

Date de dépôt : 12 mai 2021

Rapport du Conseil d'Etat

**au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Alexandre de Senarclens, Cyril Aellen, Patrick Saudan, Nathalie Fontanet, Yvan Zweifel, Céline Zuber-Roy, Jacques Béné, Murat Julian Alder, Beatriz de Candolle, Simone de Montmollin, Pierre Conne, Charles Selleger, Bénédicte Montant, Raymond Wicky :
Rénovons l'administration ! (Vol. 1 – Une gestion des ressources humaines basée sur la confiance)**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 27 novembre 2020, 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 :*

- que la politique des ressources humaines de l'Etat de Genève repose sur des « principes de gestion » largement inappliqués;*
- qu'au sein de l'administration centrale dominant une culture de la peur – du risque, de l'erreur et des contrôles – et son corollaire, celle des directives;*
- que, en effet, l'inflation législative s'est accompagnée récemment d'un accroissement préoccupant du nombre et de la complexité des directives;*
- qu'en découlent une déresponsabilisation des collaborateurs, une réduction à portion congrue de leur marge de manœuvre et, in fine, une baisse de leur motivation au service public;*
- que des entreprises publiques, y compris à Genève, ont fait évoluer avec succès leur politique des ressources humaines,*

invite le Conseil d'Etat

- à élaborer une véritable politique de gestion des ressources humaines, basée sur la confiance et la responsabilité ainsi que sur les objectifs et les résultats;
- à faire de sa mise en œuvre, au sein de chaque département, une priorité pour le chef de celui-ci;
- à prendre notamment, dans cette optique, les mesures suivantes :
 - réduire le poids des tâches administratives dans le temps de travail des fonctionnaires, à tous les niveaux, par la suppression des rapports, formulaires et autres procès-verbaux à vocation strictement interne et sans impact sur les prestations à la population;
 - charger le collège des secrétaires généraux d'établir, d'ici à la fin de la législature, un plan d'action visant à la suppression de toutes les directives non indispensables à l'accomplissement des missions essentielles de l'Etat dans l'intérêt de la population.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat partage largement les préoccupations des motionnaires et de la large majorité du Grand Conseil qui lui a renvoyé la présente motion. Ainsi, l'objectif 3.3 du programme de législature vise à transformer la politique des ressources humaines de l'Etat de Genève, les enjeux suivants ayant été identifiés : *« Le monde du travail vit une révolution. Les métiers et les approches organisationnelles sont remis en cause par le développement du numérique. Les mentalités évoluent sous l'impulsion d'une génération en quête de sens au travail. Le personnel revendique davantage de liberté, d'autonomie et d'interactions. Le service public doit s'adapter à ces profondes mutations. La rigidité du système actuel, reposant sur un arsenal de directives, constitue un obstacle à l'épanouissement du personnel et ne permet pas d'attirer et de retenir les talents. L'Etat doit orienter sa politique RH sur les objectifs plutôt que sur le contrôle. Privilégier l'efficacité, l'initiative individuelle et collective, la motivation et l'innovation »*.¹

Afin de préciser la vision exprimée dans le programme de législature, le Conseil d'Etat a adopté le 9 septembre 2020 sa stratégie en matière de ressources humaines (RH), intitulée « Travailler autrement » (cf. annexe). Cette stratégie repose sur les 5 principes suivants : autonomie, confiance, collaboration, responsabilisation et résultats, et fixe 21 objectifs articulés selon les 4 axes suivants :

1. Offrir un cadre de travail propice à l'accomplissement des missions et à la délivrance des prestations.
2. Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes et la diversité.
3. Permettre à l'administration de s'adapter aux évolutions de la société.
4. Attirer et fidéliser des collaborateurs et collaboratrices de qualité.

Tenant compte de la diversité des métiers exercés au sein de l'Etat, la stratégie RH « Travailler autrement » donne une impulsion vers un changement de culture, crée un cadre de référence commun et fixe des objectifs qui pourront être déclinés au sein des divers métiers et entités.

Plusieurs entités pionnières ont déjà entamé une démarche de transformation de leur culture de travail au sein de l'Etat. Parmi elles, on peut citer l'administration fiscale cantonale avec le programme Harmonie, ou encore l'office cantonal des bâtiments avec Agilis. Ces démarches visent à modifier en profondeur la manière d'organiser le travail : gestion par

¹ Programme de législature 2018-2023 du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève, p. 42, <https://www.ge.ch/document/11316/telecharger>

objectifs, fixation d'objectifs collectifs, définition d'un droit à l'erreur, plus grande flexibilité des horaires et des lieux de travail (p. ex. télétravail) en sont autant de composantes. Chaque entité doit élaborer une démarche spécifique, répondant à ses particularités et à ses missions. Le point commun est la volonté de changement et la mise en place d'une dynamique participative, afin de favoriser la motivation et l'engagement de l'ensemble du personnel.

Avec l'adoption de la stratégie RH, le Conseil d'Etat encourage d'autres entités à s'engager dans de telles démarches, en capitalisant sur les expériences – bonnes et moins bonnes – faites par les entités pionnières. Des espaces d'échanges entre pairs sont ainsi favorisés, tels que la communauté des managers, qui a vu le jour en 2020 et permet à des personnes occupant des fonctions d'encadrement à tout niveau hiérarchique de partager leurs problématiques et leurs expériences.

Au printemps 2020, la crise sanitaire liée à la COVID-19 a permis de faire une expérimentation grandeur nature de certains des principes évoqués ci-dessus, lorsqu'une grande partie des collaborateurs et collaboratrices ont dû basculer en télétravail, en l'espace de quelques jours. Force est de constater qu'à l'exception de quelques fermetures de guichets durant les premières semaines, l'administration a su se montrer très flexible et a pu poursuivre son travail, dans des conditions inédites. Ainsi, les plus sceptiques ont pu faire l'expérience d'une autonomie accrue, d'une confiance nécessaire et ont constaté que dans la grande majorité des cas, les résultats étaient bien au rendez-vous.

La pandémie a fait progresser les mentalités au sujet du télétravail, mais il est évident que les circonstances (écoles fermées durant le printemps 2020, taux de télétravail très élevé comme mesure de protection sanitaire) ne sont pas celles qui prévalent dans le cadre de l'activité ordinaire de l'Etat.

Ainsi, la méthode « Qualité de vie au travail » (QVT) développée par un groupe de travail interne à l'Etat, et sur laquelle reposent les transformations proposées par la stratégie RH, prévoit une transformation de la culture de travail comme préalable à des mesures organisationnelles telles que l'introduction de l'horaire à la confiance ou la pratique étendue du télétravail.

Concernant la deuxième invite, à savoir le fait de prioriser la mise en œuvre de la politique RH au sein de chaque département, les éléments mentionnés ci-après sont à prendre en compte. L'adoption de la stratégie RH par le Conseil d'Etat constitue un premier signal fort d'une volonté de changement; une communication en a été faite à l'ensemble du personnel.

D'autre part, une gouvernance est en cours de définition pour le déploiement de la stratégie RH : les secrétaires généraux et secrétaires générales y joueront un rôle de premier plan, chacun·e dirigeant l'administration de son département. Par ailleurs, le collège spécialisé des ressources humaines (CSRH, qui regroupe les directeurs et directrices des RH départementales) a structuré sa feuille de route annuelle selon les axes et objectifs de la stratégie, définissant des mesures transversales à mettre en place. Enfin, chaque département travaille à une feuille de route départementale permettant d'identifier les mesures propres à ses métiers et missions spécifiques.

Enfin, concernant la troisième invite, le Conseil d'Etat a adopté le 10 mars 2021 un extrait de procès-verbal dans lequel il charge le collège des secrétaires généraux (CSG) *de mener un projet d'amélioration du fonctionnement de l'administration et de suppression des freins administratifs et légaux nuisant à celle-ci*. Ce projet sera mené selon 3 axes :

- un axe transversal visant la simplification, la fluidification, voire la réorganisation des domaines transversaux de l'Etat;
- un axe métier visant l'optimisation des processus internes jugés les plus chronophages;
- et un axe gouvernance administrative visant une modernisation du fonctionnement de l'Etat, avec une réflexion notamment sur l'organisation des collèges spécialisés et autres instances transversales, ainsi que sur l'élaboration des comptes et des budgets de l'Etat.

Comme vous l'aurez constaté, l'action du Conseil d'Etat en matière de politique des ressources humaines, ainsi que de simplification et de modernisation de l'administration, s'inscrit dans la droite ligne des invites de la motion 2403.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

La présidente :
Anne EMERY-TORRACINTA

Annexe :

Stratégie en matière de ressources humaines « Travailler autrement »



TRAVAILLER AUTREMENT

Stratégie en matière
de ressources humaines

Dans son programme de législature 2018–2023, le Conseil d'Etat s'est fixé pour objectif de transformer la politique des ressources humaines de l'Etat de Genève, en articulant sa vision autour des principes suivants: autonomie, confiance, collaboration, responsabilisation et résultats, couplés à une volonté forte de promouvoir l'égalité et le respect de la diversité.

L'organisation et la gestion des ressources humaines au sein d'une collectivité publique telle que la nôtre doivent contribuer au bon accomplissement de ses missions et à la délivrance de prestations de qualité qui répondent aux besoins des usagères et des usagers. Pour cela l'Etat peut compter sur plus de 18'000 collaboratrices et collaborateurs exerçant des métiers aussi nombreux que divers.

Il est capital de mettre la mission au cœur de l'action de chacun-e, afin de donner du sens au travail accompli. L'Etat est certes organisé en départements, offices et services, mais il est, à travers le Conseil d'Etat, l'employeur unique de tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices. Ainsi le travail de chacun-e s'inscrit dans le cadre général de l'action publique et la transversalité ne doit pas être un vain mot, mais bien une réalité vécue au quotidien.

Afin de rendre cette action collective plus efficace et efficiente, il s'agit de privilégier la confiance et la responsabilisation de tous et de toutes. En donnant une marge de manœuvre accrue aux manager-e-s et aux collaborateur-trice-s, on favorise la créativité et l'émergence de solutions pratiques et réalistes.

Le Conseil d'Etat a des attentes élevées envers les membres de la fonction publique, desquel-le-s il attend un fort engagement. Dans le cadre de la crise liée à la pandémie traversée début 2020, les administré-e-s et les entreprises de notre canton ont plus que jamais besoin de pouvoir compter sur une administration publique efficace à leur service.

L'administration et les fonctionnaires sont ainsi incités à faire preuve de sens de l'initiative et d'innovation. La culture de l'évaluation doit être renforcée, de même que celle du feedback. Les avis, appréciations et propositions des hiérarchies, des collaborateurs-trice-s et des usager-ère-s doivent être pris en compte dans le cadre d'un dialogue ouvert.

De son côté, le Conseil d'Etat entend offrir aux membres de la fonction publique un cadre de travail propre à leur permettre de remplir leur mission, ainsi que des conditions de travail attractives et des perspectives d'évolution.

La crise liée au COVID-19 a montré que l'Etat, malgré sa taille et sa réputation d'inertie, avait une formidable capacité d'adaptation, qu'il savait réagir et se réorganiser dans l'urgence pour faire face à des circonstances très particulières. L'utilisation des outils informatiques et la dématérialisation du travail restent un enjeu majeur à consolider, afin d'assurer la continuité de l'Etat en toutes circonstances, mais aussi dans le cadre de son fonctionnement normal, pour permettre une meilleure utilisation des locaux et une plus grande liberté dans les modes de travail.

A nous, tous et toutes ensemble, de réinventer les manières de travailler à l'Etat, pour faire évoluer l'organisation et remplir notre mission de service public avec une énergie et un engagement toujours renouvelés.



Nathalie Fontanet,
Conseillère d'Etat, chargée du département des finances et
des ressources humaines

Pourquoi une stratégie RH ?

Dématérialisation, robotisation, accélération des changements, augmentation des flux d'informations et de l'intensité du travail, incertitude accrue, le monde du travail est en pleine mutation. En parallèle, les mentalités et les individus évoluent, avec une volonté croissante d'autonomie, de conciliation entre vie privée et vie professionnelle, et une quête de sens accrue dans le travail.

Pour relever ces nouveaux défis, l'Etat doit se remettre en question et faire évoluer son organisation et son fonctionnement. Il s'agit de mobiliser toutes les compétences et de promouvoir l'employabilité des membres du personnel, mais aussi de prévoir des mécanismes décisionnels plus proches du terrain et globalement un environnement de travail qui favorise l'esprit d'initiative et la confiance, en gardant constamment à l'esprit le but commun qu'est la délivrance de prestations de qualité.

En améliorant la qualité de vie au travail, on favorise la satisfaction et donc la motivation et l'engagement des collaborateur-trice-s, et on lutte également contre l'augmentation du taux d'absence, constante depuis plusieurs années. Ce phénomène n'est pas spécifique à la fonction publique – il s'observe également dans le secteur privé – mais son coût pèse sur les charges et le fonctionnement de l'Etat, tant du point de vue financier qu'en termes de santé et de bien-être des individus et d'organisation des services.

C'est dans cet esprit que la présente stratégie vient préciser la vision exprimée dans le programme de législature et fixe 21 objectifs articulés selon les quatre axes suivants :

1. Offrir un cadre de travail propice à l'accomplissement des missions et à la délivrance des prestations
2. Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes et la diversité
3. Permettre à l'administration de s'adapter aux évolutions de la société
4. Attirer et fidéliser des collaborateurs et collaboratrices de qualité

Au vu du nombre et de la diversité des métiers exercés au sein de l'Etat, il n'est ni réaliste ni souhaitable d'appliquer des mesures identiques dans l'ensemble des départements et des services. C'est ainsi que la présente stratégie donne une impulsion vers un changement de culture, crée un cadre de référence commun et fixe des objectifs qui pourront être déclinés au sein des divers métiers et entités.

PRINCIPES



Autonomie

L'administration offre un cadre de travail qui soutient la capacité et le désir d'agir de façon autonome. Le management des équipes favorise une culture d'apprentissage et d'innovation intégrant le droit à l'erreur. Les collaborateurs et collaboratrices ont davantage de souplesse quant à leur lieu de travail et à la gestion de leur temps.

Confiance

L'administration évolue d'une culture de contrôle à une culture basée sur le principe de confiance, qui valorise la compétence, la bienveillance et le sens des responsabilités. La relation entre manager-e et collaborateur-trice se développe dans une confiance réciproque nourrie par un dialogue ouvert.

Collaboration

Chaque entité établit collectivement, chaque fois que cela est possible, des objectifs communs et partagés, inscrits dans le cadre de sa mission. La collaboration et la participation de toutes et de tous permettent ainsi une nouvelle dynamique d'équipe et favorisent la créativité et l'innovation.

Responsabilisation

Les collaborateurs et collaboratrices comprennent comment leur travail et leur rôle s'intègrent dans l'institution et sa mission. Ce faisant, leur contribution renforce leur motivation et leur engagement. La sphère de compétences de chacun-e est reconnue et valorisée et les collaborateur-trice-s contribuent à la définition des processus et à l'organisation du travail.

Résultats

Les membres d'une équipe se concentrent sur l'atteinte des résultats qualitatifs et quantitatifs, mesurés grâce à des indicateurs clairement identifiés, et pas seulement à l'aune des tâches effectuées. Un retour est régulièrement donné aux équipes et aux personnes concernant la qualité et quantité de leur travail, ainsi que leur comportement, dans une optique d'amélioration continue.

AXES STRATÉGIQUES ET OBJECTIFS



1. Offrir un cadre de travail propice à l'accomplissement des missions et à la délivrance des prestations

1.1. Mettre l'autonomie et la confiance au centre de l'organisation du travail

Si l'atteinte des objectifs fait l'objet d'un contrôle, une plus grande latitude est laissée aux collaborateurs et aux collaboratrices dans l'organisation de leur travail, l'amélioration des processus, la recherche de solutions. Dans les services dont les prestations s'y prêtent et où la culture organisationnelle et managériale le permet, la mise en place de mesures telles que les horaires à la confiance ou le télétravail est encouragée.

1.2. Repenser la culture managériale

Les modes de conduite sont repensés, notamment en instaurant une culture plus participative et en renforçant une posture managériale axée sur l'accompagnement et l'animation des équipes. Le feedback est encouragé au sein des équipes en tenant compte également des usagers et usagères des prestations et des partenaires, dans une logique aussi bien verticale que transversale. Cette évolution améliore à la fois le climat de travail et la qualité des prestations.

1.3. Valoriser le rôle des manager·e·s

A l'articulation entre les décisions politiques et le déploiement des politiques publiques, les manager·e·s font le lien entre les décisions du Conseil d'Etat et l'accomplissement des prestations par les collaboratrices et collaborateurs de terrain. En conséquence, leur rôle est valorisé et leur autonomie est encouragée, dans le respect des objectifs fixés dans la présente stratégie. La fonction RH est positionnée en partenaire et soutien des hiérarchies.

1.4. Assouplir les procédures et directives internes

Un processus continu d'adaptation est mis en place, en y associant les collaborateurs et collaboratrices, pour améliorer et alléger les procédures et directives internes. Tout en permettant de rendre compte de l'activité de l'Etat, celles-ci doivent être structurées de manière à renforcer l'efficacité de l'action publique et l'innovation.

1.5. Adapter le cadre légal

Le cadre légal est adapté en cohérence avec la présente stratégie. L'accent est notamment mis sur la conciliation entre vie privée et vie professionnelle, la mobilité professionnelle et l'assouplissement des procédures de résiliation des rapports de service. Ce travail est mené en concertation avec les organisations représentatives du personnel.

1.6. Encourager la créativité et l'émergence de solutions innovantes, issues du terrain

L'Etat favorise la créativité en instaurant une culture d'apprentissage (droit à l'erreur) et en valorisant les approches itératives. Les hiérarchies créent des espaces d'échanges et de dialogue et sont à l'écoute des collaborateurs et collaboratrices de terrain, qui sont le mieux à même de faire des propositions réalistes et adaptées.

1.7. Promouvoir la santé et la sécurité au travail

L'Etat employeur offre un environnement de travail respectueux de la santé et de la sécurité de ses employé-e-s. A cette fin, il détermine sa politique de santé et sécurité au travail. Il fait la promotion de la prévention et prend toutes les mesures techniques, organisationnelles et individuelles utiles pour prévenir les risques professionnels. Dans ce cadre, une politique de gestion des absences est déployée. Elle permet d'investiguer autant les absences pour raisons de santé que celles dont la cause est à rechercher dans les conditions de travail et/ou le résultat d'une perte de motivation. L'Etat offre un soutien psychosocial d'urgence à son personnel en cas d'incident critique survenu sur le lieu de travail.

1.8. Mettre à disposition des collaborateurs et collaboratrices des infrastructures et des outils informatiques adaptés

L'aménagement des locaux, le matériel informatique et les logiciels mis à disposition du personnel répondent à ses besoins et contribuent à la délivrance efficace des prestations. Les moyens techniques permettent de favoriser les nouveaux modes d'organisation du travail, en garantissant la sécurité des données et en réduisant les contraintes.

2. Promouvoir l'égalité entre femmes et hommes et la diversité

2.1. Promouvoir l'égalité et le respect de la diversité

L'Etat promeut activement l'égalité en son sein. Il lutte contre les discriminations liées au sexe, à l'orientation sexuelle, à l'identité de genre, au handicap, à la couleur de peau, à l'origine, à la nationalité ou à la religion.

2.2. Favoriser la conciliation entre vie privée et vie professionnelle

L'Etat de Genève offre la possibilité de travailler à temps partiel, y compris pour les cadres supérieur-e-s et les fonctions d'encadrement. Une souplesse est laissée par rapport au lieu et à l'organisation du temps de travail.

2.3. Atteindre une représentation équilibrée des femmes et des hommes à tous les échelons de l'administration

L'Etat de Genève favorise une représentation équilibrée des femmes et des hommes à tous les niveaux hiérarchiques, en favorisant les candidatures du sexe sous-représenté dans l'entité concernée à l'engagement. En particulier, il encourage la nomination de femmes aux postes de cadres supérieur-e-s et dans les fonctions d'encadrement.

2.4. Offrir un environnement de travail inclusif et exempt de harcèlement et de discrimination

L'Etat de Genève s'attache à offrir un climat éthique au travail et applique une tolérance zéro vis-à-vis de tout comportement harcelant ou discriminant. Le harcèlement sexuel et les discriminations à raison de l'orientation sexuelle ou de l'identité de genre sont en particulier combattus. L'ensemble du personnel de l'Etat suit une formation obligatoire à ce sujet.

3. Permettre à l'administration de s'adapter aux évolutions de la société

3.1. Identifier les compétences présentes au sein de l'Etat

Les multiples compétences des collaborateurs et collaboratrices de l'administration sont connues et reconnues. Elles peuvent être mobilisées au besoin dans un esprit de transversalité et de mobilité interne. Cette connaissance des compétences internes est mise à profit dans le cadre de la gestion de la relève, notamment en identifiant et en formant les personnes présentant des aptitudes à occuper des fonctions d'encadrement. Une distinction est faite entre les compétences d'expertise et de management.

3.2. Développer l'employabilité et les compétences des collaborateurs et collaboratrices via des formations ciblées

Les collaborateurs et collaboratrices sont orienté-e-s par leur hiérarchie vers des formations pertinentes tant pour leur développement professionnel propre que pour les besoins de leur service. L'Etat dispose d'une offre de formation variée, permettant d'une part de développer les compétences nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques, et d'autre part d'accompagner les personnes de manière plus individualisée et de promouvoir leur employabilité. Dans ce cadre, le partage d'expérience, d'expertise et de connaissance est encouragé.

3.3. Mettre l'accent sur la gestion de carrière et favoriser la mobilité interne

Les ressources humaines soutiennent les collaborateurs et collaboratrices dans la gestion de leur parcours professionnel et le développement de leurs compétences, avec le concours des hiérarchies. L'Etat maintient ainsi son attractivité en tant qu'employeur, en offrant des possibilités de mobilité et de progression internes, et il capitalise sur les compétences présentes en son sein.

3.4. Intégrer l'importance croissante du numérique

La conduite du changement en matière de numérique constitue un enjeu important pour l'Etat, qui en anticipe l'impact sur l'évolution des métiers au sein de l'administration. L'Etat tient compte de l'importante croissance du numérique et adapte le suivi RH, la formation et le recrutement.

3.5. Favoriser l'innovation et la transformation

Les capacités collectives et individuelles à l'innovation et à la transformation de l'action publique sont valorisées et développées. Cela passe tant par des actions de formation individuelle et collective que par la stimulation de l'expérimentation et la culture de l'évaluation au sein de l'administration.

4. Attirer et fidéliser des collaborateurs et collaboratrices de qualité

4.1. Mener une politique salariale moderne, égalitaire et équitable

L'Etat se dote d'un système d'évaluation et de rémunération équitable et transparent, à même de prévenir toute discrimination salariale directe ou indirecte entre les femmes et les hommes. La politique salariale, véritable outil au service de la gestion des ressources humaines, prend en compte les nouvelles compétences requises et les nouveaux métiers et assure l'attractivité de l'Etat employeur en adéquation avec le marché du travail.

4.2. Offrir une prévoyance professionnelle fiable

L'Etat veille à garantir une prévoyance professionnelle fiable à ses collaborateurs et collaboratrices.

4.3. Jouer un rôle exemplaire en matière de formation et d'insertion professionnelle

L'Etat favorise l'insertion des jeunes dans le monde professionnel en offrant des places d'apprentissage. Il annonce les postes vacants prioritairement à l'Office cantonal de l'emploi et met des stages de réinsertion à disposition des bénéficiaires de l'Hospice général.

4.4. Privilégier le dialogue social et la concertation avec les organisations représentatives du personnel

Les organisations représentatives du personnel sont consultées avant toute modification légale ou réglementaire relative au statut ou au traitement du personnel. Des instances sont prévues pour entretenir un dialogue régulier entre le Conseil d'Etat et les organisations.