux mandats, l'un concernant les mesures d'éducation en milieu ouvert (AEMO), l'autre concernant les prestations parascolaires (accueil continu). Après un premier contact avec le DIP, il s'avère que seul le deuxième sujet pourrait faire l'objet d'un mandat, dont le contenu reste encore à préciser.

La CEPP a, par ailleurs, initié un processus de sélection de nouveaux sujets en vue d'une éventuelle autosaisine, ainsi que le lui permet l'art. 28 al. 3 LSGAF. Cela étant, les mandats confiés par les commissions de contrôle gestion et des finances ou par le Conseil d'Etat sont traités en priorité.

3 Suivi des recommandations

Les recommandations de la CEPP n'ont pas de caractère obligatoire. En revanche, la loi sur la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF) prévoit que le Conseil d'Etat renseigne le Grand Conseil et la CEPP des mesures prises ou à prendre suite aux évaluations menées (art. 40 al. 5).

Le dernier rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant les travaux de la CEPP remonte à novembre 2008 (RD766). Cela ne signifie pas pour autant que les évaluations ne sont pas suivies d'effets, que ce soit au niveau de l'organisation des services ou au niveau réglementaire ou légal. Dans cette section, la CEPP mentionne les modifications d'importance apportées sur la base de ses travaux.

3.1 Deuxième évaluation du chèque annuel de formation

La loi sur la formation continue des adultes (C 2 08) prévoit que la CEPP évalue le chèque annuel de formation (CAF) tous les quatre ans (art. 12 al. 3).

Suite aux deux évaluations menées par la CEPP depuis l'introduction du CAF, le Conseil d'Etat a déposé, le 8 juin 2011, un projet de loi (10839) visant à modifier la loi sur la formation continue des adultes.

Le projet de loi reprend la plupart des recommandations de la CEPP, notamment la plus importante, qui consiste à supprimer l'inégalité de traitement entre célibataires et couples mariés ou liés par un partenariat enregistré.

Le projet de loi modifie les objectifs d'évaluation ainsi que l'avait préconisé la CEPP³.

3.2 Protection de l'air : évaluation de l'élaboration et du suivi du plan OPair 2003-2010

Le DSPE a élaboré durant l'année 2011 un nouveau règlement sur la protection de l'air qui tient compte de la plupart des recommandations émises par la CEPP dans son rapport du 10 juin 2010. Ce règlement a été adopté par le Conseil d'Etat en février 2012⁴.

³ Il va même au-delà des recommandations formulées en prévoyant d'élargir le champ d'évaluation. La CEPP avait, en effet, recommandé d'évaluer le CAF en regard des autres mesures prises en faveur de la formation continue. Cette recommandation visait principalement à anticiper la prochaine évaluation du CAF par la CEPP, mais n'avait pas pour objectif de modifier la loi. Pour la CEPP, le champ d'évaluation devrait plutôt relever d'une concertation entre le Conseil d'Etat et la CEPP.

⁴ Cf. Point presse du Conseil d'Etat du 22 février 2012.

4 Activités de la CEPP

4.1 Séances, mandats internes et autres tâches

En 2011, l'activité de la CEPP a été semblable à celle de l'année précédente. Les sous-commissions se sont réunies près d'une cinquantaine de fois. Les membres se sont fortement impliqués dans les processus de recueil de données (entretiens, participations aux focus groupes, etc.).

	2011	2010
Séances plénières	11	11
Séances de bureau	11	14
Séances de sous-commission	49	53
Mandats internes (heures)	83	96.5
Participations à des entretiens ou à des délégations	48	Non comparable
Divers (heures)	6	Non comparable

4.2 Rencontres avec les autorités ou autres instances en 2011

31 janvier	Rencontre avec M ^{me} Anja Wyden Guelpa, chancelière d'Etat (Genève internationale)
11 février	Allocution de M ^{me} Isabelle Terrier et de M. Alexandre Flückiger lors de la remise du prix décerné par le Bureau des préposées à la protection des données et à la transparence
08 mars	Rencontre avec M. David Hiler, conseiller d'Etat (DF), au sujet du renouvellement de la CEPP
10 mars	Rencontre avec M ^{me} Isabel RoCHAT, conseillère d'Etat (DSPE) au sujet de la Genève internationale
08 avril	Rencontre de coordination avec les trois magistrats de la Cour des comptes, M. Stanislas Zuin, M. Stéphane Geiger et Mme Antoinette Stalder
11 juillet	Rencontre avec M ^{me} Monica Bonfanti, cheffe de la police et M. Jean Sanchez, chef de la police adjoint, au sujet de la formation de la police

19 août	Visite de M. Nicolas Grosjean, chef suppléant du Contrôle parlementaire de l'administration (Confédération)
3 octobre	Entretien avec le président et le vice-président de la Commission de contrôle de gestion Audition par la CCG au sujet du rapport préliminaire de la CEPP concernant la Genève internationale et le rapport d'activité 2010 de la CEPP
12 décembre	Audition par la CCG concernant l'évaluation de la politique d'information et d'orientation professionnelle des jeunes en rupture de formation
13 décembre	Rencontre avec M ^{me} Isabel RoCHAT, conseillère d'Etat (DSPE), M ^{me} Anja Wyden Guelpa, chancelière d'Etat, M ^{me} Christine Hislair Kammermann, secrétaire générale (DSPE) et M. Christophe Genoud, vice-chancelier, au sujet de la Genève internationale
19 décembre	Rencontre avec M. l'Ambassadeur Amadeo Perez, représentant permanent adjoint, M ^{me} Anne-Lise Favre Pilet, cheffe de la Section de la sécurité et des affaires générales et M ^{me} Danielle Werthmüller (cheffe de la Section des Privilèges & immunités).

4.3 Membres

Départs et arrivées

Les membres de la CEPP sont nommés pour une durée maximale de huit ans non renouvelable (art. 32 LSGAF). Arrivés au terme de leur mandat, M^{me} Anni Stroumza, M. Jean-Michel Bonvin et M. Hans Peter Graf ont quitté la CEPP en juin. Leur ont succédé, dès le mois d'octobre, M^{me} Michèle Pralong, M. André Rougemont et M. Philippe Wanner.

Renouvellement de la CEPP

Suite à l'entrée en vigueur de la loi sur les commissions officielles, le Conseil d'Etat a renouvelé le mandat de tous les membres de la CEPP jusqu'au 31 mai 2014, indépendamment de leur date d'entrée en fonction et sans tenir compte de l'article 32 LSGAF, à teneur duquel les mandats des membres de la CEPP ont une durée de huit ans⁵.

⁵ Selon l'arrêté du Conseil d'Etat du 5 octobre 2011 (7783-2011), les membres de la CEPP sont nommés pour la période du 05.10.2011 au 31.05.2014.

Le fait de fixer une échéance unique, applicable à l'ensemble des membres, pose problème à la CEPP. En effet, un renouvellement complet ou substantiel de la commission en 2014 sera de nature à rompre la continuité des travaux menés, sans compter le temps qui sera nécessaire à la recherche de nouveaux candidat-e-s (tâche prise en charge par la présidence et le bureau de la commission).

La CEPP rappelle ici que le mode de nomination est régi par l'art. 32 LSGAF, ce en dérogation à la loi sur les commissions officielles. Il n'y a donc aucune nécessité pour le Conseil d'Etat d'harmoniser le calendrier de renouvellement des membres de la commission avec celui des législatures. Cette démarche pourrait de plus porter atteinte à l'indépendance de la CEPP.

4.4 *Secrétariat permanent*

Le secrétariat permanent de la CEPP est composé de deux évaluateurs professionnels (200%) : M. Hugues Balthasar, secrétaire permanent et M. Michel Berclaz, évaluateur (adjoint scientifique). Les membres du secrétariat ont notamment pour mission de soutenir les travaux des sous-commissions.

M. Michel Berclaz a donné son congé en novembre 2011, avant l'échéance de son contrat. Le poste a été mis au concours en décembre dans le bulletin des places vacantes (délai de dépôt des candidatures : 22 décembre).

Grâce au soutien du DF, la CEPP a la possibilité d'engager un-e stagiaire en continu pour une durée maximale de 12 mois. Mme Elsa Kurz, M. Nicolas Senn et M^{me} Marthe Gouanou se sont succédé au secrétariat de la CEPP et ont contribué aux différents travaux menés durant l'année.

4.5 *Mandats externes*

Dans le cadre de sa mission, la CEPP a confié six mandats à des tiers pour un montant global de 99 849 F (montant comptabilisé en 2011). Ces mandats ont été confiés aux prestataires suivants :

- Ressources (Dominique Felder), sur le thème des jeunes en rupture de formation (mandat terminé) ;
- Ralph Thomas santé social formation, pour l'animation de quatre focus groupes sur le thème des jeunes en rupture de formation (mandat terminé) ;

- Evaluanda SA, pour une comparaison intercantonale des politiques de protection contre le bruit routier (mandat terminé) ;
- Université de Fribourg (Prof. Muriel Surdez et M. David Pichonnaz), sur le thème de la formation de la police (sondage et entretiens ; fin du mandat en 2012) ;
- Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (Mme Janine Voit et M^{me} Sandrine Cortessis), sur le thème de la formation de la police (fin du mandat en 2012) ;
- Maud Krafft consulting (Lausanne), sur le thème de la formation de la police (fin du mandat en 2012).

5 Comptes

5.1 Budget

En 2011, la CEPP a disposé d'un budget de 733 316 F (budget voté, hors reports de crédit) qu'elle a utilisé à hauteur de 74%. L'exercice se termine ainsi sur un solde positif de 190 702 F. Ce solde s'explique principalement par un écart d'estimation par rapport aux jetons de présence et par les modalités de recours aux prestations de services par des tiers (mandats externes).

Le budget dédié aux jetons de présence a été utilisé à hauteur de 64%. Le solde positif est principalement lié à la diminution de la rémunération des membres de la CEPP suite à l'entrée en vigueur du règlement sur les commissions officielles. Celui-ci fixe désormais le tarif horaire applicable (art. 24). Il s'explique également par la vacance momentanée de trois postes de commissaire durant l'année.

Tableau 1 Budget et charges de la CEPP

	Mandats externes	Jetons	Personnel	Ass. sociales	Caisse de pension	Dépenses générales*	Sous-total	Autres charges**	TOTAL
2011									
Budget	199'112	189'398	264'576	35'690	28'185	15'356	732'317	141'807	874'124
Comptabilisé	99'849	120'910	263'322	25'980	30'176	1'828	542'066	549	542'614
Solde	99'263	68'488	1'254	9'710	-1'991	13'528	190'251	140'808	331'510
2010									
Budget	206'800	189'398	264'036	34'585	28'419	9'200	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
2009									
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
2008									
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
2007									
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
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

* sans les mandats externes

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

Le budget dédié aux mandats d'études par des tiers a été utilisé à hauteur de 50%. La plupart des études confiées en 2011 à des partenaires externes arrivent à terme en 2012. La CEPP a comptabilisé les prestations réalisées durant l'année. Les montants réservés pour l'étude portant sur la Genève internationale n'ont pas été dépensés du fait de la suspension des travaux requise par les autorités (cf. 2.2).

D'une manière générale, les besoins en mandats externes sont planifiés lors des études de faisabilité qui précèdent les évaluations. Le nombre et les montants des mandats dépendent fortement des thèmes traités, des ressources internes de la CEPP et de la mise en œuvre des évaluations. Aussi, les dépenses peuvent varier plus ou moins fortement d'une année à l'autre.

La faible utilisation du budget dédié aux dépenses générales tient au fait que la CEPP n'a pas imprimé de rapport en 2011 (le rapport sur les jeunes en rupture a été imprimé en 2012).

5.2 *Dépenses par étude*

Les évaluations se déroulent le plus souvent sur plusieurs exercices. Voici le coût final des évaluations terminées en 2011.

	Jetons	Mandats externes	Total
Jeunes en rupture de formation	20'830	47'650	68'480
Genève internationale (rapport préliminaire)	18'715	10'000	28'715

6 Annexes

6.1 *Evaluation de la politique d'information et d'orientation professionnelle en faveur des jeunes en rupture de formation*

Situation initiale

La Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a été mandatée par la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil pour évaluer la politique d'information et d'orientation professionnelle en faveur des jeunes en rupture de formation, soit des jeunes de 15 à 25 ans, ayant terminé leur scolarité obligatoire, mais n'ayant pas pu commencer ou terminer de formation de niveau secondaire II (études ou apprentissage).

Pour répondre au mandat d'évaluation, la CEPP a procédé à une revue des données disponibles sur les jeunes en rupture de formation (littérature et statistique). Elle a réalisé un état des lieux de l'action institutionnelle en rapport avec cette problématique (offices/services cantonaux et communaux). Elle a enfin analysé la mise en œuvre et les premiers résultats du dispositif interinstitutionnel mis en place par le conseil d'Etat en 2008 (EQIP : Encouragement à la qualification et l'insertion professionnelle).

Les ruptures de formation

A Genève, plus de 9 jeunes sur 10 terminent leur formation et obtiennent une certification de niveau secondaire II. Le taux de certification est ainsi très proche de l'objectif fixé par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, soit un taux de 95% à l'horizon 2015. Paradoxalement, cette évolution – en soi positive – exerce une pression croissante sur les jeunes en échec scolaire qui ne peuvent accéder ou se maintenir durablement en formation ou en emploi.

Chaque année, plusieurs centaines de jeunes sont temporairement ou durablement en rupture de formation. Le phénomène est encore mal évalué sur le plan statistique. Aucun indicateur n'est clairement défini et suivi en la matière au niveau du Département de l'instruction publique. Néanmoins, les études disponibles indiquent clairement où se situent les risques. Les filières de transition scolaire et professionnelle et, dans une moindre mesure, l'école de culture générale et la formation duale sont les principaux secteurs du postobligatoire concernés par les ruptures de formation.

Plus les ruptures sont longues, plus elles exposent les jeunes concernés aux risques sociaux, tels que le chômage et la précarité matérielle et sociale.

Un maillage institutionnel dense et diversifié

La politique en faveur des jeunes en rupture de formation consiste fondamentalement en des interventions réparatrices (dans le sens d'une

remédiation). A Genève, elles sont le fait d'un très grand nombre d'acteurs de professions et d'affiliations différentes. Le maillage institutionnel est dense et diversifié, ce qui maximise les opportunités de repérage et de prise en charge, mais rend aussi le réseau de prestations particulièrement complexe tant pour les professionnels que pour les jeunes.

Du point de vue des retours en formation, trois types de dispositifs ont des résultats concluants, à savoir :

- les Semestres de motivation (SEMO), prestation de l'assurance-chômage ;
- la Gestion du suivi individualisé (GSI) qui repose sur une approche de case management (mesure récemment mise en place par l'OFPC dans le cadre d'un programme fédéral) ;
- les dispositifs d'insertion professionnelle mis en place dans les communes suburbaines.

L'accès à ces dispositifs dépend de la pertinence des aiguillages effectués par les intervenants ou les institutions, des protocoles d'admission et des places disponibles.

Bien que ces mesures affichent de bons taux d'insertion, le risque de nouvelle rupture n'est pas pour autant écarté si le suivi cesse après le retour en formation (seule la GSI effectue un tel suivi). Certains dispositifs ont en outre des seuils d'accès relativement élevés, si bien qu'ils ne sont pas adaptés à tous les profils de jeunes rencontrés (effets d'écrémage).

Une action concertée qui peine à se concrétiser

La forte densité du maillage institutionnel genevois génère des problèmes de coordination. Les initiatives tendent à se multiplier au risque de créer des effets indésirables du point de vue de l'efficacité et de l'efficacité d'ensemble.

Avec EQIP, le Conseil d'Etat a souhaité réunir les conditions d'une action concertée. Il a également cherché à recenser le nombre de jeunes pris en charge dans les différentes institutions du canton afin de mieux prendre la mesure du problème.

La CEPP constate que l'action concertée peine à aboutir à des résultats concrets, notamment pour les raisons suivantes :

- dans le domaine de l'insertion professionnelle, la répartition des compétences et des tâches entre les communes et les services de l'Etat pose problème, ce qui génère des tensions assez fortes entre les acteurs et entrave les collaborations ;

- les institutions font encore trop souvent prévaloir leurs intérêts sectoriels, leur cadre réglementaire et/ou leur agenda spécifique au détriment de l'action concertée ;
- le recensement n'a pas été totalement appliqué par certaines institutions. Il n'a, par conséquent, pas abouti à des résultats valides et fiables. En outre, sa mise en œuvre a eu pour effet de perturber le développement du dispositif.

A ce jour le concept d'intervention d'EQIP ne s'est pas révélé applicable. Les difficultés observées dans la phase de mise en œuvre appellent une réorganisation de la plateforme EQIP accompagnée d'une redéfinition de ses missions et de ses tâches.

Recommandations (extrait du rapport d'évaluation, pp. 79-84)

Sur la base de ses constats, la CEPP a défini quatre axes de recommandations à l'attention du Conseil d'Etat. Ces recommandations portent principalement sur des aspects pratiques et ne requièrent pas a priori de réforme du cadre légal.

Le premier axe vise à intensifier la prévention des ruptures de formation lors de la transition scolaire. Le deuxième axe vise à améliorer certains aspects de la prise en charge des jeunes en rupture de formation. Le troisième axe propose une réorganisation du cadre interinstitutionnel. Le quatrième axe porte sur la redéfinition des objectifs et des moyens d'observation et de suivi statistique.

S'agissant du premier axe (prévention des ruptures de formation), la plupart des recommandations de la CEPP convergent avec les orientations récemment prises par le conseiller d'Etat chargé du DIP dans le cadre d'un mandat confié aux six directions générales du département⁶. Celui-ci consiste notamment à «améliorer l'orientation, la formation et le suivi des élèves en difficultés» par la mise en place d'un «suivi individualisé» dès la transition entre l'école primaire et le cycle d'orientation (voir l'extrait reproduit dans l'annexe 9.6).

⁶ « Améliorer l'orientation, la formation et le suivi des élèves en difficultés ». Mandat confié aux directions générales de l'Office de la jeunesse, de l'Office médico-pédagogique, de l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue, de l'enseignement primaire, de l'enseignement secondaire I et II (groupe des six directions générales) sous l'égide de la direction de l'harmonisation scolaire. 12 janvier 2011.

Compte tenu de ces orientations et dans la perspective d'une optimisation et d'une meilleure coordination des mesures prises à ce jour en faveur des jeunes en rupture de formation, la CEPP fait les recommandations suivantes.

1 Prévenir les risques de rupture au moment de la transition entre l'école obligatoire et le niveau secondaire II

R1 Renforcer l'orientation et le suivi des élèves à risque de rupture de formation

Dès l'école primaire et tout au long du cycle d'orientation, les élèves présentant des risques de rupture de formation à l'issue de l'école obligatoire doivent faire l'objet d'une attention encore plus soutenue. En matière d'orientation scolaire et professionnelle ces élèves doivent avoir accès à un conseil et à un accompagnement personnalisés. Il faut en informer les parents et les impliquer dans ce processus.

Au niveau postobligatoire, il faut renforcer la prévention des ruptures de formation en ciblant les interventions (détection, conseil, suivi et accompagnement) dans les secteurs les plus à risque, en particulier dans les filières de transition scolaire et professionnelle (CTP).

Les élèves ayant fréquenté les filières de transition professionnelle doivent faire l'objet d'un suivi renforcé de la part des institutions concernées (établissements scolaires et DGPO concernant la formation en école ; OFPC concernant la formation duale).

R2 Améliorer le transfert d'information et le suivi des élèves en difficulté entre le cycle d'orientation et le niveau secondaire II

Il faut améliorer le transfert d'informations entre les niveaux d'enseignement (école primaire, secondaire I et II) concernant les élèves dont la situation scolaire et/ou psychosociale laisse présager une intégration problématique dans le postobligatoire.

La direction générale de l'enseignement postobligatoire devrait pouvoir disposer de toute information utile contenue dans les dossiers d'élèves pour prévenir les risques de rupture. Le suivi des élèves en difficultés et à risques de rupture ne doit pas s'interrompre au moment de la transition mais s'inscrire dans un continuum.

R3 Intégrer le Centre de transition professionnelle dans le réseau d'enseignement prioritaire

L'intégration du Centre de transition professionnelle (anciennes classes d'insertion du SCAI) dans le réseau d'enseignement prioritaire doit permettre à ce service de bénéficier de moyens supplémentaires en vue d'un

renforcement de l'encadrement éducatif et le développement d'approches pédagogiques mieux adaptées à la situation des élèves.

R4 Favoriser le maintien des élèves interrompant leur année scolaire dans le système de formation

La CEPP soutient les mesures envisagées en ce sens par la DGPO, notamment la création d'une rentrée scolaire alternative en janvier et la création de classes de remotivation dédiées à la réorientation (cf. 4.2.2).

2 Favoriser une prise en charge plus rapide et mieux coordonnée des jeunes en rupture de formation

R5 Assurer les relais et organiser le plus tôt possible la prise en charge des jeunes en rupture de formation

La prise en charge des jeunes en rupture de formation doit débuter dès la sortie du système de formation ou avant, si la rupture apparaît comme imminente. Les établissements scolaires ou de formation professionnelle doivent annoncer les ruptures suffisamment tôt aux instances compétentes (DGPO, OFPC) afin qu'elles puissent amorcer la prise en charge en mobilisant les partenaires les plus indiqués.

Les ressources des services concernés, notamment au sein de la DGPO, devraient être adaptées en conséquence.

R6 Pérenniser la Gestion du suivi individualisé (GSI) au sein de l'OFPC et l'établir comme le principal dispositif de coordination interinstitutionnelle en matière de prise en charge

La Gestion du suivi individualisé doit être pérennisée au sein de l'OFPC en préservant les aspects originaux du projet pilote : l'approche de case management et la prolongation du suivi au-delà du retour en formation (voir aussi R11).

La gestion du suivi individualisé devrait à terme devenir le principal dispositif de coordination interinstitutionnelle dans le domaine de la prise en charge des jeunes en rupture de formation relevant du domaine de la formation professionnelle.

R7 Exploiter les synergies possibles entre les départements concernant les recours aux SEMO

Il faut poursuivre et développer les collaborations existant entre la direction générale de l'enseignement postobligatoire et les SEMO en concertation avec l'OCE. Les jeunes en rupture de formation doivent pouvoir accéder au SEMO par l'intermédiaire du DIP de manière à éviter une inscription au chômage si celle-ci ne répond à aucune autre nécessité.

R8 Prévenir les échecs à répétition dus aux effets d'écramage

Les seuils d'accès aux mesures sont trop exigeants par rapport au degré de préparation de certains jeunes. Ceux-ci sont exclus des mesures par effet d'écramage avec, pour conséquence, une prolongation ou une aggravation des situations de rupture (échecs à répétition). Il convient à ce titre de contrebalancer cette dynamique. Deux pistes doivent être envisagées.

D'une part, il faut définir des indicateurs de performance plus bas pour les jeunes ayant de plus grandes difficultés d'adaptation (notamment dans les structures évaluées à l'aune des indicateurs de performance comme les SEMO).

D'autre part, il faut développer une offre à bas seuil pour les jeunes qui ne remplissent pas les pré-requis à l'insertion professionnelle. Cette offre doit être conçue comme une étape préalable au processus d'insertion professionnelle en ciblant la restauration de l'estime de soi et la resocialisation du jeune⁷.

R9 Améliorer l'accueil des jeunes en rupture de formation à l'OCE

L'OCE doit adapter sa procédure d'accueil en vue d'améliorer le repérage et la prise en charge des jeunes en rupture de formation. Ceux-ci doivent être identifiés dès leur inscription de manière à permettre une meilleure orientation des jeunes au sein de cet office et à corriger le déficit d'information concernant les jeunes pris en charge.

Tous les jeunes en rupture de formation pris en charge par l'OCE doivent être conseillés et encouragés à reprendre une formation, conformément aux objectifs fixés par le Conseil d'Etat par le biais du dispositif EQIP.

R10 Inciter et aider les entreprises, les administrations publiques et les entités subventionnées à former des jeunes en difficulté

Les autorités publiques doivent poursuivre et intensifier leurs efforts en vue d'agrandir le réseau des entreprises formatrices (stages et apprentissages) et inciter l'administration publique ainsi que les entités subventionnées à participer à cet effort de formation. Il faut à ce titre développer le soutien aux entreprises dans le sens des actions menées dans le cadre du projet pilote «soutien d'urgence en entreprise» (cf. 9.4.4).

⁷ Avec le soutien du DSE, la fondation Trajets a lancé le projet pilote «Move on» pour des jeunes en rupture sociale. Pouvant accueillir une dizaine de jeunes (durant quatre à seize mois), le projet intervient en priorité au niveau du savoir être.

S'agissant des jeunes en difficulté, les entreprises doivent pouvoir sans délai bénéficier de l'appui de conseillers prenant en charge l'accompagnement psychosocial et les tâches qui y sont afférentes.

R11 Prévenir les risques de nouvelles ruptures en prolongeant l'accompagnement autant que nécessaire

Les jeunes qui, suite à une rupture, reprennent un parcours de formation doivent faire l'objet d'un accompagnement approprié aussi longtemps que nécessaire. Concernant la formation duale, il revient à l'OFPC (notamment la GSI) de mettre en œuvre cet accompagnement, le cas échéant en concertation avec l'institution ayant guidé le jeune vers le retour en formation (service communal, SEMO, Hospice général etc.) et l'entreprise formatrice.

3 Etablir les bases d'une collaboration et d'une coordination interinstitutionnelles efficaces

R12 Clarifier et organiser la répartition des tâches et des compétences entre le canton et les communes en matière d'insertion professionnelle

Le canton doit poursuivre et faire aboutir le dialogue avec les communes initié dans le cadre d'EQIP. Il s'agit en particulier d'aplanir les tensions existantes entre les services cantonaux et les communes concernant la conduite des politiques communales et cantonales d'insertion professionnelle, établir les bases d'une collaboration efficace et veiller à la complémentarité des interventions.

Cette démarche doit tenir compte de la révision de la loi sur l'aide sociale individuelle si celle-ci venait à être acceptée en votation populaire le 27 novembre 2011. Cette révision donne en effet de nouvelles compétences à l'Hospice général en matière d'insertion professionnelle.

R13 Redéfinir la plateforme interinstitutionnelle EQIP

Le dispositif EQIP ne doit plus être défini comme un dispositif de prise en charge interinstitutionnelle mais plutôt comme une plateforme d'échange et de coordination entre les institutions. Il faut par conséquent redéfinir le cahier des charges du dispositif EQIP de manière à ce qu'il puisse fonctionner comme une véritable plateforme interinstitutionnelle. Le cahier des charges de cette nouvelle plateforme devrait comprendre les tâches suivantes :

- développer les réseaux et les synergies entre les institutions cantonales et communales ;
- identifier et diffuser les bonnes pratiques en matière de prise en charge et d'insertion professionnelle ;

- identifier les freins à la collaboration interinstitutionnelle et proposer des solutions ;
- développer et diffuser l'information sur les prestations disponibles pour l'ensemble des professionnels concernés (cf. R14) ;
- identifier les lacunes de couverture sur la base d'un système d'information ad hoc et proposer des mesures aux instances compétentes (cf. R16).

Il revient au Conseil d'Etat de redéfinir la composition, la structure, les missions et les tâches de la plateforme interinstitutionnelle. La CEPP recommande d'y intégrer le CTP, l'Office médico-pédagogique et le SRED.

R14 Améliorer la connaissance du réseau auprès de tous les professionnels concernés, des jeunes et de leurs parents

L'ensemble des professionnels, les jeunes ainsi que leurs parents doivent pouvoir disposer de toute l'information nécessaire concernant l'éventail des prestations disponibles au niveau du canton et des communes. La nouvelle plateforme interinstitutionnelle doit, pour ce faire, adopter une démarche d'information plus active et utiliser les supports appropriés (lettres d'information, site internet, brochures, rencontres périodiques, etc.).

4 Etablir un nouveau système d'information sur les jeunes en rupture de formation

R15 Documenter systématiquement les arrêts de formation au niveau secondaire II

Le DIP doit prendre des mesures en vue de documenter systématiquement les arrêts de formation dans la base de données scolaire (notamment les motifs et les perspectives immédiates des jeunes concernés). Sur cette base, le DIP doit définir et suivre un ou plusieurs indicateurs relatifs aux ruptures de formation (cf. R16).

R16 Renoncer à l'ambition d'un recensement exhaustif des jeunes en rupture de formation au profit d'un dispositif d'observation statistique

L'expérience menée par le dispositif EQIP indique qu'un recensement nominal exhaustif des jeunes en rupture de formation ne s'est pas avéré praticable, ce d'autant que l'instrument statistique requis devait également permettre de suivre le parcours des jeunes ainsi identifiés. Il faut néanmoins que les autorités disposent des informations statistiques utiles pour intervenir de manière ciblée. Dans ce but, la CEPP recommande de mettre en place un dispositif d'observation statistique regroupant un certain nombre d'indicateurs mis à jour périodiquement.

Ce dispositif d'observation statistique doit s'appuyer sur cinq sources de données :

- la base de donnée scolaire pour la détection et l'analyse des sorties du système d'enseignement (cf. R15) ainsi que l'analyse des caractéristiques des élèves concernés (données socio-démographiques, parcours scolaire, dernier établissement fréquenté, etc.) ;
- les enquêtes réalisées par les conseillers sociaux en vue de mieux connaître la situation des jeunes qui quittent le système de formation ;
- des comptages périodiques et coordonnés (par ex. : 2 fois par année) à l'Hospice général et à l'OCE (ce qui implique d'améliorer sensiblement la prise de données à l'OCE) ;
- des comptages périodiques dans les autres structures d'aide, notamment communales (en veillant à harmoniser le recueil des données) ;
- des études ponctuelles ou répétées visant à améliorer ou approfondir la connaissance des parcours individuels en termes de formation, d'intégration sur le marché du travail, de mobilité et de recours aux dispositifs d'aide.

Ce dispositif d'information doit alimenter la réflexion de la nouvelle plateforme interinstitutionnelle (cf. R13).

La CEPP recommande de confier l'élaboration de ce dispositif au Service de la recherche en éducation avec le concours des principales instances concernées et du Centre d'analyse territoriale des inégalités (CATI). Les résultats de ce système d'observation doivent permettre, à terme, d'alimenter les réflexions et guider l'action de la plateforme interinstitutionnelle.

R17 Evaluer la mise en œuvre et l'impact des processus d'orientation scolaire et professionnelle définis dans le cadre de la réforme du cycle d'orientation

La réforme du cycle d'orientation doit ouvrir la voie à une plus grande maîtrise des flux d'élèves dans les filières du postobligatoire et une meilleure orientation scolaire et professionnelle sur le plan individuel. La réforme comprenant des mesures importantes en termes d'orientation, il faut que le DIP évalue sa mise en œuvre et ses premiers résultats de manière à procéder en temps utile aux ajustements nécessaires.

6.2 Genève internationale

Résumé du rapport (extrait du rapport pp. 2-3)

Essentiel en bref

La Genève internationale contribue au rayonnement du canton et fait partie intégrante de la politique étrangère de la Confédération. En 2010, elle employait plus de 25 000 personnes. En 2008, elle représentait 9.5% des emplois de l'économie cantonale et ses retombées économiques s'élevaient à 2,5 milliards de francs.

La Genève internationale est constituée par les organisations internationales, les représentations permanentes et les consulats des différents pays et par les organisations non gouvernementales. Grâce à la présence de tous ces acteurs, Genève occupe une place de choix sur la carte des relations internationales. Toutefois, cette place est confrontée à certains défis qui peuvent remettre en cause son rôle et donc le rayonnement et la bonne santé économique du canton.

Une loi consacrée à la Genève internationale

Entrée en vigueur le 1^{er} mars 2005, la loi sur les relations et le développement de la Genève internationale (LGI) a pour objectifs de pérenniser et de renforcer la présence des acteurs internationaux gouvernementaux et non gouvernementaux à Genève. Pour atteindre ces buts, elle met en place un dispositif basé sur trois entités : le délégué à la Genève internationale (DGI), le groupe interdépartemental aux affaires internationales (GIAI) et la commission consultative en relation avec la Genève internationale (CC).

Objectifs d'évaluation

L'évaluation, effectuée sur mandat de la Commission de contrôle de gestion (CCG), a porté sur la pertinence de la loi, le degré d'atteinte de ses objectifs, le travail des acteurs du dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale, la qualité de leur collaboration et enfin l'adéquation entre les moyens disponibles et les missions confiées.

Des acteurs en retrait

Les trois instances mises en place par la loi ne parviennent pas à remplir l'ensemble des missions qui leur sont confiées. La commission consultative est peu visible et ses actions ne rencontrent quasiment aucun écho. Le groupe interdépartemental aux affaires internationales (GIAI) ne parvient pas à coordonner pleinement l'action des différents secteurs de l'administration cantonale impliqués dans le dispositif de soutien à la Genève internationale. Enfin, le délégué est confronté à trois difficultés majeures : flou dans la

définition de son rôle, chevauchement de ses missions avec celles du service du protocole et ressources disponibles insuffisantes.

Une organisation bancale

Avant l'entrée en vigueur de la loi, le canton avait déjà mis en place une structure destinée à soutenir la Genève internationale. La loi a confié certaines missions au délégué à la Genève internationale sans pour autant modifier la répartition des rôles qui existait dans la structure antérieure. En l'absence d'un règlement d'application, cette situation n'a pas été clarifiée de façon satisfaisante. Le Conseil d'Etat a dû intervenir pour préciser les rôles respectifs du chef du service du protocole et du délégué qui, selon la loi, était appelé à devenir un acteur central. Ces problèmes sont toujours présents et ont nécessité, en janvier 2011, une nouvelle intervention du Conseil d'Etat visant à redéfinir les rôles des trois instances de la loi et du chef du service du protocole.

Perspectives

A la fin de ses travaux, la CEPP peut établir des propositions à deux niveaux. D'une part une analyse approfondie de la démarche organisationnelle du dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale doit permettre de clarifier les prestations à fournir, les ressources disponibles et les rôles respectifs des différents acteurs. D'autre part, trois scénarios pour une refonte institutionnelle plus ou moins profonde du dispositif cantonal sont proposés : amélioration du statu quo ; création d'une direction à la Genève internationale ; rattachement du délégué à la Chancellerie.

Démarche proposée sur la base des informations recueillies (extrait du rapport pp. 46-50)

La mise en œuvre de la loi a été marquée par des hésitations constantes concernant le rôle du dispositif qu'elle instaure au sein de l'organisation de l'Etat. De ce fait, ses dispositions d'application, faiblement formalisées dès le début, ont déjà connu plusieurs ajustements à travers des décisions du Conseil d'Etat, dont la dernière remonte au début 2011.

Au vu du bilan qui précède, une révision du dispositif apparaît nécessaire. Cependant, les correctifs ayant déjà été nombreux, toute nouvelle proposition de modification doit tenir compte des faiblesses des tentatives antérieures. Il faut également intégrer à la réflexion les conséquences d'une éventuelle acceptation par le peuple d'une nouvelle Constitution en 2012.

En raison de la nature des problèmes constatés et du contexte de l'évaluation, la CEPP formule des propositions à deux niveaux différents :

- le développement d'une démarche organisationnelle plus systématique,
- une réflexion, sous forme de scénarios, portant sur une réforme du dispositif cantonal.

Démarche organisationnelle

Le manque de précision dans la définition des missions, les problèmes d'organisation et le manque de suivi des tâches sont la source de nombreux gaspillages et dysfonctionnements à l'intérieur du dispositif cantonal. Sur la base de ses observations, la CEPP suggère le recours à une démarche systématique permettant de clarifier et de redistribuer les tâches spécifiques à accomplir, les prérogatives précises des acteurs, la nature des relations hiérarchiques et les conditions de collaboration :

1. Définir de manière complète les missions que doit remplir le dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale, en lien avec les axes stratégiques décrits par le Conseil d'Etat (RD 852).
2. Procéder à un travail précis et exhaustif de définition des tâches spécifiques et des ressources associées à des termes généraux, tels que « stratégie », « accueil », « coordination », « communication », « promotion ».
3. Etablir, sur la base des points 1 et 2, l'ensemble des prestations à fournir et des objectifs à atteindre.
4. Etablir un bilan transversal, toutes instances confondues, des ressources humaines et financières actuellement disponibles et évaluer les ajustements nécessaires (cf. budget 2011).
5. Assigner précisément les différentes prestations aux instances et acteurs impliqués dans le dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale et répartir les ressources en fonction.
6. Etablir des règles de fonctionnement et de collaboration claires entre les parties prenantes cantonales impliquées dans des projets liés à la Genève internationale.
7. Créer des outils de pilotage coordonnés permettant de définir les grands projets à mener, les objectifs à atteindre, les acteurs impliqués et les indicateurs permettant de juger de l'avancement des travaux. Mettre en place une procédure de mise à jour de ces outils.
8. Rechercher les formes possibles d'une collaboration avec le service de la promotion économique afin d'établir des synergies pour une gestion mieux coordonnée des politiques publiques concernant les acteurs internationaux publics et privés présents à Genève.

Une partie de la démarche proposée, telle que l'établissement d'outils de pilotage, a déjà été mise en œuvre en certaines occasions. Cependant, la démarche proposée ici doit revêtir un caractère systématique et coordonné. Il s'agit de donner des missions claires au délégué, au chef du service du protocole, au GIAI et à la commission consultative, puis de veiller à leur réalisation.

La CEPP suggère que la conduite de cette démarche soit confiée à un expert extérieur à l'administration. Le dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale implique de nombreux acteurs dans l'ensemble des départements. Il serait donc particulièrement difficile de trouver, au sein de l'administration, un acteur ayant à la fois l'indépendance et la disponibilité suffisante pour mener à bien cette mission.

Réforme du dispositif cantonal

Parallèlement à cette démarche organisationnelle, à conduire dans tous les cas de figure, une réflexion de fond devrait également porter sur l'adaptation du dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale. Compte tenu du défaut constaté dans la répartition des compétences, la CEPP suggère l'examen de trois scénarios de réorganisation :

Scénario 1 : Consolidation du statu quo

La structure conserve la séparation administrative entre le délégué et le chef du service du protocole. La démarche de clarification des rôles entreprise par le biais des décisions contenues dans l'extrait de procès-verbal du 12 janvier 2011 est menée à son terme afin d'éliminer les chevauchements de missions encore présentes. En particulier, les problèmes liés au partage des missions d'accueil et de communication doivent être réglés. Le tandem constitué de la secrétaire générale du DSPE et du vice-chancelier est chargé de définir et de veiller à la répartition claire et précise des tâches entre leurs deux subordonnés sur la base de la démarche organisationnelle décrite au point 7.3.1. Il forme également, en y intégrant le délégué et le chef du protocole, une instance informelle de coordination chargée de veiller au bon fonctionnement et à l'avancement des projets liés à ces deux instances. La procédure régulière d'évaluation et d'adaptation prévue par les décisions du 12 janvier 2011 est pérennisée. Elle concerne également le GIAI et la commission consultative dont les activités doivent être suivies afin de s'assurer qu'ils remplissent leurs missions de façon satisfaisante.

- Avantages :
- Les dernières décisions du Conseil d'Etat datées du 12 janvier 2011 ont le temps de produire les effets bénéfiques escomptés et aucun changement majeur n'intervient en cours de législature.

- Aucune création de poste ne s'avère nécessaire, sauf si la démarche organisationnelle conclut à un manque de dotation en personnel.
- La structure de coordination qui implique la secrétaire générale du DSPE, le vice chancelier, le délégué et le chef du protocole peut générer une dynamique de collaboration entre ces deux instances.
- Le délégué reste rattaché à un département et la dimension politique du poste, liée à la tutelle d'un ou d'une Conseiller-ère d'Etat, est maintenue.
- Inconvénients :
 - Cette structure bicéphale existe depuis cinq ans. Elle a déjà fait l'objet de plusieurs tentatives de réorganisation. Dans ce contexte, même en présence de l'instance de coordination prévue, un conflit de compétence et des problèmes de coordination générant une déperdition de ressources restent possibles.
 - La lisibilité du dispositif pour les partenaires externes n'est pas améliorée.

Scénario 2 : Création d'une direction aux affaires de la Genève internationale

Une direction aux affaires de la Genève internationale est créée et intégrée à un département. L'objectif est de confirmer l'importance de ce secteur par la mise en place d'une structure dont les prérogatives importantes sont proches de celles prévues par la loi. La complexité des questions à régler et la volonté de créer une interface unique justifient cette approche. Cette structure est organisée sur la base des missions actuellement confiées au délégué et en partie au service du protocole : un service de conseil et de veille, un service de communication et d'accueil et un service de coordination des acteurs et des projets. Cette nouvelle direction a pour mission de gérer les aspects internes à l'administration grâce au GIAI, mais également les aspects externes liés aux contacts et au suivi des dossiers auprès des acteurs municipaux, fédéraux et internationaux. Dès lors, le rôle de la Chancellerie se limite à la dimension protocolaire de l'accueil. La personne en charge de la nouvelle direction est néanmoins associée aux aspects protocolaires afin de pouvoir s'intégrer dans les réseaux. La présidence du GIAI revient au directeur de la nouvelle structure. La conduite politique est confiée à un Conseiller d'Etat pour la durée de la législature. Le poste de directeur de la nouvelle structure remplace celui de délégué. Le titre peut cependant être conservé pour des raisons de visibilité. Sur la base des résultats de la démarche organisationnelle, il sera possible de déterminer si une réallocation

des ressources s'avère suffisante ou si une augmentation des ressources financières et humaines est nécessaire.

- Avantages :
 - Le dispositif cantonal de soutien à la Genève internationale est doté d'une structure de gestion et de décision plus forte.
 - Les problèmes structurels du dispositif cantonal sont résolus, car une seule instance est en charge des principaux domaines du soutien à la Genève internationale (accueil, communication, coordination,...).
 - Le traitement de la Genève internationale par l'administration cantonale est en adéquation avec l'importance du secteur.
 - La lisibilité du dispositif pour les partenaires externes à l'administration est augmentée.
- Inconvénients :
 - Un conflit avec la chancellerie peut se manifester lors de la réallocation des missions et des moyens et demeure latent dans le domaine de la représentation.
 - Des coûts supplémentaires sont possibles.

Scénario 3 : Rattachement du délégué à la Chancellerie

Le bureau du délégué à la Genève internationale est rattaché à la Chancellerie dont il constitue désormais l'un des services. Cette organisation est dirigée par la présidence du Conseil d'Etat ou par la délégation qui représente le Conseil d'Etat au GPC. La nouvelle organisation est, à l'image de la Chancellerie, politiquement neutre et orientée vers la gestion administrative du dossier. Le délégué est en charge de la coordination des dossiers avec les acteurs de l'administration cantonale. Il remplit cette tâche notamment grâce à la direction du GIAI. Tant les prérogatives du délégué que celles du GIAI sont renforcées afin de permettre la réalisation des tâches de coordination. Le service du protocole se consacre aux relations avec les acteurs externes à l'administration cantonale. Le bureau du délégué et le service du protocole coordonnent les aspects internes et externes du dispositif cantonal afin de maximiser l'adéquation entre les prestations fournies par l'administration cantonale et les demandes et besoins des acteurs extérieurs à celle-ci.

- Avantages :
 - Les problèmes structurels du dispositif cantonal sont résolus, car une seule instance est en charge des principaux domaines du

soutien à la Genève internationale (accueil, communication, coordination,...).

- La meilleure articulation entre les missions du délégué et celles du chef du service du protocole permet une meilleure utilisation des ressources et une augmentation de l'efficacité.
- La lisibilité du dispositif pour les partenaires externes à l'administration est augmentée.
- Inconvénients :
 - Le dispositif de soutien à la Genève internationale, en particulier le délégué, ne bénéficie plus de la tutelle directe d'un ou d'une Conseiller-ère d'Etat.
 - Le bon fonctionnement du dispositif dépend de la qualité de la collaboration entre le délégué et le chef du protocole afin d'assurer une coordination optimale des activités internes et externes à l'administration.

Quel que soit le scénario choisi, certains points généraux doivent être éclaircis :

- La réflexion sur le choix d'un scénario doit être engagée sur la base des constats qui seront tirés tant du bilan après six mois prévu par l'extrait de procès-verbal du 12 janvier 2011 que de la démarche organisationnelle.
- Les relations entre le dispositif de soutien à la Genève internationale et le service de la promotion économique doivent être clarifiées et réglementées.
- En raison des imprécisions de la loi, un règlement d'application doit être rédigé sur la base du scénario choisi.
- La nécessité d'une révision de la loi doit également être examinée en lien avec le choix de l'un ou l'autre scénario.

Les éléments récoltés permettent de poser un diagnostic quant aux problèmes rencontrés par les acteurs de la loi sur la Genève internationale. Le présent rapport aboutit également à des propositions qui peuvent contribuer à la réévaluation du dispositif de prise en charge de la Genève internationale souhaitée par le Conseil d'Etat en conclusion du RD 852.

6.3 Composition de la CEPP en 2011

Présidence

M^{me} Isabelle TERRIER, avocate

Membres

M. Allen ADLER, directeur d'entreprise

M^{me} Sylvie ARSEVER, journaliste

M^{me} Diane BLANC, gestionnaire de grands comptes dans une multinationale (*senior customer relationship*)

M. Jean-Michel BONVIN, sociologue, Professeur HES (EESP Lausanne)
(fin de mandat : 18.06.2011)

M^{me} Mathilde BOURRIER, sociologue, Professeur UniGE

M^{me} Cécile CRETOL RAPPAZ, responsable de la communication d'une grande entreprise

M. Alexandre FLUCKIGER, juriste, Professeur UniGE

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

M. Hans Peter GRAF, politologue, secrétaire de la plateforme des associations d'aînés de Genève (fin de mandat : 18.06.2011)

M. Michel JACQUET, économiste, gestionnaire d'entreprise

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

M^{me} Michèle PRALONG, dramaturge, directrice d'une institution culturelle

M. André ROUGEMONT, médecin, Professeur honoraire UniGE

M^{me} Laurence SEFERDJELI, pédagogue, Professeur HES (HES-SO : Heds)

M^{me} Anni STROUMZA, urbaniste (fin de mandat : 18.06.2011)

M. Georges TISSOT, anc. secrétaire syndical

M. Michel VUILLE, sociologue

M. Philippe WANNER, démographe, Professeur UniGE