

Date de dépôt : 30 juin 2016

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur :

- a) M 1658-B** Motion de M^{mes} et MM. Ivan Slatkine, Jean Rossiaud, Anne-Marie von Arx-Vernon, Guillaume Barazzone, Alain Charbonnier, Elisabeth Châtelain, Marie-Françoise de Tassigny, Jacques Follonier, Eric Ischi, Claude Jeanneret, Sylvia Leuenberger, Christian Lüscher, Claude Marcet, Véronique Pürro, Francis Walpen pour une véritable politique des ressources humaines au sein de l'Etat
- b) M 776-C** Motion de M^{mes} et MM. Jacques-André Schneider, André Novembre, Sylvia Leuenberger, Max Schneider, Robert Cramer, Fabienne Bugnon concernant un plan de redressement financier pour rétablir l'équilibre du budget de fonctionnement du canton
- c) Q 3620-A** Question écrite de M. Guy Mettan concernant la mise en application de la nouvelle loi sur l'administration cantonale (LPAC)
- d) P 1535-C** Pétition contre le projet de loi sur le personnel de l'administration cantonale

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat deux motions (M 1658 et M 776), une question écrite (Q 3620) et une pétition (P 1535), respectivement les 4 mai 2007, 25 mai 2007 et 27 janvier 2012. Ces objets concernent avant tout la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du

pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC; B 5 05), ainsi que la rémunération et les questions budgétaires. Ces quatre interventions, pour lesquelles les délais de réponse ont été largement dépassés, traitant toutes de la politique des ressources humaines (RH), le Conseil d'Etat propose une réponse globale.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La motion 776 remonte au 28 janvier 1992 et aborde à la fois la gestion des ressources humaines et l'équilibre budgétaire. Son traitement a été lié en 2006 à celui de la motion 1658 du 14 novembre 2005 « pour une véritable politique des ressources humaines au sein de l'Etat ». Le 4 mai 2007, le Grand Conseil a retourné au Conseil d'Etat sa réponse conjointe à ces deux motions en invoquant l'absence de représentant du gouvernement dans la salle à ce moment-là.

La question écrite 3620, déposée le 24 mai 2007, exprime des inquiétudes au sujet de l'organisation de la fonction RH et de la mise en application des modifications de la LPAC qui allaient entrer en vigueur peu après, le 31 mai 2007.

La pétition 1535, transmise au Conseil d'Etat par le Grand Conseil le 27 janvier 2012, représente un cas particulier. Elle était en effet dirigée contre un projet de loi sur le personnel de l'administration cantonale qui a été retiré par la suite, le 19 septembre 2013.

Etant donné l'importance des questions abordées, le Conseil d'Etat juge opportun de faire le point sur la façon dont la gestion des ressources humaines s'est modernisée ces dernières années à l'Etat de Genève, plus grand employeur du canton. Les pages qui suivent tiennent compte des événements les plus récents tout en les situant dans leur contexte historique.

Plan du rapport

1. Mise en place d'une nouvelle politique des ressources humaines au sein de l'Etat
2. Réponse aux motions 776 et 1658
3. Réponse à la question écrite 3620
4. Réponse à la pétition 1535-B

1. Mise en place d'une politique des ressources humaines au sein de l'Etat

Le versement des salaires et l'organisation du travail ont longtemps constitué les principales attributions des services chargés du personnel. Il a fallu attendre les années 1980 pour voir s'imposer la notion plus large de ressources humaines. Visant l'adéquation entre les emplois proposés et les personnes qui les occupent, les RH s'occupent notamment de recrutement, de

formation, de santé et de bien-être au travail. Elles se soucient de la motivation du personnel et de son sentiment d'appartenance. A la fin du 20^e siècle, l'affinement des concepts de gestion des RH s'est traduit par de nombreux changements dans l'organisation des entreprises, en Suisse comme ailleurs.

La décentralisation et la personnalisation font partie des politiques RH actuelles. Ces approches se traduisent par un accueil et un suivi appropriés des personnes engagées, des plans de formation individuels, une politique bien définie en faveur de l'évolution professionnelle et des horaires aménageables. L'évaluation périodique de chaque collaborateur et une communication appropriée font aussi partie des principes développés.

Des expériences de décentralisation de la gestion du personnel ont été menées dès les années 1980. Dans les administrations, elles s'inscrivaient souvent dans des projets de nouvelle gestion publique (New public management) qui visaient à insuffler une souplesse et un dynamisme attribués au secteur privé. Cette transposition a toutefois des limites quand on touche à des fonctions d'autorité et parce que le secteur public doit veiller à l'égalité de traitement dans un cadre légal détaillé.

Dans ces modèles décentralisés, le rôle de la hiérarchie prend plus d'importance. Les cadres deviennent des managers, ce qui implique une préparation, une marge de manœuvre et des responsabilités qu'il s'agit d'assumer. Les directions des ressources humaines (DRH) sont impliquées en soutien et en conseil. Une de leurs missions centrales consiste, pour garantir la qualité des prestations délivrées, à maintenir l'adéquation des compétences des salariés à des métiers qui évoluent. Il importe enfin de développer des valeurs propres à motiver et retenir le personnel.

1.1. Le décalage genevois

Alors que la Confédération et la plupart des cantons ont adopté d'importantes réformes législatives de leur politique du personnel au tournant de l'année 2000, le cadre législatif genevois n'a été que peu modifié jusqu'en 2005.

Depuis lors, le Conseil d'Etat a initié un vaste processus de réformes de l'organisation des ressources humaines. Le 30 mars 2006, il a annoncé sa volonté de changement par un plan de mesures dont un volet important était consacré à l'organisation de la fonction des ressources humaines. Le Conseil d'Etat a redéfini clairement les responsabilités entre l'office du personnel de l'Etat (OPE), les ressources humaines départementales et les services. Parmi

les orientations définies figurait un recentrage de la formation continue sur les besoins identifiés et l'encouragement à l'évolution professionnelle.

Le renforcement du rôle des cadres, appelés à devenir de véritables managers, constituait une priorité. Il apparaissait en effet que la lourdeur du fonctionnement et l'importance des prérogatives accordées au Conseil d'Etat dissuadaient la hiérarchie d'endosser pleinement ses responsabilités dans la conduite du personnel. Au niveau du collaborateur aussi, le Conseil d'Etat observait un manque d'incitation à se montrer créatif et à proposer des manières de travailler plus efficaces.

Le Conseil d'Etat a suivi une approche pragmatique. Il a estimé que pour obtenir un soutien aussi large que possible, les adaptations devaient être menées pas à pas. Il s'agissait aussi d'éviter l'écueil d'un refus en votation référendaire.

1.2. Un nouveau cadre légal

Au terme d'un long processus de préparation mené en concertation avec les organisations représentatives du personnel, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil deux changements législatifs fondamentaux :

- La modification de la LPAC, entrée en vigueur le 31 mai 2007 (PL 9904), a introduit les principaux changements suivants :
 - simplification des motifs de résiliation des rapports de service;
 - délégation de compétences, notamment du Conseil d'Etat aux départements;
 - protection de la personnalité, notamment en cas de harcèlement;
 - harmonisation des dispositions légales concernant l'administration centrale, les enseignants, la police, etc.
- La modification de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers (Ltrait), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (PL 10250), a institué un nouveau système salarial. L'introduction d'un 13^e salaire accordé à l'ensemble du personnel en remplacement d'une prime de fidélité qui valorisait l'ancienneté a eu pour effet de rendre l'Etat plus attractif pour les nouveaux collaborateurs et de réduire les écarts salariaux au sein de l'administration. La différence de traitement au sein d'une classe salariale a été ramenée de 50% à 36%.

D'autres changements législatifs complètent ces deux réformes :

- Adoptée en votation populaire le 8 mars 2015, la nouvelle loi sur la police institue une organisation moderne reposant sur 5 unités opérationnelles. Elle prévoit des effectifs adaptés aux besoins de la population, favorise le travail à temps partiel et renforce la transparence de l'activité policière.
- Sous un angle plus financier, on peut mentionner les réformes du régime de la prévoyance professionnelle. En 2011, une loi modifiant les statuts de la caisse de la police et de la prison a déclenché un passage progressif de l'âge minimum de la retraite de ces catégories de fonctionnaires de 52 à 58 ans. Pour les autres collaborateurs, la création en 2014 de la Caisse de prévoyance de l'Etat de Genève a entraîné un relèvement de l'âge de la retraite, une hausse des cotisations et une réduction des prestations, mesures qui visent à assurer la pérennité du système de prévoyance.

1.3. Révision de la grille salariale

La grille salariale de l'Etat remonte à 1974 et n'a pas intégré un certain nombre d'évolutions intervenues dans différents métiers depuis lors. Elle a en outre perdu de sa cohérence au fil d'ajouts et de modifications effectués au coup par coup. Le nombre de fonctions a atteint 1'800, dont certaines correspondent à des cas individuels.

La Cour des comptes avait dénoncé en 2010 la multiplication des indemnités¹. Représentant plus de 15% du traitement pour 2'000 collaborateurs du petit Etat, ces indemnités engendrent un travail administratif important et des difficultés de contrôle. Le Conseil d'Etat a adopté la même année un nouveau répertoire des emplois de référence (RepER) comportant 211 emplois métiers répartis en 25 domaines fonctionnels. Toujours en 2010, il a lancé une refonte complète de la grille salariale sous le nom de nouveau Système compétences, rémunération, évaluation (SCORE), projet mené avec un partenaire privé qui avait déjà contribué à la révision de la grille salariale de plusieurs collectivités publiques suisses.

La délégation du Conseil d'Etat chargée de piloter le projet a adopté le principe d'une grille salariale comportant 20 niveaux au lieu de 30 et a validé les critères d'évaluation et leur pondération. L'équipe de projet a analysé les 206 fonctions de référence sur la base des cahiers des charges et d'entretiens avec les personnels concernés, puis les a positionnés sur un projet de grille des emplois-références.

¹ Rapport n° 28 relatif à l'organisation des ressources humaines du 22 mars 2010

Le 7 novembre 2013, le Conseil d'Etat présentait le projet de nouvelle grille et une proposition de courbe salariale. Il ouvrait parallèlement la consultation des organisations représentatives du personnel. Des divergences sont apparues entre le Conseil d'Etat et les organisations représentatives du personnel qui ont convenu le 22 juillet 2015 d'un protocole ouvrant un partenariat de travail pour :

- contrôler, ajuster et stabiliser le classement des postes sur la grille;
- ajuster la courbe salariale;
- prévoir le suivi après la mise en place du nouveau système.

Il est prévu que le Conseil d'Etat dépose un projet de loi d'ici fin 2016.

1.4. Le changement par les projets

De nombreux autres changements ont accompagné et suivi ces réformes législatives, non seulement par le biais des règlements et des directives d'application, mais aussi sous la forme de projets. Les objectifs consistent à traduire dans les faits la volonté politique d'améliorer la qualité des prestations et de renforcer la satisfaction au travail du personnel. La plupart de ces évolutions se déroulent dans le cadre de projets menés sous l'égide de l'office du personnel en associant les différents départements, voire les établissements autonomes appliquant la LPAC et la LTrait.

Sans être exhaustif, voici quelques-unes des innovations :

- création du groupe de confiance, chargé de veiller à la protection du personnel contre toute atteinte causée par un collègue ou un supérieur (2009) ;
- règlement sur le télétravail, instaurant la possibilité de travailler à domicile à certaines conditions (2010) ;
- projets d'encouragement à la mobilité du personnel et à l'évolution professionnelle (2010) ;
- harmonisation des procédures de recrutement (2010) ;
- projets pour une meilleure gestion et une réduction des absences de courte durée (2008) et de longue durée (2011) ;
- développement des entretiens d'évaluation périodiques (2008), avec une procédure spécifique pour les entretiens des cadres (2012) ;
- création de demi-journées d'accueil des nouveaux collaborateurs (2007), devenues des journées entières dès 2010, puis deux journées dès 2015 ;

- développement de l'e-learning, qui permet de suivre des formations depuis son poste de travail informatique (2015);
- formalisation de la politique de formation au sein des différentes entités étatiques et mise en place d'un comité de formation fédérant ces différentes entités (2015);
- nouvelle approche de la gestion des absences de longue durée donnant plus d'importance à la prévention et tenant mieux compte des aspects collectifs (2016).

Si des progrès ont été effectués, il n'est pas question de se reposer sur ses lauriers. Quelles que soient les réformes opérées, la tendance à une certaine bureaucratisation des tâches est inéluctable dans toute organisation d'une certaine taille. Elle constitue aussi un effet secondaire des outils de contrôle qui ont été, à juste titre, introduits au cours de la dernière décennie. C'est pourquoi le Conseil d'Etat a annoncé dans son programme de législature 2014-2018 sa volonté de rendre l'administration plus agile. Partant du constat que la machine étatique est parfois trop lourde, il a réaffirmé sa volonté de lutter contre la bureaucratie au sein de l'administration et de poursuivre les actions en faveur de la mobilité professionnelle des fonctionnaires.

2. Réponse aux motions 1658 et 776

M 1658

Pour une véritable politique des ressources humaines au sein de l'Etat

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

- le caractère essentiel et stratégique de la gestion des ressources humaines;
- la volonté exprimée par le Conseil d'Etat, dans le cadre de diverses réformes et projets, d'accorder une attention particulière à cette question;
- dans la réalité, l'absence de vision partagée du gouvernement sur une véritable politique des ressources humaines au sein de l'Etat;
- le rôle de l'Office du personnel (OPE) limité principalement à celui de centrale des salaires;
- les différentes politiques des ressources humaines développées, sans cohérence d'ensemble, au sein des départements;
- l'absence d'outils pour accompagner les changements, faciliter les réorganisations et surmonter les difficultés managériales;
- l'absence de politique spécifique à la gestion des cadres,

invite le Conseil d'Etat

- à procéder, dans les meilleurs délais, à l'état des lieux et à l'évaluation de la situation actuelle;
- à présenter au Grand Conseil une véritable politique des ressources humaines au sein de l'Etat en définissant clairement et avec cohérence le rôle, les responsabilités et les compétences de l'Office du personnel, des départements et des services opérationnels (décentralisés);
- à développer les compétences et les outils nécessaires pour accompagner les collaborateurs et leurs responsables hiérarchiques dans les changements, les réorganisations et les difficultés managériales;
- à mettre sur pied une politique de gestion des cadres de l'administration.

Motion 776

Concernant un plan de redressement financier pour rétablir l'équilibre du budget de fonctionnement du canton

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève invite le Conseil d'Etat :

1. à définir un programme d'actions qui énumère les mesures envisagées par le Conseil d'Etat et fixe un échéancier pour le retour à l'équilibre et à l'amortissement progressif de la dette;
2. à introduire des taxes d'incitation écologiques affectées à des tâches définies;
3. à améliorer les informations concernant les recettes fiscales, en instaurant notamment la transparence fiscale;
4. à élaborer une politique globale de gestion des ressources humaines portant sur l'ensemble des services publics;
5. à mettre en place des structures de concertation et de participation interne à tous les niveaux de l'administration;
6. à stimuler la mobilité (départementale et interdépartementale) des fonctionnaires et à orienter la formation dans ce sens.

Si la motion 1658 traite exclusivement de la politique du personnel, ce n'est pas le cas des trois premières invites de la motion 776. Le Conseil d'Etat se concentrera donc sur les trois dernières invites, dont le message a été complété et précisé par la motion 1658.

Peu après le dépôt de la motion 1658, soit en septembre 2006, le Conseil d'Etat affirmait partager l'analyse des motionnaires. Il relevait notamment :

- l'absence de parcours professionnels au sein de l'Etat de Genève;
- l'insatisfaction induite par le système de rémunération;
- le manque de reconnaissance à l'égard du personnel;
- des difficultés de communication interne;
- une politique de formation continue manquant de lien avec les besoins observés sur la place de travail;
- l'obsolescence des outils de gestion et de contrôle;
- l'absence d'outils de planification et de pilotage de gestion des ressources humaines².

Depuis lors, comme cela a été évoqué au chapitre 1, le Conseil d'Etat a mis en place une politique des ressources humaines qui s'est appuyée sur plusieurs changements législatifs majeurs, soit en particulier la modification de la LPAC en 2007 et de la LTrait en 2009.

2.1. Les valeurs et les principes de gestion de la politique des ressources humaines

Parallèlement à ces changements législatifs, l'Etat a défini des valeurs et des principes de gestion sur lesquels repose sa politique des ressources humaines :

Valeurs :

- respect des personnes en offrant un environnement de travail sain et exempt de tout comportement pouvant porter atteinte à leur intégrité (harcèlement ou violence physique, verbale ou psychologique);
- reconnaissance de la diversité en éliminant toute forme de discrimination relative au sexe, à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre ou à l'origine d'un collaborateur;
- sens de l'Etat, sens du service public, garant de la qualité des prestations et s'appuyant sur la motivation de chaque employé de l'Etat;
- esprit d'équipe et communication transversale et participative afin de développer une solidarité institutionnelle et le sentiment d'appartenance, dans un esprit de transparence, d'écoute et de dialogue.

² Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 6 septembre 2006 sur les motions 1658-A, 776-B, 816-B et 993-B.

Principes de gestion

- attirer et garder dans leur emploi des personnes compétentes par une politique de recrutement, de formation et de promotion interne adaptée.
- exiger des managers envers leurs collaborateurs un engagement constant, basé sur l'exemplarité et le courage.
- responsabiliser et déléguer afin de réagir rapidement aux exigences d'un environnement changeant en donnant à chaque collaborateur l'autorité et les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés.
- rechercher la simplicité, promouvoir l'initiative et reconnaître le droit à l'erreur afin de promouvoir l'allégement de l'administration, la simplicité des procédures et la créativité des personnes.

2.2. Le rôle des cadres

Il appartient aux cadres d'insuffler un état d'esprit constructif dans l'administration. Il faut pour cela qu'ils acquièrent ou développent non seulement des connaissances dans leur domaine, mais aussi des compétences de managers. Ils doivent être capables de motiver leur personnel, de fixer des objectifs, d'apprécier le travail de leurs collaborateurs et de gérer les conflits. Cette nouvelle approche a pour effet de réduire, dans l'engagement de nouveaux cadres, le rôle de l'ancienneté et de l'expertise au profit de l'aptitude à diriger et motiver une équipe.

Le rôle renforcé des cadres s'inscrit dans le processus de décentralisation des responsabilités. Jusqu'en 2007, les décisions de gestion du personnel étaient du ressort du Conseil d'Etat, survivance d'une époque d'effectifs restreints qui permettaient aux membres de l'exécutif d'entretenir des contacts étroits avec l'administration. Depuis lors, le Conseil d'Etat n'est sollicité que pour l'engagement des plus hauts cadres et pour les décisions sur l'ouverture d'enquêtes administratives, les suspensions provisoires et les sanctions les plus graves. Les autres décisions concernant l'engagement, la nomination, le licenciement, la fixation du salaire, le changement d'affectation sont du ressort des secrétaires généraux et des directeurs généraux.

La distinction s'est aussi clarifiée entre les managers et les experts, qui n'ont pas forcément des compétences de conduite mais sont appelés à faire bénéficier l'Etat de leurs connaissances approfondies.

2.3. Concertation

Le Conseil d'Etat a mis en place des structures de concertation qui lui permettent d'entretenir un dialogue régulier avec les partenaires sociaux. La délégation du Conseil d'Etat aux ressources humaines rencontre régulièrement les délégués de l'ensemble des associations du personnel pour discuter des projets touchant la fonction publique et de diverses questions d'actualité. Des rencontres supplémentaires sont organisées pour traiter certains sujets précis, comme la refonte de la grille salariale de l'Etat (projet SCORE). Des séances spécifiques ont lieu avec les associations de cadres.

Dans les départements où elles se sont constituées, des commissions du personnel permettent aussi des discussions régulières entre les délégués du personnel et les responsables du département.

2.4. Mobilité professionnelle

Le fait de pouvoir évoluer d'une fonction à l'autre constitue un facteur de motivation pour l'individu et contribue à répondre aux besoins de l'administration. Afin de favoriser cette mobilité, l'Etat a mis sur pied en 2010 un processus qui associe les différents acteurs que sont les personnes intéressées, les hiérarchies et les responsables des ressources humaines. Les collaborateurs peuvent ainsi obtenir des appuis concrets pour briguer un poste vacant dans l'administration.

Sur la base des expériences menées, une directive édictée en 2013 par l'office du personnel de l'Etat (OPE) précise le processus à suivre. Lorsqu'une personne exprime le souhait de donner une nouvelle orientation à sa carrière, elle est invitée à en parler avec sa hiérarchie directe, qui peut proposer les formations pertinentes. Des entretiens menés avec les responsables des ressources humaines permettent d'analyser les possibilités d'évolution professionnelle. Selon les cas, un accompagnement individuel est organisé et peut se traduire par des actions de développement personnel (formation, stage, transfert). La dernière étape pour le collaborateur consiste à postuler à une nouvelle fonction avec l'appui de sa hiérarchie et des ressources humaines. La mise en place de ces actions s'inscrit dans le cadre des besoins de l'administration.

2.5. L'évaluation du personnel

S'ils sont prévus par la loi depuis 1997, les entretiens d'évaluation et de développement du personnel ne sont pratiqués à grande échelle et de manière suivie que depuis 2008. Leur taux de réalisation a atteint 63% en 2010 et 74% à la fin 2014.

Les entretiens sont menés durant la période probatoire après trois mois, un an et deux ans d'activité, puis tous les deux ans. Leur objectif est non seulement d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés et de développer les compétences au travers des demandes de formation, mais aussi de remercier pour le travail accompli. Ces entretiens constituent un moment important de management pour le supérieur hiérarchique et de positionnement professionnel pour la personne évaluée. Ils favorisent les mesures de développement professionnel et concourent à la délivrance de prestations de qualité.

2.6. Une définition plus claire des rôles

Le manque de cohérence des politiques des ressources humaines menées au sein de l'Etat relevé par la motion 1658 a aussi été souligné par la Cour des comptes dans son rapport du 22 mars 2010 cité plus haut. Le Conseil d'Etat a depuis lors mis sur pied les réformes nécessaires. Le principe de base a consisté à décentraliser les aspects opérationnels de la gestion RH au sein des départements et des services, tout en renforçant les règles de gestion et la définition des normes relevant de l'OPE. L'harmonisation des pratiques a accompagné ce processus. La mission de l'OPE a été recentrée sur le contrôle de l'application des lois et règlements, sur le développement et la mise en œuvre des politiques RH et sur les tâches d'expertise.

Les rôles sont ainsi clairement définis entre les acteurs suivants :

- Les hiérarchies sont dotées de responsabilités élargies en matière de recrutement, de formation initiale et continue et de développement de la motivation du personnel. Elles doivent aussi s'assurer que les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés sont réalistes. Les managers ont gagné un rôle accru sur la fixation des objectifs par le biais des entretiens d'évaluation et de développement du personnel et pour la gestion des situations problématiques et des conflits.
- Les ressources humaines des départements ont pour principale mission de promouvoir la politique RH définie par le Conseil d'Etat. Elles apportent leur soutien aux hiérarchies dans l'ensemble des activités de gestion du personnel. Elles facilitent la gestion opérationnelle et mettent en œuvre les mesures de développement de compétences et les outils de pilotage fournis par l'OPE pour répondre aux besoins du département.
- L'OPE constitue un centre d'analyse, de contrôle et d'exécution au service du Conseil d'Etat. Il remplit une fonction transversale d'expertise, de soutien et de conseil pour l'ensemble de l'administration sur toutes les questions relatives à la gestion du personnel, à l'organisation et à la

conduite du changement. Il coordonne la formation et garantit la mise en place des mesures de santé et de sécurité au travail. Il élabore les politiques et les programmes d'action en matière de RH, coordonne leur mise en œuvre avec les partenaires concernés, vérifie l'application des lois, règlements et directives et veille à l'égalité de traitement entre membres du personnel. Il vérifie la conformité de chaque acte formel de gestion du personnel. En cas de divergence, le Conseil d'Etat se prononce.

- Le collège spécialisé ressources humaines réunit les directeurs des ressources humaines (DRH) des départements et assure la cohérence transversale dans l'application de la politique RH mise en œuvre au sein de l'Etat. Il reçoit ses orientations de la part du collège des secrétaires généraux, auquel il adresse des propositions et fournit les informations nécessaires.
- Le collège des secrétaires généraux planifie, coordonne et contrôle l'application de la politique RH définie au sein de l'Etat. Il fait le lien entre le Conseil d'Etat, qui définit les orientations politiques, et les directions des services opérationnels qui les mettent en œuvre.

2.7. Cohérence et transparence

Le renforcement du rôle de l'OPE contribue à l'équité de traitement et à la cohérence des pratiques dans le domaine des ressources humaines. Il s'est accompagné d'un développement considérable de ses outils informatiques par le biais d'un nouveau Système d'information des ressources humaines (SIRH). Le SIRH permet de saisir et de conserver toutes les informations nécessaires concernant les collaborateurs, de les soumettre à différentes procédures de traitement et surtout de restituer ces informations aux personnes concernées, au moment opportun et sous la forme qui convient à chacun.

Des modules permettent de gérer notamment le recrutement, la paie, la formation, les horaires de travail et les postes à repourvoir. Le système est conçu pour être utilisé tant de manière centralisée par l'OPE que par les hiérarchies et les ressources humaines départementales, ce qui en fait un outil essentiel de délégation de la gestion des ressources humaines, tout en contribuant à la cohérence des pratiques. Un espace RH a été mis en place qui permet au personnel d'annoncer ses absences, de faire ses demandes de formation, de consulter et de télécharger ses bulletins de salaire.

La création d'un nouveau site intranet de l'Etat de Genève en 2008, complété par des intranets départementaux et d'autres outils de partage au

sein des principaux services transversaux (système d'information, finances, espace personnel RH) ont contribué à la communication interne. La transparence de la politique de l'Etat en matière de ressources humaines a été considérablement accrue avec la publication annuelle dès 2010 d'un bilan social portant sur le petit Etat, complété par un bilan social élargi aux établissements autonomes dès 2013.

3. Question écrite 3620 concernant la mise en application de la nouvelle loi sur l'administration cantonale

En date du 24 mai 2007, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une question écrite qui a la teneur suivante :

« La rationalisation nécessaire de l'Etat ne peut se faire qu'en actionnant le levier principal à disposition : la gestion des ressources humaines. Jusqu'à présent, cette gestion se caractérisait, dans notre canton, par ses lourdeurs et sa rigidité. Le Grand Conseil a adopté, le 22 mars dernier, la nouvelle loi sur l'administration cantonale. Ce texte fait suite à un accord trouvé entre le Conseil d'Etat et le Cartel intersyndical du personnel de l'Etat. Il repose sur deux axes principaux. Le premier a pour ambition de proposer une nouvelle gestion du personnel valorisant les compétences de chacun. Le second vise à faciliter le licenciement des collaborateurs qui ne remplissent pas leur cahier des charges et à éviter ainsi que de trop nombreux services soient paralysés par des collaborateurs dont il faudrait se séparer. Soucieux de la mise en œuvre d'une loi votée par le Grand Conseil, le parti démocrate-chrétien s'inquiète du manque d'information donné aux différents services de l'Etat, leur permettant d'appliquer les nouvelles mesures prévues dans la LPAC.

Questions :

- Où en sont la constitution d'un vrai service du personnel au sein de l'Etat et la mise en œuvre d'une gestion dynamique des ressources humaines de l'Etat ?*
- Les services de ressources humaines des départements de l'Etat de Genève ont-ils reçu suffisamment d'informations leur permettant d'appliquer au mieux les nouvelles dispositions de la LPAC, notamment celles relatives au licenciement facilité ? »*

La Q 3620 pose deux questions distinctes. La première trouve sa réponse plus haut : le renforcement du rôle de l'OPE est décrit au point 2.4, alors que la mise en œuvre d'une gestion dynamique des ressources humaines est le fil conducteur de l'ensemble des chapitres 1 et 2.

La seconde question concerne l'application de la loi 9904 modifiant la LPAC, entrée en vigueur le 31 mai 2007. Rappelons que cette loi a facilité le licenciement en ouvrant la possibilité que celui-ci repose sur un motif fondé, motif qui peut être le fait qu'un collaborateur n'a plus les compétences requises pour effectuer son travail. Le Grand Conseil a voulu que certaines dispositions de la loi fassent l'objet d'une réglementation d'application (art. 21, al. 3, sur les modalités concernant le licenciement pour motif fondé et art. 33, al. 2, sur la délégation possible par le Conseil d'Etat aux départements de la gestion du personnel). Ces données sont connues des responsables des ressources humaines des départements. Des formations pour les cadres ont eu lieu. Une approche standard au droit de la fonction publique prévaut. Elle facilite le travail des responsables hiérarchiques soucieux de garantir le bon fonctionnement de leur service. L'office du personnel de l'Etat joue son rôle de garant de la cohérence des pratiques.

On soulignera que cette nouvelle disposition légale n'a pas entraîné un accroissement considérable du nombre de licenciements, mais a eu pour avantage et pour principal effet de simplifier et raccourcir le processus de licenciement. La nouvelle loi évite ainsi de voir s'éterniser des situations qui nécessitent d'être réglées sans tarder, dans l'intérêt des uns et des autres. Le nombre de licenciements reste stable à l'Etat. Il oscille entre 20 et 40 par an³.

4. P 1535-B contre le projet de loi sur le personnel de l'administration cantonale

En date du 27 janvier 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une pétition dont le libellé est le suivant :

Les personnes soussignées, travaillant dans la fonction publique genevoise, dans les établissements publics médicaux (HUG, Jolimont, Montana,...), dans les institutions de droit public autonomes (Hospice Général, OCAS ...) ainsi que dans les secteurs subventionnés (écoles de musique, FSASD, EMS, AGOER, FAS'e, GIAP ...) sont concernées de manière directe ou indirecte par le projet de loi sur le personnel de l'administration cantonale (PL 9275) présenté par des députés de droite et de l'UDC au mois d'avril 2004. Elles constatent que les promoteurs de cette loi, sous couvert d'amélioration du fonctionnement de l'Etat, de la qualité des prestations, de la valorisation et de la motivation du personnel, visent purement et simplement la destruction du statut actuel de la fonction publique et du système salarial en vigueur.

³ Ces chiffres sont publiés annuellement au chapitre 2.5. du bilan social de l'Etat.

Elles refusent catégoriquement ce projet de loi qui :

- définit l'Etat comme une entreprise de prestations soumise aux lois du marché;*
- abolit le statut de fonctionnaire pour toutes et tous et, par conséquent, supprime la nomination et toutes les protections contre le licenciement individuel et collectif;*
- sacralise l'individualisation des rapports de travail et la concurrence entre collègues;*
- supprime la grille salariale et tous les mécanismes salariaux actuels – augmentations annuelles (annuités), indexation automatique des salaires, prime de fidélité, allocation unique de vie chère-et instaure un système de salaire au mérite, basé sur le rendement, le conformisme et la soumission;*
- développe la mobilité forcée du personnel, non seulement au sein d'un département ou entre départements, mais aussi avec le secteur privé, ouvrant ainsi la voie à la privatisation de pans entiers des services publics;*
- flexibilise à outrance les horaires et les conditions de travail, au mépris de la santé et de la vie privée et sociale des salarié-e-s;*
- élimine toute une série de dispositions acquises de haute lutte existant dans le statut actuel, notamment : non licenciement d'une femme enceinte, non licenciement pour fait syndical, suppression d'un poste et reclassement, recours contre les sanctions disciplinaires, etc.;*
- prône la conclusion de conventions collectives de travail (CCT) par domaines d'activités et par métiers, extrêmement limitées dans leur contenu, provoquant ainsi la division et la précarisation du personnel de la fonction publique et du secteur subventionné;*
- vise à aligner les conditions de travail et de salaire du personnel de la fonction publique et du secteur subventionné sur les conditions défavorables en vigueur dans les entreprises; et, de ce fait, annule les références que le personnel et les organisations du secteur privé peuvent utiliser pour avancer leurs revendications;*
- prépare à travers la possibilité de licenciements collectifs, le démantèlement des services publics et la dégradation, voire la suppression, des prestations qui sont dues à la population, en matière notamment d'enseignement, de santé et d'assurances sociales.*
- remet en cause l'existence même des caisses publiques de retraite (CIA, CEH).*

Par ailleurs, les personnes soussignées ont pris acte de l'opposition de l'ensemble du Conseil d'Etat à ce projet de loi, opposition annoncée aux organisations du personnel à plusieurs reprises.

La pétition 1535 avait pour objectif de combattre le projet de loi sur le personnel de l'administration cantonale (PL 9275) déposé un an auparavant, soit le 27 avril 2004. Les 13 députés qui avaient présenté ce projet de loi préconisaient d'abroger la loi relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (LPAC), du 4 décembre 1997, et de la remplacer par un nouveau texte largement inspiré de la loi sur le personnel de la Confédération, adoptée en votation populaire le 26 novembre 2000. Leur projet s'inscrivait aussi dans la ligne d'autres adaptations législatives effectuées par divers cantons suisses en matière de personnel et de politique salariale.

Les auteurs du PL 9275 exprimaient le désir de voir la politique des ressources humaines se moderniser à Genève alors que la Confédération et de nombreux cantons avaient mené durant les cinq années précédentes des réformes parfois très profondes, allant jusqu'à la suppression du statut de fonctionnaire. Le fait que le cadre législatif genevois n'a été que peu modifié jusqu'en 2005 explique la démarche peu usuelle qui a consisté pour des députés à déposer un projet extrêmement détaillé de refonte d'une loi, qui couvrait 45 pages avec son exposé de motifs.

Depuis lors, le Conseil d'Etat a initié le vaste processus de réformes de l'organisation des ressources humaines décrit plus haut (chapitre 1), notamment l'entrée en vigueur d'une modification à la LPAC (PL 9904) le 31 mai 2007 et d'une modification à la LTrait (PL 10250) le 1^{er} janvier 2009. Compte tenu de ces réformes législatives et des changements qui les ont accompagnées et suivies, le PL 9275 a été retiré le 19 septembre 2013 par ses auteurs. La pétition 1535 n'a donc plus d'objet.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP