

Date de dépôt: 5 avril 2005

Messagerie

- a) **RD 576** **Rapport de la Commission de contrôle de gestion relatif à l'audit de l'Office cantonal du logement (OCL)**

- b) **M 1628** **Proposition de motion de M^{mes} et MM. Marie-Paule Blanchard-Queloz, Pierre Froidevaux, Véronique Pürro, Ivan Slatkine, Alexandre Anor, Jacques Baud, Edouard Cuendet, Philippe Glatz, Sami Kanaan, Pierre Kunz, Jeannine de Haller, Janine Hagmann, Sylvia Leuenberger, Anne Mahrer et Stéphanie Rueggsegger : Audit de l'Office cantonal du logement et politique des audits à l'Etat de Genève**

Rapport de M^{me} Marie-Paule Blanchard-Queloz

Mesdames et
Messieurs les députés,

1. PRÉAMBULE

Ayant appris par la presse l'existence d'un audit à l'Office cantonal du logement (OCL), ayant entraîné une réorganisation de sa direction, la Commission de contrôle de gestion (CCG) a demandé le 21 octobre 2003 à M. Laurent Moutinot, président du DAEL dont dépend cet office, d'en recevoir le rapport. Il aurait peut-être passé inaperçu, si n'était intervenue le 1^{er} octobre 2003, sur proposition du Conseil d'administration, la ratification par le Conseil d'Etat de l'un des membres de la direction de l'OCL à la direction de l'Hospice général. Cette nomination et le climat de rumeurs

qu'elle a entraîné ont amené la personne concernée à renoncer à ce poste sur pression d'un Conseiller d'Etat.

La CCG de par la loi qui l'a instituée (LPRGC) est saisie de l'intégralité des rapports de l'ICF, des rapports d'audit, des rapports de la CEPP. Malgré cela, M. Laurent Moutinot s'est refusé à le lui transmettre invoquant la loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD), argumentant que cet audit était de nature relationnelle, donc touchant la sphère privée.

En novembre 2003, dans un contexte médiatique agité, le président Moutinot a accepté de donner à lire ce rapport en séance plénière de la CCG, les 15 copies étant reprises en fin de séance.

Afin d'apporter les éclaircissements nécessaires, la CCG a chargé une sous-commission de rapporter sur les circonstances de cet audit tout en lui précisant le 5 avril 2004 la nature de son mandat.

Le 28 septembre 2004, le Tribunal administratif (TA) rend un arrêt obligeant l'Etat à rendre public cet audit. La *Tribune de Genève* avait fait recours contre une décision de M. Moutinot qui s'opposait à sa divulgation. Le Tribunal administratif a tranché en faveur de l'intérêt public du droit du citoyen à l'information sur le mode de fonctionnement de l'Etat au sens large primant sur l'intérêt privé des personnes directement concernées.

2. MANDAT DE LA SOUS-COMMISSION « AUDIT OCL »

Cette sous-commission était composée de M^{me} Blanchard-Queloz (ADG) accompagnée dans un premier temps de M. Alain Meylan (L), puis de M. Mark Muller (L) et enfin de M. Pierre Froidevaux (R). Son mandat était le suivant :

A. Analyse des conditions dans lesquelles l'audit a été commandé:

- raisons,
- objectifs du Département,
- réponses, conclusions,
- validité, crédibilité, légitimité, cadre,
- professionnalisme.

B. Analyse des décisions prises :

- leur pertinence légale (loi sur le personnel de l'Etat B5 05),
- responsabilité de chaque acteur.

- C. Analyse de la situation actuelle :
 - pertinence *a posteriori* des décisions prises.

- D. Plus largement, analyse de la politique des audits à l'Etat :
 - apporter dans une perspective plus large, un éclairage sur la politique des cadres.

3. AUDITIONS

- Les 10 novembre 2003, 16 août et 7 octobre 2004, et le 14 février 2005 (audition avant la présentation du rapport à la plénière de la CCG) : M. le conseiller d'Etat L. Moutinot (DAEL).
- Le 1^{er} décembre 2003 : M. C. Torracinta, président du conseil d'administration de l'Hospice général.
- Le 1^{er} décembre 2003 : M. le conseiller d'Etat P.F. Unger (DASS).
- Le 15 décembre 2003 : M. C Auer, ancien directeur général de l'Office du personnel de l'Etat.
- Le 2 février 2004 : M^{me} K. Bellinazzo-Spahni, ancienne directrice du secteur locataires de l'OCL.
- Les 3 et 30 novembre 2004 : M. R. Leuenberger, auditeur.
- Le 18 novembre 2004 : M. G. Albert, ancien directeur général de l'OCL.
- Le 18 novembre 2004 : Mme Barras, directrice des ressources humaines du DAEL.
- Le 18 novembre 2004 : M. D. Dufey, secrétaire général DAEL.

La sous-commission a été confrontée à la levée du secret de fonction de l'auditeur externe. Celle-ci a été accordée – il faut le signaler après de fortes résistances de la part du président du DAEL – une première fois sur la forme à l'exclusion du fond et une seconde sur le fond, rien n'ayant pu, cette fois-ci, y être opposé puisque le rapport d'audit était, entre temps, devenu public. Cette attitude du président du Département était motivée par le fait qu'il entendait respecter la parole donnée aux collaborateurs, car lors du lancement de l'audit, il leur aurait garanti la confidentialité de leur témoignage.

Les auditions se sont déroulées dans un climat serein. Entre temps, l'Office cantonal du logement était devenu la Direction du logement (DLO) et la direction avait été remaniée. Le président du Département n'avait pas caché ses craintes d'une intervention de la sous-commission au sein de cet

important service de l'Etat : l'analyse du contenu de l'audit pouvait raviver des tensions entre temps apaisées. Nantie de toutes ces réserves, la sous-commission s'est attachée à s'occuper de la question principale : à savoir celle de la gestion du Conseil d'Etat que la CCG a notamment le mandat d'analyser.

4. MÉTHODE DU PRÉSENT RAPPORT

Ce rapport se propose de traiter dans l'ordre les questions posées par le mandat en y intégrant les explications et les points de vue des différentes personnes recueillis lors de leurs auditions – sauf pour le point « C » concernant l'analyse de la situation actuelle et le « D » Analyse de la politique des audits l'Etat de Genève qui n'ont pas fait l'objet d'auditions jusqu'à ce jour.

La sous-commission a travaillé dans un premier sans le rapport d'audit entre les mains. Le TA ayant accepté le recours de la *Tribune de Genève* ce n'est qu'en novembre 2004 qu'elle a pu l'obtenir et étudier son contenu.

5. MANDAT A LA SOUS-COMMISSION

A. Analyse des conditions dans lesquelles l'audit a été commandé

a) De la création de l'Office cantonal du logement (OCL) à l'actuelle Direction du logement (DLO)

En 1989, M.Claude Haegi, conseiller d'Etat en charge du Département de l'intérieur et de l'agriculture (DIA) réunit en une seule entité l'Office financier du logement (OFL), dirigé par M. Ischi et l'Office du logement social (OLS), dirigé par M. Genton, pour créer l'Office cantonal du logement (OCL). La direction générale est confiée à M. Pierre Ischi.

L'OFL s'occupe des plans financiers des logements subventionnés et vérifie que les constructions subventionnées correspondent au plans déposés. Il contrôle les loyers.

L'OLS attribue et surveille que les locataires correspondent aux normes légales ; il gère les allocations logement ainsi que les surtaxes.

L'OCL est principalement constitué de deux secteurs d'activité héritiers de l'OFL et de l'OLS : le secteur immeubles et le secteur locataires. Le premier secteur gère environ 50 millions et le second 21 millions annuels¹. Fin 1997, M.Georges Albert succède à M.Pierre Ischi dans la fonction de

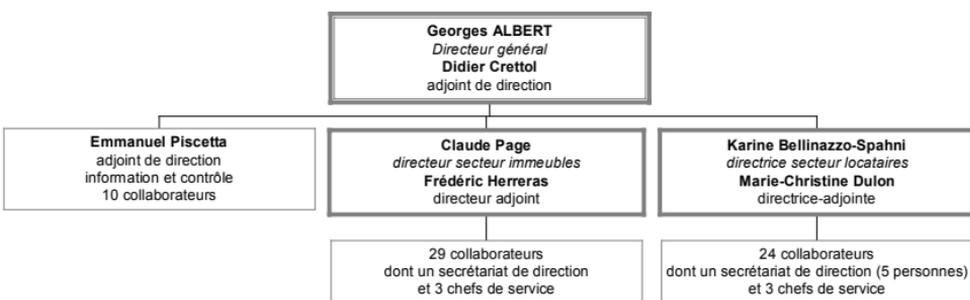
¹ allocations logement secteur subventionné 8.4 mio, non subventionné 9.8 mio, subventions HM 2.8. montant total balancé par les surtaxes 11 mio.

directeur général. Au début de la législature 1997-2001, l'OCL quitte le DIA pour rejoindre le Département de l'aménagement, de l'équipement et du logement (DAEL).

Peu après son entrée en fonction, le directeur général a introduit une direction collégiale constituée par lui-même en tant que directeur général et par deux directeurs de secteurs, l'un chargé du secteur immeubles et l'autre du secteur locataires.

Dans un second temps, la direction sera encore complétée par deux directeurs adjoints, plus un adjoint de direction qui aura en charge un service information et contrôle selon l'organigramme ci-dessous.

Direction OCL lors de l'audit



[organigramme : situation au 7.11.2001]

Cette collégialité avait pour objectif de développer une vision commune pour l'ensemble des activités, car les différents secteurs de l'Office restaient trop attachés à leurs procédures initiales.

En mars 2003, M. Laurent Moutinot informe le Conseil d'Etat de dysfonctionnements et du lancement de l'audit.

Début octobre 2003, M. Laurent Moutinot prend connaissance du rapport d'audit. Il donne une suite favorable à l'ensemble des remarques de l'auditeur, ce qui conduit, en mars 2004, à la mise en place de la « Direction du logement » (DLO) avec à sa tête un seul directeur soutenu par 2 chefs de divisions. Depuis, il n' a pas été rapporté de problèmes à la CCG.

b) Les raisons de l'audit

Lorsque le directeur général de l'OCL était venu présenter au Département son projet de direction collégiale, M. Dufey, secrétaire général du DAEL, en avait pris acte, dit-il, sans conviction, craignant la dilution des responsabilités. Il estimait cependant que cette expérience pouvait être tentée afin d'obtenir la cohésion interne souhaitée pour deux services qui, jusque là, vivaient en autarcie chacun défendant ses propres procédures.

Pourtant, il s'est rapidement rendu compte que ce chemin n'était pas le bon. Mais il estimait aussi ne plus détenir le pouvoir de modifier la situation.

Le management inadéquat de l'OCL est allé en grandissant. Quand les échos de deux affaires de mobbing et de harcèlement impliquant des chefs de service et leurs subordonnés arrivèrent jusqu'à lui, il ne pu que constater l'absence de leadership de la direction. Le directeur général a certes entendu ses collaborateurs mais a aussitôt renoncé à prendre des mesures pour mettre fin à ces problèmes de personnel estimant n'en avoir pas le pouvoir, le déléguant à la directrice du secteur locataire. Ainsi, le secrétaire général et la directrice des ressources humaines du DAEL ont dû suppléer le directeur général qui se déclarait de lui-même incompetent.

Audit (Dictionnaire) du latin *auditus* - *entendu*: révision et contrôle de la comptabilité et de la gestion (d'une société).

Définition internationale de l'audit (Institut de l'Audit Interne France)

L'Audit est une activité indépendante et objective qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour les améliorer, et contribue à créer de la valeur ajoutée et aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant, par une approche systématique et méthodique, ses processus de management des risques; de contrôle, et de gouvernement d'entreprise, et en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité.

M. Moutinot a confirmé cette vision et que même en appliquant un modèle hiérarchique traditionnel, plus rien ne pouvait être dorénavant réglé.

M. Moutinot percevant ce malaise et, suivant son intuition qu'il s'agissait de problèmes de management et de conflits personnels, décide, d'entente avec son secrétaire général, « d'une radiographie générale du climat ». Il mandate alors M. Leuenberger (People & Organisation Consulting) dont il avait déjà apprécié le travail pour un mandat en vue de la réorganisation de la Direction du patrimoine et des sites.

Le consultant reçoit alors du Département les informations suivantes :

La présidence est inquiète du climat actuel de l'Office qui semble fortement altéré par :

- divers conflits au sein même de l'équipe de direction de l'OCL, notamment entre directeurs et directeurs adjoints ;
- de trop nombreux conflits entre collaborateurs y compris avec leur hiérarchie ;
- deux conflits majeurs qui ont considérablement contribué à la détérioration du climat et qui ont finalement abouti aux arrêtés du Conseil d'Etat du 20 août 2002. Ces deux conflits ont notamment mis en lumière l'importance de la crise au sein de l'OCL ;
- les prestations de l'OCL ne semblent pas affectées par la dégradation du climat et donnent dans leur ensemble satisfaction.

La présidence souhaite :

- une expertise externe pour clarifier les facteurs contribuant à la dégradation du climat ;
- rétablir un climat de travail serein de l'Office.

Elle donne le mandat suivant à l'expert :

- diagnostiquer la situation au sein de l'Office ;
- définir les besoins et attentes par secteurs ;
- proposer des axes d'améliorations et de développement dans les domaines du relationnel, de l'organisation et du management des collaborateurs ;
- mais l'analyse des prestations est explicitement exclue du champ d'investigation de ce mandat.

Le président Moutinot a confirmé à la sous-commission sa volonté d'objectiver la situation et de certifier ses intuitions sur l'existence d'un problème et d'en définir la nature exacte.

Il a informé tous les collaborateurs au printemps 2003 qu'ils seraient entendus en deux phases, l'une libre et l'autre dirigée, en leur garantissant la confidentialité de leurs propos. Seules les conclusions seraient rendues publiques. Il a aussi informé le Conseil d'Etat des problèmes et de la manière dont il comptait les résoudre.

L'auditeur a une formation d'économiste et d'ingénieur civil. Il s'est spécialisé sur les questions touchant l'organisation du travail en travaillant pour le Fonds national de la recherche scientifique sur les nouvelles formes d'organisation du travail. Il a occupé des fonctions comme Human Resources Manager de deux grandes entreprises privée et publique chargé, en autres tâches, de développer des méthodes d'entretien d'aptitude et de développement, et contribuer au changement culturel des cadres dans leurs méthodes de management.

Pour lui, le mandat, comme celui de l'OCL, est une première étape d'un processus plus général d'évolution d'une organisation. Le mandat avait ici pour objectif de clarifier la situation et de proposer des solutions permettant de rétablir un climat serein. Le mandat excluait les aspects organisationnels et structurels, les prestations fournies étant jugées satisfaisantes. Il relève que les questions structurelles de l'organisation et les facteurs influençant le climat sont difficilement dissociables. La présidence connaissait en partie les problèmes mais avait besoin d'informations plus précises.

Selon lui, l'administration publique fait appel plus souvent aux auditeurs pour des situations liées à la gestion des ressources humaines, alors que le secteur privé est plus enclin à s'intéresser aux problèmes structurels qui comprennent notamment les facteurs humains.

Toujours selon son point de vue, l'audit est une démarche classique de préparation au changement par une approche globale. L'auditeur cherche à évaluer le climat et le fonctionnement soit par des entretiens individuels comme dans le cas de l'OCL ou en établissant l'historique de l'organisation comme par exemple le processus de nomination. L'auditeur cherche alors à établir ce qu'il appelle un sociogramme qui met en évidence les intérêts de chacun. Les organigrammes ne sont souvent pas le reflet du fonctionnement réel. L'auditeur peut identifier les allocations ressources inadéquates en regard des exigences et prend en compte le flux de production, le matériel, les choix stratégiques et identifie les personnes capables de mener le changement. Il fait ensuite des recommandations qui peuvent être structurelles ou techniques. Globalement, le climat et les problèmes d'organisation sont indissociables et par conséquent leurs recommandations respectives conjointement proposées.

Les entretiens semi-directifs permettent aux collaborateurs de s'exprimer librement et peuvent révéler certains aspects du fonctionnement parfois difficiles à identifier au niveau des cadres. Dans un climat altéré, elle permet de calmer les tensions, mais il est primordial que l'anonymat et la confidentialité soient garantis. Selon l'auditeur, il est du ressort d'un directeur d'éviter les dérapages ou de transmettre à sa hiérarchie les informations.

c) *Quels moyens disponibles à l'Etat en dehors d'un audit externe ?*

1. *Les évaluations périodiques par entretiens individuels*

Selon M. Moutinot, les évaluations périodiques du personnel de l'Etat se font régulièrement, mais cet instrument n'est pas satisfaisant. Celles-ci sont réalisées par la hiérarchie et auraient tendance à privilégier le maintien du *statu quo* sans atteindre la rigueur d'évaluation souhaitable. Cependant, les évaluations du directeur général de l'OCL avaient été qualifiées de bonnes.

Ces évaluations peuvent néanmoins permettre des réajustements, mais pas dans le cas d'espèce lorsque la situation est si détériorée.

Les outils d'évaluation pourraient être améliorés, et l'Office du personnel de l'Etat devrait y travailler. Une fois les personnes confirmées dans leur place, un déplacement les frappe d'une marque quasi indélébile pour toute leur carrière.

En général, ces évaluations sont surtout faites en période probatoire. Vu sa charge, le secrétaire général reconnaît ne pas avoir eu la disponibilité pour effectuer les évaluations périodiques adéquates du directeur général. Il aurait dû faire un entretien avec le directeur général et celui-ci aurait dû à son tour mieux évaluer ses subalternes directs.

Appliqué de façon plus systématique, cet outil est un bon instrument mais cela prend du temps et doit être coordonné avec le reste. Il remarque que le système d'information en ressources humaines (SIRH) s'il est une bonne banque de données ne peut pas régler les conflits.

Le directeur général de l'OCL a cependant utilisé ces outils pour certains ne confirmant pas, par exemple, un de ses directeur adjoint à la fin de la période probatoire. S'agissant de la directrice du secteur locataires, vu ses relations difficiles avec elle, il dit ne pas avoir utilisé cet outil de façon suffisamment claire pour la replacer sur certains objectifs et essayer de mieux cadrer son travail. Cet outil lui est paru trop difficile à utiliser dans le relationnel, à l'inverse d'une évaluation des prestations.

La directrice des ressources humaines du Département lit tous les entretiens périodiques du personnel et des membres de la direction qui lui parviennent, mais avec un taux de retour d'à peine 50% dans les délais et correctement remplis. Il n'y avait rien de visible de la situation à l'OCL. Le directeur général n'avait pas forcément intérêt à réaliser des évaluations qui auraient aussi pu relever des éléments à son détriment. Elle n'a pas joué de rôle dans le choix de l'audit, cela étant du ressort du secrétaire général et du président. Sa fonction est de contribuer à régler les conflits mais sans réel pouvoir d'intervention. Ses efforts d'écoute ont tout de même permis de relever les problèmes.

Elle estime que la directrice du secteur locataires a les compétences techniques nécessaires à la gestion du personnel. Cette dernière arrivait à justifier ses décisions en matière de gestion et aucune faute professionnelle n'a pu lui être imputée. Seule la façon de présenter les choses n'était pas bonne. Les collaborateurs ont souffert d'un manque d'humanité et de la passivité des plus hauts responsables.

L'auditeur, estime, quant à lui, que les systèmes d'évaluation de la performance sont utiles seulement s'ils servent à motiver les collaborateurs. L'application de ces outils pose problèmes lorsque les cadres n'en voient pas l'intérêt. Souvent il n'y a évaluation qu'en cas de promotion. Dans la fonction publique, le responsable RH encadre le personnel, mais un intervenant extérieur a plus de liberté pour établir un diagnostic et le faire passer auprès des collaborateurs.

2. *Qu'en est-il du cahier des charges des cadres et du rôle du secrétaire général ?*

M. Moutinot pose le problème de la récolte d'informations : le secrétaire général a ses propres informations mais ne sait pas tout. A la question s'il n'était pas du rôle du secrétaire général en matière de ressources humaines de trancher, M. Moutinot pense que lui-même a fait ce qu'il fallait par cet audit car les directeurs ont « bien agréé aux décisions prises ».

Pour l'auditeur, dans le public, les secrétaires généraux devraient avoir un rôle d'encadrement du management qui doit avoir des lignes de conduite, mais leur cahier de charges ne le prévoit pas et leur formation et raisonnement en juriste ne facilitent pas cela. De plus, les critères de recrutement sont plus techniques et non managériaux. Il relève encore que les collaborateurs de l'administration ont peu d'autonomie et de responsabilisation et que l'évaluation de leur activité manque.

3. *La place d'une enquête administrative*

Selon le secrétaire général, il était difficile *a priori* de désigner une personne en particulier comme devant faire l'objet d'une enquête et il n'était pas envisageable de diriger une enquête sur les cinq membres de la direction.

L'auditeur constate qu'une enquête administrative pose aussi problème, car elle doit porter sur une question spécifique et elle est nominative, et il n'est pas sûr qu'elle puisse être dirigée contre un service entier. L'atout majeur du consultant externe est la liberté de son discours.

d) *L'audit lui-même*

En préambule

L'auditeur a réalisé son travail avec conviction sans se douter des remous que celui-ci allait susciter. D'emblée, il exprime son désarroi, car la mauvaise publicité faite autour de ce rapport lui nuit dans la réalisation de nouveaux mandats.

Pourtant, une année plus tard, il confirme la totalité de son analyse. Son rapport lui paraît d'autant plus solide que ses conclusions ont toutes été suivies et que ce service fonctionne aujourd'hui sans heurts. Il s'est senti victime d'un jeu politique qu'il ignorait et ne pouvait maîtriser.

Après coup, il se rend compte qu'il aurait dû refuser un audit relationnel, car il écarte les questions factuelles, ce qui n'était pas forcément visible au départ.

Constats

L'auditeur avait été frappé par l'accueil chaleureux que lui avait réservé le personnel de l'Office. Cette manière de procéder a permis de verbaliser des plaintes jusque-là non exprimées, d'écouter et de montrer l'attention due envers ses collaborateurs.

Cette perception positive de l'auditeur s'est révélée proportionnelle à l'absence de dialogue qui prévalait jusque-là, mettant en valeur dès le début de l'analyse le niveau des carences de la direction. L'auditeur met en évidence un esprit clanique qu'il a surnommé « *le trio infernal* », terme qu'il regrette une année plus tard, qui engendrerait des inégalités de traitement entre collaborateurs, altérant dans son ensemble le climat de travail et la motivation des employés. Les situations conflictuelles ordinaires arrivaient à dégénérer en conflits ouverts. La politique de la direction générale tendait à minimiser les difficultés du personnel afin d'éviter de créer des problèmes et des remous.

L'auditeur dresse un tableau, service par service, rapportant les très nombreuses difficultés de gestion du personnel. Elles sont si personnalisées que cet élément a justifié que ce rapport ne soit pas rendu public jusqu'à l'arrêt du Tribunal administratif du 28 septembre 2004.

A partir de son constat, l'auditeur propose la synthèse des points qui altèrent significativement et durablement le climat :

- une perte de confiance des collaborateurs envers leur direction ;
- un fonctionnement clanique caractéristique.

Les conclusions décrites dans l'audit

Ces difficultés engendrent d'autres problèmes au niveau :

- de la communication ;
- de la coordination du travail et de la collaboration en général ;
- de l'équité, sur le plan professionnel et humain ;
- de la santé des collaborateurs, dans certains cas ;
- de l'absentéisme, pour certains collaborateurs ;
- du développement de l'organisation ;
- du rendement, en général.

Méthodologie

L'auditeur a rassemblé des informations, les a analysées et structurées par secteurs. Il a qualifié les actions des cadres. Les collaborateurs ayant parlé eux-mêmes de l'organisation, il a relevé des méthodes de travail différentes pour des problématiques identiques. L'ensemble lui a donné une perception du management, du climat et la pertinence de l'organisation par rapport au travail à effectuer. La part productive ne peut être faite puisque l'audit ne prévoyait pas de traiter de l'organisationnel.

Sa méthodologie est avant tout qualitative, basée sur la synthèse des remarques observées lors des entretiens conduits de manière semi-directive fondée sur l'avis du plus grand nombre, sauf exceptions mentionnées - mais comprend une partie quantitative sur la base d'un questionnaire oral. Il n'a pas été utilisé de questionnaire-type dont la cohérence interne aurait été étudiée et prouvée.

Conclusions de l'auditeur

Pour l'auditeur, les constats sont clairs et la crédibilité de la direction est fortement remise en cause : l'Office ne peut pas fonctionner ainsi. Les axes de tension les plus forts sont les relations entre la directrice du secteur locataires et le directeur général, ainsi qu'entre la directrice du secteur locataires et le directeur du secteur immeubles. La relation entre le directeur général et le directeur du secteur immeubles était neutre, mais respectueuse.

L'auditeur conclut que le directeur général porte une part importante de responsabilités, car il n'a pas su cadrer la situation, restant trop éloigné de son organisation, réactif plutôt que proactif avec des difficultés à conduire le

changement. Ses directeurs ont géré intégralement le quotidien de l'Office sans qu'ils aient besoin d'en référer au directeur général. Il recommande la réévaluation de son poste, sa fonction n'étant pas réellement essentielle à l'organisation. Il est difficile de prévoir s'il sera capable de fonctionner différemment dans un autre contexte.

Quant à la directrice du secteur locataires, l'auditeur conclut en ces termes : « compte tenu du comportement de la directrice, de sa part de responsabilités dans la situation actuelle de l'Office et du réel manque de confiance des collaborateurs à son égard, sur le plan humain uniquement, il est fortement recommandé que [elle] ne poursuive pas ses activités au sein de l'organisation. Cette décision devrait intervenir dans un délai le plus court possible ».

L'auditeur conclut pour le directeur du secteur immeubles qu'il est reconnu comme un excellent technicien, mais mal à l'aise dans le rôle de gestion du personnel, ce que l'intéressé reconnaît. L'auditeur suggère une redéfinition de son poste en discussion avec l'intéressé. Il est fortement recommandé qu'il ne poursuive pas ses activités avec des responsabilités en matière de gestion du personnel.

Quant à la directrice adjointe du secteur locataires, moins critiquée elle reste à son poste (cl. 23) pour assurer un minimum de continuité et se charge plus spécialement des questions juridiques.

Coût de l'audit

L'audit a finalement coûté plus de 130 000 F.

Initialement, il avait été convenu avec le Département que ce travail se ferait sur un mode horaire à raison de 250 F. Compte tenu du montant probable des honoraires estimés, l'application de l'accord intercantonal des marchés publics (L 6 05) n'entraîne pas en ligne de compte selon M. Moutinot. Le marché a été attribué de gré à gré, d'une part parce que le climat se dégradait rapidement au sein de l'OCL et d'autre part en raison de l'excellente impression gardée de l'auditeur dans le cadre de la mission au sujet de la Direction du patrimoine et des sites.

e) Les remarques de nos auditionnés concernant les conclusions de l'audit et son suivi

Les témoins sont unanimes sur un point : malgré une surcharge de travail, les prestations sont restées de qualité et aucun dysfonctionnement majeur à

l'égard du public n'est à signaler. Le rapport de l'Inspection cantonale des finances sur mandat de la CCG de décembre 2003 le confirme aussi².

Pour M. Moutinot ce rapport est plus une prise de température qu'un audit relationnel. Il a permis de placer la direction devant ses responsabilités et a servi d'exutoire à la souffrance existante. Selon lui, le rapport contient une collection de propos des collaborateurs les uns à l'encontre des autres parfois violents qui dépassent les limites, sans aucune vérification. Cet audit n'a pas objectivé ces rapports mais constitue en soi une indication de situation de crise. Il constate que la direction a failli sur le plan du management et que le personnel n'a plus confiance. Il ne s'agissait donc pas de savoir qui avait raison. Un regroupement des déclarations aurait pris trop de temps. Le rapport confirmait et aggravait ses constatations personnelles. On lui aurait reproché de prendre des décisions sur ses seules impressions personnelles. Il a remarqué qu'en 5 ans, le directeur général n'a pas fait de proposition pour résoudre un problème alors que la directrice du secteur locataire et le directeur adjoint du secteur immeubles étaient des interlocuteurs actifs proposant des solutions.

Le secrétaire général a pris conscience de ce qu'il appelle des dysfonctionnements graves après le début de l'audit en relevant la culture du silence qui régnait dans cet office.

Pour la directrice des ressources humaines du DAEL, la situation s'est calmée du moment que les deux plaintes pour harcèlement ont été classées et que les collaborateurs ont pu s'exprimer devant une personne extérieure. Elle constate que pour la nouvelle direction le travail n'est pas un lieu de socialisation, mais que les liens de travail nécessitent des rapports professionnels faits d'exigences dans un souci d'humanité.

A la question si les décisions prises auraient pu l'être sans audit, sur la base d'une direction qui ne répond pas aux attentes, L'auditeur répond que théoriquement le secrétaire général aurait dû pouvoir cadrer le directeur général et celui-ci cadrer ses deux directeurs. Mais au sein de l'Etat, il pense qu'il n'y a pas une grande culture du cadrage et les cadres n'ont pas d'intérêts à utiliser les outils d'évaluation. De plus, le président du Département et son secrétaire général ont-ils le rôle et le temps de s'occuper de l'organisation? Il juge le statut de fonctionnaire gênant en matière de gestion du personnel. Il estime avoir répondu à un besoin de la présidence et a retourné une image, certes entachée de sa vision mais dans un délai rapide avec des recommandations qui n'ont pas toutes été suivies. Toutes ses conclusions ne correspondaient pas aux intuitions initiales de la présidence. Sur les « effets

² Rapport ICF 04-17

politiques» du rapport, l'auditeur se demande s'ils sont dus à son rapport ou plutôt le résultat d'une conjonction avec un autre événement. Tout n'est pas forcément restitué dans un rapport : le rapport engage le mandant dans les décisions à prendre et des éléments sont donnés pour permettre de prendre les décisions.

Le directeur général constate que l'audit n'était pas motivé par des prestations fournies par l'OCL assurées correctement, mais en raison de tensions qu'il reconnaît : souffrance de collaborateurs et tensions au sein de la direction. Il a pu prendre connaissance brièvement de l'audit comme ses collègues une fois la nomination à l'Hospice général connue. Il pensait que l'audit servirait de base de discussion avec le président, mais il a été mis devant les décisions appliquées sans contact préalable. Il a donc écrit à M. Moutinot pour lui faire part de sa réprobation. Il fait le lien entre la nomination à la tête de l'Hospice général d'un des membres de la direction et lui-même démis de ses compétences de direction. Il se demande si l'audit n'a pas été fabriqué en fonction des décisions déjà prises. Il exprime son mécontentement et son insatisfaction. Il pense que son objectif de collégialité s'est retrouvé face à un complot des directeurs. Il considère les décisions prises comme une sanction à son égard. Par loyauté envers le Conseil d'Etat, il n'a pas voulu en faire état.

La directrice du secteur locataires est informée en même temps que les collaborateurs de l'audit relationnel, la qualité des prestations étant reconnue comme bonne. Elle ne juge pas des intentions du président par cet audit. Elle a eu la sensation que l'auditeur souhaitait recueillir des sentiments sans les vérifier. C'est un manque de déontologie selon elle. Cette attitude étant contraire à son éthique personnelle, elle n'a pas voulu donner son sentiment, mais relater des faits qui n'ont pas semblé intéresser l'auditeur. Elle a senti une volonté de changement de la part des collaborateurs, tempérée par la crainte de ce même changement. Elle estime qu'il faut accompagner le changement, le valoriser et, le cas échéant, sanctionner ceux qui le refusent. Elle mentionne les difficultés inhérentes à la direction collégiale dans laquelle elle avait une double casquette à la fois de cheffe de son service et responsable transversalement des ressources humaines d'où le reproche de certains de «s'ingérer» dans les autres secteurs. La délégation de compétence n'était pas suffisamment claire au vu des autres intervenants pour les RH du DAEL et de l'OPE.

En août 2003 elle reçoit un appel du consultant chargé par l'Hospice général lui demandant si elle est intéressée par le poste à l'Hospice général. Après réflexion elle a posé sa candidature. Elle a mentionné lors du premier entretien les difficultés à l'OCL et leur nature. Elle a parlé de l'audit lors du

second entretien. Les deux affaires se sont télescopées entre le 1^{er} et le 6 octobre 2003. C'est pourquoi M. Moutinot a permis aux cadres concernés de lire l'audit que M. Torracinta, président du conseil d'administration de l'Hospice général, avait lu le 3 octobre 2003. Pendant un entretien avec le secrétaire général, elle a dit « le mal qu'elle pensait » de cet audit. Elle n'a donc été ni suspendue, ni déplacée puisqu'elle devait quitter le DAEL. Elle a reçu copie de la lettre du directeur général à M. Moutinot mettant en cause sa nomination. M. Longchamp, que l'on disait candidat au poste, lui a transmis un courrier anonyme qu'il avait reçu le 25 septembre. Les rumeurs, courriers et téléphones anonymes ont commencé avant la prise de connaissance de l'audit et se sont poursuivis après.

B. Décisions prises

- Le directeur général s'est vu attribuer la coordination du dossier du quartier du Pommier et les questions transfrontalières dans le cadre du Comité régional franco-genevois (CRFG) afin de décharger la Direction de l'aménagement du territoire. Il garde ses prérogatives (cl. 31).
- La situation du directeur du secteur immeubles était réglée avant l'audit : il travaille à la nouvelle structure des Fondations immobilières de droit public jusqu'à sa retraite.
- Le directrice du secteur locataires ayant renoncé à la direction de l'Hospice général, a gardé ses prérogatives tout en étant rattachée au DF (cl. 26) pour une mission à durée limitée. Elle est spécifiquement chargée du dossier Revenu Déterminant Unique (RDU) dont elle était déjà la répondante auprès du DASS. Selon M. Moutinot, il s'agit d'un transfert de poste du DAEL au DF devant le refus de ce dernier de le créer.
- La directrice adjointe du secteur locataires reste à son poste (cl. 23).

M. Moutinot précise que le poste de direction de l'OCL a été réévalué à la baisse pour corriger une situation précédemment anormale.

Il rend hommage aux cadres qui ont accepté ce retrait de compétences et regrette la coïncidence fâcheuse de dates, entre la nomination de la directrice du secteur locataires à l'Hospice général et l'information aux collaborateurs et aux 3 directeurs. Il n'est pas intervenu dans le processus de nomination et a toujours pensé que « son caractère fort » – qui posait problème à son supérieur hiérarchique – était un atout pour la lourde structure de l'Hospice général.

Pertinence légale (Loi sur le personnel de l'Etat B5 05)

M. Auer, à l'époque directeur général de l'Office du personnel de l'Etat, aborde la politique de l'Etat en matière de ressources humaines en constatant qu'actuellement, il n'y a pas de réelle politique en la matière. Le projet SIRH en ce qui concerne les modules de gestion des ressources humaines a été freiné dans l'attente de la mise au point d'une telle stratégie par le collège des secrétaires généraux. Le premier artisan de cette gestion doit être le chef de service qui doit posséder des compétences managériale dans le but de maintenir ou améliorer les prestations fournies aux administrés. Ce projet doit être validé puis soutenu par le CE.

Sur la politique des cadres il signale l'autonomie des départements par rapport à l'Office du personnel. L'engagement est interne aux départements, l'OPE contrôle les pré-requis et fixe le salaire. Il propose des cours de formation continue aux cadres, également pour les employés. A part ces formations, il n'y a pas de véritable politique pour les cadres. A l'engagement l'expertise technique a été privilégiée plutôt que l'aspect de compétence managériale.

Les cadres sont plus facilement réaffectés que les collaborateurs en cas de problème. Les réaffectations doivent avoir pour but de sauvegarder l'intérêt du service et de l'Etat. Ce n'est pas une mesure punitive et il n'y a pas de recours possible à moins qu'il ne s'agisse d'une sanction déguisée. Il confirme aussi la grande mobilité des cadres entre services et départements. S'il y a licenciement, il doit être basé sur de justes motifs et n'est pas une sanction. Les fonctionnaires ne peuvent être licenciés que si une suppression de poste intervient ou si leur incompétence a été prouvée par une enquête administrative, sauf dans la police où il n'y a pas la base légale pour licencier un employé incompétent.

La réaffectation se fait dans l'intérêt général pour trouver une nouvelle situation à quelqu'un. Il admet la limite ténue et on peut vite basculer dans l'arbitraire ou la mauvaise foi. Elle se fait par simple courrier dans un même département alors qu'un changement de département fait l'objet d'un arrêté du CE. Si les entretiens de service n'ont pas été faits ou de manière incorrecte on peut comprendre que certaines personnes la vivent comme une sanction.

En ce qui concerne l'OCL, M. Auer confirme que le président du Département avait toute compétence pour réaffecter ses cadres sans rien demander à l'OPE. Ce ne sont pas des sanctions mais bien des déplacements, sans modification de salaire. Une meilleure gestion des RH permettrait de faire l'économie des audits et des coûts humains qui se sont révélés importants à l'OCL comme dans le cas des OPF.

L'OPE a un dossier pour chaque collaborateur mais est tributaire des départements pour ce qu'ils transmettent depuis leurs propres dossiers au RH. Les avertissements et les blâmes devraient en principe lui parvenir. Les évaluations devraient permettre au chef de relever ce qui ne va pas et proposer des solutions tout en laissant à l'employé la possibilité de s'exprimer et de formuler ses demandes de formation. Les mentalités doivent changer à ce sujet et ne pas se centrer sur l'aspect répressif.

Selon M. Auer, la lourdeur réside dans le manque de suivi du personnel par une évaluation régulière. Lorsqu'une demande de sanction lui arrive et si le dossier est vide, il ne peut pas prouver le constat d'échec des tentatives d'amélioration.

Par rapport à la politique des cadres il fait une comparaison avec le privé. Les bas salaires (classes 4 à 9) sont supérieurs de 5 à 10% à ceux du privé. De la classe 9 à la classe 21, il y a équivalence. Les cadres supérieurs reçoivent entre 30 et 40% de moins que dans le privé en comparant des fonctions équivalentes. Dans la fonction publique, ils ont d'autres avantages que les collaborateurs. Il pense en outre que l'on retrouve les mêmes dysfonctionnements dans les grandes sociétés du privé, le même taux de non productifs mais dans le privé on peut les licencier plus facilement. On trouve aussi à l'Etat des personnes qui travaillent jusqu'à 22 h et qui sont très compétentes. Il n'y a pas plus d'incompétents qu'ailleurs, par contre c'est plus difficile de mettre le doigt sur ces personnes. On en revient à un besoin de management de meilleure qualité.

C. Situation actuelle de la direction du logement (DLO)

Selon les auditions, M. Moutinot est satisfait de sa nouvelle direction à qui il a rappelé ses tâches de direction. Il ne reçoit plus de plaintes et en déduit que le personnel en est content également. Selon le secrétaire général du Département, la direction est passée de 5 à 1 personne : M. Burgisser est actuellement directeur, M. Favarger et M^{me} Dulon occupant des fonctions de chefs de division. La directrice des ressources humaines du DAEL confirme que le climat est serein même si elle relève que la DLO a parfois des velléités de ne pas suivre les règles communes du Département.

La sous-commission n'a pas procédé à des auditions à ce sujet et n'est pas en mesure de juger la situation de la DLO aujourd'hui. Les auditions sur l'audit ont déjà montré une grande souffrance des acteurs concernés et le moins que l'on puisse dire c'est que le président du Département n'a pas aidé la sous-commission, mais a plutôt émis des réserves sur la nécessité de

« remuer » des souvenirs douloureux. La sous-commission a choisi de ne pas mettre les fonctionnaires en place dans une situation plus difficile.

D. La politique des audits à l'Etat de Genève

La commission a demandé, le 17 novembre 2003, la liste des audits en cours à l'Etat. Le 28 janvier 2004, il lui a été remis une note de synthèse sur les audits en cours. Le 18 novembre 2004 elle a à nouveau sollicité auprès du Conseil d'Etat une liste actualisée ainsi que l'ensemble des audits qui étaient listés dans la note de synthèse. Le secrétariat de la CCG a relancé cette demande le 10 février 2005. Le seul audit terminé et validé concernant un service du DJPS, est parvenu à la CCG le 17 février 2005.

Il est difficile pour la sous-commission à ce jour d'apporter une réponse à cette question pourtant essentielle de son mandat, mais qui demande un travail conséquent. Il a semblé important à la sous-commission que ce qui concerne plus spécifiquement l'audit OCL puisse être traité en plénière dans les meilleurs délais, quitte à poursuivre son travail sur cette question dans un second temps.

Quant à l'audit de l'OCL lui-même, ce n'est qu'à l'automne 2004 que la sous-commission a enfin pu demander à l'auditeur la pertinence scientifique de son travail. En effet, la lecture du rapport met en exergue une méthodologie subjective. L'auditeur a souhaité que le président prenne de bonnes décisions sans avoir à les expliciter dans son rapport.

La note de synthèse du Conseil d'Etat de janvier 2004 précise la politique suivie en matière de mandat d'audit externe (annexe 3) : Sous « modalités de recours à l'audit externe » on y trouve : le souci d'impartialité, le manque de compétences et de disponibilités internes et les contraintes temporelles. Il est rappelé dans cette note qu, e comme le précise la loi, la CCG est un organe de diffusion externe, ainsi que celle des finances et de l'ICF.

6. CONCLUSIONS

Diffusion de l'audit

La sous-commission n'a pas reçu l'audit qu'elle était en droit d'attendre de la part du Conseil d'Etat. Cet audit était un secret d'Etat, même pour la CCG. Cette commission, pourtant instituée à la suite du vote en 1996 par le peuple sur l'audit de l'Etat de Genève, a la charge du contrôle de la gestion. Pour ce faire, elle a toute liberté d'accéder à tous les rapports d'audit de l'Etat. Afin de travailler dans la sérénité, elle est soumise à un secret de fonction et a adopté un mode de fonctionnement spécifique. En dépit de sa

légitimité, M. le président Moutinot a refusé de lui transmettre l'audit. Il a fallu attendre un arrêt du Tribunal administratif suite à un recours de la *Tribune de Genève* invoquant la LIPAD, pour que cette commission puisse enfin y travailler ceci plus d'une année après que l'auditeur ait rendu son rapport.

La CCG estime que le président du DAEL devait, de par la loi, lui fournir ce document sans restrictions.

L'audit lui-même

L'audit est une synthèse des remarques observées lors d'entretiens individuels semi-directifs fondée sur l'avis du plus grand nombre et ne comporte pas de questions type. La responsabilité des propos des collaborateurs n'est à aucun moment mise en question, et les personnes critiquées n'ont pu s'exprimer sur celles-ci. Cet audit confirme une situation de crise relationnelle, mais ses conclusions sont pourtant formelles, de nature managériales, mais non motivées expressément.

La CCG estime que la qualité et la rigueur scientifique de cet audit - même relationnel - reste largement à démontrer.

Le Conseil d'Etat aurait dû refuser de prendre acte de ce rapport d'audit qui devait objectiver la situation, ce qu'il ne fait pas. Il contribue à envenimer une situation, entre autres pour les personnes écartées.

Gestion du personnel

Le concept de « direction collégiale » n'est à aucun moment défini, ni critiqué, pas plus que le poste de « directeur général », cas exceptionnel à l'Etat, qui plus est pour un office comportant près de 50 collaborateurs. Pourtant le président du DAEL la jugeait anormale.

Selon les auditions, le président du DAEL et son secrétaire général connaissaient les difficultés à l'OCL entre les collaborateurs et entre les membres de la direction, ce que confirme le rapport d'audit. Dans son audition, l'auditeur dit même qu'il est dans les attributions d'un secrétaire général de cadrer ses directeurs.

Le président du DAEL, qui a souhaité une « prise de température », dit du rapport d'audit qu'il lui indique une situation de crise relationnelle. Il en déduit des failles dans le management et un climat agressif entre collaborateurs, mais sans les vérifier. Il prend les décisions explicitées plus haut, éloigne la personne qu'il estime être un répondant valable et garde dans

ses services avec toutes ses prérogatives – le titre en moins – la personne qu'il estime ne pas être un répondant.

Les outils d'évaluations périodiques du personnel, y compris de la direction, sont mal ou pas utilisés. Le service des RH n'a pas la légitimité de régler les conflits et la responsable des RH au DAEL estime que le calme est revenu du simple fait que les collaborateurs « ont pu être entendus ».

Ces différentes situations auraient pu être réglées sans faire recours à un audit. Comme le précise l'art. 12 (B 5 05) de la Loi générale sur le personnel de l'administration cantonale : « L'affectation d'un membre du personnel dépend des besoins de l'administration ou de l'établissement et peut être modifiée en tout temps ».

Les prestations de l'OCL sont jugées satisfaisantes. Un traitement adéquat d'une situation de mauvais climat aurait dû suffire. La qualité des prestations doit être le critère principal pour juger de l'adéquation du travail des cadres et des collaborateurs.

Si les outils de gestion du personnel – mêmes limités – avaient été utilisés, ils auraient permis de régler le problème, sans dépenser F 130'000.

Quel est le résultat de ce type de démarche par le Conseil d'Etat ? Valorise-t-il les collaborateurs, cadres ou non, à entreprendre des changements, des améliorations, ou bien met-il un couvercle à certaines inerties (qui ne sont, d'ailleurs, pas propres au DAEL) ? Quel intérêt ont les collaborateurs à vouloir améliorer ce qui existe si des décisions sont prises sur la base d'un audit extérieur dont les conclusions ne sont pas objectivées ?

La CCG ne peut que dénoncer l'utilisation d'un audit qui ne fournit pas les justifications à ses conclusions.

Situation actuelle à l'OCL

Les cadres mis en cause dans l'audit de manière non explicitées n'ont pu faire recours puisque le déplacement à l'intérieur d'un service se fait par une simple lettre et qu'il ne s'agissait pas de sanction. Cela contribue à générer un climat difficile et des frustrations qui n'ont pas manqué d'être exprimées dans les auditions.

Selon le président du DAEL, l'absence de plaintes reçues est un indicateur suffisant pour mesurer l'état d'un service. Sur quels critères la CCG pourrait-elle se faire une opinion objective de la situation actuelle à la DLO ? Il a déjà fallu à la sous-commission beaucoup de persévérance pour pouvoir auditionner les cadres concernés par l'audit, tellement il leur était

répondu que les cicatrices étaient encore vives et qu'en faisant notre travail nous risquions de raviver des souffrances.

L'étude de ce dossier a mis en lumière des difficultés managériales douloureuses pour la fonction publique, surtout lorsque le politique s'immisce dans la gestion même du personnel, sans respect de la hiérarchie des services de l'Etat.

La Commission de contrôle de gestion vous remercie de prendre acte de ce rapport divers qui complète l'exposé des motifs de la motion ci-jointe.

Secrétariat du Grand Conseil

M 1628

Proposition présentée par la Commission de contrôle de gestion : M^{mes} et MM. Marie-Paule Blanchard-Queloz, Pierre Froidevaux, Véronique Pürro, Ivan Slatkine, Alexandre Anor, Jacques Baud, Edouard Cuendet, Philippe Glatz, Sami Kanaan, Pierre Kunz, Jeannine de Haller, Janine Hagmann, Sylvia Leuenberger, Anne Mahrer et Stéphanie Ruegsegger

Date de dépôt: 5 avril 2005

Messagerie

Proposition de motion

Audit de l'Office cantonal du logement et politique des audits à l'Etat de Genève

Le GRAND CONSEIL de la République et Canton de Genève considérant :

- les conclusions du rapport de la Commission de contrôle de gestion sur l'audit de l'Office cantonal du logement ;
- la Loi générale et son règlement d'application, relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (LPAC) B 5 05 ;
- l'utilisation inadéquate d'un audit, mise en évidence dans le cas de l'Office cantonal du logement, comme outil de gestion du personnel en lieu et place des instruments prévus par la loi relative au personnel ;
- les lacunes avérées au sein du DAEL, et plus particulièrement à l'OCL, d'une politique des ressources humaines efficace et respectueuse des personnes ;

invite le Conseil d'Etat

- à faire rapport au Grand Conseil, dans les meilleurs délais, sur l'ensemble des mesures prises au sein de l'OCL ;
- à fournir de manière systématique les rapports d'audits à la Commission de contrôle de gestion qui en est saisie d'office selon la loi ;
- à être plus rigoureux et plus prudent dans sa politique d'audit externe, en s'assurant que les mandats confiés à des tiers fassent l'objet d'un mandat précis et soient conduits selon des méthodologies reconnues ;
- à appliquer et faire appliquer de manière adéquate les outils d'évaluation du personnel devant permettre une gestion au plus près des intérêts de tous les acteurs, au besoin faire des propositions de changements pour en améliorer l'excellence ;
- d'une manière générale, à se rappeler ses responsabilités hiérarchiques en matière de gestion des ressources humaines au sein des départements de l'administration publique.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Cette motion s'appuie sur la rapport détaillé de la Commission de contrôle de gestion sur l'audit de l'Office cantonal du logement.

Il traite de l'opportunité et des limites méthodologiques inhérentes à l'utilisation d'un tel outil de gestion au sein d'un office. Plus globalement, le rapport pose la question de la politique des audits au sein de l'Etat de Genève.

La commission, sur la base de son rapport, vous remercie, Mesdames et Messieurs les députés, de faire bon accueil à cette motion et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

ANNEXE 1

Mandat de la CCG (17.12.2003) à l'ICF (Inspection cantonale des finances)

Dans le cadre de ses travaux sur l'OCL, la CCG a mandaté l'ICF le 17 décembre 2003 pour :

Examiner de manière approfondie l'évaluation et le calcul du revenu déterminant ainsi que l'application uniforme des directives en matière de surtaxes pour les locataires de logements subventionnés.

Rapport 04-17 ICF (30.8.2004) Constats principaux :

Le calcul du revenu déterminant est effectué correctement malgré quelques lacunes au niveau du système de contrôle interne.

En ce qui concerne les directives en matière de surtaxes l'ICF constate que l'application d'une franchise en matière de perception rétroactive de la surtaxe institue une inégalité de traitement entre locataires, que le plafonnement de la surtaxe engendre une baisse du taux d'effort pour les locataires coopérateurs, et que les délais impartis pour le paiement de la surtaxe ne respectent pas les dispositions prévues dans le règlement d'exécution de LGL.

Les recommandations de ce rapport sont soit déjà en cours de procédure, soit demandent un renforcement du contrôle interne ce qui est accepté par l'actuelle DLO, des modifications réglementaires et des adaptations des directives à l'actuelle législation.

**LOI GENERALE (ET REGLEMENT D'APPLICATION)
RELATIVE AU PERSONNEL DE L'ADMINISTRATION
CANTONALE ET DES ETABLISSEMENTS PUBLICS
MEDICAUX
(LPAC) B 5 05**

**EXTRAITS CONCERNANT LES SUJETS TRAITES PAR
CE RAPPORT**

Art. 3 Fonctions permanentes et non permanentes – Rapports de service

¹ Existent au sein de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux des fonctions permanentes et des fonctions non permanentes.

² Sont permanentes les fonctions exercées par le personnel régulier, fonctionnaires ou employés, pour assurer l'accomplissement des tâches dévolues de façon durable à l'administration ou aux établissements.

³ Sont non permanentes les fonctions exercées par les auxiliaires et les agents spécialisés pour permettre l'accomplissement de tâches dévolues occasionnellement à l'administration ou aux établissements, ou le remplacement temporaire du titulaire d'une fonction permanente.

Art. 4 Catégories

¹ Le personnel de la fonction publique se compose de fonctionnaires, d'employés, d'auxiliaires, d'agents spécialisés et de personnel en formation.

² Le Conseil d'Etat ou le conseil d'administration précise les caractéristiques de chaque catégorie; il peut leur donner des dénominations particulières.

Art. 5 Fonctionnaire

Est un fonctionnaire le membre du personnel régulier ainsi nommé pour une durée indéterminée après avoir accompli comme employé une période probatoire.

Art. 6 Employé

¹ Est un employé le membre du personnel régulier qui accomplit une période probatoire.

² Le Conseil d'Etat, le conseil d'administration ou la commission administrative arrête la durée et les modalités de la période probatoire.

Art. 7 Auxiliaire

¹ Est un auxiliaire le membre du personnel engagé en cette qualité pour une durée déterminée ou indéterminée aux fins d'assumer des travaux temporaires.

² Toutefois, la relation de service ne peut excéder une durée maximale de 3 ans. Cette limite ne s'applique pas à l'auxiliaire accomplissant des tâches intermittentes et de très courte durée.

³ La durée d'engagement est prise en compte comme période probatoire en cas d'accès au statut d'employé.

Art. 8 Agent spécialisé

Est un agent spécialisé le membre du personnel engagé en cette qualité, en raison de ses connaissances particulières et de son expérience, pour accomplir une mission déterminée de durée limitée.

Art. 12 Affectation

¹ L'affectation d'un membre du personnel dépend des besoins de l'administration ou de l'établissement et peut être modifiée en tout temps.

² Un changement d'affectation ne peut entraîner de diminution de salaire.

³ Sont réservés les cas individuels de changements d'affectation à caractère exceptionnel.

Art. 14 Fonctionnement des services et qualité des prestations

Aux fins d'améliorer le bon fonctionnement des services et la qualité des prestations, il est mis en place un processus d'évaluation prévoyant des entretiens individuels et de service.

Art. 16 Autorités compétentes et sanctions disciplinaires

¹ Les fonctionnaires et les employés qui enfreignent leurs devoirs de service, soit intentionnellement, soit par négligence ou imprudence, peuvent faire l'objet, selon la gravité de la violation, des sanctions suivantes :

- a) prononcées, au sein de l'administration cantonale, par le chef de service; au sein de l'établissement, par le supérieur hiérarchique :
 - 1° l'avertissement;
 - 2° le blâme;
- b) prononcées, au sein de l'administration cantonale, par le chef du département ou le chancelier d'Etat d'entente avec l'office du personnel ou les services administratifs et financiers du département de l'instruction publique; au sein de l'établissement, par le directeur général :
 - 3° la suspension d'augmentation de traitement pendant une durée déterminée;
 - 4° la réduction du traitement à l'intérieur de la classe;
- c) prononcées, à l'encontre d'un fonctionnaire, au sein de l'administration cantonale, par le Conseil d'Etat; au sein de l'établissement par le conseil d'administration :
 - 5° le retour au statut d'employé en période probatoire pour une durée maximale de 3 ans.

² Demeurent réservées les dispositions sur la résiliation des rapports de service pour un motif objectivement fondé.

Art. 21 Résiliation

¹ Pendant le temps d'essai et la période probatoire, chacune des parties peut mettre fin aux rapports de service en respectant le délai de résiliation; l'employé est entendu par l'autorité compétente; il peut demander que le motif de la résiliation lui soit communiqué.

² Après la période probatoire :

- a) le fonctionnaire peut mettre fin aux rapports de service en respectant le délai de résiliation;
- b) le Conseil d'Etat ou le conseil d'administration peut, pour un motif objectivement fondé, mettre fin aux rapports de service du fonctionnaire en respectant le délai de résiliation.

Art. 22 Motif objectivement fondé

Est considéré comme objectivement fondé tout motif dûment constaté démontrant que la poursuite des rapports de service est rendue difficile en raison soit :

- a) de l'insuffisance des prestations;
- b) du manquement grave ou répété aux devoirs de service;
- c) de l'inaptitude à remplir les exigences du poste.

Art. 23 Suppression d'un poste

¹ Lorsque, pour des motifs d'organisation du service, un poste occupé par un membre du personnel régulier est supprimé, le Conseil d'Etat ou le conseil d'administration peut résilier les rapports de service.

² Le délai de résiliation est de 4 mois pour la fin d'un mois.

³ Une telle résiliation ne peut intervenir que s'il se révèle impossible de confier au membre du personnel régulier un autre poste correspondant à ses capacités.

⁴ Au sein de l'administration, l'office du personnel ou les services administratifs et financiers du département de l'instruction publique, au sein de l'établissement la direction générale, entend préalablement le membre du personnel régulier.

⁵ En cas de résiliation des rapports de service, seul le fonctionnaire reçoit une indemnité égale à 6 fois son dernier traitement mensuel de base, plus 0,2 fois son dernier traitement mensuel de base par année passée au service de l'Etat ou de l'établissement, une année entamée comptant comme une année entière. Le nombre de mois d'indemnités versées ne peut excéder le nombre de mois restant à courir jusqu'à l'âge légal de retraite du fonctionnaire.

⁶ Aucune indemnité n'est due en cas de transfert du fonctionnaire dans une corporation publique genevoise, un établissement public genevois ou dans une fondation de droit public genevoise.

Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux

B 5 05.01

Art. 6 Cahier des charges

Les fonctions de l'administration sont définies et décrites dans un cahier des charges qui fixe notamment les tâches, compétences et horaire, du titulaire de la fonction.

Titre VI Dispositions particulières aux fonctionnaires

Chapitre I Conditions et affectation

Art. 46 Entretiens individuels après la période probatoire

¹ En règle générale, des entretiens individuels réunissant le chef ou le responsable du service et le membre du personnel ont lieu une fois tous les deux ans.

² Les entretiens portent sur les tâches dévolues au membre du personnel et sur leur réalisation en rapport avec les objectifs de service, ainsi que sur les besoins et les moyens à disposition.

³ La date de l'entretien est arrêtée au moins deux semaines à l'avance.

⁴ Un protocole d'entretien est signé par les deux parties. Les divergences éventuelles peuvent y figurer ou faire l'objet d'une note rédigée par l'intéressé.

⁵ Un recours auprès de l'autorité hiérarchique supérieure est ouvert. Le membre du personnel peut se faire accompagner d'une personne de son choix.

Règlement sur les cadres supérieurs de l'administration cantonale - B 5 05.03

Dès la classe 23

Art. 2 Définition

¹ Sont nommés en qualité de cadres supérieurs les fonctionnaires appelés, par leurs responsabilités hiérarchiques ou fonctionnelles, à préparer, proposer ou prendre toute mesure ou décision propre à l'élaboration et à l'exécution des tâches fondamentales de pouvoir exécutif.

² Leur fonction se situe à compter de la classe 23 de l'échelle fixée par la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973

Art. 3 Responsabilité

¹ Les fonctions de cadre supérieur exigent de leurs titulaires, outre la préoccupation constante des intérêts de l'Etat et l'accomplissement des devoirs généraux liés à l'exercice de la fonction publique, le maintien d'un haut niveau de qualification et un sens élevé de la mission confiée.

Règlement sur les cadres intermédiaires de l'administration cantonale - B 5 05.06

Classe 14-22

Art. 1 Statut

En plus des dispositions de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du 15 octobre 1987, et de son règlement d'application, du 7 décembre 1987, qui leur sont applicables, les cadres intermédiaires sont soumis au présent règlement.

Art. 2 Définition

Sont considérés comme cadres intermédiaires les membres du personnel de l'administration cantonale qui occupent :

- a) soit une fonction d'autorité se situant dans les classes 14 à 22 incluses de l'échelle fixée par la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, pour les fonctions qui impliquent une responsabilité d'encadrement du personnel;
- b) soit une fonction se situant dans les classes 18 à 22 pour celle n'impliquant pas une telle responsabilité mais permettant d'exercer une influence fonctionnelle.

Art. 3 Relations avec la hiérarchie

¹ En collaboration avec leur supérieur hiérarchique direct, les cadres intermédiaires veillent à la bonne exécution des tâches qui découlent de la fonction de leur service et participent à l'élaboration des objectifs de leur service. Ils doivent être à même :

- a) de justifier de l'utilité et du bon usage des moyens mis à leur disposition et de ceux qu'ils sollicitent; d'avoir le pouvoir d'utiliser ces moyens de manière efficace;
- b) de s'engager personnellement, au besoin par des propositions et des suggestions dans le cadre des compétences qui leur sont déléguées;
- c) d'établir des prévisions dans les domaines dont ils ont la responsabilité en prévoyant les moyens propres à les adapter à de nouvelles situations;
- d) de donner leur préavis lors de l'engagement du personnel.

Relations avec les collaborateurs

² Responsables du personnel travaillant directement sous leur autorité, les cadres intermédiaires ont pour tâche :

- a) de créer et de maintenir un climat de travail favorable au sein de leur service;
- b) d'organiser le travail dans leur service en tenant compte du principe de la délégation des tâches et des compétences, afin de conférer à chacun une responsabilité personnelle dans un souci d'efficacité plus grande;
- c) de veiller à la réalisation des tâches confiées;
- d) d'établir les cahiers des charges du personnel qui dépend d'eux et de veiller à leur actualisation;
- e) de procéder, avec l'objectivité indispensable, à des entretiens qui permettent l'analyse des prestations et la détermination des écarts entre les objectifs fixés et leur réalisation;
- f) de proposer, selon les nécessités, la formation ou le perfectionnement de leurs collaborateurs.

Art. 4 Formation

¹ Dans le but de compléter leur formation et de parfaire leurs compétences professionnelles, afin de les maintenir à jour et de les adapter à l'évolution de leur fonction due à des changements d'ordre technologique, administratif ou autre, les cadres intermédiaires proposent un plan de formation, d'entente avec leur hiérarchie et l'office du personnel (ci-après : l'office).



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 28 janvier 2004

Le Conseil d'Etat

1883 - 2004

GRAND CONSEIL	
Expédié le: 30.1.04	Visé:
Président <input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100) <input type="checkbox"/>
Commissaires <input checked="" type="checkbox"/>	Bureau <input type="checkbox"/>
Secrétaire <input checked="" type="checkbox"/>	Chiefs de groupe <input type="checkbox"/>
Commission: CCG	
Divers:	

GRAND CONSEIL

Commission de contrôle de gestion
A l'attention de Madame
Sylvia LEUENBERGER, Présidente
Service du Grand- Conseil
Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3970
1211 Genève 3

Concerne : Transmission des rapports d'audits et d'autres documents

Madame la Présidente,

Votre courrier du 17 novembre 2003, relatif à la transmission des rapports d'audits et d'autres documents à la Commission de contrôle de gestion a retenu la meilleure attention de notre Conseil.

Concernant la transmission des rapports d'audits et d'autres documents, conformément aux articles 9 et suivants de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D 1.10), nous entendons souligner qu'ils concernent bien sûr uniquement les rapports finaux.

Veillez trouver en annexe, pour votre information, une note de synthèse établie par la Chancellerie d'Etat, laquelle comprend d'une part un état de situation des audits en cours et, d'autre part, un tableau illustrant la doctrine qui prévaut au sein des départements de l'administration cantonale en matière de recours à l'audit externe.

Par ailleurs, en matière de contrôle des procédures AIMP, Les départements suivent les procédures de l'Accord Intercantonal sur les Marchés Publics (AIMP).

Les règles qui président à l'octroi d'un mandat d'audit, au regard du régime juridique applicable aux marchés publics, sont les suivantes :

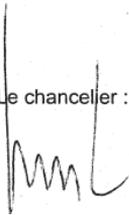
- L'adjudication d'un mandat d'audit relationnel ou organisationnel est soumise au droit des marchés publics. Seuls les services d'arbitrage et de conciliation sont exclus du champ d'application de l'accord OMC sur les marchés publics, du 15 avril 1994 (RS 0.632.231.422).
- La procédure de passation d'un tel marché doit donc respecter les dispositions de l'accord intercantonal sur les marchés publics, du 25 novembre 1994 (L 6.05-AIMP) et de son règlement genevois d'application, du 23 août 1999 (L 6 05.03).

- Ainsi, si les honoraires du prestataire de service sont estimés à moins de 100'000 F, le marché peut être passé de gré à gré ; si la valeur du marché se situe entre 100'000 F et 383'000 F, il convient de demander des offres à plusieurs prestataires (minimum 3), et si cette valeur dépasse 383'000 F, le marché doit faire l'objet d'un appel d'offres public.
- Dans tous les cas de figure, l'autorité adjudicatrice doit s'assurer que le prestataire choisi remplit les conditions pour être admis à soumissionner au sens des articles 23 et suivants du règlement L 6 05.03.

Avec l'espoir d'avoir répondu à votre préoccupation, nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de nos sentiments distingués.

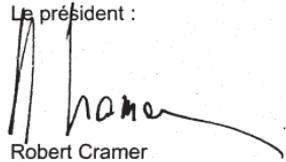
AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :



Robert Hensler

Le président :



Robert Cramer

Annexe mentionnée



SECRETARIAT GÉNÉRAL

**Concerne : Liste des audits en cours et politique en matière de mandats externes -
Note de synthèse**

Les réponses fournies par les départements au courrier du 23 décembre 2003 de Monsieur Robert Hensler, Chancelier d'Etat, s'agissant de l'objet cité en référence, permettent de dresser le tableau suivant :

DPT		Audits en cours
CHA	1	Mandat externe : <ul style="list-style-type: none"> Mandat d'étude confié dans le cadre du projet pilote de vote électronique réalisé pour le compte de la Confédération par la Chancellerie d'Etat
DF+OPE	Aucun	-
DIP	1	Mandat externe : <ul style="list-style-type: none"> Mandat auprès du Conservatoire de musique (SAFDG)
DJPS	9	4 mandats externes : <ul style="list-style-type: none"> Enquête sur la communication de la police genevoise Enquête "Point de vue de la police" (évaluation de l'état d'esprit de la police) Evaluation de la mise en place d'une brigade de gardiens et surveillantes de la prison de Champs-Dollon à la Clairière Audit qualité du TPI (PJ) 5 mandats internes : <ul style="list-style-type: none"> Audit de la caisse (SAP) Audit du garage de police Audit informatique de l'application comptable de l'office des faillites Audit d'organisation du service intendance, sécurité, accueil (SISA) du pouvoir judiciaire Audit qualité du TCAS (PJ)
DAEL	Aucun	-
DIAE	3	Ces audits relèvent du soutien à l'adaptation et à l'organisation des services. 2 mandats externes : <ul style="list-style-type: none"> Office des Transports et de la Circulation (OTC) Service de l'intervention environnementale 1 mandat interne : <ul style="list-style-type: none"> Service scientifique de l'environnement.
DEEE	2	Mandat externe : <ul style="list-style-type: none"> Audit pour les questions financières et comptables pour le passé de l'Office Cantonal de l'Emploi (OCE) Mandat interne / externe : <ul style="list-style-type: none"> Audit d'analyse de la gestion du programme d'emploi temporaire fédéral de la Direction du marché du travail
DASS	Aucun	-

Politique en matière de mandat d'audit externe

DPT	Politique en matière de mandat d'audit externe					
	Modalité de recours à l'audit externe			Règles suivies		
	Souci d'impartialité	Manque de compétences et disponibilités insuffisantes en interne	Contraintes temporelles	Accord préalable du Secrétariat général et/ou de la Présidence du département	Respect des normes AIMF	Diffusion externe
CHA	X	X	X	X	X	<ul style="list-style-type: none"> • Conseil d'Etat, • Commission de Contrôle de Gestion (CCG), • Commission des Finances (CF), • Inspection Cantonale des Finances (ICF).
DF+OPE	X	X	X	X	X	
DIP	X	X	X	X	X	
DJPS	X	X	X	X	X	
DAEL	X	X	X	X	X	
DIAE	X	X	X	X	X	
DEEE	X	X	X	X	X	
DASS	X	X	X	X	X	

Modalités de recours à l'audit externe

Les départements nous ont indiqué avoir une politique plutôt restrictive en matière d'audit externe. Ils y recourent :

- par souci d'impartialité,
- lorsque les compétences et/ou la disponibilité manquent en interne,
- lorsque les contraintes temporelles l'imposent.

Accord

Si un service désire attribuer un mandat pour un audit externe de son organisation et/ou de tout ou partie de ses prestations, il doit obtenir l'accord préalable du Secrétariat général et/ou de la Présidence de son département dans le cadre d'un rapport mentionnant les objectifs et le coût de l'opération.

Diffusion

Si un audit externe est réalisé, la loi exige que le rapport soit adressé à :

- Commission de Contrôle de Gestion (CCG),
- Commission des Finances (CF),
- Inspection Cantonale des Finances (ICF).

Accord Intercantonal sur les Marchés Publics (AIMP)

Les départements suivent les procédures de l'Accord Intercantonal sur les Marchés Publics (AIMP). Les règles qui président à l'octroi d'un mandat d'audit, au regard du régime juridique applicable aux marchés publics, sont les suivantes :

- L'adjudication d'un mandat d'audit relationnel ou organisationnel est soumise au droit des marchés publics. Seuls les services d'arbitrage et de conciliation sont exclus du champ d'application de l'accord OMC sur les marchés publics, du 15 avril 1994 (RS 0.632.231.422).
- La procédure de passation d'un tel marché doit donc respecter les dispositions de l'accord intercantonal sur les marchés publics, du 25 novembre 1994 (L 6.05 - AIMP) et de son règlement genevois d'application, du 23 août 1999 (L 6 05.03).
- Ainsi, si les honoraires du prestataire de service sont estimés à moins de F 100'000.-, le marché peut être passé de gré à gré ; si la valeur du marché se situe entre F 100'000.- et 383'000.-, il convient de demander des offres à plusieurs prestataires (minimum 3), et si cette valeur dépasse F 383'000.-, le marché doit faire l'objet d'un appel d'offres public.
- Dans tous les cas de figure, l'autorité adjudicatrice doit s'assurer que le prestataire choisi remplit les conditions pour être admis à soumissionner au sens des articles L 6 05.03.
