

Date de dépôt : 1^{er} mars 2013

Rapport

d'activité de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques pour l'année 2012

Message du président

A l'image des années précédentes, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a rempli son mandat avec sérieux et conviction. En 2012, elle est arrivée au terme de trois évaluations confiées par la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil sur des thèmes aussi divers que la protection contre le bruit, la politique de formation de la police et la loi sur les relations et le développement de la Genève internationale. Elle a aussi instruit différents dossiers en vue d'évaluations possibles dans les domaines de l'accueil continu (parascolaire) et des soins à domicile (mesures de soutien aux proches aidants).

Les évaluations terminées en 2012 ont toutes trois bénéficié d'un accueil favorable, tant de la part de la Commission de contrôle de gestion (CCG) que de la part des autorités exécutives, quand bien même les rapports déposés se sont avérés critiques concernant le degré de réalisation ou la pertinence des actions menées par les pouvoirs publics.

La bonne réception de ces rapports repose avant tout sur leur qualité et leur objectivité. Au cours de ses travaux, la CEPP a toujours pris soin d'étayer ses constats sur la base d'une démarche scientifique transparente, en dehors de tout parti pris idéologique, et en conformité avec les standards professionnels prévalant dans le domaine de l'évaluation¹. Elle peut s'appuyer sur la diversité, l'expérience et l'indépendance de ses membres, ainsi que sur l'expertise de deux spécialistes en évaluation. Au cours de ses 17 années d'existence, la CEPP a tiré le plus fort de sa légitimité du sérieux de ses méthodes et de ses processus de travail (cf. 6.5).

¹ Voir les standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) : http://www.seval.ch/fr/documents/SEVAL_Standards_2001_fr.pdf.

L'activité de la CEPP prouve qu'il existe une place pour une évaluation pluraliste de l'action publique. Celle-ci s'avère d'autant plus utile que les objets d'évaluation touchent à des réalités sociales, économiques et environnementales complexes, fortement imbriquées et traversées d'intérêts divergents. A ce titre, l'évaluation constitue une démarche d'explicitation et d'objectivation des enjeux et des problèmes auxquels sont confrontés les pouvoirs publics et les citoyens de ce canton. Plus qu'un instrument de contrôle au sens strict du terme, elle constitue une véritable aide à la décision.

L'année 2012 est une année charnière à plus d'un titre. Il faut tout d'abord saluer l'adoption de la nouvelle Constitution qui, de façon très précise et novatrice, consacre le rôle de l'évaluation des politiques publiques à travers plusieurs articles. Le plus important d'entre eux prévoit que l'Etat évalue périodiquement la pertinence, l'efficacité et l'efficience de son action (art. 151), soit les principaux critères d'évaluation avec lesquels la CEPP travaille.

Mais la nouvelle Constitution, en confiant l'évaluation des politiques publiques à la Cour des comptes marque également la fin de la CEPP et, avec elle, la fin d'une expérience unique. La CEPP a su trouver sa place dans le débat démocratique genevois et a souvent été citée en modèle parmi les professionnels de la branche. Les rapports de la CEPP ont apporté un regard indépendant, rétrospectif et réflexif sur les résultats et le sens des actions menées par les autorités. A ce titre, ils ont permis de faire évoluer les pratiques et, parfois aussi, le cadre légal et réglementaire des politiques publiques. Le suivi des dernières évaluations de la CEPP témoignent de ces évolutions.

L'année 2012 a enfin été marquée par la brillante élection de Mme Isabelle Terrier, alors présidente de la CEPP, au poste de magistrate titulaire de la Cour des comptes. La CEPP se réjouit de cette élection, convaincue que Mme Isabelle Terrier saura promouvoir l'évaluation des politiques publiques dans ce nouveau contexte institutionnel. La CEPP lui adresse ses meilleurs vœux de succès, ainsi qu'à l'ensemble de la Cour des comptes dans cette entreprise.

Pour assurer la continuité de l'évaluation des politiques publiques, la CEPP attend des autorités qu'elles accordent à la Cour des comptes les moyens humains et financiers suffisants pour remplir son mandat constitutionnel et de la Cour des comptes qu'elle tire parti de l'expérience de la commission.

Georges Tissot

Table des matières

1	Evaluations terminées et en cours	4
1.1	Protection contre le bruit	4
1.2	Formation de la police	5
1.3	Genève internationale	6
1.4	Vote électronique	7
2	Projets arrêtés ou suspendus	7
2.1	Politique d'accueil continu des élèves de l'école primaire	7
2.2	Proches aidants	8
3	Suivi des recommandations	9
3.1	Jeunes en rupture de formation	9
3.2	Chèque annuel de formation (CAF)	11
3.3	Protection de l'air	11
4	Activités de la CEPP	11
4.1	Séances, mandats internes et autres tâches	11
4.2	Rencontres avec les autorités ou autres instances en 2012	12
4.3	Membres	12
4.4	Secrétariat permanent	13
4.5	Mandats externes	13
5	Comptes 2012	13
5.1	Dépenses	13
5.2	Dépenses par étude	14
6	Annexes	16
6.1	Protection contre le bruit (résumé)	16
6.2	Formation de la police (résumé)	19
6.3	Loi sur les relations et le développement de la Genève internationale (résumé)	22
6.4	Composition de la CEPP en 2012	24
6.5	Déroulement des évaluations de la CEPP	25

1 Evaluations terminées et en cours

1.1 Protection contre le bruit

La CEPP a mené à terme son évaluation de la protection contre le bruit. Elle a présenté son rapport à la CCG, commanditaire de l'évaluation, le 29 octobre 2012, puis à la presse le 17 janvier 2013.

Cette étude, ciblée sur trois types de bruit (bruit routier, bruit des établissements publics et bruit de voisinage), évalue la mise en œuvre des mesures de protection en analysant tout particulièrement la façon dont l'administration répond aux plaintes des citoyens. Elle repose sur une étude approfondie des trois domaines retenus, combinant analyse documentaire et entretiens approfondis avec des représentants de l'administration et des parties prenantes.

Quel que soit le domaine étudié, les nuisances sonores constituent une pollution qui agit sur le bien-être et la santé de la population. La mise en œuvre des mesures de protection s'avère cependant complexe du fait de la diversité des sources de bruit et de la variété des possibilités d'intervention. Cette grande diversité se répercute sur le cadre normatif des mesures de protection contre le bruit, qui sont dispersées dans une multitude de lois, de règlements, de directives et de normes. Elle entraîne également des tensions entre objectifs politiques. La lutte contre le bruit n'étant pas identifiée comme une priorité politique générale, la protection des citoyens contre les nuisances sonores passe souvent au second plan, tandis que les services de l'Etat se cantonnent dans une vision principalement administrative et technique de la question du bruit. Cette approche ne fait pas suffisamment de place à la prévention.

Pour garantir une meilleure coordination et une visibilité accrue des interventions de l'Etat, la CEPP recommande l'élaboration d'une politique cantonale de protection contre le bruit qui constituerait le cadre général et le fil conducteur du traitement sectoriel du phénomène. Pour ce faire les instances de pilotage de cette politique devraient être renforcées. La CEPP recommande également de développer des politiques de proximité (médiation, contrats de voisinage) permettant de prévenir et de régler les problèmes de bruit au niveau le plus décentralisé (partenaires civils), sans forcément faire intervenir l'administration.

Le résumé de l'étude est reproduit dans l'annexe 6.1. Le rapport complet peut être téléchargé sur le site de la CEPP à l'adresse : <http://ge.ch/cepp/protection-contre-le-bruit-3>.

1.2 Formation de la police

La CEPP a mené à terme son évaluation de la politique de formation de la police. Elle a présenté son rapport à la CCG, commanditaire de l'évaluation, le 12 novembre 2012, puis à la presse le 21 février 2013.

Cette évaluation s'intéresse principalement à la formation de base des policiers, sous l'angle de la transmission de compétences sociales et relationnelles. Elle repose sur une analyse approfondie du dispositif de formation et sur des résultats d'enquêtes menées auprès de jeunes policiers récemment formés, de cadres de la police et d'institutions ou associations parties prenantes.

Dans son étude, la CEPP relève le caractère atypique de la formation policière par rapport au système de la formation professionnelle. Trop brève, la formation de base (qui aboutit à l'obtention d'un brevet fédéral) ne fonctionne pas selon le modèle d'alternance qui caractérise la formation professionnelle. Ce problème complique considérablement la transmission des compétences sociales et relationnelles visées par le brevet fédéral, d'autant plus que les enseignements sont très cloisonnés les uns par rapport aux autres.

Bien que tirant un bilan positif de leur formation, les jeunes policiers se montrent critiques face aux enseignements spécifiquement associés à la transmission de compétences relationnelles et sociales. Il ressort pourtant de l'étude que les situations de travail les plus difficiles à gérer pour les policiers appellent justement l'usage de ces compétences.

Pour améliorer la portée pratique des enseignements, la CEPP recommande, notamment, d'augmenter le volet pratique de la formation de base par le biais d'un stage supplémentaire de 4 à 6 mois sur le terrain (en réduisant d'autant le stage qui suit l'obtention du brevet), de renforcer le pilotage pédagogique du centre de formation de la police ainsi que d'améliorer le lien entre les maîtres et le centre de formation. A noter que le département de la sécurité (DS) a fait bon accueil aux conclusions et aux recommandations de la CEPP.

Le résumé de l'étude est reproduit dans l'annexe 6.2. Le rapport peut être téléchargé depuis le site de la CEPP à l'adresse : <http://ge.ch/cepp/formation-de-la-police-0>.

1.3 Genève internationale

La CEPP a achevé en décembre 2012 ses travaux relatifs à la loi sur le développement et les relations de la Genève internationale (LGI). Le rapport d'évaluation a été présenté à la Commission de contrôle de gestion (mandante) le 25 février 2013.

Cette évaluation fait suite au rapport préliminaire de mai 2011 que la CEPP avait alors adressé à la Commission de contrôle de gestion. En octobre 2012, cette dernière avait alors requis la poursuite des travaux et commandé une analyse organisationnelle de l'administration cantonale ainsi qu'une enquête auprès des acteurs internationaux du secteur non marchand. Le DSPE a parallèlement mené ses propres investigations en confiant un mandat d'expertise à des consultants externes, mandat dont l'objet (une analyse organisationnelle) était similaire à la commande de la CCG. Nonobstant le mandat du DSPE, la CCG a souhaité que la CEPP poursuive ses travaux.

Dans son rapport d'évaluation, la CEPP observe que la LGI présente des défauts de conception qui ont compromis sa mise en œuvre. Créant la fonction de délégué à la Genève internationale, le législateur lui a confié des missions qui ne relèvent pas entièrement du champ de compétence du canton, mais de celui de la Confédération. La loi a en outre établi de nouveaux acteurs sans tenir compte de la situation préexistante, notamment de l'implication du service du protocole (Chancellerie) dans ce dossier. Le Conseil d'Etat a tenté à plusieurs reprises, mais sans succès, de clarifier la répartition des compétences entre le service du protocole et le bureau du délégué. L'organisation en place actuellement s'avère fragmentée et inadéquate. Rien n'indique cependant que les défauts observés dans la conception et la mise en œuvre de la loi aient eu des effets négatifs sur le développement de la Genève internationale au regard des indicateurs d'activité du secteur public international.

S'appuyant sur les dispositions de la nouvelle Constitution adoptée en octobre 2012, la CEPP propose de modifier en profondeur l'organisation du soutien aux acteurs de la coopération internationale, notamment, en regroupant les prestations sous une même direction au sein du futur département présidentiel et en procédant à toute une série d'adaptations au niveau du cadre légal (révision de la LGI) et des règles de fonctionnement dans le domaine de l'accueil.

Dans sa prise de position, le Conseil d'Etat s'est déclaré favorable, sur le principe, aux recommandations de la CEPP et s'est engagé à les transmettre au prochain Conseil d'Etat. Le résumé de l'étude est reproduit dans l'annexe 6.3. Le rapport d'évaluation sera prochainement disponible sur le site internet de la CEPP : www.ge.ch/cepp.

1.4 Vote électronique

Le 6 juin 2012, la CEPP a reçu du Conseil d'Etat le mandat d'évaluer les effets du vote par Internet en vertu de l'article 189A de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP).

Les questions posées par le Conseil d'Etat portent sur les quatre axes suivants :

- (1) impact du vote électronique sur la participation aux scrutins ;
- (2) profil sociodémographique et comportement des utilisateurs du vote électronique ;
- (3) facteurs et motivations liés à l'usage du vote électronique ;
- (4) neutralité du vote électronique par rapport au résultat du vote.

Les réponses à ces questions ont nécessité la mise en œuvre d'un dispositif méthodologique complexe. Ce dernier a été exposé dans une étude de faisabilité, remise au Conseil d'Etat le 25 septembre 2012.

La CEPP a notamment récolté des données à l'occasion de la votation du 14 octobre 2012 (sondage en ligne pour les utilisateurs du vote électronique et sondage téléphonique auprès d'un échantillon représentatif d'électeurs domiciliés dans le canton). Les résultats de cette évaluation seront communiqués au Conseil d'Etat à la fin mars 2013.

2 Projets arrêtés ou suspendus

2.1 Politique d'accueil continu des élèves de l'école primaire

En date du 23 novembre 2011, le Conseil d'Etat a indiqué à la CEPP qu'il envisageait de lui confier un mandat concernant les prestations parascolaires et l'accueil continu. Suite à d'importants travaux de documentation et des contacts suivis avec les responsables de ce dossier au DIP, la CEPP a proposé de préciser le mandat et de définir les questions d'évaluation suivantes :

Evaluation de la demande

Quelles sont les attentes et les besoins des différentes parties prenantes (élèves et leurs familles, administrations communales et cantonales, professionnels prenant en charge les élèves) ?

Evaluation de la pertinence

Dans quelle mesure les missions des activités parascolaires (article 30 de la loi sur l'instruction publique et article constitutionnel sur l'accueil à journée continue) sont-elles en adéquation avec les attentes définies préalablement ?

Dans quelle mesure ces attentes peuvent-elles être perçues et prises en compte par les dispositifs actuels, compte tenu des ressources disponibles (budget, infrastructures, qualification du personnel) ?

Evaluation de la mise en œuvre

Comment se déroule la mise en œuvre des activités parascolaires en termes de réalisation des missions et des objectifs, ainsi que de couverture de la demande ?

Quels sont les principaux obstacles rencontrés par les parties prenantes ? Dans quelle mesure et par quels moyens ces obstacles peuvent-ils être dépassés ?

Comment se déroule la collaboration entre les différentes parties prenantes : familles, équipes d'animation parascolaire, restaurants scolaires, enseignants, directions d'établissements, services communaux et, le cas échéant, les autres acteurs associatifs impliqués (FASe, clubs de sport, associations culturelles) ?

Dans l'intervalle, le DIP a redimensionné son projet et a demandé de suspendre les travaux d'évaluation.

2.2 Proches aidants

Les proches aidants sont des personnes qui, à titre non professionnel, apportent de l'aide et des soins à des personnes de leur entourage. A ce titre, ils constituent des acteurs centraux de la mise en œuvre de la politique de maintien à domicile. La nouvelle Constitution genevoise reconnaît la nécessité de soutenir les proches aidants (art. 173 al. 3) et la loi sur le maintien à domicile et le réseau de soins (LSDOM) donne notamment pour mission au réseau de soins de garantir « des mesures de répit, d'accompagnement et de conseil aux proches dans le but de favoriser le maintien à domicile » (art. 8).

Le soutien aux proches aidants figure parmi les objectifs du programme de législature 2010-2013 et la Commission de la santé du Grand Conseil traite actuellement une motion demandant le renforcement des mesures en faveur des proches aidants (M 1866). Dans ce cadre, le conseiller d'Etat chargé du DARES a proposé la création d'une commission consultative

chargée de formuler des mesures concrètes. Celle-ci a rendu un premier rapport fin octobre 2012.

La CEPP a commencé en autosaisine un projet d'évaluation concernant les mesures de soutien aux proches aidants. L'esquisse a été adoptée le 18 décembre 2012. La CEPP a dû cependant, à la demande du DF, renoncer à poursuivre toute nouvelle investigation, compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution en juin 2013.

Cela étant, la CEPP estime que le renforcement prévu des interventions en faveur des proches aidants gagnerait à s'appuyer sur une évaluation de la capacité du dispositif existant à répondre aux besoins de la population cible. Il serait notamment nécessaire d'évaluer dans quelle mesure la mise en réseau des acteurs de cette politique permettrait une réponse plus adaptée à l'accroissement de la demande d'aide et de soins.

L'esquisse de la CEPP a été communiquée au DARES en janvier 2013, ainsi qu'à la Commission de la santé du Grand Conseil.

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 déjà 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 Jeunes en rupture de formation

L'évaluation de la politique d'information et d'orientation professionnelle en faveur des jeunes en rupture de formation (2011) a débouché sur des modifications réglementaires et organisationnelles.

Se basant sur les conclusions du rapport de la CEPP, le DIP a mis fin à la phase pilote du dispositif EQIP qui, pour rappel, avait pour objectifs de développer la coordination interinstitutionnelle, de recenser les jeunes de 15 à 25 ans en rupture de formation et d'assurer une prise en charge coordonnée.

En lieu et place d'EQIP, la Gestion du suivi individualisé (GSI) – déclinaison genevoise du programme national Case management – a été pérennisée et identifiée comme étant le principal dispositif de coordination en matière de prise en charge, ainsi que l'avait préconisé la CEPP (R6).

L'identification et le recensement des ruptures de formation ont été confiés au Service de la recherche en éducation (SRED), conformément à la recommandation de la CEPP.

Enfin, suivant la proposition de la CEPP, le Conseil d'Etat a redéfini une plateforme interinstitutionnelle sous la forme d'un *Groupe pour l'encouragement à la qualification et à l'insertion professionnelle* (EQIP), rattaché au Conseil interprofessionnel pour la formation (CIF). Le règlement d'application de la loi sur la formation professionnelle (C 2 05.01) a été modifié dans ce but en mai 2012. Il définit désormais les attributions de ce groupe, à savoir :

- 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 éventuels à la collaboration interinstitutionnelle et proposer des solutions ;
- développer, diffuser et mettre à jour l'information sur les prestations disponibles pour l'ensemble des professionnels concernés ;
- identifier les lacunes de couverture de l'offre sur la base d'un système ad hoc et proposer des mesures aux instances compétentes ;
- publier annuellement un rapport sur la qualification des jeunes en rupture en y intégrant les données statistiques.

Lors de son audition par la Commission de contrôle de gestion (RD 958, pp. 77-9), M. Charles Beer, conseiller d'Etat chargé du DIP, a annoncé d'autres mesures, parmi lesquelles l'instauration d'un nouveau dispositif, dans les établissements du postobligatoire, empêchant les arrêts de formation en cours d'année scolaire.

Le rapport de la CEPP peut être téléchargé depuis son site à l'adresse : http://ge.ch/cepp/system/files/rapport_jrup_publication_1.pdf.

3.2 Chèque annuel de formation (CAF)

En mars 2012, le Grand Conseil a adopté une modification de la loi sur la formation continue des adultes. Suivant les recommandations de la CEPP dans son rapport de 2010, cette modification (PL 10839) corrige les inégalités de traitement entre célibataires et couples mariés concernant les conditions d'octroi du CAF (adaptation des limites de revenu sur la base d'un modèle proposé par la CEPP).

Pour mémoire les travaux de la CEPP ont également ouvert la voie à une modification législative permettant le cumul de trois CAF par période de trois ans. Cette mesure permet en effet aux demandeurs de s'engager dans des formations plus ciblées jusqu'à concurrence de 2 250 F.

Le rapport de la CEPP peut être téléchargé depuis son site à l'adresse : http://ge.ch/cepp/system/files/caf2_rapport_final_20101110_vp.pdf.

3.3 Protection de l'air

En février 2012, le Conseil d'Etat a édicté un nouveau règlement sur la protection de l'air² sur la base des recommandations que la CEPP avait émises au terme de son évaluation du processus d'élaboration et de suivi du plan OPair (2010).

Le rapport de la CEPP peut être téléchargé depuis son site à l'adresse : http://ge.ch/cepp/system/files/opair_rapportfinal.pdf.

4 Activités de la CEPP

4.1 Séances, mandats internes et autres tâches

En 2012, l'activité de la CEPP a été aussi soutenue que l'année précédente. Les sous-commissions se sont réunies près d'une cinquantaine de fois (Tableau 1). L'augmentation du nombre de participations à des entretiens ou à des délégations tient à la forte implication de la sous-commission « Genève internationale » dans l'enquête menée auprès des ONG (25 entretiens).

² Cf. Point presse du Conseil d'Etat du 22 février 2012 et le rapport d'activité 2011 de la CEPP.

Tableau 1 **Nombre de séances et de mandats internes (2010-2012)**

	2012	2011	2010
Séances plénières	12	11	11
Séances de bureau	11	11	14
Séances de sous-commission	49	49	53
Mandats internes (heures)	88	83	96,5
Participations à des entretiens ou à des délégations	61	48	Non comparable
Divers (heures)	18	6	Non comparable

4.2 Rencontres avec les autorités ou autres instances en 2012

16 janvier	Rencontre avec le bureau de la CCG.
19 janvier	Audition de la CEPP par la Commission de l'enseignement supérieur du Grand Conseil concernant le projet de loi modifiant la loi sur la formation continue des adultes (PL 10839).
7 août	Rencontre avec M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du DS, au sujet de la Genève internationale et de la formation de la police.
29 septembre	Audition de la CEPP par la CCG concernant l'évaluation de la politique de protection contre le bruit.
12 novembre	Audition de la CEPP par la CCG concernant l'évaluation de la politique de formation de la police.
26 novembre	Rencontre avec M. David Hiler, conseiller d'Etat chargé du DF concernant la présidence, le budget et l'avenir de la CEPP.

4.3 Membres

Départs

Elue à la Cour des comptes en novembre, Mme Isabelle Terrier a démissionné de la CEPP le 31 décembre 2012. Nommée comme membre en février 2007, Mme Isabelle Terrier a accédé à la présidence de la commission en août 2009.

Mme Michèle Pralong et M. Alexandre Flückiger ont pris un congé sabbatique d'une année à compter du mois d'août 2012. Ils ont néanmoins suivi à distance les travaux de la commission.

4.4 Secrétariat permanent

Le secrétariat permanent de la CEPP est composé de deux évaluateurs professionnels (200%) : M. Hugues Balthasar, secrétaire permanent et M. Eric Moachon, évaluateur (adjoint scientifique). Celui-ci a succédé à M. Michel Berclaz, évaluateur, le 1^{er} mars 2012.

Grâce au soutien du DF, la CEPP a la possibilité d'engager un-e stagiaire en continu pour une durée maximale de 12 mois. M^{me} Marthe Gouanou a pu ainsi intégrer le secrétariat de la CEPP en qualité d'évaluatrice stagiaire pour une durée de six mois (du 3 novembre 2011 au 30 avril 2012).

4.5 Mandats externes

Dans le cadre de sa mission, la CEPP a confié six mandats à des tiers pour un montant global de 172 769 F (montant comptabilisé en 2012). Ces mandats ont été confiés aux prestataires suivants :

- Université de Fribourg sur le thème de la formation de la police ;
- Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) (Renens) sur le thème de la formation de la police ;
- Maud Krafft consulting (Lausanne) sur le thème de la formation de la police ;
- Eco'Diagnostic (Genève) sur le thème de la Genève internationale ;
- Université de Genève sur le thème du vote électronique ;
- Institut Link (Lausanne) sur le thème du vote électronique (sondage téléphonique auprès du corps électoral).

5 Comptes 2012

5.1 Dépenses

En 2012, la CEPP a disposé d'un budget de 726 824 F (807 638 F avec les reports de crédits) qu'elle a utilisé à hauteur de 83%. L'exercice se termine ainsi sur un solde positif de 126 344 F (207 344 F avec les reports de crédit).

Les budgets alloués aux jetons de présence et aux mandats externes ont respectivement été utilisés à hauteur de 62% et de 88%.

Tableau 2 Budget et charges de la CEPP (2008-2012)

	Mandats externes	Jetons	Personnel	Ass. sociales	Caisse de pension	Dépenses générales*	Sous-total	Autres charges**	TOTAL
2012									
Budget	197'120	182'808	264'588	36'511	26'609	15'203	722'839	84'799	807'638
Comptabilisé	172'769	114'150	248'376	27'934	29'979	6'574	599'782	512	600'294
solde	24'351	68'658	16'212	8'577	-3'370	8'629	123'057	84'287	207'344
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	9200	732'438	70'845	803'283
Comptabilisé	34'760	146'137	274'672	30'600	33'247	12'059	531'475	53'592	585'067
Solde	172'040	43'261	-10'636	3'985	-4'828	-2'859	200'963	17'252	218'215
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

* Sans les mandats externes et les reports de crédit

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

5.2 Dépenses par étude

Les évaluations se déroulent le plus souvent sur plusieurs exercices. Le tableau, ci-dessous, indique le coût global des évaluations terminées en 2012. Les coûts des évaluations représentent entre 2 et 3,5% des coûts liés aux politiques sous étude.

Tableau 3 Coûts globaux des évaluations de la CEPP

Rubrique	Protection contre le Bruit	Politique de formation de la police	Genève internationale (LGI)
Jetons de présence	13'390	9'100	4'550
Mandats externes	19'656	95'200	50'000
Sous-total	33'046	104'300	54'550
Evaluateurs**	122'172	59'945	26'980
Coût de l'évaluation	155'218	164'245	81'530
Etude de faisabilité / rapport préliminaire (GI)	51'690	31'270	124'000*
Coût global	206'908	195'515	205'530*

* estimation

** Salaire imputable en fonction des heures travaillées sur le dossier

Protection contre le bruit

D'après les estimations réalisées par la CEPP, le coût annuel des politiques évaluées (assainissement du bruit routier, protection contre le bruit des établissements publics et le bruit de voisinage) s'élève à 10,4 millions de francs (part annuelle du crédit pour l'assainissement du bruit routier et charges salariales des services concernés). Le coût global de l'évaluation représente environ 2% de ce montant.

Formation de la police

D'après les informations recueillies par la CEPP, le coût de la formation de base d'un policier s'élève à 150 000 F. Sur la base de cette indication, on peut estimer que la formation coûte en moyenne 7,65 millions de francs par an (255 policiers reçus au CFP entre 2007 et 2011). Le coût global de l'évaluation représente environ 2,5% de ce montant.

Genève internationale

Selon les comptes 2011 du programme O 07 « Genève internationale », le coût des mesures de soutien à la Genève internationale représentent environ 6,5 millions de francs (charges de personnel, dépenses générales, subventions, etc.). Le coût estimé de l'évaluation représente 3,2% du montant du programme. A noter que le programme O 07 ne couvre pas toutes les charges liées à la Genève internationale, notamment les dépenses de sécurité liées à la présence des organisations internationales et des missions

diplomatiques (montant non connu de la CEPP) et le subventionnement des loyers des missions des pays les moins avancés (1,3 million en 2011³).

6 Annexes

6.1 *Protection contre le bruit (résumé)*

La Commission de contrôle de gestion (CCG) du Grand Conseil a mandaté la commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) en vue d'évaluer la politique de protection contre le bruit dans le canton de Genève. La saisine demandait une évaluation de la réalisation des missions légales, de l'adaptation des moyens aux objectifs, ainsi que de l'effectivité des mesures mises en œuvre. Au vu de la multiplicité des sources de bruit et des réponses politiques apportées, la CEPP a proposé de centrer son évaluation sur les domaines du bruit routier, du bruit des établissements publics et du bruit de voisinage. Ces trois domaines sont représentatifs de la variété des interventions et des cadres juridiques qui les organisent. Ils constituent également les nuisances sonores auxquelles la population cantonale est la plus exposée ou le ressent comme tel.

Une politique dispersée et peu affirmée

Le bruit constitue un phénomène mesuré objectivement et perçu subjectivement dont les effets négatifs sur le bien-être et la santé de la population sont reconnus. La grande variété des sources de bruit multiplie cependant les possibilités d'intervention, d'autant plus que l'action doit prendre place à différents niveaux (à la source, du côté des récepteurs ou sur le chemin de propagation). Cette grande diversité se répercute sur le cadre normatif des politiques publiques de protection contre le bruit, qui sont dispersées dans une multitude de lois, de règlements, de directives et de normes. La lisibilité globale de l'action publique s'en trouve brouillée, ce qui ne contribue pas à en apprécier les résultats.

La CEPP a également constaté que la plupart des services concernés n'étaient pas en mesure de documenter leur action sur la durée. Dans ces circonstances, il est difficile d'évaluer précisément la pertinence des actions entreprises et il n'est surtout pas possible d'anticiper les difficultés à venir.

Pour toutes ces raisons, la protection contre le bruit ne répond pas à une politique propre qui refléterait la transversalité indiscutable de ce domaine. On trouve ainsi des interventions visant à limiter le bruit dans les domaines

³ Cette subvention est versée au titre de contribution à la coopération internationale, mais pourrait, selon la CEPP, tout aussi bien figurer dans le programme O 07.

de l'environnement, de l'aménagement, de la mobilité, de l'urbanisme, de la sécurité, etc. Une telle imbrication ne va pas sans entraîner des conflits d'objectifs entre politiques. Comme le bruit ne constitue pas une priorité sur l'agenda politique, la protection des citoyens contre les nuisances sonores passe souvent au second plan, tandis que les services de l'état se cantonnent dans une vision principalement administrative et technique de la question du bruit.

Bruit routier : des résultats tardifs et peu valorisés

L'assainissement du bruit routier prescrit par la législation fédérale, subventions à l'appui, implique un grand nombre d'acteurs. Pour lutter contre le bruit à la source, Genève a privilégié la pose de bitume phonoabsorbant, une mesure qui, contrairement à d'autres (restrictions de circulation, murs de protection), rencontre un large consensus. Cette mesure permet aussi de protéger plus rapidement les personnes exposées, car elle peut être réalisée dans le cadre d'autres travaux de génie civil, sans devoir passer par de longues procédures.

En dépit de cette stratégie, il est vraisemblable que les travaux prévus ne seront pas achevés à l'échéance de 2018, qui marque la fin du subventionnement fédéral. Actuellement, faute d'instruments efficaces de reporting technique et financier, il n'est pas possible d'évaluer précisément le travail restant à accomplir, ni de déterminer si les crédits votés en 2003 seront suffisants pour couvrir les dépenses à venir. Par ailleurs, l'Etat ne dispose pas encore d'une évaluation de l'efficacité des mesures déjà prises, ce qui ne valorise pas les efforts engagés.

Bruit des établissements publics : un casse-tête urbain en quête d'une régulation innovante

Le bruit des établissements publics est devenu plus aigu suite à l'accroissement du nombre d'établissements et de terrasses, ainsi qu'à l'interdiction de fumer à l'intérieur. L'essentiel des nuisances sonores subies par les voisins provient de la clientèle des bars et discothèques ouverts durant une partie de la nuit. Les politiques actuelles ont favorisé l'animation urbaine et la liberté du commerce, aux dépens du besoin de repos des citoyens.

En cas de nuisances, ces derniers peinent à trouver des interlocuteurs à même de répondre efficacement à leurs plaintes, d'autant plus que le dispositif actuel s'avère fragmenté entre de nombreux acteurs (service du commerce, gendarmerie, polices municipales, service cantonal de protection contre le bruit, direction des autorisations de construire).

En outre, la forte rotation des propriétaires et des exploitants ne favorise pas le traitement rigoureux des dossiers et freine le développement de relations plus partenariales entre les parties prenantes (exploitants, voisins, services administratifs). Le phénomène appelle aussi à des formes innovantes de régulation, permettant de prendre en compte la diversité des situations locales.

Bruit de voisinage : des interventions limitées

Le bruit de voisinage constitue un domaine dans lequel l'intervention étatique est limitée, parce qu'il est produit et ressenti dans l'espace privé. Même si les quartiers de villas sont parfois concernés, le phénomène se concentre dans les zones d'habitat collectif. Les locataires (plus de 80% de la population cantonale) doivent s'adresser aux régies et aux propriétaires. Les interventions éventuelles de ces acteurs ne sont pas suivies d'effets rapides. L'appel à la gendarmerie se heurte, pour sa part, à un manque de disponibilité.

Les politiques de prévention actuellement menées semblent insuffisantes, tant pour limiter les émissions de bruit que pour développer les liens sociaux et la tolérance entre voisins. De son côté, la législation sur l'environnement contient bien une obligation d'insonoriser les bâtiments d'habitation, mais cette dernière ne concerne que ceux qui ont été construits après l'entrée en vigueur de cette législation (1985), soit guère plus de 20% du parc immobilier cantonal.

Recommandations

Sur la base des constats présentés dans ce rapport, la CEPP propose des recommandations visant à améliorer l'organisation et la mise en œuvre des mesures cantonales de protection contre le bruit (cf. 8.5).

En premier lieu, la CEPP recommande l'élaboration d'une politique cantonale de protection contre le bruit qui constitue le cadre général et le fil conducteur du traitement sectoriel du phénomène. Pour ce faire les instances de pilotage de cette politique devraient être renforcées.

Dans le domaine du bruit routier, les instruments de reporting doivent être développés afin de mieux planifier les travaux restant à accomplir et d'anticiper la fin du subventionnement fédéral. Des mesures doivent également être prises pour accroître la capacité du dispositif actuel à faire face à l'accroissement du volume des investissements durant la période 2012-2018. L'évaluation des mesures prises doit être effectuée sans retard. Parallèlement, les mesures préventives sur le comportement des conducteurs

doivent être renforcées, étant donné qu'une conduite douce, outre ses effets sur la pollution de l'air et la sécurité, réduit sensiblement les émissions sonores.

Concernant les établissements publics, la CEPP recommande de simplifier le dispositif administratif en chargeant un seul service de suivre les dossiers des établissements publics. Cette porte d'entrée unique permettra de réduire les coûts de coordination et de systématiser le traitement des plaintes. Le contrôle du respect des décisions administratives doit également être renforcé, notamment par le biais de démarches de contractualisation permettant une gestion localisée des établissements publics (rue, quartier).

Enfin, en matière de bruit de voisinage, la CEPP recommande d'une part de renforcer les mesures préventives, que ce soit en matière de police des constructions, de sensibilisation des locataires ou de responsabilisation des propriétaires et gérants d'immeubles et d'autre part de faciliter un traitement plus rapide des plaintes, grâce à une meilleure collaboration entre les services d'urgence, mais aussi à un recours accru à la médiation.

6.2 Formation de la police (résumé)

La Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil a mandaté la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) pour évaluer la politique de formation de la police. Sur la base de ce mandat et suite à une étude de faisabilité, la CEPP a centré ses investigations sur la capacité du dispositif de formation à transmettre aux jeunes policiers des compétences sociales et relationnelles, ainsi que le prévoit le brevet fédéral de policier.

L'évaluation s'appuie sur une analyse du dispositif de formation, tel qu'il se présente à Genève, ainsi que sur diverses enquêtes réalisées auprès de jeunes policiers, de collaborateurs du centre de formation (CFP), de cadres de la police et des parties prenantes. La CEPP a mené son évaluation en tenant compte du processus de réorganisation de la police initié dans l'actuelle législature. Sur la base de ses conclusions, elle propose 21 recommandations.

Un dispositif de formation atypique

La formation policière de base, d'une durée de 12 mois, aboutit à l'obtention d'un brevet fédéral. Créé en 2004 et placé sous la responsabilité de l'Institut suisse de police, celui-ci détermine près de 80% du contenu de la formation policière. Les cantons disposent néanmoins d'une certaine marge de manœuvre en termes d'organisation et de processus de formation. A

Genève, ce dernier comporte deux étapes : une formation théorique de base menant au brevet (12 mois) et un stage pratique de deux ans pour la gendarmerie et de trois ans pour la police judiciaire.

Malgré la création d'une certification reconnue au niveau national, la formation policière demeure un cas particulier en matière de formation professionnelle. Elle constitue un modèle d'alternance ambigu entre formation théorique et formation pratique. Alors qu'en principe un brevet fédéral certifie une expérience pratique de plusieurs années, il ponctue, dans le cas de la police, une formation essentiellement théorique, laquelle n'est d'ailleurs pas terminée puisqu'une période de stage suit l'obtention du brevet fédéral. Le processus de formation opère ainsi une importante césure – fortement ressentie par les jeunes policiers – entre la formation théorique, gérée par le CFP, et la formation pratique, gérée par les services. De fait, ces deux volets ne sont pas véritablement articulés et coordonnés sur le plan pédagogique. A cet égard, le processus de formation manque de cohérence, de continuité et de pertinence en ce qui concerne sa capacité à transmettre les compétences visées.

Face à ce défaut de conception, la CEPP recommande notamment de prolonger la formation de base de manière à pouvoir y développer une alternance entre théorie et expérience pratique. Elle propose de prévoir, dans le cadre de la formation de base, une période supplémentaire de six mois dédiée à la formation pratique, laquelle serait compensée par une diminution d'autant du stage prévu après l'acquisition du brevet. Il s'agit de rendre possible une véritable alternance intégrative, telle qu'on la trouve dans la grande majorité des formations professionnelles. La CEPP recommande en outre de mieux coordonner la formation de base et le stage qui suit l'obtention du brevet dans le but de garantir la cohérence entre le brevet et la pratique professionnelle.

Des enseignements à décloisonner pour en améliorer la portée pratique

Les jeunes policiers font un bilan positif de leur formation de base, en particulier en ce qui concerne les prestations du personnel enseignant en termes de disponibilité et d'encadrement. Ils déplorent cependant le peu de temps consacré à la formation pratique : exercices et stages.

Interrogés sur le contenu de la formation, les jeunes policiers se distancient des enseignements spécifiquement associés à la transmission de compétences sociales et relationnelles : psychologie policière, droits de l'Homme et éthique professionnelle, police de proximité (branches éliminatoires du brevet fédéral). L'éthique et les droits de l'Homme suscitent de nombreuses critiques révélatrices d'un malaise face à des injonctions

perçues par les policiers comme contradictoires entre la promotion de valeurs humanistes (discours ressenti comme lénifiant voire moralisateur) et les impératifs sécuritaires, en particulier dans le contexte de la migration. L'enseignement de psychologie est jugé trop théorique. Quant à la police de proximité, elle est perçue comme une spécialisation de la gendarmerie. Par ailleurs aucun stage n'est prévu dans ce dernier domaine.

Ces représentations, plutôt négatives, découlent notamment d'un manque de coordination entre les cours de la formation de base. Le cloisonnement disciplinaire – étroitement lié à la conception même du brevet – prévaut trop fortement si bien que la portée pratique des enseignements n'apparaît pas suffisamment aux yeux des jeunes policiers. L'articulation entre, d'une part, les compétences techniques et tactiques et, d'autre part, les compétences sociales et relationnelles fait notamment défaut.

Sur le terrain, les difficultés rencontrées requièrent la mobilisation de compétences relationnelles ou sociales, quand bien même les policiers ne les identifieraient pas ainsi. Paradoxalement, les policiers interrogés tendent à dévaloriser des enseignements supposés les préparer à intervenir dans des situations qu'ils décrivent eux-mêmes comme difficiles (faire face à l'agressivité, aux comportements induits par des troubles psychiques, aux phénomènes de groupe, etc.). C'est d'ailleurs dans la gestion de situations de ce type que diverses institutions et organisations genevoises décèlent des lacunes dans les interactions avec la police.

La CEPP recommande notamment de renforcer le lien entre ces branches transversales et les techniques policières tant dans le dispositif de formation que dans le contenu des enseignements. L'alternance intégrative mentionnée plus haut est particulièrement déterminante dans ce domaine. En outre, la formation devrait comprendre un stage dans la police de proximité et des journées d'immersion dans des organisations actives dans les domaines de la santé, de la migration et du social afin de favoriser les collaborations entre professionnels sur le terrain.

CFP : un pilotage pédagogique à renforcer

L'introduction du brevet fédéral a donné lieu à une importante réorganisation au CFP et a amorcé une dynamique de professionnalisation de la formation. Celle-ci s'est néanmoins essoufflée en raison d'une vacance de deux ans au poste de responsable de la formation. Pour combler les lacunes observées, la CEPP recommande un renforcement du pilotage pédagogique du CFP ainsi que l'établissement d'une planification des cours concertée entre les différents intervenants et coordonnée sur le plan pédagogique.

Formation continue : des lacunes à combler en matière de suivi

Le CFP a défini en 2009 un concept de formation continue transversal aux différents services de police reposant sur trois piliers : techniques métiers, développement professionnel policier (en lien avec les étapes de la carrière) et spécialisations. Face au manque de données exploitables, la CEPP n'a pas évalué en profondeur la mise en œuvre de ce concept. Elle a toutefois constaté une participation insuffisante aux sessions d'entraînement au tir. A ce titre, elle recommande à la direction de la police de prendre les mesures organisationnelles nécessaires pour améliorer la participation aux entraînements. Elle recommande également de mettre en place un carnet de formation informatisé pour améliorer la traçabilité des parcours de formation et évaluer le degré de couverture de la formation continue au sein du corps de police.

6.3 Loi sur les relations et le développement de la Genève internationale (résumé)

Entrée en vigueur le 1er mars 2005, la loi sur les relations et le développement de la Genève internationale a pour objectifs de pérenniser et de renforcer la présence des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales à Genève. Elle a mis en place trois entités : le délégué à la Genève internationale (ci-après : délégué), le groupe interdépartemental aux affaires internationales (GIAI) et une commission consultative. Sur mandat de la Commission de contrôle de gestion, la CEPP a évalué la LGI sous l'angle de sa pertinence et de sa mise en œuvre. Elle a en outre procédé à une enquête de satisfaction auprès d'un panel d'organisations non gouvernementales implantées à Genève.

Une loi incomplète

La LGI présente des défauts de conception qui ont compromis sa mise en œuvre. Elle ne tient pas assez compte ni du rôle prépondérant de la Confédération concernant l'accueil des organisations internationales ni de son rôle d'interface entre les organisations internationales et les autorités cantonales. La LGI confie en effet au délégué des missions qui ne relèvent pas complètement du champ de compétences du canton mais de la mission permanente de la Suisse auprès des Nations-Unies. En outre, la loi a établi de nouveaux acteurs sans tenir compte du dispositif d'accueil et de soutien déjà existant ni du rôle joué à cet égard par le service du protocole (Chancellerie). Il en découle un flou persistant dans la définition et la répartition des compétences au sein de l'administration. Le Conseil d'Etat, qui n'a pas édicté

de règlement d'application, n'est pas parvenu à clarifier la situation malgré de plusieurs arbitrages consignés dans des extraits de procès-verbaux successifs.

Une organisation fragmentée

L'organisation en place s'avère fragmentée et inadéquate. Le service du protocole est très impliqué dans la mise en œuvre de la politique d'accueil et exerce des compétences qui auraient dû logiquement échoir au délégué, en particulier en ce qui concerne la politique en faveur des organisations non gouvernementales. Les autres instances mises en place par la LGI ont probablement pâti des problèmes de mise en œuvre. Leurs travaux manquent de visibilité et d'écho, notamment auprès des autorités, en dépit d'efforts certains pour contribuer au soutien à la Genève internationale.

Des effets difficiles à identifier

Rien n'indique que les défauts observés plus haut, qui concernent avant tout l'administration cantonale, ont eu une influence négative sur la Genève internationale. Le secteur international non marchand de Genève demeure à ce jour substantiel, malgré la concurrence d'autres villes et le franc fort. Les principaux motifs d'insatisfaction relèvent de problèmes structurels auxquels le canton est confronté depuis plusieurs années : accès au logement, accueil de la petite enfance et problèmes de sécurité, notamment.

Recommandations

S'appuyant sur les dispositions de la nouvelle Constitution, la CEPP recommande de créer au sein du futur département présidentiel une direction à la Genève internationale qui reprendra à son actif les tâches actuelles du bureau du délégué et les tâches de la Chancellerie qui relèvent du soutien à la Genève internationale, à l'exception des tâches strictement protocolaires et événementielles. Sur la base de ses constats, la CEPP a esquissé le cahier des charges de l'entité envisagée et proposé différentes mesures pour renforcer le pilotage de la politique en question. Elle recommande en particulier l'institution d'une délégation permanente du Conseil d'Etat à la Genève internationale. Il s'agit en outre de transformer le poste de délégué en poste de directeur. La CEPP recommande également de clarifier les relations entre l'Etat de Genève et le Centre d'accueil de la Genève internationale (CAGI) concernant l'accueil des ONG et de redéfinir les ressources nécessaires dans ce domaine. Les recommandations de la CEPP impliquent une révision complète de la LGI, notamment pour mieux délimiter le rôle du canton par rapport à celui de la Confédération.

6.4 Composition de la CEPP en 2012

Présidence

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

M^{me} Cécile CRETTOL 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. 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

M. André ROUGEMONT, médecin, Professeur honoraire UniGE

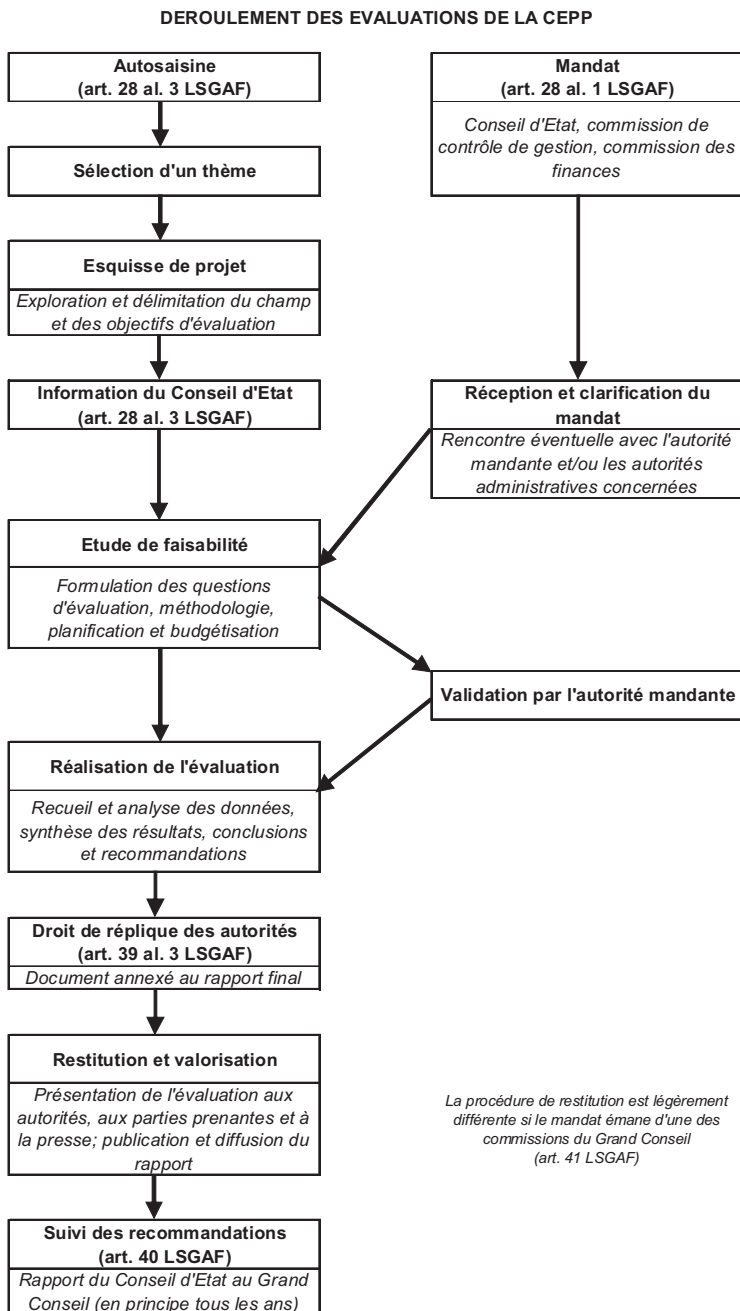
M^{me} Laurence SEFERDJELI, pédagogue, Professeur HES (HES-SO : Heds)

M. Georges TISSOT, anc. secrétaire syndical (président de la CEPP depuis le 1^{er} janvier 2013)

M. Michel VUILLE, sociologue

M. Philippe WANNER, démographe, Professeur UniGE

6.5 Déroulement des évaluations de la CEPP



Le plénum de la CEPP valide toutes les étapes du processus. Les groupes de travail assurent le pilotage des évaluations.