

Proposition présentée par la Commission de contrôle de gestion:

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 Luscher, Claude Marcet, Véronique Pürro et Francis Walpen

Date de dépôt: 14 novembre 2005

Messagerie

Proposition de motion

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.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

La présente motion est née des insatisfactions unanimement partagées par les membres de la Commission de contrôle de gestion (CCG) face à l'absence d'une vision gouvernementale en matière de gestion des ressources humaines qui se traduit notamment par l'absence d'une politique claire tant au niveau central (Office du personnel) qu'au niveau des départements et des services. Chacun y va de ses propres développements, laissant à l'Office du personnel le rôle de centrale des salaires.

Vous trouverez, ci-dessous, une synthèse des principaux documents portés à la connaissance de la CCG durant ces dernières années, ainsi qu'un rappel des auditions effectuées traitant de la question de la gestion des ressources humaines au sein de l'Etat.

Historique succinct des réformes cantonales touchant au domaine des ressources humaines

a) Audit d'Arthur Andersen¹: le début des réformes

Pour donner suite à la volonté des citoyens de réformer l'Etat exprimée lors du vote populaire de l'initiative 100, le Conseil d'Etat a confié un mandat d'audit à Arthur Andersen. Le rapport final a été rendu le 14 octobre 1996.

La mise en œuvre de la réforme a été exposée par le gouvernement, le 20 février 1997, dans un premier rapport intitulé « Un nouveau dialogue entre l'Etat et le citoyen ».

Concernant les ressources humaines, le rapport indique qu' « *afin d'assurer à la population un service public de qualité, la collectivité doit pouvoir compter sur une administration faite de collaboratrices et collaborateurs compétents et motivés. Dans ce but, la gestion des ressources humaines revêt un caractère essentiel et stratégique [...] Dans cet esprit, le Conseil d'Etat veut promouvoir une politique des ressources humaines mettant l'accent sur le développement des compétences, la formation professionnelle, le management et la mobilité interne du personnel* ».

¹ Pour plus de détails, <http://www.geneve.ch/reforme/hier/historique.html>

L'action du Conseil d'Etat entend dès lors se baser sur 3 axes principaux:

- la gestion des ressources humaines qui comprend la valorisation de la culture du service public, la gestion prévisionnelle des ressources humaines et la décentralisation de la gestion des ressources humaines;
- le statut de la fonction publique;
- la politique de rémunération.

Un groupe de travail, présidé par le directeur général de l'Office du personnel de l'Etat est alors constitué pour mettre en œuvre le premier de ces axes.

En juin 1998, un rapport de synthèse intitulé « La réforme de l'Etat de Genève » reprend les éléments mentionnés plus haut. Les actions concernant la gestion des ressources humaines sont énoncées comme suit:

– **« Valoriser la culture du service public:**

Un groupe de travail, composé de représentants des partenaires sociaux, des départements et des HUG a démarré ses travaux au printemps 1997 et a remis son premier rapport intermédiaire concernant d'une part la mise en place d'entretiens périodiques des collaborateurs, d'autre part l'élaboration d'une charte de qualité du service public. Les entretiens périodiques débouchent sur une démarche systématique dans l'ensemble de l'administration qui permettra d'assurer une égalité de traitement pour les collaborateurs de la fonction publique de manière à:

- ***assurer au personnel un suivi cohérent et approprié permettant de faire face à l'évolution de leur vie professionnelle;***
- ***détecter les besoins en formation pour accompagner la mutation des métiers;***
- ***donner les moyens d'anticiper d'éventuelles difficultés et de faire face au changement.***

Deux types d'entretiens seront mis sur pied: des entretiens individuels et des entretiens collectifs. Ils permettront:

- ***d'améliorer la qualité des prestations destinées à la population;***
- ***de veiller au développement et à la qualification des membres du personnel par rapport aux tâches confiées;***
- ***de vérifier, par les entretiens collectifs, la pertinence de l'organisation des unités opérationnelles et l'adéquation des moyens mis à leur disposition.***

La périodicité serait, en règle générale, une fois tous les deux ans mais une fois par an pendant la période probatoire. Cette démarche concerne l'ensemble du personnel à l'exception du corps enseignant du DIP, du corps de police et du personnel de la prison pour lesquels une démarche spécifique sera élaborée.

– **Développer une gestion prévisionnelle:**

Le concept relatif au développement des compétences, de la gestion prévisionnelle et de la mobilité du personnel a été conçu afin de mieux répondre aux besoins des collaborateurs et des responsables de services. Ces travaux se déroulent avec l'aide d'experts au sein d'un groupe de travail restreint, puis seront affinés avec les interlocuteurs des différents départements.

– *L'une des premières mesures prises a été la création, au 1^{er} avril dernier, d'une nouvelle entité de **Gestion des compétences** au sein de l'OPE. L'objectif de ce service est de donner aux responsables des ressources humaines proches des collaborateurs (gestion de proximité), les moyens opérationnels, sous la forme de méthodes et d'outils, pour développer des compétences de gestion prévisionnelle et de mobilité.*

Cette mise en place doit se faire en parallèle avec le projet de décentralisation de la gestion des ressources humaines.

Le corps enseignant du DIP, le corps de police et le personnel de la prison ne sont pas englobés dans ce projet.

Par ailleurs, l'objectif visant la formation individuelle et collective prenant en compte l'évolution des métiers et des missions des services est d'ores et déjà réalisé.

– **Décentraliser la gestion:**

Il s'agit d'opérer une nouvelle répartition des rôles, responsabilités et compétences entre les services opérationnels (décentralisés), les départements et l'Office du personnel de l'Etat. Une nouvelle organisation permettra une gestion opérationnelle décentralisée des ressources humaines. Il est prévu d'introduire ces procédures opérationnelles dès l'hiver 1998/1999, sous la responsabilité d'un groupe de supervision. Ce projet ne concerne pas le corps enseignant du DIP.

– **Développer des méthodes et instruments de gestion:**

Ce projet, qui a démarré au cours de l'été, englobe tous les départements, les métiers et les différents domaines d'activité. Dans un premier temps, il s'agira de définir leurs besoins pour l'élaboration d'un cahier des charges. Ce travail permettra de faire le meilleur choix possible d'un logiciel. »

De janvier 2001 à septembre 2003, une base de donnée de suivi des projets a été mise en place² et deux rapports ont été déposés par le Conseil d'Etat: le RD 272-B « la réforme de l'Etat de Genève. Un nouveau dialogue entre l'Etat et le citoyen » et le RD 288-B « la réforme de l'Etat de l'Etat de Genève. La réforme en marche ». Relevons que ces rapports ont été étudiés par la Commission des finances avant que le Grand Conseil n'en prenne acte (RD 272-C et RD 288-C).

b) SP 2005: une réforme interne initiée par le Département des finances

Le projet SP 2005 s'intègre dans la réforme de l'Etat en ce sens que des travaux – au sein du Département des finances – ont été conduits dans les domaines suivants: mandats de prestations, **réforme du système d'évaluation des fonctions (MODSEF)**, réflexion sur les indicateurs de prestations « immatérielles », travaux sur les normes (cf. RD 530 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre du projet GE-Pilote).

Ce projet provenant essentiellement du Département des finances a débuté en mars 1999. **Il prévoyait en outre en matière de ressources humaines:** une gestion intégrée des ressources humaines (GIP), une modélisation des processus de diffusion des procédures de la gestion administrative du personnel (MODELIOPE) et des outils de gestion de la mobilité professionnelle.

Notons que le projet SP 2005 dans sa globalité n'a pas été concrétisé par le Conseil d'Etat³ mais le SIRH et la modernisation de la méthode d'évaluation des fonctions ont été lancés.

On trouve dans la base de données de suivi des projets un tableau réunissant la totalité des actions en matière de politique du personnel relative à SP 2005.

² Voir <http://www.geneve.ch/reforme/aujourd'hui/welcome.html> pour l'accès à la base de données.

³ Page 6, Etat, services publics, société civile: Rénover l'architecture de l'action publique, François Brutsch consultant, janvier 2004, mandat du Département des finances et de la Chancellerie d'Etat de la République et canton de Genève.

Suivi des réformes du domaine "Politique du personnel (SP 2005)"

Politique du personnel (SP 2005)							
No	Dénomination du projet	Tâches permanentes	Terminé	En cours	Abandon suspens	Décal	% d'avancement
B5	Modernisation du statut fonction publique		1			30.6.2000	
D10	Mobilité du personnel		1			31.12.2002	
D11	Plan mobilité		1			30.6.2003	
D12	Formation et développement		1			31.12.2002	
D13	Adéquacadre		1				
D14	Doublement des effectifs d'apprenti(e)s		1				
D15	Partage du temps de travail		1			31.12.1999	
D16	Approche intégrée de l'égalité			1			
D17	PROFEM		1			31.3.2002	
D18	Promotion des femmes aux postes d'encadrement				1	31.12.2005	
D20	Système d'information des ressources humaines			1		31.12.2006	
D21	MODELIOPE		1			31.3.2003	
D22	GINGO			1		31.12.2004	
D7	Modernisation système d'évaluation des fonctions			1		31.12.2004	
D8	Entretiens périodiques et réunions de services		1			1.7.1999	
D9	Structures participatives		1			30.6.2001	
	Avancement du domaine "Politique du personnel (SP 2005)"	0	11	4	1		

(document tiré de <http://www.geneve.ch/reforme/suivi.asp?domaine=3>)

GINGO : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

PROFEM: sensibilisation à la promotion de l'égalité

c) GE-Pilote : la suite des réformes

Le Conseil d'Etat annonce en mars 2004 qu'il a initié une réflexion destinée à déterminer les prestations de l'administration cantonale impliquant en conséquence une évaluation stratégique des prestations publiques et de pilotage de l'action étatique. La mise en œuvre de GE-Pilote est prévue jusqu'en 2009. Notons que GE-Pilote compte s'appuyer, entre autres projets en cours, sur un système d'information des ressources humaines (SIRH) ainsi que sur la modernisation du système d'évaluation des fonctions (MODSEF)⁴ mais qu'il n'envisage pas d'agir directement dans le domaine particulier des ressources humaines⁵. Cependant, il est indiqué dans le document intitulé « GE-

⁴ Page 5 du RD 530 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre du projet GE-Pilote (déposé le 28 avril 2004).

⁵ On peut lire dans le document GE-Pilote, concept et plan de projet (du 24 février 2005) à la page 26 que « les projets concernant [...] la politique des ressources humaines de l'Etat ne seront pas développés dans le cadre de GE-Pilote mais en relation et en concertation avec sa direction ».

Pilote, Concept et plan de projet » (p. 26) qu' « *il convient de revoir la politique de l'Etat en matière de ressources humaines* ».

Les rapports de l'ICF

L'ICF ne s'est pas penché de manière spécifique sur la problématique globale de la gestion des ressources humaines au sein de l'administration, mais cette thématique est fréquemment traitée lors des audits menés dans les divers services⁶.

Les travaux de la Commission de contrôle de gestion

Depuis 2001, la CCG a abordé à maintes reprises la question de la gestion des ressources humaines, de nombreux problèmes et dysfonctionnements examinés par la commission étant liés, directement ou indirectement, à des lacunes en la matière. La gestion du personnel étant par ailleurs centrale à la bonne gouvernance de l'Etat, la CCG a eu l'occasion de discuter de cette question dans le cadre de sa mission de suivi de la réforme de l'Etat.

Ainsi, dans son rapport d'activité pour la période 2001-2002 (RD 463) la CCG décrit le projet SIRH, énonce les objectifs et le calendrier de celui-ci. En l'occurrence, il était prévu qu'il y ait pour 2004 un démarrage et une mise en production de la partie quantitative et pour 2005 un démarrage et une mise en production de la partie qualitative du projet avec un déploiement progressif de ses différents modules et outil de GRH⁷. Un dernier délai a été fixé à décembre 2006 pour la finalisation de ce projet⁸.

Lors de sa séance du 19 mai 2003, corollairement à la question touchant à la problématique générale du personnel, la CCG a abordé la question de la gestion des cadres au sein de l'Etat, pour s'apercevoir qu'aucune politique spécifique n'avait été envisagée pour cette catégorie de personnel.

Le RD 508 (rapport annuel de la CCG 2002-2003) nous informe, quant à lui, qu'un point de situation globale de la réforme SP 2005 a été demandé à la présidente du DF, de même que des renseignements particuliers notamment concernant le SIRH⁹.

⁶ Par exemple, le rapport 01-02 sur la gestion des ressources externes du centre de technologie de l'information ou bien encore plus techniquement le rapport relatif à la budgétisation de la masse salariale (rapport 03-39).

⁷ Page 25 et ss du RD 463.

⁸ Présentation du projet SIRH à la CCG (6 septembre 2004).

⁹ Page 25 du RD 508.

L'audition de M. Auer, alors directeur de l'Office du personnel, le 12 janvier 2004 a permis de mieux cerner les axes et les lacunes de la gestion des ressources humaines au sein de l'administration cantonale.

Les questions suivantes ont été abordées:

- L'organisation des ressources humaines, la politique en la matière développée dans les différents départements et les services ;
- La politique des cadres;
- Le mode d'application des sanctions ;
- les licenciements ;
- L'absentéisme;
- Les avantages et les inconvénients de la suppression du statut fédéral de la fonction publique.

Lors de cette audition, il a été constaté qu'il **n'y a pas de réelle politique des ressources humaines** et que des projets ont été lancés pour des raisons politiques mais sans être fondés sur une stratégie claire dans le domaine. Il a été également remarqué que le projet SIRH a été freiné dans l'attente d'une telle stratégie par le collège des secrétaires généraux.

En ce qui concerne la politique des cadres, il est noté l'importance de l'autonomie des départements face à l'Office du personnel (OPE). Ce sont les départements en interne qui décident de l'engagement et du choix des cadres. En outre, il est remarqué qu'il n'y a **pas de véritable politique pour les cadres** en dehors des formations proposées par l'OPE.

Quant à la problématique relative aux sanctions, licenciements et déplacements, M. Auer relève que les cadres sont plus facilement réaffectés que les collaborateurs. Les fonctionnaires ne peuvent être licenciés que si la fonction qu'ils occupent est supprimée ou si leur incompétence a été prouvée par une enquête administrative¹⁰. Dans le même temps, il remarque que la réaffectation n'est pas une sanction. Celle-ci peut être ressentie comme telle si les entretiens de service n'ont pas été faits ou ont été effectués de manière incorrecte. Il précise que **le manque d'entretiens périodiques des collaborateurs induit une lourdeur préteritant une gestion dynamique du personnel**.

Le thème de l'absentéisme n'est que très peu abordé lors de cette audition, M. Auer estime que l'on retrouve les mêmes dysfonctionnements à l'Etat et

¹⁰ Article 16 et suivant, titre III, chapitre I et II, Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (LPAC) du 4 décembre 1997, B 5 05.

dans les grandes sociétés. Sur la question de l'absentéisme, relevons que la Commission des finances du Grand Conseil dans son rapport de majorité chargé d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat et de la gestion du Conseil d'Etat pour l'exercice 2004 (PL 9518-A) relève que **le taux moyen d'absentéisme de l'Etat est de 5.61%**¹¹. Il était de 5,5% durant les années 1991-1994¹².

Le 6 septembre 2004, lors de son audition par la CCG, M^{me} Brunschwigg Graf, conseillère d'Etat, s'exprime sur les ressources humaines et notamment sur le SIRH en ces termes: « *au niveau des ressources humaines elle regrette que le débat sur le choix politique n'ait pas été mené. Le SIRH doit être soutenu par une politique sinon il n'a aucun sens [...]* ».

Le RD 554 (rapport annuel de la CCG 2003-2004) aborde également la question des ressources humaines en constatant que « *le SIRH devrait permettre une gestion centralisée et systématisée de ses ressources humaines.* »

Lors de sa séance du 14 mars 2005, la CCG, traitant du rapport de la sous-commission sur l'OCL remarque à nouveau qu'il n'y a pas de politique des ressources humaines au sein de l'administration publique et qu'il est nécessaire de mettre sur pied une véritable politique de gestion du personnel.

Ces préoccupations figurent dans le RD 576 (rapport de la CCG relatif à l'audit de l'OCL) et dans la motion 1628 (proposition de motion concernant l'audit de l'Office cantonal du logement et politique des audits à l'Etat de Genève). Dans le RD 576, il est rappelé par M. Moutinot, conseiller d'Etat que « *les outils d'évaluation pourraient être améliorés, et l'Office du personnel de l'Etat devrait y travailler* ».

Pour rappel il est constaté, dans ce rapport, que la loi générale sur le personnel de l'administration (B5 05) n'est pas appliquée¹³ notamment en ce qui concerne les outils d'évaluation du personnel.

La proposition de motion invite alors le conseil d'Etat:

- « *à appliquer et faire appliquer de manière adéquate les outils d'évaluation du personnel devant permettre une gestion au plus près des intérêts de tous les acteurs, au besoin faire des propositions de changements pour en améliorer l'excellence;*

¹¹ Page 44 du projet de loi 9518-A déposé le 13 juin 2005.

¹² Etude statistique des absences 1991-1994 des employés de l'administration cantonale genevoise. Septembre 1995, page 5.

¹³ Page 21 et ss du RD 576.

- *de manière générale, à se rappeler ses responsabilités hiérarchiques en matière de gestion des ressources humaines au sein des départements de l'administration publique. »*

Enfin, dans le cadre, l'audition de M^{me} Brunschwig Graf traitant plus particulièrement des problèmes rencontrés par le Service pour la promotion de l'égalité (SPPE), il est porté à la connaissance de la CCG l'existence d'une cellule spécialisée qu'il est possible de solliciter en cas de conflits. A ce jour, nous attendons toujours les précisions demandées par la commission sur cette cellule.

Conclusion

Depuis sa création, la Commission de contrôle de gestion, et avant elle la Commission chargée du suivi de la réforme de l'Etat, s'est préoccupée de la question fondamentale de la gestion des ressources humaines au sein de l'Etat. Dans leurs discours, les conseillers d'Etat ont toujours confirmé l'importance et l'intérêt qu'ils portaient au sujet. Nombreux ont été par ailleurs les projets de réformes qui prévoyaient des développements dans le domaine.

A la lumière de la réalité, force nous est malheureusement de constater que, sorti des discours et des documents, rien n'indique que le Conseil d'Etat a véritablement pris en main la mise en œuvre d'une véritable politique de gestion du personnel.

A la veille du renouvellement du gouvernement, la CCG souhaite réaffirmer, par le biais d'une motion, qu'il ne saurait être question de réformer l'Etat sans avoir une vision cohérente en matière de gestion du personnel. De plus, il apparaît indispensable que l'administration soit dotée de compétences spécifiques pour faciliter et accompagner les changements décidés, notamment dans le cadre des réformes. Enfin, il semble nécessaire de développer une politique particulière de gestion des cadres qui garantisse à ceux qui auront la responsabilité de mettre en œuvre ces réformes les compétences et le soutien indispensables à leur succès.

Il est fondamental que le Conseil d'Etat définisse enfin quelle est sa politique en matière de ressources humaines et développe en conséquence les compétences et les outils nécessaires aux différents niveaux (Office du personnel, départements et services opérationnels).

Tels sont les objectifs de cette motion que nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer directement au Conseil d'Etat.