

Proposition présentée par les députés :

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

Date de dépôt : 20 juin 2017

Proposition de motion

Rénovons l'administration ! (Vol. 1 – Une gestion des ressources humaines basée sur la confiance)

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 dominent 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 désresponsabilisation 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.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le présent projet de motion est la locomotive d'un train de propositions et de mesures visant à initier une réforme de la gestion de la fonction publique, intitulée « Rénovons l'administration ! ». Ce premier volet consacré à la culture de la confiance sera suivi d'autres propositions, notamment quant à la problématique de la gestion des compétences à moyen et long terme, la formation continue du personnel et la mobilité interne devant s'inscrire toutes deux dans le cadre d'une planification visant à anticiper les besoins de l'Etat.

A croire le site internet de l'Etat de Genève (ge.ch/etat-employeur), le canton dispose d'une politique moderne et dynamique de gestion des ressources humaines visant à « encourager l'initiative et la créativité des personnes, en leur reconnaissant le droit à l'erreur » et à « promouvoir l'allègement de l'administration, la flexibilité, la simplicité des procédures, sans toujours tenter de prévoir l'exception ». En somme, « 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 ».

En pratique, la réalité est tout autre. Force est de constater en effet que l'administration est loin du compte en matière de gestion des ressources humaines, là même où des entreprises publiques, y compris à Genève, ont consenti dans un passé récent des efforts louables et, semble-t-il, fructueux. On pense notamment aux SIG, qui ont abandonné leurs archaïsmes au profit d'une nouvelle gestion, fondée sur trois piliers : la confiance a priori, la responsabilité et l'autonomie. Ce nouveau concept, baptisé « EquiLibre », permet aux collaborateurs qui le désirent (aujourd'hui plus de la moitié de ceux du site du Lignon) de devenir responsables de l'organisation de leurs tâches, de travailler à distance depuis leur domicile ou d'être présents au bureau selon des horaires très libres. La liberté acquise s'accompagne en contrepartie pour le salarié d'un surplus de responsabilité. Il ne lui suffit plus de pointer aux heures d'arrivée et de départ imposées. Désormais, il est amené à organiser son travail afin d'atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs qu'il a acceptés d'entente avec son supérieur, celui-ci restant à disposition en soutien.

Mais revenons à l'administration centrale cantonale. Ces dernières années, l'inflation législative, qui génère de multiples contraintes pour les citoyens et les entreprises, s'est étendue à l'administration. En effet, les pratiques administratives font l'objet d'un nombre croissant de directives, toujours plus longues, denses et compliquées. Cette évolution préoccupante a pour corollaire une forte réduction de la marge de manœuvre et de la liberté d'appréciation des fonctionnaires dans l'accomplissement de leur travail et se traduit, au final, par une déresponsabilisation des collaborateurs.

Les causes de ce phénomène sont multiples : difficulté de notre société à accepter que toute activité comporte un « risque », volonté d'identifier à tout prix un responsable, voire un coupable, exposition médiatique accrue en particulier pour les cadres, réduction du risque politique, etc.

Si l'on contraint l'employé à se référer à une directive pour toute action à entreprendre, aussi simple soit-elle, il n'y a en théorie plus d'erreur possible. Cette mécanique, cette culture du « pas de risque, pas d'erreur, pas de responsabilité », étouffe dans l'œuf toute créativité ou prise d'initiative. Elle rend les processus plus longs et bureaucratiques. Le fonctionnaire se trouve asphyxié par un système qui n'exploite pas pleinement son potentiel et ne reconnaît pas la valeur du travail accompli dans l'intérêt public. Au final, sa motivation baisse.

En résumé, une culture de la peur, dans laquelle l'erreur ne doit pas exister, a remplacé celle de la confiance : chaque niveau hiérarchique produit un maximum de directives pour se couvrir vis-à-vis du niveau supérieur ou des services chargés du contrôle. Pour le citoyen, ce système aboutit à des procédures toujours plus longues et plus complexes, à une administration moins disponible et plus rigide, autrement dit, excessivement « bureaucratique ».

Par ailleurs, cette obsession sur les moyens d'accomplir une mission plutôt que sur les objectifs et les résultats a pour effet que les tâches administratives, de coordination et d'accompagnement ont, elles aussi, pris une ampleur sans précédent et occupent dorénavant une part non négligeable du temps de travail hebdomadaire des fonctionnaires. Tous les domaines sont touchés, du juridique à l'enseignement, du médical au sécuritaire.

Les fonctionnaires s'en plaignent légitimement : ils sont d'ailleurs les mieux placés pour constater au quotidien qu'ils passent parfois plus de temps à rédiger des rapports et à remplir des formulaires qu'à accomplir leur mission première, le service (du) public.

De plus en plus de postes sont créés pour « coordonner » (comprendre : contrôler) les autres fonctionnaires, alors qu'il manque parfois de ressources

au « front ». C'est une forme de cercle vicieux, puisque pour se protéger, les fonctionnaires devront à leur tour multiplier les rapports et pouvoir certifier avoir suivi à la lettre une directive.

Il est vrai que ce problème ne se limite pas au secteur public, même s'il y est particulièrement étendu. Plusieurs recherches académiques démontrent que l'un des principaux risques humains dans le domaine des services est lié à l'industrialisation des processus et du contrôle dans les entreprises, générant un désinvestissement progressif des employés et, fréquemment aussi, des risques pour leur santé psychique¹.

Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, le temps est venu pour l'Etat de Genève d'élaborer une véritable politique de gestion des ressources humaines, basée sur la confiance et la responsabilité ainsi que sur les objectifs et les résultats.

Dans chaque département, il faut donc substituer à la culture des directives, des contrôles et de la peur de l'erreur une culture de la liberté, de la confiance, du leadership et de la communication, propre à favoriser l'élaboration, par le dialogue, d'objectifs clairs et partagés par le chef et son collaborateur, le développement d'un climat général favorable au dialogue et à la critique, la responsabilisation de chaque collaborateur, l'esprit d'initiative, le droit à l'erreur ainsi que la souplesse de l'organisation et des collaborateurs.

On ne voit guère comment parvenir à mettre en œuvre une politique des ressources humaines ambitieuse et novatrice sans réduire, à tous les niveaux, le poids des tâches administratives dans le temps de travail des fonctionnaires. La suppression des rapports, formulaires et autres procès-verbaux à vocation strictement interne et sans impact sur les prestations à la population doit évidemment être préférée au transfert pur et simple de ces charges vers de nouveaux postes administratifs, une solution de facilité onéreuse pour dégager à court terme des moyens pour le front, mais qui ne traite pas le mal à la racine.

D'une manière générale, les ressources ainsi libérées devraient être allouées en priorité aux missions premières de l'Etat, à savoir aux prestations

¹ Lire en particulier les études d'Emmanuel Fragnière et Nathalie Junod, de la Haute école de gestion de Genève (HEG), comme « The emergent evolution of human risks in service companies due to "control industrialization": an empirical research », *The Capco Institute Journal of Financial Transformation* 2010/30, pp. 169-177, ou encore de Pedro Miguel Moreira, sous la direction des auteurs précités, « La lourdeur des processus d'affaires et leurs impacts sur le capital humain », mémoire de Master, 2012.

à la population, et permettre une réduction des charges de fonctionnement. Un rééquilibrage des moyens devrait être opéré entre les strates administratives liées à l'accompagnement, à l'organisation interne et surtout au contrôle des autres fonctionnaires, qui ont connu une forte croissance ces dernières années, et les services chargés du traitement des dossiers et des prestations à la population, qui manquent parfois de moyens.

Il va sans dire que, dans un modèle rénové de gestion de la fonction publique, le contrôle du travail des fonctionnaires ne doit pas être concomitant et permanent, mais intervenir a posteriori. Sous le signe de la confiance, une marge de manœuvre est nécessaire à la réalisation d'un travail efficace et de qualité. Il est légitime de limiter le risque, mais illusoire de vouloir l'éradiquer.

Quant à l'explosion du nombre de directives et leur complexification ces dernières années, elles constituent un phénomène d'une telle ampleur qu'il est impératif de mettre rapidement sur pied un plan d'action visant à la suppression de toutes les directives n'étant pas indispensables à l'accomplissement des missions essentielles de l'Etat dans l'intérêt de la population. Aussi le Conseil d'Etat est-il invité à charger le collège des secrétaires généraux de réaliser d'élaborer un tel plan d'ici à la fin de la législature.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil à la présente proposition de motion.