

Date de dépôt: 6 septembre 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur :

- a) **M 1658-A** **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 Janneret, Sylvia Leuenberger, Christian Luscher, Claude Marcet, Véronique Pürro, et Francis Walpen pour une véritable politique des ressources humaines au sein de l'Etat**
- b) **M 776-B** **motion de M^{mes} et MM. Jacques-André Schneider, André November, 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) **M 816-B** **motion de M^{me} et M. Andreas Saurer et Françoise Saudan concernant l'assainissement des finances publiques**
- d) **M 993-B** **motion de M^{me} et M. Chaïm Nissim, Sylvia Leuenberger concernant la gestion de l'appareil d'Etat**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 16 décembre 2005, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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.*

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Le présent rapport¹ constitue la réponse à la demande formulée par la Commission de contrôle de gestion aux 4 invites ci-dessus mentionnées.

On trouvera également dans ce rapport des éléments qui répondent à trois anciennes motions renvoyées au Conseil d'Etat, respectivement les motions M 816 A (1993), M 776 A (2000) et M 993 A (2000), dont les textes sont en annexe, qui demandaient respectivement des explications du Conseil d'Etat sur les thèmes suivants :

- politique ressources humaines,
- structures de concertation et de participation,
- stimulation de la mobilité,
- simplification des hiérarchies,
- décloisonnement horizontal.

Le Conseil d'Etat a mis en place un comité² chargé de concrétiser cette réponse sur la base des lignes directrices transmises au travers du discours Saint-Pierre, des plans de mesures 1 et 2.

Cette réponse est apportée en cinq points :

- le contexte général dans lequel elle s'insère;
- la stratégie, les valeurs et les principes de la gestion des RH à l'Etat de Genève;
- les premières actions déjà réalisées ou en cours;
- les futures actions à mettre en œuvre;
- le pilotage et le suivi de l'ensemble de ces actions.

¹ Pour des raisons de lisibilité, le texte est au masculin et désigne aussi bien le masculin que le féminin .

² Les membres du comité étaient : M. Jean Marc Frère, SG du Département des Finances; Mme Marie Da Roxa, SG du Département de la Santé; M. Grégoire Tavernier, Directeur général de l'OPE; Mme Eliane Balmas, Directrice à la direction générale de l'OPE; M. Robert Monin, DRH du Département de l'instruction publique (DIP); et M. Pierre Runner, consultant.

1. CADRE GENERAL

La politique des ressources humaines de l'Etat n'est pas satisfaisante. L'exposé des motifs de la présente motion, élaboré par les membres de la commission de contrôle de gestion, résume bien à cet égard les velléités de réforme et de modernisation de cette politique qui ont marqué les dix années écoulées. Il met en évidence le fait que, si des projets importants ont été menés et diverses actions entreprises, il reste à conduire un certain nombre de chantiers majeurs - en particulier en termes d'organisation - et à définir les principes d'une politique globale des ressources humaines à l'Etat de Genève.

Tout comme les auteurs de la présente motion, le Conseil d'Etat est convaincu de la nécessité d'agir sans tarder. L'image de la fonction publique se détériore, les écarts de salaires avec le secteur privé s'accroissent avec le niveau hiérarchique et les responsabilités, le modèle de l'Etat employeur est remis en question.

On peut identifier plusieurs grandes catégories de problèmes (voir arbre des problèmes en annexe) :

- l'absence de parcours professionnels à l'Etat;
- l'insatisfaction et la démotivation induites par le système de rémunération qui découle d'un outil d'évaluation obsolète, d'un système d'indemnisation incohérent, ainsi que des contraintes budgétaires;
- le manque de signes de reconnaissance à l'égard du personnel;
- des difficultés de communication interne et d'information;
- une offre inadéquate en matière de formation continue et de perfectionnement;
- le manque d'organisation de la fonction RH découlant essentiellement du peu de clarté quant au périmètre de responsabilités entre la hiérarchie, les RH de départements et l'Office du Personnel de l'Etat (OPE) et un manque de compétences spécifiques à ces différents niveaux;
- l'obsolescence des outils de gestion et de contrôle, ainsi que l'absence d'outils de planification et de pilotage de la gestion des ressources humaines.

Contexte global

La notion de gestion des ressources humaines a beaucoup évolué ces deux dernières décennies. Cette évolution, très souvent issue des entreprises privées, s'est transposée au sein des fonctions publiques. De nombreuses collectivités publiques, confrontées aux mêmes contraintes, y ont consacré d'importantes ressources et se sont engagées dans des réformes profondes. A

l'étranger, par exemple, la Grande Bretagne favorise fortement la mobilité des cadres, le Canada met en place une nouvelle politique de gestion par les résultats et la France propose une nouvelle approche de responsabilisation des cadres. En Suisse, la Confédération et plusieurs cantons, tels que Berne, Neuchâtel ou Vaud, ont mené ou conduisent actuellement des réformes en la matière.

Tous ces modèles convergent vers une finalité commune : celle de rendre un service de meilleure qualité en réponse aux attentes des usagers, à travers des gains d'efficacité et d'efficacités, de manière à fournir la meilleure prestation au meilleur coût. Dans tous ces modèles prévaut le principe de la concertation constructive entre partenaires, en vue de faire évoluer l'arsenal législatif et réglementaire lorsque les circonstances l'imposent.

Les axes du discours de Saint-Pierre

Dans son discours de Saint-Pierre du 5 décembre 2005 marquant le début de la nouvelle législature, le Conseil d'Etat a d'emblée défini un certain nombre de priorités à cet égard. Il prônait en particulier une approche de gestion par résultat et une démarche par projet privilégiant la transparence et la concertation, qui se situent dans le cadre des évolutions globales mentionnées ci-dessus. On rappellera à ce propos que les changements durablement efficaces sont endogènes et non imposés de l'extérieur.

En ce qui concerne le thème des ressources humaines, le Conseil d'Etat indiquait dans son discours: « *Nous entendons fonder notre stratégie sur une définition claire des missions de chaque service, l'amélioration de l'organisation de l'Etat, une simplification des procédures et des hiérarchies, un allègement de la bureaucratie et de la technocratie. Nous favoriserons la culture de l'évaluation régulière des actions menées.* ».

Le gouvernement ajoutait d'autre part que « *la qualité du service public dépend – autant que des budgets – de l'état d'esprit et de la motivation de ses collaborateurs. A ce titre, une politique du personnel axée sur la valorisation des compétences, la formation, le perfectionnement et la participation constituent autant de leviers nécessaires à notre ambition commune* ».

Premières impulsions concrètes

Le 30 mars 2006, le Conseil d'Etat donnait une impulsion concrète à ces axes politiques, au travers du premier plan de mesures visant à réaliser « *des économies substantielles au travers de gains d'efficacité, sans pour autant*

réduire l'éventail et la qualité des prestations servies à la population genevoise ».

Les gains d'efficience passent en particulier par *« l'organisation de l'administration et la gestion des RH de manière à supprimer des postes en évitant les licenciements, à renforcer la mobilité professionnelle, à promouvoir les compétences, notamment par la réforme de la formation continue ».*

On trouve dans ce premier plan de mesures un certain nombre d'éléments importants qui, en tant que tels, répondent à plusieurs points soulevés par la présente motion. L'exposé de motifs du plan de mesure précise ainsi que:

« Comme employeur, l'Etat de Genève va promouvoir des mesures pour mobiliser et renforcer les compétences et l'action des collaborateurs.

L'organisation des ressources humaines et la répartition des tâches entre l'Office du personnel et les unités départementales seront reconsidérées.

La formation des cadres sera réorientée dans le sens de la capacité à conduire des projets et de la gestion des services par objectifs. Les échelons hiérarchiques seront standardisés et réduits dans tout l'Etat.

En parallèle, les fonctions d'expertise "métiers" seront clairement distinguées des fonctions qui impliquent une véritable responsabilité hiérarchique. Une planification de la relève sera mise sur pied. »

Le Conseil d'Etat entend en outre *"réformer quelques points précis du statut de la fonction publique et du système de rémunération actuel dans le cadre d'une négociation avec les organisations représentatives du personnel. L'objectif n'est pas de nature financière. Il vise à améliorer le fonctionnement de l'Etat, à encourager sa mobilité interne et à lui permettre de rester compétitif sur le marché de l'emploi".*

2. STRATEGIE

Après plus de dix ans de discours sur la réforme et la modernisation de la politique des ressources humaines, les attentes sont grandes, que ce soit au niveau politique ou au niveau de l'administration. En effet, bien que des initiatives aient été prises au sein de quelques départements, celles-ci ont été menées, le plus souvent, de façon non coordonnée. En règle générale, les

promesses qui n'ont pu être mises en œuvre ont engendré de nombreuses frustrations.

Dès lors, il s'agit à présent de quitter le terrain des préjugés, de redonner confiance en la capacité de l'Etat à mettre en œuvre ce qu'il dit et de faire partager une vision de la gestion des ressources humaines revalorisant la fonction publique. En effet, la qualité du service public dépend essentiellement de l'état d'esprit et de la motivation de ses collaborateurs; cette vision partagée y concourt en donnant un sens et une cohérence à toute action qui contribue à son amélioration.

Pour ce faire et mettre en perspective toutes les actions en cours et à venir, il s'agit de rappeler les valeurs et les principes de base qui sous-tendent la gestion des ressources humaines de l'Etat de Genève. Certains prévalent déjà, d'autres sont prônés par le Conseil d'Etat, d'autres enfin sont à développer dans le cadre des nouvelles approches en la matière.

L'Etat et le personnel de l'Etat doivent s'engager à les respecter.

Valeurs

Respect des personnes

Les personnes constituent les ressources les plus précieuses de l'Etat. En toutes circonstances, dans les moments les plus exigeants comme lorsqu'interviennent des problèmes de collaboration, chacun doit pouvoir ressentir cette déclaration comme le concernant personnellement. Le respect se manifeste par l'accueil, la disponibilité, l'ouverture d'esprit, l'écoute et la reconnaissance.

Respecter les personnes, c'est aussi faire tout ce qui est possible pour leur offrir un environnement de travail sain et exempt de tout comportement pouvant porter atteinte à leur intégrité par une quelconque forme de harcèlement ou de violence physique, verbale ou psychologique.

Reconnaissance de la diversité

La reconnaissance de la diversité constitue aussi une forme de respect qui s'exprime par le traitement approprié des situations particulières dans le cadre des lois et des règlements et de l'acceptation des caractéristiques propres des individus et des services. Plus particulièrement, tout sera mis en œuvre en vue d'éliminer toute forme de discrimination relative au sexe ou à l'origine de la personne.

Reconnaître la diversité, c'est donc également reconnaître l'égalité entre les femmes et les hommes et la mettre en application en veillant notamment à la représentativité des femmes aux différents niveaux hiérarchiques.

Sens de l'Etat, le sens du service public

Chaque collaborateur de l'administration publique, quelle que soit sa part de responsabilité, au-delà de ses légitimes ambitions, est un maillon d'une chaîne de services et de responsabilités qui permettent de délivrer les prestations au bénéfice de la collectivité. Ce sens du service public, garant de la qualité des prestations, s'appuie sur la motivation de chaque employé de l'Etat. La contribution de chaque personne est en effet nécessaire à l'accomplissement de la mission de l'Etat.

Il appartient aux collaborateurs de l'Etat de Genève de tout mettre en œuvre pour répondre à la mission qui leur est confiée.

Esprit d'équipe et communication

L'Etat de Genève favorise la collaboration transversale, concertée et participative afin de développer une solidarité institutionnelle et le sentiment d'appartenance à une même équipe. Transparence et bonne foi sont la base du travail en équipe.

La communication a pour but de partager les informations et les compétences, afin de permettre la créativité et la mise en œuvre des bonnes décisions.

Communiquer, ce n'est pas seulement informer, mais également écouter et s'engager dans le dialogue.

Principes de gestion

Afin d'appliquer au quotidien les valeurs auxquelles il adhère, l'Etat entend respecter et faire respecter les principes de gestion suivants dans ses activités et ses relations avec les employés :

Attirer et garder à son emploi des personnes compétentes

La compétence³ constitue le fondement de la politique ressources humaines de l'Etat de Genève. Elle est la base du recrutement et du développement des personnes tout au long de leur évolution professionnelle.

³ Capacité reconnue d'un acteur à mobiliser des ressources (connaissances, savoir professionnel, qualités comportementales) afin de réaliser une action,

Il s'agit de miser sur les personnes et sur le développement de leurs compétences, quel que soit leur statut professionnel à l'embauche. En matière de recrutement, l'Etat considère comme prioritaire la promotion interne et le fait de s'appuyer sur les compétences et la motivation des collaborateurs.

Le développement de l'ensemble des collaborateurs est appuyé par des formations liées aux compétences nécessaires aux métiers exercés et à leurs évolutions. La formation est intégrée aux évolutions professionnelles afin de maintenir et de développer l'employabilité⁴. Le maintien et le développement de cette employabilité relève d'une responsabilité partagée entre l'Etat employeur et chacun de ses collaborateurs.

Exiger des managers un engagement constant envers leurs collaborateurs

Chaque manager exerce une conduite qui suscite et soutient la motivation de son équipe. Cette conduite est basée sur l'exemplarité et le courage. La contribution de chaque personne est nécessaire à l'accomplissement de la mission de l'Etat. Il appartient aux managers d'en persuader leurs collaborateurs et de leur faire mieux percevoir les liens existant entre leurs tâches et cette mission. Le manager précise la contribution attendue de chaque personne (cahier des charges et fixation d'objectifs), détermine avec son aide les moyens de la réaliser. Lors d'entretiens périodiques individuels (EPI), il mesure les résultats obtenus, reconnaît les efforts déployés et précise, s'il y a lieu, les améliorations à apporter. L'EPI est un véritable instrument de dialogue et de développement.

Responsabiliser et déléguer

La responsabilité bien comprise et assumée par chacun est la condition d'une gestion décentralisée et autonome permettant de reconnaître la diversité des situations et de réagir rapidement aux exigences d'un environnement changeant.

La responsabilité signifie que chaque collaborateur se préoccupe de la qualité des services offerts et de la satisfaction qu'ils suscitent, qu'il s'implique dans l'organisation de son travail, qu'il anticipe et s'exprime sur la manière d'améliorer l'efficacité de la prestation rendue.

d'atteindre un résultat et de répondre à l'attente d'une entreprise ou d'une organisation

⁴ L'employabilité est la capacité d'un salarié à conserver ou obtenir un emploi, dans sa fonction ou dans une autre fonction, à son niveau hiérarchique ou à un autre niveau.

Responsabiliser signifie également déléguer, c'est-à-dire donner 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

L'Etat de Genève veut promouvoir l'allègement de l'administration, la flexibilité, la simplicité des procédures, sans toujours tenter de prévoir l'exception.

Ce faisant, l'Etat vise à encourager l'initiative et la créativité des personnes, en leur reconnaissant le droit à l'erreur.

3. ACTIONS REALISEES ET EN COURS

Dans le cadre de cette stratégie, le Conseil d'Etat a privilégié une approche pragmatique et concrète qui implique des actions immédiates fondées sur des priorités identifiées. Parmi les priorités à retenir, il s'est agi, en tout premier lieu, d'intégrer la contrainte du retour à l'équilibre des finances publiques en quatre ans, dans un esprit de concertation.

Plusieurs actions immédiates ont été entreprises, réalisées ou sont en cours de réalisation. Elles découlent non seulement des décisions annoncées dans le premier plan de mesures, mais encore d'autres mesures prises parallèlement ou en amont. Parmi les plus significatives on peut effectuer un premier relevé/bilan des actions suivantes :

Entretien périodique individuel

Avec l'introduction du nouvel entretien périodique individuel, le Conseil d'Etat adresse un message fort au personnel de l'Etat en insistant sur le dialogue positif qui doit s'instaurer régulièrement entre la hiérarchie et les collaborateurs. Ce dialogue vise à établir un bilan de la période écoulée pour encadrer et suivre les activités du collaborateur. Il porte également sur les problèmes rencontrés afin de les prévenir à l'avenir et sur les possibilités d'évolution professionnelle soutenues par le développement des compétences et une formation continue ciblée.

Une première journée de formation de base à la pratique de l'entretien a été donnée entre mai et juillet 2006. La deuxième journée se concentrera notamment sur les entretiens difficiles.

Conduite du personnel sur la base d'objectifs

L'ambition du Conseil d'Etat est de réformer le fonctionnement de l'Etat afin d'accroître son efficacité. Dans ce cadre, et en conformité avec l'un des buts du contrôle interne, l'action entreprise vise à fonder la conduite du personnel sur une gestion par objectifs avec des indicateurs pertinents. Dans ce contexte, la nouvelle formation des cadres initiée au mois de mai, prend en compte, entre autres, la conduite du personnel par objectifs.

De plus, parallèlement à l'introduction du nouvel entretien périodique individuel, les cadres de l'Etat sont formés à la fixation d'objectifs et à l'évaluation de l'atteinte de ces derniers lors de la nouvelle formation.

Suppression des "placards dorés"

Le Conseil d'Etat a d'ores et déjà modifié le règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (B 5 15.01), afin que la pratique ne puisse plus générer des situations individuelles qui heurtent le sentiment d'équité et le bon sens et qu'il ne puisse donc plus y avoir de "placards dorés".

Nouveau système d'information (SIRH)

Le transfert de la paie sur le nouveau système d'information (SIRH) au 1^{er} janvier 2007 est une des priorités du Conseil d'Etat. Il permettra, suite à la clarification des rôles dans la gestion des RH entre l'OPE et les départements, d'appliquer la décentralisation opérationnelle dans les services tout en maintenant à un niveau unique la définition des normes et des standards, des règles de gestion des ressources humaines, d'engagement, de rémunération, etc. Les conséquences de cette démarche seront notamment l'harmonisation des pratiques et la simplification des processus administratifs.

Le SIRH permettra également, entre 2007 et 2009, de mettre en place l'ensemble des outils informatiques nécessaires à la conduite de la nouvelle politique du personnel qui sera développée à l'Etat. Il s'agit notamment des modules relatifs à la formation, à l'évaluation, à la gestion des compétences, au plan de relève et à la gestion des postes. L'avancement de ce projet respecte les délais planifiés en 2005.

Office payeur unique

Egalement au 1^{er} janvier 2007, un nouvel office payeur sera créé. Il réunira l'office payeur du DIP et l'office payeur de l'OPE. Cet office sera rattaché à l'OPE sous la responsabilité de son directeur financier et

administratif. L'analyse critique de la situation actuelle, de la cohérence avec les développements du système SIRH, ainsi que l'identification des écarts par rapport aux objectifs ont d'ores et déjà débuté. Une proposition de nouvelle structure de l'office payeur avec les nouveaux cahiers des charges est définie. Les aménagements nécessaires pour réunir les collaborateurs des deux offices sont prévus pour le mois d'avril 2007 (compte tenu des contraintes liées aux rentrées scolaires ainsi qu'au transfert de la paie sur SIRH et du bouclage de l'exercice 2006).

L'objectif de cette fusion est de rationaliser les fonctionnements et d'améliorer de manière conséquente la cohérence et la fiabilité des données centrales. L'office payeur unique contribuera également à l'harmonisation des pratiques en matière de gestion des ressources humaines au sein de l'Etat. Sur cette base, il sera possible de mettre en place un pilotage de la politique ressources humaines en développant des indicateurs fiables, notamment sur le suivi des absences. A terme, il est prévu une diminution des coûts de fonctionnement et une diminution des postes.

Dispositif pour gérer la mobilité

Le Conseil d'Etat a demandé que l'OPE, en collaboration avec les responsables RH des départements (ci-après: RRH), mette en place d'ici à fin septembre un dispositif permettant aux personnes dont les postes ont été supprimés (dans le cadre de la diminution des postes de 5 % d'ici à 2009) d'être réaffectées en fonction de leurs compétences. Cette mesure s'inscrit dans la volonté du Conseil d'Etat d'améliorer et de gérer la mobilité des employés pour répondre aux besoins de l'Etat et au développement de son personnel tout en respectant ses propres contraintes.

Dans ce cadre, il a été décidé que la responsabilité du suivi des personnes dont le poste est ou va être supprimé restera au niveau de la hiérarchie du département concerné, soutenue par le RRH de ce département. Dans un premier temps, il s'agira de considérer les possibilités de mobilité dans le cadre du contrôle départemental des effectifs et des postes vacants à venir.

Le dispositif de mobilité interdépartemental est en cours d'élaboration et les résultats seront présentés cet automne.

Dans tous les cas, le processus s'effectue en trois étapes : l'analyse objective des compétences sur la base des entretiens périodiques individuels, l'évaluation des compétences recherchées par d'autres structures; et la mise en relation dans une dynamique positive de mobilité.

Standardiser, harmoniser et simplifier les organigrammes

Le Conseil d'Etat affiche sa volonté de parvenir à une diminution et à une standardisation des niveaux hiérarchiques dans l'administration genevoise. Pour répondre à cette attente, l'OPE, en collaboration avec le collège des secrétaires généraux, mène une réflexion qui aboutira à la réalisation d'un modèle organisationnel général et qui positionnera les rôles managériaux dans un organigramme de référence allant des responsabilités de mise en œuvre des stratégies décidées par le pouvoir politique aux responsabilités de conduite opérationnelle.

Améliorer l'évaluation des fonctions

D'autre part, après avoir pris contact avec les différents cantons romands afin de prendre connaissance de leur système et des difficultés qu'ils ont rencontrées, un certain nombre de mesures sont actuellement envisagées pour améliorer le système actuel d'évaluation des fonctions.

A ce stade, l'approche privilégie la diminution du nombre des fonctions existantes en identifiant les différentes catégories de métiers de l'administration et en créant des fonctions à niveaux multiples au sein de ces catégories. A titre d'exemple, le métier de taxateur comprenant quatre niveaux (1,2,3,4); ces niveaux seront attribués par la hiérarchie en fonction du travail réellement effectué et des compétences développées.

Négociations sur le statut et le système de rémunération

Le Conseil d'Etat travaille sur le statut et le système de rémunération en concertation avec les associations représentatives du personnel. Dans ce cadre - comme prévu par le protocole d'accord du 20 mars 2006 - trois groupes de travail ont été définis, ayant pour thème, respectivement :

le statut,

la rémunération,

les conditions de travail.

Les groupes relatifs au statut et à la rémunération se sont réunis régulièrement depuis le printemps et les travaux avancent de manière satisfaisante. Quant au troisième groupe, qui traite des points relatifs à la santé et à la sécurité au travail, il mènera ses travaux dans un deuxième temps.

Le groupe "statut" travaille notamment sur les modalités de la fin des rapports de service. Les pistes envisagées sont la simplification de l'enquête administrative pour les affaires disciplinaires (violation fautive des devoirs de

service) et sa suppression pour les résiliations en cas d'insuffisance de prestations, ainsi qu'une redéfinition des motifs ordinaires de licenciement. La délégation de la compétence d'engagement et de licenciement au niveau des directions pour les employés et les fonctionnaires, exceptés les cadres supérieurs à ce stade, est aussi examinée. D'autre part, soucieux de diminuer la rigidité du fonctionnement de l'Etat et de consolider la responsabilité des départements, le Conseil d'Etat a l'intention de se départir de son rôle d'instance décisionnelle suprême pour les nominations de fonctionnaires ou les résiliations de contrats. Les décisions en matière de nominations et de cessations des rapports de travail seront ramenées à l'échelon du chef de chaque département.

S'agissant de la rémunération, le Conseil d'Etat est convaincu que le système actuel doit être adapté, simplifié, clarifié et modernisé; il doit être rendu plus attrayant pour les employés en début de carrière et ceux qui se trouvent à l'âge de fonder une famille, répondant mieux en cela aux besoins de la société d'aujourd'hui.

Dans cet esprit, il estime qu'il convient aussi de supprimer le système lourd et insatisfaisant de la prime de fidélité et de remplacer celle-ci par un véritable treizième salaire, intégré au salaire de base - c'est-à-dire pris en compte pour la prévoyance professionnelle - et ceci dès l'engagement.

La condition première de l'ensemble de cette réflexion est de préserver la neutralité des coûts globaux entre l'ancien et le nouveau système, ce qui implique, pour atteindre ce résultat, de modifier la progression des annuités.

L'engagement dans la classe de fonction et une nomination plus rapide sont également en discussion.

4. OBJECTIFS ET PLANS D'ACTION

Pour mettre en oeuvre les principes contenus dans le discours St Pierre et la stratégie décrite ci-dessus, le groupe de travail a élaboré un plan d'action au travers d'une approche de gestion par objectifs (voir en annexe l'arbre des objectifs répondant à l'arbre des problèmes). Pour chaque objectif, un certain nombre de résultats sont attendus. Ceux-ci sont détaillés en regard de chacun des objectifs.

Cette démarche, qui a déjà commencé, va se construire dans le cadre d'un processus participatif avec les secrétaires généraux, les responsables RH de département (RRH), la hiérarchie et les collaborateurs au travers des mécanismes existants (commissions du personnel, commissions paritaires).

L'OPE est responsable de cette démarche en collaboration avec les secrétaires généraux et, au fur et à mesure de la validation des travaux, il sera également le responsable de sa mise en œuvre, en concertation étroite avec les RRH.

Gestion des emplois, employabilité et gestion des cadres

L'objectif consiste à concilier les prévisions d'effectifs et le développement des compétences des personnes déjà employées par l'Etat. Il s'agit de promouvoir l'évolution professionnelle comme outil de maintien et de développement de l'employabilité et de mettre en place une politique de gestion des cadres. L'atteinte de cet objectif implique la réalisation d'un certain nombre de préalables, à savoir :

- un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois, élaboré en partant du travail effectué dans le cadre du plan quadriennal de la gestion des postes ;
 - *délai : fin 2007*
- un référentiel des compétences-clés de l'Etat de Genève, établi en vue de les intégrer dans les processus de recrutement, d'évaluation des compétences et d'évolution professionnelle. Ce référentiel sera complété par la définition des conditions et des modalités nécessaires à une plus grande mobilité afin de favoriser le développement des parcours professionnels ainsi que la promotion des cadres de l'administration ;
 - *délai : fin 2007*
- un processus de recrutement développé et commun à tout l'Etat. Ce processus sera basé sur le référentiel des compétences-clés identifiées par l'Etat et les compétences-métiers validées par la hiérarchie. Ceci afin de permettre, par l'identification des personnes ayant le potentiel adéquat, de leur proposer des évolutions professionnelles motivantes ;
 - *délai : fin 2007*
- une politique de relève et un dispositif de recrutement centralisé (processus et outils) pour les postes de cadres, permettant d'identifier, pour chacun de ces postes, les cadres potentiels et les modalités d'affectation et de formation nécessaires à leur nomination dans leur nouvelle fonction.
 - *délai : mi-2008*

- des bilans professionnels qui favorisent la mobilité, permettant de maintenir l'employabilité, et des possibilités de soutien financier pour les personnes désirant entamer une reconversion professionnelle.
 - *délai : fin 2007*

Renforcer l'égalité de traitement et la motivation du personnel

Le défi est de réduire progressivement le niveau global de l'effectif tout en assurant le renouvellement du personnel et en renforçant sa motivation. Les nombreux départs à la retraite prévus au cours des prochaines années constituent, à cet égard, une occasion unique dont il faut tirer parti.

La qualité du service public dépend très largement de la motivation des collaborateurs de l'Etat. Renforcer cette motivation est ainsi un objectif important de la politique des RH de l'Etat. Pour y parvenir, le Conseil d'Etat développera la conduite du personnel sur la base d'objectifs (voir ci-dessus) et la délégation des responsabilités aux collaborateurs, avec les ressources pour les assumer.

Comme indiqué sous point 3, le Conseil d'Etat veut changer le système d'évaluation des fonctions. L'approche adoptée va dans le sens d'une diminution des fonctions existantes sur la base de l'identification des métiers de l'administration et de la création de fonctions à niveaux au sein de ces grands métiers. Ces niveaux seront attribués par la hiérarchie en fonction du travail effectué et des compétences développées. Afin d'atteindre cet objectif, il s'agira :

- de limiter le nombre de fonctions en les regroupant par métiers ou par domaines tout en identifiant les fonctions d'encadrement et les fonctions d'experts;
 - *délai : fin 2006*
- de faire évoluer le système actuel de rémunération en tenant compte des résultats des négociations en cours, c'est-à-dire le remplacement de la prime de fidélité par un 13^{ème} salaire et les modifications apportées au système de rémunération;
 - *délai : fin 2007*
- de réévaluer les fonctions selon le regroupement par métiers et les modalités préalablement discutées avec les délégués des associations

représentatives du personnel; il conviendra aussi de réviser totalement le système d'indemnités pour mieux tenir compte du principe d'égalité de traitement.

- *délai : mi-2008*

Développer la communication et la concertation

L'objectif dans ce domaine est d'améliorer la communication et l'information du personnel de l'Etat afin de lui permettre de jouer un rôle actif dans l'évolution de l'administration au travers des commissions de personnel, des commissions paritaires et des associations représentatives du personnel. Pour ce faire, il s'agit :

- de poursuivre les efforts en cours au niveau des commissions du personnel, des commissions paritaires et des associations représentatives du personnel;

- *action permanente*

- d'identifier les moyens et les supports appropriés pour que les employés de la fonction publique puissent être informés en interne des changements qui vont les affecter, afin de leur permettre de participer en connaissance de cause aux discussions touchant à la gestion du personnel;

- *délai : mi-2007*

- de développer les pages internet de l'OPE afin de répondre aux questions de tout ordre en matière de vacance de poste, de promotion, de programme de formation, de salaires, d'indemnités, de conseils juridiques, de directives et de toute autre forme d'assistance.

- *délai : fin 2006*

Développer les compétences par la formation et la mobilité

En matière de formation continue et de perfectionnement, il s'agit d'utiliser de façon optimale l'ensemble des moyens et des ressources financières nécessaires en vue de poursuivre :

- l'identification des besoins prioritaires en formations et de cibler davantage l'offre de formation sur la notion d'utilité professionnelle;

- *action permanente*

- la formation des personnes ayant des responsabilités d'encadrement et de la rendre obligatoire pour les nouvelles et nouveaux cadres avant que la

personne puisse être nommée ou confirmée dans sa fonction (cette période d'observation ne devant pas, à terme, dépasser une année).

- *action permanente*

Dans le cadre de l'efficience, il s'agit aussi :

- de relever les économies possibles en la matière, notamment par des synergies et rapprochements entre les divers centres de formation du "grand Etat".

- *délai : fin 2006*

Clarifier les rôles et les responsabilités de la fonction RH

La gestion des ressources humaines est une fonction partagée. Les décisions sont prises par la hiérarchie dans le cadre des lois, des règlements et des directives avec le soutien et le conseil des responsables ressources humaines des départements.

La gestion individuelle doit s'opérer au niveau des départements, la gestion collective au niveau de l'OPE, ce dernier devant également assurer le contrôle de l'application des lois, règlements et directives et garantir ainsi l'égalité de traitement entre les départements.

Ainsi, l'OPE doit être un centre de ressources et d'expertise à la disposition des départements.

La hiérarchie a la responsabilité d'engager et de former à la place de travail, de fixer des objectifs et d'apprécier les performances, de motiver son personnel, de gérer les conflits et les problèmes de collaboration. Les RRH conseillent et soutiennent la hiérarchie dans ces tâches de gestion du personnel.

Afin de développer son rôle stratégique en matière de ressources humaines, l'OPE a déjà commencé à se réorganiser en nommant des référents RH de département.

Dans un premier temps, il s'agira d'établir un état des lieux de la gestion des ressources humaines afin de pouvoir identifier les écarts avec la stratégie RH définie et, donc, les besoins d'accompagnement qui seront progressivement mis en œuvre.

Dans un deuxième temps, il y aura lieu d'augmenter la proximité avec les RRH des départements, de la chancellerie, du pouvoir judiciaire et du Grand Conseil, afin d'améliorer la transversalité, d'impliquer les RRH et la hiérarchie dans les réflexions générales sur la politique des ressources

humaines de l'Etat de Genève et dans la mise en œuvre des plans d'action mentionnés.

Au cours des deux années à venir, les responsabilités de l'OPE devront ainsi évoluer en fonction d'une décentralisation plus large auprès des RRH.

Au terme de cette mise en œuvre, on constatera au sein de cet Office restructuré le développement d'un personnel mieux formé aux nouvelles tâches de conception de politique RH, de supervision, de contrôle a posteriori, de soutien ainsi que de communication qui lui seront assignées par le Conseil d'Etat.

Développer les outils de pilotage

En ce qui concerne les outils de pilotage de la mise en œuvre de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines dont l'OPE est responsable, il convient d'établir :

- le plan d'opération global couvrant l'ensemble de la période de cette mise en œuvre, soit pour les 2 années à venir;
- le plan d'action annuel détaillé couvrant la première année d'opérations;
- les indicateurs de résultats destinés au suivi des actions et, surtout, à l'identification des écarts pouvant survenir par rapport au calendrier prévisionnel ;
- le mode et les modalités de communication à assurer, tant au niveau interne qu'externe.

5. CONCLUSION

Sous la direction du Conseil d'Etat, et plus particulièrement du Conseiller d'Etat en charge des finances, l'OPE, en collaboration avec le collège des secrétaires généraux, pilotera la politique des ressources humaines qui aura été définie et validée.

A cet effet, l'OPE supervisera, coordonnera, assistera et contrôlera la bonne réalisation des nouvelles activités et plans d'action.

A cette fin, il s'agira :

- d'élaborer et de mettre en œuvre le dispositif de pilotage des plans d'actions précédents;
- d'identifier les besoins en nouvelles compétences nécessaires en terme de personnes, d'expériences et de connaissances;

- de mobiliser ces ressources prioritairement en interne et, si nécessaire, en recourant à un appui externe;
- d'établir le processus de suivi en terme de procédures, de calendrier et de rapports;

Ce plan d'action vise à aboutir à:

- une meilleure qualité du service public, se traduisant par moins de récriminations des usagers;
- la mise en œuvre d'un nouveau processus de communication de la hiérarchie vers le personnel et d'écoute du personnel par les instances managériales;
- la mise en place de parcours professionnels liée à une plus grande mobilité et au développement de l'employabilité qui devient une responsabilité partagée entre les collaborateurs et l'Etat;
- de meilleurs résultats dans les indicateurs périodiquement relevés, en particulier en ce qui concerne l'absentéisme;
- une diminution significative des revendications et des conflits de travail ou relationnels.

En conclusion, le Conseil d'Etat entend soutenir et promouvoir la politique des ressources humaines décrite dans le présent rapport.

Le Conseil d'Etat vous propose donc un suivi régulier de l'évolution de la mise en œuvre de ces plans d'action et vous donne d'ores et déjà rendez-vous pour un point de situation au printemps 2007.

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'ETAT

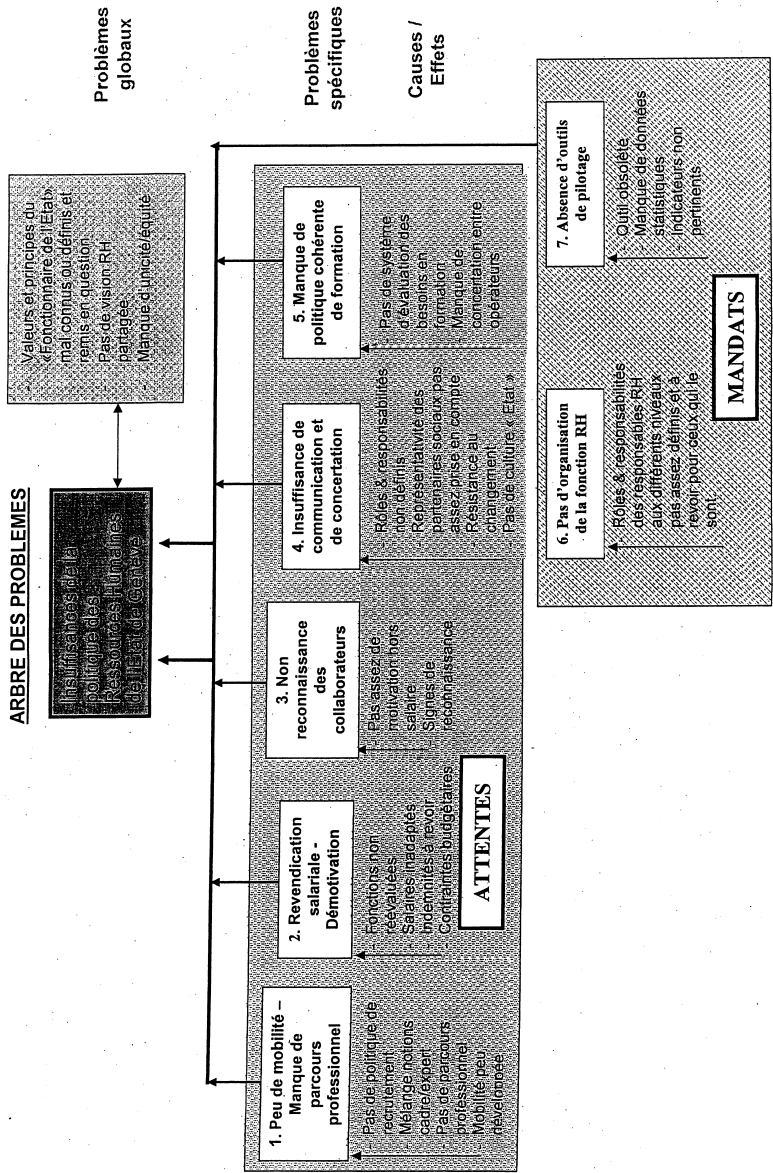
Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexes :

Arbres objectifs et arbres des problèmes
3 motions : M 776, M 816, M 993

Annexe M1658



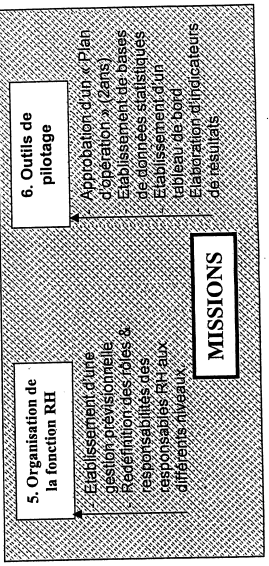
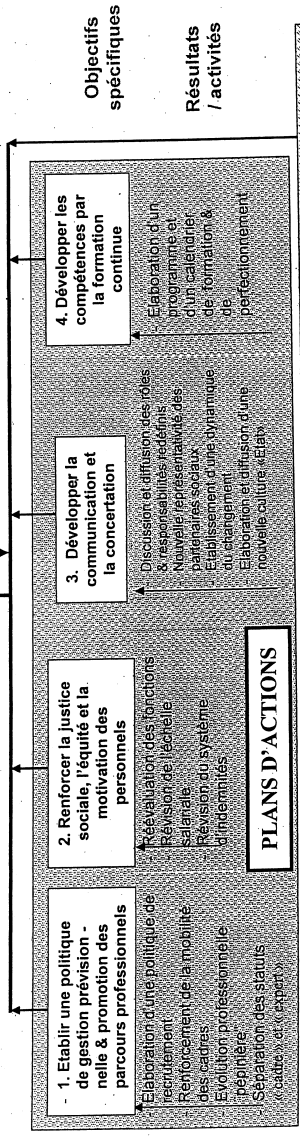
NUMERO 11 1999

ARBRE DES OBJECTIFS

Mise en œuvre d'un
Véritable politique des
Ressources Humaines de
l'Etat de Genève

Valeurs et principes de
la gestion des
ressources humaines
de l'Etat de Genève
réaffirmés et renforcés

Objectifs
globaux



Secrétariat du Grand Conseil**M 776-A***Date de dépôt: 6 mars 2000**Messagerie***Rapport**

de la Commission des finances chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. André November, Robert Cramer, Fabienne Bugnon, Sylvia Leuenberger, Jacques-André Schneider, Max Schneider et Alain Vaissade concernant un plan de redressement financier pour rétablir l'équilibre du budget de fonctionnement du canton

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapporteur: M. David Hiler

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le président de la Commission des finances, M. Bernard Lescaze, s'est attelé à une tâche indispensable mais délicate : purger les objets en suspens devant la Commission des finances. Dans cette longue liste figurent en effet plusieurs propositions de projets de loi et de motions qui datent de plusieurs années déjà.

C'est le cas de la proposition de motion 776 déposée par le groupe des Verts le 28 janvier 1992, soit il y a huit ans de cela, que la Commission des finances a traité dans sa séance du 26 janvier 2000. Cette motion avait été rédigée peu après le rejet du projet de budget par le Grand Conseil. L'idée

générale de la motion était que le Conseil d'Etat devait présenter dans les trois mois un plan de redressement financier visant à absorber le déficit du budget de fonctionnement avant amortissement. Il devait s'agir, selon les auteurs de la motion, « d'un plan global et cohérent qui énonce clairement les priorités et les objectifs fixés par le Conseil d'Etat pour les trois années à venir. »

Le plan d'assainissement financier devait répondre aux exigences suivantes :

- maintenir les prestations essentielles de l'Etat ;
- assurer la couverture sociale des personnes les plus démunies ;
- éviter la réduction du personnel « opérationnel » (enseignants travaillant dans les classes, infirmiers et infirmières au chevet du malade) dans les différents services ;
- introduire de nouvelles sources de financement sous forme de taxes d'incitation écologiques affectés à des tâches définies.

Bien de l'eau a coulé sous les ponts depuis le dépôt de la motion. Le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ont bel et bien adopté un plan de redressement (quadriennal) sous la forme d'une suppression linéaire de postes, d'un sérieux coup de frein à l'indexation et aux mécanismes salariaux et d'un blocage des subventions. Le retour à l'équilibre budgétaire est aujourd'hui programmé pour les comptes 1999, en dépit de la réduction des impôts acceptée par le peuple en automne 1999.

Dans ces conditions, l'intérêt de la motion réside uniquement dans les diverses propositions qu'elle contient, prises en tant que telles. La majorité de la commission a jugé qu'une fois expurgée de ses considérants et de trois de ses invites qui n'avaient plus de sens dans le contexte actuel, la motion soulevait des problèmes très actuels malgré son grand âge.

Les taxes écologiques, la transparence fiscale, la gestion des ressources humaines dans le service public ou l'institution de structures participatives sont encore aujourd'hui au cœur du débat politique.

La présidente du Département des finances a d'ailleurs tenu à préciser que le traitement de cette motion serait l'occasion pour le Conseil d'Etat de faire un véritable état des lieux à l'intention du Grand Conseil. Ainsi, la commission a appris qu'un rapport avait été demandé à M^e Oberson sur les possibilités offertes en matière de fiscalité écologique. Un mandat a ensuite été donné à une commission externe de poursuivre l'étude. De même, en ce qui concerne la mobilité, le Conseil d'Etat a fait un petit bout de chemin avec l'institution d'un « fonds mobilité » dont la mise en œuvre reste délicate.

La commission a dès lors décidé d'entrer en matière sur la motion et accepté un certain nombre d'amendements proposés par l'auteur du présent rapport au nom du groupe des Verts.

Pour des raisons évidentes, elle a voté à **l'unanimité** la suppression de **la première invite**. Celle-ci invitait le Conseil d'Etat « à présenter au Grand Conseil, avant fin mars 1992, un plan de redressement financier sur trois ans, permettant de résorber le déficit du budget de fonctionnement (avant amortissement) au plus tard pour le budget de 1995 »

Pour des raisons non moins évidentes et toujours à **l'unanimité**, la commission a entièrement modifié le sens de la **deuxième invite** qui devient « 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. » Le retour à l'équilibre annoncé pour les comptes 1999 sera suivi d'une baisse de 7 % des impôts sur le revenu et la fortune. Il convient donc de s'assurer que le Conseil d'Etat a une stratégie pour dans un premier temps consolider le recours à l'équilibre, puis, dans un deuxième temps, amortir progressivement la dette.

Il s'agit là d'une question politique de toute première importance. L'expérience a montré qu'en cas de récession durable, l'équilibre budgétaire ne peut plus être atteint ; que les collectivités publiques sont condamnées à connaître de gros déficits annuels, quelle que soit la rudesse des mesures d'économies qu'elles prennent. La crise entraîne inévitablement des dépenses supplémentaires, alors que les revenus stagnent.

Dans ces conditions, les périodes plus favorables doivent absolument être utilisées pour réduire la dette, de sorte à redonner une marge de manœuvre à l'Etat, si des temps plus difficiles devaient revenir. Cet objectif ne peut être atteint que par une grande modération dans les investissements, dont le montant net ne devrait pas dépasser celui des amortissements. Il exige également une maîtrise constante des dépenses avec un examen extrêmement précautionneux de toute nouvelle création de poste ou de subvention. Il impose également de savoir dire non à tous ceux qui, avec le retour à l'équilibre financier, vont demander une baisse de la fiscalité dans un domaine ou dans l'autre, pour une catégorie sociale ou une autre.

Dans l'idéal, les budgets des bonnes années devraient permettre d'amortir à raison de 200 ou 300 millions la dette, ce qui permettrait d'une part de dégager des ressources (diminution des intérêts passifs) et d'autre part de disposer d'un volant de manœuvre en cas de récession, de sorte à limiter l'ampleur des déficits.

La **troisième invite** a donné lieu à un débat assez vif. La majorité de la commission a finalement adopté le texte suivant par **8 oui** (3 AdG, 3 S, 2 Ve), **5 non** (2 DC, 1 L, 2 R) : «à introduire des taxes d'incitation écologiques affectées à des tâches définies. »

La minorité n'acceptait d'entrer en matière que si la neutralité fiscale de l'opération était garantie. En d'autres termes, l'instauration d'une taxe écologique devrait, pour la minorité, être accompagnée d'une baisse des impôts ou de la diminution d'une autre taxe affectée, pour un montant équivalent.

La majorité a refusé d'entrer dans ces vues. Les taxes écologiques diffèrent des autres taxes dans la mesure où elles ont pour but de pénaliser des consommations dommageables pour l'environnement et non de couvrir les frais d'une prestation de l'Etat. L'expérience montre que la plupart du temps leur produit est affecté à encourager de nouvelles technologies ou de nouveaux comportements permettant de limiter la charge sur l'environnement.

Actuellement, Genève ne connaît aucune véritable taxe écologique. Les taxes sur l'eau permettent seulement de couvrir les frais de pompage, de distribution et d'épuration. La taxe pour l'incinération des déchets est certes supérieure au coût de l'incinération et le surplus de recettes est affecté à la promotion du recyclage, mais ce ne sont pas les particuliers qui sont concernés, mais les communes.

La marge de manœuvre des cantons est en fait très limitée. Les taxes réellement significatives, sur l'énergie en particulier, sont du domaine fédéral. Les taxes écologistes ne représenteront jamais des sommes très considérables et ne seront efficaces que si elles sont redistribuées. Ainsi, si le canton devait établir une taxe sur l'imperméabilisation des sols, celle-ci ne serait efficace que si son produit est affecté à financer des mesures limitant précisément les problèmes liés à l'imperméabilisation des sols : subvention à la végétalisation des toitures, récupération des eaux de pluie, création de parcs publics dans les zones en voie d'urbanisation, etc.

Dans ces conditions, selon la majorité, la neutralité fiscale ne se justifie pas forcément, puisque la taxe est redistribuée et non affectée au financement des tâches usuelles de l'Etat.

La **quatrième invite** de la motion, soit « à améliorer les informations concernant les recettes fiscales, en instaurant notamment la transparence fiscale », est acceptée sans modification, par **8 oui** (3 AdG, 3 S, 2 Ve), **5 non** (2 DC, 1 L, 2 R). C'est évidemment la transparence fiscale, refusée par la minorité, qui explique ce vote partagé.

La **cinquième invite**, soit « à élaborer une politique globale de gestion des ressources humaines portant sur l'ensemble des services publics » est acceptée sans amendement par **11 oui** (2 AdG, 2 DC, 1L, 1 R, 3 S, 2 Ve), **2 abstentions** (1 AdG, 1 R).

La **sixième invite** est acceptée **12 oui** (3 AdG, 2 DC, 1 R, 1 L, 3 S, 2 Ve) et **2 abstentions** (2 R), après avoir été ainsi amendée : « à mettre en place des structures de concertation et de participation interne à tous les niveaux de l'administration ». Dans l'esprit de la commission, il s'agit avant tout de disposer d'une évaluation des structures participatives déjà instaurées (commissions du personnel des départements notamment) et de manifester une volonté principe de développer la participation du personnel au sein de l'Etat.

La **septième invite** est acceptée par **9 oui** (2 DC, 1 L, 1 R, 3 S, 2 Ve), **4 abstentions** (3 AdG, 1 R), après avoir été ainsi amendée : « à stimuler la mobilité (départementale et interdépartementale) des fonctionnaires et à orienter la formation dans ce sens. » Il convient de rappeler que le thème général de la mobilité concerne aussi bien la possibilité de transferts de postes au sens budgétaire, sans transfert de personnel, en jouant sur le *turnover*, que le transfert de personnels d'un service ou d'un département à l'autre.

Enfin la suppression de la **huitième invite**, soit « à proposer des mesures pour améliorer le contrôle financier de l'administration par une instance indépendante de l'Etat dont les constatations seront accessibles au Grand Conseil par l'intermédiaire de sa Commission des finances. », a été acceptée à **l'unanimité**. La création de l'Inspection cantonale des finances, l'accès garanti à ses rapports par les Commissions des finances et de contrôle de gestion, le renforcement du service chargé du contrôle des fondations répondent entièrement aux vœux des auteurs de la proposition

C'est de même à **l'unanimité** qu'a été acceptée la suppression de la neuvième invite, « à organiser un large débat public permettant d'apporter des idées nouvelles sur les tâches de l'Etat, avec la participation des représentants du personnel, des milieux d'usagers des services publics et des partenaires sociaux. » Le débat public a eu lieu ! De la loi instituant des mesures en vue du rétablissement des finances publiques, en 1992 à la

récente initiative libérale pour une réduction des impôts, en 1999, le peuple a été amené à se prononcer à plus d'une dizaine de reprises sur des propositions relatives au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

Au vote final, le renvoi du projet de motion 776 au Conseil d'Etat a été accepté par 8 oui (3 AdG, 3 S, 2 Ve), 5 non (2 DC, 2 R, 1 L).

Le texte de la motion telle qu'elle ressort du travail de la commission, et sa numérotation remise à jour, est le suivant :

« Le GRAND CONSEIL

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.

Conclusion

La motion 776, après les amendements acceptés par la Commission des finances, offre l'intérêt de permettre au Conseil d'Etat de clarifier ses intentions sur quelques aspects essentiels de la politique budgétaire, souvent abordés lors des travaux de la Commission des finances. C'est dans cet esprit que la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à la renvoyer au Conseil d'Etat.

Proposition de 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.

Date de dépôt: 29 février 2000

Disquette

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapporteur: M. Claude Blanc

Mesdames et

Messieurs les députés,

La majorité parlementaire n'a décidément pas digéré la claque reçue le 26 septembre 1999 lorsque les électeurs ont accepté l'initiative sur la baisse des impôts. Mauvaise perdante, elle rumine sans arrêt les moyens de sa vengeance. Et tous les moyens sont bons, à commencer par l'exhumation d'une proposition de motion écolo du 28 janvier 1992 concernant un plan de redressement financier pour rétablir l'équilibre du budget de fonctionnement du canton. Et que trouve-t-on dans ce projet fossile ?

Tout d'abord cette vieille idée d'inquisition fiscale pudiquement appelée « transparence fiscale ». C'est oublier qu'entre-temps le peuple a sèchement rejeté une initiative de la gauche plurielle poursuivant le même but.

Ensuite le projet écolo tel qu'il ressort des travaux de la commission, invite le Conseil d'Etat « à introduire des taxes d'incitation écologiques affectées à des tâches définies ».

Alors là, il faut être très clair. Qu'une réforme de la fiscalité dans le sens d'un encouragement au développement durable soit souhaitable, personne ne le nie, en tous cas pas le PDC. Mais il ne s'agit pas seulement d'introduire de nouvelles taxes, il s'agit de réformer globalement la fiscalité dans ce sens et le résultat doit être neutre. Pas comme le projet écolo sur l'impôt auto actuellement en commission.

Qu'une révision de cet impôt soit souhaitable pour encourager les moins pollués, d'accord ! Mais il ne faut pas tenter de profiter de l'occasion pour augmenter la charge fiscale globale. La ficelle est trop grosse, mais les écolos sont incorrigibles et l'on en vient à souhaiter que l'initiative sur le référendum fiscal obligatoire soit acceptée par le peuple afin que celui-ci se réserve le dernier mot chaque fois que l'on tentera de mettre la main dans sa poche !

Dans l'intervalle, Mesdames et Messieurs les députés, la minorité de la Commission des finances (L, R et DC) vous invite à rejeter le projet de motion 776.

1206

SÉANCE DU 12 FÉVRIER 1993 (nuit)
Motion : contributions publiques

SÉANCE DU 12 FÉVRIER 1993 (nuit)

Motion : contributions publiques

1207

Conseil d'Etat. C'est dire que cette démarche se substitue à celle de la motion 816, laquelle, au cas où la nouvelle motion est acceptée, devrait être formellement retirée par ses auteurs.

Argumentation sur le fond

Les deux motions 810 et 816 portent le même titre « concernant l'assainissement des finances publiques ». Elles s'inscrivent très directement dans la crise budgétaire des finances genevoises et les débats qui y sont associés, de par les considérants et l'exposé des motifs. Le passage de 40 heures de travail hebdomadaire à 38 heures, avec une diminution salariale correspondante, soit 5 %, est évalué comme étant une économie de 100 à 150 millions de francs par an. A cet égard M. Vodoz avancera le chiffre de 126 millions de francs. Précédant les négociations entre le Conseil d'Etat et les représentants de la fonction publique, cette motion prétendait « ouvrir un espace » pour la recherche de solutions nouvelles.

Plusieurs voix se sont fait entendre pour critiquer les invites de cette motion, sans toutefois contester l'intérêt de la proposition de base, à savoir la réduction du temps de travail menant à un partage du temps de travail. Il est vite apparu que sur un sujet aussi important pour notre société il ne fallait pas brusquer les choses, et que dans un premier temps il fallait lancer une étude et susciter une concentration avec différents partenaires sociaux. Ce n'est que dans un deuxième temps que, le cas échéant, il conviendrait de prendre des mesures, au vu d'ailleurs de la situation du moment. Ceci explique certainement le rejet de la motion 810, le renvoi en commission de la motion 816, et la proposition d'une nouvelle motion réunissant l'unanimité de la commission.

Le passage de 40 à 38 heures, s'il est accompagné d'une réduction proportionnelle des salaires, apporte donc une économie chiffrée à 126 millions de francs. Mais la nécessité d'engager à certains endroits du personnel supplémentaire (police, hôpitaux), implique une réduction de moitié de cette somme, que l'on retiendra donc pour la valeur de 63 millions de francs.

Plusieurs scénarios sont à explorer et des pistes intéressantes semblent se profiler dans la recherche d'une meilleure adéquation du temps de travail à la situation économique de cette fin de siècle. Par

11. Rapport de la commission des finances chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et M. Francoise Saudan et Andreas Saurer concernant l'assainissement des finances publiques. (M 816-A)¹⁾

M. Robert Baud, rapporteur (S)

Historique et travaux de la commission

Au 1^{er} septembre 1992 était déposée la motion 810 concernant l'assainissement des finances publiques, rejetée lors de la séance plénière du Grand Conseil du 17 septembre 1992 par 39 non et 33 oui. Au 18 septembre 1992 était déposée la présente motion 816, portant le même titre, et tenant compte des débats de la veille. Lors d'une séance ultérieure du Grand Conseil, cette motion est finalement renvoyée à la commission des finances. Il est à noter qu'aucun exposé des motifs n'accompagne la motion 816 : on se réfère donc à l'exposé des motifs de la motion 810 et aux débats à cet égard, tels que figurant au Mémoire (1992, n° 37, page 4447).

La commission des finances a abordé cette motion à deux reprises lors des séances du 25 novembre et 2 décembre 1992, chaque fois en présence de M. Vodoz, président du département des finances et contributions.

Comme on le verra ci-après, il ressort que la commission a accepté à l'unanimité une nouvelle motion, dans le but qu'elle soit renvoyée au

¹⁾ Mémoire 1993 : Annonce, 4160. Développé, 5829. Commission, 5839.

1208 SÉANCE DU 12 FÉVRIER 1993 (nuit)

Motion : contributions publiques

la voix de M. Vodoz, le Conseil d'Etat se dit prêt à lancer une étude sur ce sujet, et à fournir toutes réponses aux questions posées sans a priori. Toutefois il souhaiterait une reformulation des invites de la motion en des termes moins contraignants.

Une analyse globale des effets de la réduction du temps de travail ne devra pas se faire exclusivement dans l'optique d'un assainissement des finances publiques, mais plus généralement dans le cadre d'une évolution du nombre des emplois par rapport au nombre des personnes formées disponibles sur le marché de l'emploi. C'est bien là que se trouve le vrai débat de société. Si le plein emploi ne perdure pas, si le chômage devient institutionnel bien au-dessus du taux de 5 %, si les emplois précaires se multiplient, comment envisager un meilleur partage du temps de travail entre tous les acteurs actifs de cette société ? C'est un large débat qui s'ouvre là, que plusieurs grands pays industrialisés ont d'ailleurs déjà lancé, afin d'anticiper nos structures économiques de demain.

Sur la place de Genève, un syndicat a fait parvenir une prise de position sur ce sujet aux députés de la commission des finances (SIT : 60 réflexions et propositions, octobre 1992, point 51) : « ... Une diminution significative du temps de travail (vers les 35 heures) favorise le maintien global des effectifs et de l'emploi, dans le secteur public comme dans le privé et amorce l'idée du partage du travail entre toutes et tous. »

La motion nouvelle, reformulée, prend un nouveau titre « concernant le partage du temps de travail. » Le 4^e considérant, après une discussion, est maintenu malgré quelques hésitations. La question de formuler explicitement un délai pour la réponse du Conseil d'Etat est posée, afin de pouvoir profiter d'éventuelles conclusions lors de l'examen du budget 1994. Il a été décidé de ne rien formuler dans la motion elle-même à cet égard, étant entendu l'engagement de M. Vodoz de soumettre un rapport au Grand Conseil en septembre 1993 au plus tard.

Conclusion

La commission des finances, à l'unanimité, propose une nouvelle motion et invite le Grand Conseil à voter son renvoi au Conseil d'Etat.

SÉANCE DU 12 FÉVRIER 1993 (nuit)

Motion : contributions publiques

1209

(816)

PROPOSITION DE MOTION

concernant l'assainissement des finances publiques

LE GRAND CONSEIL,

considérant :

- l'importance et le caractère structurel du déficit des finances publiques ;
- la nécessité de réaliser des économies substantielles tout en évitant de toucher à la qualité des prestations ;
- la nécessité d'éviter que la facture de la mauvaise gestion de l'Etat pendant les années précédentes soit payée par les seuls salariés de la fonction publique ;
- l'importance d'un climat de concentration pour que la restructuration de l'Etat puisse se faire avec, et non pas contre, les salariés de la fonction publique.

invite le Conseil d'Etat

1. à présenter les modifications législatives nécessaires permettant l'introduction rapide mais progressive des 36 heures dans la fonction publique avec une diminution salariale globale correspondante ;
2. à prévoir, en collaboration avec le personnel et les syndicats, une application différenciée et non linéaire du principe énoncé dans le point 1 permettant :
 - a) une diminution salariale plus importante des classes salariales supérieures pour que le pouvoir d'achat de la classe salariale la plus basse puisse être maintenu ;

- b) des déplacements de postes de travail en faveur des secteurs qui ne peuvent pas, avec la diminution du temps de travail, même moyennant des mesures de rationalisation, maintenir les prestations et leur qualité sans augmentation des effectifs ;
3. à intégrer cette modification dans l'objectif financier du projet du budget 1993.

EXPOSÉ DES MOTIFS

de la motion 810

La situation financière de l'Etat est telle que nous devons trouver rapidement des solutions. En même temps, la fonction publique garantie à la population des prestations indispensables et qui sont de qualité et qu'il s'agit de maintenir.

Si nous voulons associer « économie » et « qualité des prestations », la création d'un climat de confiance entre les administrateurs de l'Etat d'un côté, et les salariés et les syndicats de l'autre côté est évidemment indispensable. On ne peut pas à la fois vouloir augmenter l'efficacité et maintenir les fonctionnaires sous dikrat. L'administration moderne exige des travailleurs de plus en plus qualifiés et motivés.

Nous ne pouvons donc que regretter qu'un certain climat anti-fonctionnaires, et plus particulièrement anti-enseignants, s'est installé ces derniers temps. La très grande qualité de l'enseignement genevois ne découle pas seulement du nombre élevé des possibilités offertes aux élèves mais aussi du dévouement personnel de bien des enseignants qui consacrent à leur activité un nombre d'heures qui dépasse souvent très largement le temps de travail officiel. Dans ce contexte, les mesures prises ces derniers temps par le Conseil d'Etat et surtout, sa manière de les avoir prises, n'ont guère permis d'apaiser le climat social.

Avec notre proposition, nous essayons d'ouvrir un espace : elle demande un effort substantiel aux salariés de la fonction publique — diminution du pouvoir d'achat et augmentation des rythmes de travail — tout en leur offrant une diminution de 5 % du temps de travail ce qui constitue un gain appréciable en ce qui concerne la qualité de vie.

Cette mesure permet ailleurs d'éviter d'accroître le chômage, ce qui est particulièrement important pour le canton de Genève avec ses plus de 10 000 chômeurs.

Enfin, sur le plan budgétaire, notre proposition permet pour un budget global de 5 milliards, dont environ 3 milliards sont consacrés à la masse salariale, de réaliser une économie de 100 à 150 millions.

Notre proposition demande explicitement le maintien des prestations et de leur qualité. Cela signifie, par exemple, que les élèves puissent continuer à bénéficier du même nombre d'heures dans l'ensemble

1212

SÉANCE DU 12 FÉVRIER 1993 (nuit)

Motion : contributions publiques

des branches enseignées. Nous pensons qu'il est possible, même avec notre proposition, de maintenir la qualité des prestations. En effet, nous sommes convaincus qu'il y a encore d'importantes potentialités d'économie dans la fonction publique qui peuvent être mises en évidence à condition, évidemment, que le Conseil d'Etat mette tout en oeuvre pour favoriser la concertation avec le personnel et les syndicats de la fonction publique.

Débat

M. Robert Baud, rapporteur (S). Le problème soulevé par cette motion est un problème de société de première importance. Il est quel- que peu dommage de le traiter à une heure aussi tardive, peu propice à un tel débat. Par ailleurs, comme la proposition d'une nouvelle motion a été acceptée à l'unanimité par la commission des finances, je vous invite à accepter le renvoi de cette motion au Conseil d'Etat.

Mise aux voix, cette motion est adoptée.

Elle est ainsi conçue :

SÉANCE DU 12 FÉVRIER 1993 (nuit)

Motion : contributions publiques

1213

*MOTION**concernant le partage du temps de travail*

LE GRAND CONSEIL,

considérant :

- l'évolution des emplois et du marché du travail ;
- les réflexions de plus en plus nombreuses relatives au partage de l'emploi ;
- l'évolution des conceptions en matière d'organisation et de répartition globale du temps de travail ;
- les nécessités de trouver des solutions en adéquation avec les objectifs de redressement des finances cantonales,

invite le Conseil d'Etat

- à étudier les effets économiques, sociaux, financiers et fiscaux d'une réduction et du partage du temps de travail pour le personnel de l'Etat,
- à faire connaître au Grand Conseil le résultat de cette étude.

La séance est levée à 23 h 25.

ANNEXE 4

Secrétariat du Grand Conseil**M 993-A***Date de dépôt: 29 février 2000**Messagerie*

Rapport

de la Commission des finances chargée d'étudier la proposition de motion de M^{me} et M. Sylvia Leuenberger et Chaïm Nissim concernant la gestion de l'appareil de l'Etat

Rapporteur: M. Dominique Hausser

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des finances a examiné cette motion lors des séances des 2 et 9 février 2000 sous la présidence de M. Bernard Lescaze.

A l'origine, la motion faisait référence au projet de loi 6909 concernant les enveloppes budgétaires, qui est un problème distinct de l'organisation et du fonctionnement de l'administration. Simples à écrire sur le papier mais complexes à mettre en œuvre et surtout, ce sont des problèmes distincts.

Un objectif est de simplifier les hiérarchies, mais à l'Etat le problème principal est lié au fait que l'on donne des augmentations de salaire par le biais des hiérarchies. Il serait plus utile de se concentrer sur le problème des cloisonnements horizontaux où il serait certainement possible de faire quelque chose. Quant aux structures participatives, elles sont une autre affaire et une autre difficulté qui ne s'inscrit pas forcément dans l'organisation même. Elles sont essentiellement relationnelles et il faut surtout faire en sorte que ni les syndicats, ni le Conseil d'Etat ne les considèrent comme des rivaux. S'agissant de l'enveloppe budgétaire, le problème est d'une autre nature, qui pose la question du contrôle. Quant aux relations avec les

administrés, ce n'est pas un fonctionnement horizontal qui mènera à être plus aimable avec l'administré. C'est la raison pour laquelle il vaudrait la peine de bien distinguer les problèmes plutôt que de renvoyer la motion telle quelle.

Plusieurs commissaires proposent de supprimer l'invite sur le système d'enveloppe budgétaire qui pose un ensemble de questions complexes, notamment sur le contrôle démocratique.

Pendant, si l'on veut élargir et renforcer les structures participatives, il faut que le Parlement soit partie prenante. S'agissant de l'évaluation des fonctions, il y a toujours le problème de la formation continue et l'idée est de faire reconnaître notamment les fonctions d'expertise. A titre d'exemple, la conseillère d'Etat parle de l'AFC qui compte quelque 450 collaborateurs, dont 40 postes de chefs de service. Le plan de carrière est extrêmement rigide et il est aisé de comprendre pourquoi les taxateurs s'en vont dès qu'ils sont formés. De plus, il existe différents degrés de connaissance à l'intérieur de la fonction de taxateur qui, pour l'instant, ne sont pas reconnus. Au bout de tant d'années de fonction, un collaborateur va être nommé sous-chef de service, chef de service, sous-directeur, directeur adjoint, ce qui mène à une administration extrêmement hiérarchisée. C'est la raison pour laquelle le fonctionnement de la structure participative doit être examiné en parallèle avec une réforme du système d'évaluation des fonctions.

Quant aux commissions du personnel, le constat paraît simple à faire. Lorsqu'elles soulèvent un certain nombre de problèmes, lors de décisions de l'autorité politique, on ne veut pas en entendre parler. Ceci ne signifie pas que la Commission du personnel doive gérer à la place de la direction du service mais que son opinion soit au moins relayée auprès de l'instance politique. A titre d'exemple, une décision du Département de l'action sociale et de la santé a mené à ce que toutes les avances AI passent par l'OCPA, malgré l'avis de la Commission du personnel de l'Hospice général qui estimait que l'invalidité était liée à d'autres phénomènes dont la dépendance à l'alcool, aux drogues et à des problèmes psychiques nécessitant un encadrement minimum. Cet avis n'a pas été pris en compte et il a fallu faire marche arrière quelques années plus tard, après s'être rendu compte que les personnes concernées allaient sans autre demander une avance AI à l'OCPA, avec les conséquences financières que cela suppose dès le moment où la décision est négative. Le retour des dossiers à l'Hospice général s'est traduit par une augmentation subite de la charge de travail des collaborateurs. Cet exemple démontre que les prestations aux usagers et les conditions de travail du personnel sont souvent étroitement imbriquées. D'autres propositions de la part de la Commission du personnel ont mené à une fin de non-recevoir.

Les seules fois où elle a pu se faire entendre ont découlé de l'engagement d'un rapport de force, précisément après une fin de non-recevoir.

Suite à cette discussion nourrie, la commission a amendé la motion comme suit :

Le Grand Conseil

invite le Conseil d'Etat

à faire un état des lieux, rapporter sur les expériences en cours et mettre à l'étude :

- la constitution de structures permanentes de participation du personnel ;*
- la simplification des hiérarchies dans la fonction publique ;*
- le décloisonnement horizontal à l'intérieur des services et entre les services.*

Au vote, la motion ainsi amendée est acceptée par 9 OUI (2 AdG, 2 S, 2 Ve, 1 R, 2 DC) et 4 abstentions (3 L, 1 R).

La commission vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer cette motion au Conseil d'Etat. Les réponses du Conseil d'Etat sont attendues avec la présentation du rapport de gestion et des comptes 1999.

Proposition de motion (993)

concernant la gestion de l'appareil de l'Etat

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève

invite le Conseil d'Etat

à faire un état des lieux, rapporter sur les expériences en cours et mettre à l'étude :

- la constitution de structures permanentes de participation du personnel ;
- la simplification des hiérarchies dans la fonction publique ;
- le décloisonnement horizontal à l'intérieur des services et entre les services.