COUR DES COMPTES

RAPPORT N°109

SEPTEMBRE 2016

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

OFFICE CANTONAL DE LA DÉTENTION

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, **l'efficacité** et **l'efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes:

- L'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- Les institutions cantonales de droit public ;
- Les entités subventionnées ;
- Les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- Le secrétariat général du Grand Conseil ;
- L'administration du pouvoir judiciaire ;
- Les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics:** ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.
Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
http://www.cdc-ge.ch/

SYNTHÈSE

La Cour des comptes procède régulièrement à des audits dans le domaine des ressources humaines (RH), dont la gestion est un thème important dans les administrations publiques, du fait des risques qu'elle comporte. Ceux-ci peuvent être financiers eu égard aux coûts — par exemple lors de recrutements inadéquats — opérationnels selon la qualité des prestations et de la motivation des collaborateurs, voire d'image.

La Cour a décidé de réaliser un audit de légalité et de gestion concernant les RH au sein de l'office cantonal de la détention (OCD), en réponse à la demande d'analyse en la matière du conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (DSE) ainsi qu'à plusieurs communications citoyennes évoquant de possibles dysfonctionnements.

L'analyse a porté sur la gestion des ressources humaines de l'OCD ainsi que sur les conditions contractuelles de l'externalisation de la prestation de convoyage et de surveillance des détenus.

Il convient de garder présent à l'esprit le contexte particulier du domaine pénitentiaire, cette sphère d'activité étatique ayant dû faire face à de nombreux défis dans le cadre de la planification des établissements (ouverture de Curabilis, extension de la Brenaz, etc.). Par ailleurs, elle a connu plusieurs réorganisations et les démissions successives de deux directeurs généraux en 2013 et en 2014, ainsi que le départ de plusieurs cadres ; en outre, un projet de loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire a été déposé le 30 avril 2015 auprès du Grand Conseil (PL 11661). Il a notamment pour objectif « *de créer un statut unique et spécifique – en d'autres termes dérogeant au statut prévalant pour le personnel de l'administration cantonale – pour tout le personnel pénitentiaire.* »

Ceci exposé, la Cour a constaté des améliorations possibles sur plusieurs points, dans les principaux domaines suivants :

Le calendrier des **mesures de planification et de contrôle en vue de l'engagement de personnel** doit être revu afin d'assurer l'efficacité de l'autorisation préalable en la matière et le contrôle des engagements proprement dits.

En matière de **fin des rapports de service**, les rôles, responsabilités et les délais à respecter par les différents acteurs ne sont pas définis de manière précise. La Cour a ainsi relevé un cas pour lequel la résiliation des rapports de service n'a été prononcée que dix mois après que la décision de se séparer du collaborateur a été prise.

La **mobilité interne** se trouve fortement freinée par la coexistence de deux statuts du personnel pour les agents de détention. Ceci engendre des difficultés opérationnelles puisque les agents de détention les plus expérimentés – au bénéfice d'un statut — travaillent à Champ-Dollon alors que la moitié des agents de détention de la Brenaz et de Curabilis – engagés sous un autre statut — sont en début de carrière, n'ayant pas encore obtenu le brevet fédéral d'agent de détention.

La Cour observe que les actions à mener et les acteurs concernés par le **traitement des sanctions disciplinaires** doivent être précisés afin d'améliorer la capacité du département à traiter les cas de manquements du personnel dans des délais convenables. Il a été relevé deux cas pour lesquels les manquements n'avaient pas été traités en matière disciplinaire et un cas pour lequel l'avertissement avait été prononcé 9 mois après les faits.

Le **concept de formation** cantonale initiale des agents de détention comprend des objectifs pédagogiques trop abstraits ainsi que des doublons potentiels avec la formation de base délivrée à Fribourg en vue de l'obtention du brevet fédéral d'agent de détention.

La formation continue des agents privés chargés du **convoyage** doit être mieux encadrée et le suivi des prestations mieux réglé par le contrat liant le prestataire à l'État. De surcroît, la convention ne traite pas suffisamment des possibilités de vérification par l'État de la qualité des prestations délivrées par le prestataire.

La direction des RH de l'OCD n'est pas encore en mesure de répondre à ses objectifs initiaux, **en matière de politique RH transversale**, par exemple pour la supervision et la délivrance de conseils aux établissements et services de l'OCD.

Au vu de ce qui précède, la Cour a émis **16** recommandations visant à améliorer le système de contrôle interne en place, la formation des agents de détention, la conduite du changement ainsi que les outils à disposition de l'administration cantonale en matière de positionnement et d'évaluation des fonctions.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le DSE à remplir le « tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Les **16** recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées 7
1. CADRE ET CONTEXTE 8
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT 10
3. CONTEXTE GÉNÉRAL 12
3.1. Présentation de l'OCD 12
3.1.1. Missions de l'OCD 12
3.1.2. Organigramme de l'OCD 13
3.1.3. Effectifs de l'OCD 16
3.1.4. Les ressources humaines de l'OCD 16
3.2. Définitions et missions en matière de gestion des ressources humaines 18
3.2.1. Les quatre rôles fondamentaux et processus clés en matière de ressources humaines 18
3.2.2. Recrutement, intégration et fin des rapports de service 19
3.2.3. Gestion des carrières, mobilité et promotion 19
3.2.4. Développement des compétences et formation 20
3.2.5. Positionnement et évaluation des fonctions 20
3.3. Bases légales pertinentes pour les RH 21
3.3.1. Organisation légale et réglementaire des ressources humaines 21
3.3.2. Bases légales et réglementaires applicables à l'OCD en matière de gestion du personnel 21
3.4. Principaux acteurs intervenant dans les RH 23
3.4.1. L'Office du personnel de l'État (OPE) 23
3.4.2. Les ressources humaines départementales 23
3.4.3. La hiérarchie au sein des départements 24
3.4.4. La commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions (CREMEF) 24
4. ANALYSE 25
4.1. Recrutement et intégration 25
4.1.1. Contexte 25
4.1.2. Constats 27
4.1.3. Risques découlant des constats 28
4.1.4. Recommandations 29
4.1.5. Observations de l'audité 30
4.2. Fin des rapports de service 31
4.2.1. Contexte 31
4.2.2. Constats 32
4.2.3. Risques découlant des constats 33
4.2.4. Recommandations 34
4.2.5. Observations de l'audité 34
4.3. Gestion des carrières, mobilité, promotion et changement d'affectation 35
4.3.1. Contexte 35
4.3.2. Constats 37
4.3.3. Risques découlant des constats 39
4.3.4. Recommandations 39
4.3.5. Observations de l'audité 40
4.4. Développement des compétences 41
4.4.1. Contexte 41
4.4.2. Constats 43
4.4.3. Risques découlant des constats 44
4.4.4. Recommandations 45
4.4.5. Observations de l'audité 46
4.5. Positionnement et évaluation des fonctions 47
4.5.1. Contexte 47
4.5.2. Constats 48
4.5.3. Risques découlant des constats 49
4.5.4. Recommandations 50
4.5.5. Observations de l'audité 50

4.6. Conditions contractuelles de l'externalisation du convoyage en matière de ressources humaines ...51
4.6.1. Contexte ...51
4.6.2. Constats ...52
4.6.3. Risques découlant des constats ...52
4.6.4. Recommandations ...53
4.6.5. Observations de l'audité ...53
4.7. Organisation et relations de travail ...54
4.7.1. Contexte ...54
4.7.2. Constats ...55
4.7.3. Risques découlant des constats ...56
4.7.4. Recommandations ...56
4.7.5. Observations de l'audité ...57
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS ...58
7. DIVERS ...64
7.1. Glossaire des risques ...64
7.2. Remerciements ...66

Liste des principales abréviations utilisées

ASP	Assistant de sécurité publique
BSA	Brigade de sécurité des audiences
CLDPJ	Conférence latine des chefs de départements de justice et police
CP	Caisse de prévoyance des fonctionnaires de la police et de la prison
CPEG	Caisse de prévoyance de l'État de Genève
CSFPP	Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire
DDRH	Direction départementale des ressources humaines
DSE	Département de la sécurité et de l'économie
EEDP	Entretien d'évaluation et de développement du personnel
EEDM	Entretien d'évaluation et de développement des managers
ETP	Équivalent temps plein
LOPP	Loi sur l'organisation et le personnel de la prison
LPAC	Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
LTrait	Loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers
OCD	Office cantonal de la détention
OPE	Office du personnel de l'État de Genève
RComEF	Règlement instituant une commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions
RH	Ressources humaines
ROPP	Règlement sur l'organisation et le personnel de la prison
RPAC	Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux
RTrait	Règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'État, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers
SAPEM	Service d'application des peines et mesures
SPI	Service de probation et d'insertion

1. CADRE ET CONTEXTE

La Cour des comptes a identifié le domaine des ressources humaines (RH) comme étant un thème d'audit important au sein de diverses administrations publiques[1]. D'une manière générale, la gestion des ressources humaines présente de véritables risques, tels qu'en matière de recrutement et de formation.

Le 25 septembre 2015, le conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie (DSE) a saisi la Cour des comptes d'une demande d'analyse de la gestion des ressources humaines au sein de l'office cantonal de détention (OCD), portant prioritairement sur les points suivants :

- *« Évaluation du service RH en matière RH et de structure (ressources et processus) ;*
- *Évaluation du secteur administration du personnel (processus RH : OPE – DRH DSE – RH OCD) ;*
- *Évaluation du secteur formation (concepts – ressources) ;*
- *Évaluation de la relation transverse entre OPE – DRH DSE et RH OCD en lien avec les évaluations de fonction et globalement les processus administratifs (fiche de conformité, reconsidérations, CREMEF, etc.) ».*

De plus, la Cour a reçu une communication citoyenne évoquant des dysfonctionnements en matière de recrutement et de formation des agents de détention. D'autre part, la Cour a reçu une deuxième communication citoyenne portant sur les conditions de l'externalisation de la prestation de convoyage.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 38 al.1 de la loi sur la surveillance de l'État – LSurv, D 1 09).

Ainsi, par lettre du 15 octobre 2015 adressée au conseiller d'État en charge du DSE, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de légalité et de gestion du service des ressources humaines de l'OCD.

Cet audit a pour objectif d'analyser la gestion des ressources humaines de l'OCD par l'examen des processus clés suivants :

- recrutement, intégration et fin des rapports de service ;
- gestion des carrières, mobilité et promotion ;
- développement des compétences ;
- positionnement et évaluation des fonctions.

De plus, la Cour a analysé les conditions contractuelles de l'externalisation de la prestation de convoyage et de surveillance des détenus en matière de gestion des ressources humaines.

La Cour a décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- le processus de gestion de la paie ;
- le processus de santé et sécurité au travail ;
- l'audit informatique des applications liées aux ressources humaines (notamment le système d'information des ressources humaines – SIRH).

[1] La Cour a ainsi procédé à plusieurs analyses au sein de l'État, de la Ville de Genève ou des communes de Carouge, Chêne-Bougeries et Versoix qui ont toutes donné lieu à des rapports publics (rapports n° 26, 27, 28, 44, 67, 68 et 91), librement disponibles sur le site www.cdc-ge.ch.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. La Cour n'a pas identifié de rapport traitant des thématiques susmentionnées au sein de l'OCD.

En outre, conformément à son souhait de contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle actuellement à l'œuvre à l'État de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles du Service d'audit interne cantonal et a informé ce dernier de sa mission.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT

La Cour a conduit cet audit entre les mois de novembre 2015 et juillet 2016 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés, notamment avec :

- le directeur général de l'office cantonal de la détention (OCD) ;
- le chef de service des ressources humaines de l'OCD ;
- des collaborateurs du service des ressources humaines de l'OCD ;
- des directions d'établissements, du service d'application des peines et mesures (SAPEM) et du service de probation et d'insertion (SPI) ;
- le directeur général de l'office du personnel de l'État (OPE) et la cheffe du service ressources humaines de l'OPE ;
- la directrice de la direction des ressources humaines (DDRH) du département de la sécurité et de l'économie (DSE) et une collaboratrice de la DDRH ;
- le président de la commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions (CREMEF).

Dans le cadre de ses analyses, la Cour a également vérifié, en procédant par échantillonnage, la bonne mise en œuvre des contrôles-clés des principaux processus de ressources humaines :

- recrutement, intégration et fin des rapports de service ;
- gestion des carrières, mobilité et promotion ;
- développement des compétences ;
- positionnement et évaluation des fonctions.

Les échantillons portent sur une période allant du 1er janvier 2013 au 30 novembre 2015.

Par ailleurs, la Cour a mandaté, dans le cadre des processus précités, un expert externe afin d'évaluer :

- le programme de formation de base de l'école genevoise des agents de détention ;
- les conditions contractuelles de l'externalisation de la prestation de convoyage et surveillance des détenus en matière de gestion RH.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du principe de proportionnalité.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1ère phase: Planification
Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2ème phase: Préparation de l'audit
Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3ème phase: Récolte d'informations
Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4ème phase: Vérification et analyse de l'information
Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5ème phase: Proposition de recommandations
Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6ème phase: Rédaction du rapport
Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7ème phase: Validation du rapport
Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. Présentation de l'OCD[2]

3.1.1. Missions de l'OCD

L'OCD est rattaché au DSE et a pour missions :

- de contribuer au maintien de la protection de la collectivité publique, de favoriser la réinsertion des personnes condamnées, et de favoriser le retour dans leur pays des personnes sans statut légal en Suisse ;
- de mettre en œuvre et d'appliquer la politique pénitentiaire, notamment concernant la détention et les mesures d'encadrement décidées par les autorités cantonales, respectivement fédérales et concordataires ;
- d'exécuter les décisions et les jugements des autorités judiciaires et administratives compétentes ;
- d'assurer l'exécution de la détention avant jugement des personnes adultes et jeunes adultes sur réquisition des autorités judiciaires ;
- d'assurer l'exécution des peines et des mesures prononcées à l'encontre des personnes adultes et jeunes adultes par les autorités judiciaires dont l'exécution lui est déléguée ;
- d'assurer l'exécution des mesures de contrainte, la détention provisoire ou pour des motifs de sûreté des personnes mineures sur réquisition des autorités pénales, d'assurer les mesures d'observation et de protection édictées par les mêmes autorités ; il en est de même de l'exécution des peines et de mesures ;
- d'assurer, en collaboration avec l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), l'exécution de la détention administrative découlant de la législation sur les étrangers et sur l'asile prononcée par les autorités judiciaires compétentes.

De plus, l'OCD est responsable des tâches régaliennes de privation de liberté tant pour les personnes majeures que mineures, notamment pour :

- la détention avant jugement ;
- l'exécution des jugements (peines et mesures) ;
- la détention pour l'exécution des peines et mesures ;
- le suivi social avant jugement, en prison, la réinsertion et le suivi post carcéral.

L'OCD comprend en outre les établissements pénitentiaires suivants :

- établissement fermé de Champ-Dollon ;
- établissement fermé de La Brenaz ;
- établissement fermé de Curabilis ;
- centre éducatif de détention et d'observation de la Clairière ;
- établissement fermé de Favra ;
- établissement ouvert de Montfleury ;
- établissement ouvert du Vallon ;
- établissement ouvert de Villars.

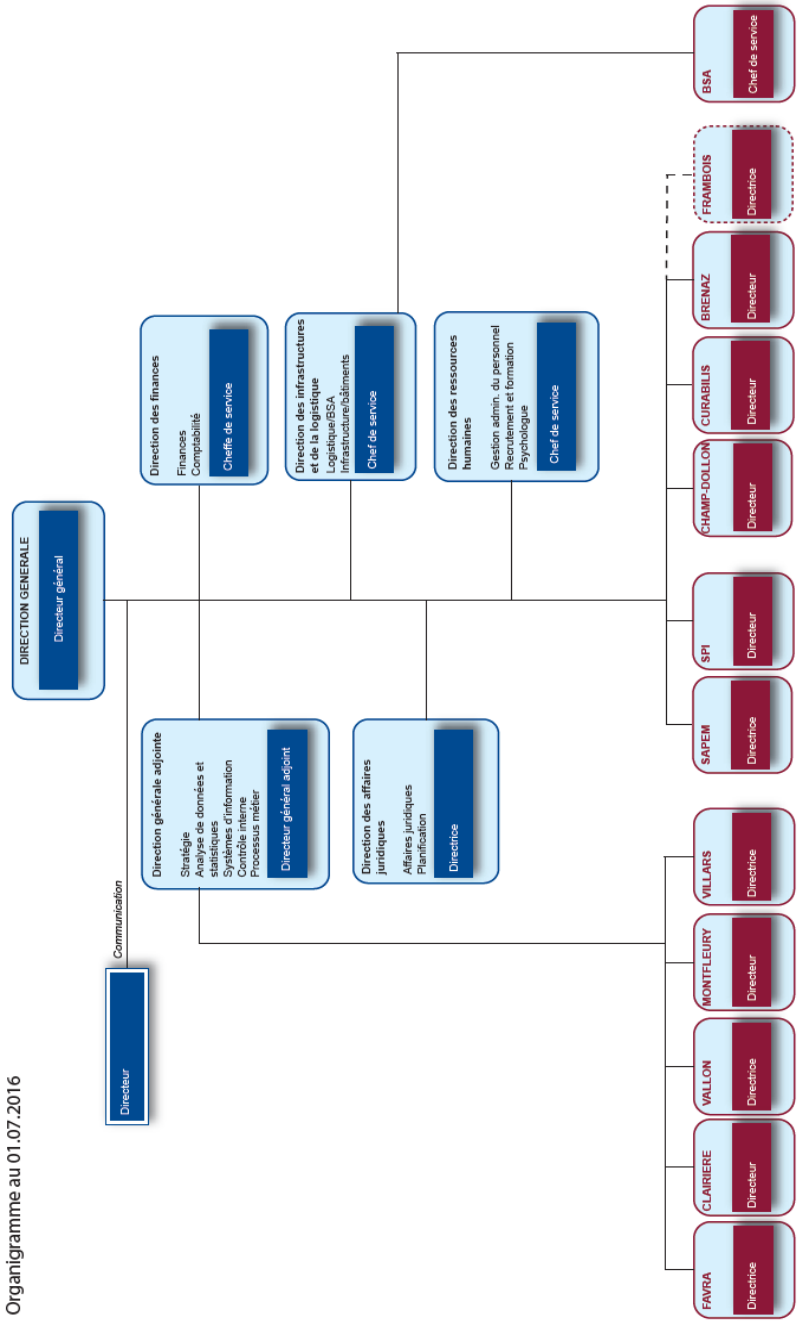
[2] Source : http://www.ge.ch/dgocd/

3.1.2. Organigramme de l'OCD

Organigramme complet de l'OCD :

L'OCD inclut :

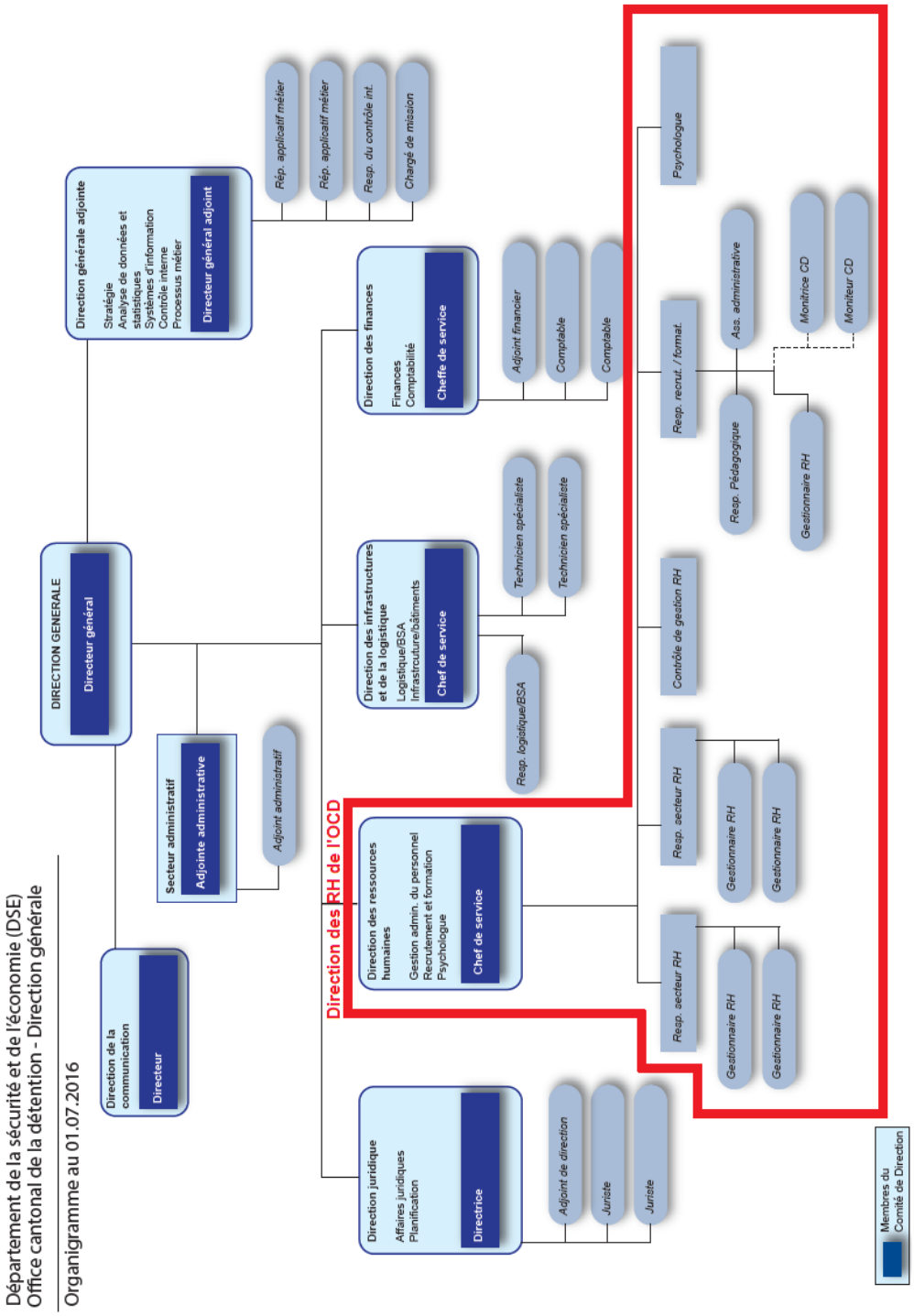
- une direction générale ;
- deux services : le SAPEM et le SPI ;
- cinq établissements fermés (Champ-Dollon, Curabilis, Brenaz, Clairière, Favra). L'établissement de Frambois est un établissement concordataire situé sur le territoire genevois, mais subordonné à la Fondation romande de détention LMC ;
- trois établissements ouverts (Vallon, Montfleury, Villars) ;
- et depuis le 1er avril 2016, la brigade de sécurité des audiences (BSA - anciennement service de détachement de convoyage et de surveillance DCS).



Organigramme de la direction générale de l'OCD :

La direction générale de l'OCD comprend 29.10 ETP (juin 2016). Elle regroupe des directions suivantes : direction générale adjointe, communication, juridique, ressources humaines, infrastructures et logistique, et finance.

La direction des ressources humaines de l'OCD est encadrée en rouge dans l'organigramme ci-dessous.


Département de la sécurité et de l'économie (DSE)
Office cantonal de la détention - Direction générale
Organigramme au 01.07.2016
DIRECTION GENERALE
Directeur général
Direction de la communication
Directeur
Secteur administratif
Adjointe administrative
Adjoint administratif
Direction générale adjointe
Stratégie
Analyse de données et statistiques
Systèmes d'information
Contrôle interne
Processus métier
Directeur général adjoint
Rép. applicatif métier
Rép. applicatif métier
Resp. du contrôle int.
Chargé de mission
Direction des finances
Finances
Comptabilité
Cheffe de service
Adjoint financier
Comptable
Comptable
Direction des infrastructures et de la logistique
Logistique/BSA
Infrastructure/bâtiments
Chef de service
Technicien spécialiste
Technicien spécialiste
Resp. logistique/BSA
Direction des RH de l'OCD
Direction des ressources humaines
Gestion admin. du personnel
Recrutement et formation
Psychologue
Chef de service
Direction juridique
Affaires juridiques
Planification
Directrice
Adjoint de direction
Juriste
Juriste
Psychologue
Resp. recrut. / format.
Ass. administrative
Moniteur CD
Moniteur CD
Resp. Pédagogique
Gestionnaire RH
Contrôle de gestion RH
Resp. secteur RH
Gestionnaire RH
Gestionnaire RH
Resp. secteur RH
Gestionnaire RH
Gestionnaire RH
Membres du Comité de Direction

3.1.3. Effectifs de l'OCD

Le tableau ci-dessous présente les effectifs à fin mai 2016 et la planification prévue à fin décembre 2016 :

En nombre d'ETP	Effectifs réels Mai 2016	Planification Décembre 2016
Direction générale	29.10	34.10
Centre de formation des agents de détention[3]	19.00	32.00
Champ-Dollon	322.90	323.90
Curabilis	75.90	91.90
Brenaz	118.00	122.00
Clairière	39.05	58.70
Favra	20.00	22.00
Montfleury	12.20	12.40
Vallon	10.10	10.10
Villars	11.00	11.00
Service de probation et d'insertion (SPI)	59.80	62.55
Service d'application des peines et mesures (SAPEM)	22.80	23.10
Brigade de sécurité des audiences (BSA)	60.80	67.80
Total	**800.65**	**871.55**

Source : tableau effectif Planiposte à fin mai 2016

L'OCD, créé en 2012 en remplacement de l'office pénitentiaire, se développe fortement afin de concrétiser la planification 2012-2022 adoptée par le Conseil d'État le 14 novembre 2012[4]. Le taux de croissance annuel moyen est de 13 %. Il s'explique notamment par l'extension de la Brenaz et l'ouverture progressive de Curabilis, qui a nécessité le recrutement de nombreux agents de détention.

Le tableau ci-après montre l'évolution annuelle des effectifs depuis 2012 :

	2012	2013	2014	2015	Planifié 2016
ETP en fin d'année	538	625	682	742	872
Variation annuelle	N/A	16.2%	9.1%	8.8%	17.5%

Source : effectifs détaillés du bilan social de l'État de Genève pour la période 2012-2015

3.1.4. Les ressources humaines de l'OCD

La direction des RH de l'OCD a été créée au cours de l'année 2013.

La direction est divisée en quatre secteurs supervisés par un chef de service :

- l'administration du personnel a notamment pour mission le conseil et le soutien à la ligne hiérarchique dans tous les domaines RH (management, gestion du changement, organisation du travail, gestion des conflits, contentieux, évaluations de postes, etc.). Elle contribue à l'établissement et au suivi du budget du personnel et analyse les moyens nécessaires pour assurer les prestations. Elle est composée de deux unités avec chacun un responsable et deux gestionnaires :
    - la première unité s'occupe des collaborateurs de Champ-Dollon, de la Brenaz, de Curabilis et de la Clairière ;

[3] L'effectif mentionné correspond aux stagiaires agents de détention.
[4] Source : https://www.ge.ch/conseil_etat/2009-2013/communiques/doc/20121123-annexe1.pdf

  - la deuxième unité s'occupe des collaborateurs des deux services de l'OCD (SPI et SAPEM), des plus petits établissements et de la direction générale.

- le recrutement et la formation, composé de quatre collaborateurs et de deux moniteurs, agents de détention détachés de Champ-Dollon. Le rôle de ce secteur est d'assurer l'engagement, la formation et l'affectation future des nouveaux agents de détentions (50 à 80 agents par année ces dernières années).

- le contrôle de gestion RH, dont le poste a été ouvert en cours d'audit, a pour but d'effectuer le suivi du budget lié aux charges du personnel ainsi que d'élaborer et de mettre à disposition des indicateurs de pilotage de la fonction RH sur la base d'une analyse permanente des besoins, en collaboration avec les responsables de secteur RH, la direction des finances et le contrôle interne.

- la psychologue du personnel.

3.2. Définitions et missions en matière de gestion des ressources humaines

De manière générale, la gestion RH désigne l'ensemble des moyens mis en œuvre pour :

- garantir en permanence à une entité une adéquation entre ses ressources et ses besoins de personnel, sur le plan quantitatif comme qualitatif ;
- mobiliser et développer des ressources humaines pour une plus grande efficacité et efficience, en soutien de la stratégie d'une organisation ;
- gérer la partie administrative des ressources humaines (paie, certificats de salaire, assurances sociales, etc.).

3.2.1. Les quatre rôles fondamentaux et processus clés en matière de ressources humaines

Le rôle de la fonction des ressources humaines s'articule autour de quatre axes principaux[5], qui correspondent aux missions principales des ressources humaines au sein d'une organisation :

- **les prestations de service de la fonction RH** : sur la base des effectifs et de la gestion de l'information à disposition de la fonction RH, il s'agit d'apprécier comment elle *« travaille à améliorer de façon continue la partie de son activité qui s'apparente à des prestations de service, du point de vue des coûts, de la qualité du service rendu et de son efficacité opérationnelle ».*

- **la gestion stratégique des ressources humaines** : il s'agit d'apprécier *« en quoi les politiques et les pratiques RH créent des conditions favorables au déploiement de la stratégie y compris sur le plan de la maîtrise des coûts salariaux ».*

- **la gestion de la conduite du changement** : il s'agit d'apprécier *« la manière dont l'organisation prépare et conduit les actions de changement nécessaire en obtenant l'adhésion et l'implication de l'ensemble du personnel. La fonction RH n'est pas nécessairement le pilote du changement, mais doit mettre à disposition des ressources et assurer la cohérence ».*

- **la gestion mobilisatrice des personnes** : il s'agit d'apprécier *« la manière dont la motivation et l'implication du personnel sont soutenues et améliorées pour faciliter le déploiement de la stratégie par la participation, la responsabilisation, la fixation d'objectifs et la reconnaissance financière et non financière ».*

[5] Voir notamment le « Manuel d'audit du management des ressources humaines », Alain Meignant, Éditions Liaisons, Rueil-Malmaison, 2009, ainsi que les travaux de Dave Ulrich, cofondateur de RBL, un cabinet américain de conseil en gestion des ressources humaines et en leadership. Ce dernier est l'auteur de plusieurs ouvrages dont le plus diffusé au sein des entreprises est Human Resource Champions : The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results, Harvard Business School Press, Boston, 1996.

Dans ce cadre, les principaux processus gérés par les ressources humaines sont :

- le recrutement, l'intégration et la fin des rapports de service ;
- la gestion des carrières, la mobilité et la promotion ;
- le développement des compétences et la formation ;
- le positionnement et l'évaluation des fonctions.

3.2.2. Recrutement, intégration et fin des rapports de service

Recrutement et intégration du candidat

Le processus de recrutement vise à assurer l'adéquation entre la personne recrutée et les besoins, présents et futurs, d'une organisation. Ceci se traduit par une évaluation des compétences dans le respect des bonnes pratiques en la matière.
La réussite du recrutement repose sur :

- une définition et une description réaliste du poste à pourvoir ;
- l'identification du profil correspondant ;
- la recherche fructueuse du candidat compétent et son embauche ;
- son intégration réussie dans l'organisation.

Le suivi de la période d'intégration se fait généralement au rythme des entretiens individuels. Le suivi est particulièrement important pendant la période d'essai, car il s'agit d'un intervalle de temps permettant de vérifier qu'il y a bien une bonne adéquation entre le candidat choisi et le poste. La période d'essai permet donc aux deux parties de confirmer ou d'infirmer le choix et, si nécessaire, de revenir rapidement sur les décisions prises.

Fin des rapports de service

Le processus de fin des rapports de service marque la fin de la carrière du collaborateur au sein de l'organisation. Les causes du départ peuvent être multiples : démission, licenciement, départ à la retraite (anticipé ou non).

Il est utile à l'organisation de connaître les raisons d'une démission, afin de s'assurer notamment que le départ n'est pas le signe de dysfonctionnements internes. Ceci peut être fait notamment au travers d'un entretien de départ.

3.2.3. Gestion des carrières, mobilité et promotion

Ce processus tient compte des besoins de l'organisation, des disponibilités internes, des compétences des collaborateurs et de leurs souhaits. Il permet de proposer aux collaborateurs d'évoluer soit par mobilité dans des postes au même niveau hiérarchique, soit par promotion à une fonction hiérarchique supérieure. Ce processus permet également de suivre l'évolution des collaborateurs au sein de l'organisation.

Il est en lien étroit avec les processus de recrutement et de développement des compétences et formation.

3.2.4. Développement des compétences et formation

Ce processus permet à l'organisation de s'assurer de l'adaptation de ses collaborateurs à l'évolution de l'environnement de travail (nouvelles orientations stratégiques de l'organisation, cadre juridique, outils informatiques, etc.). Il permet à la fois de répondre aux besoins d'efficacité et d'efficience de l'organisation et d'assurer l'employabilité des collaborateurs.

La bonne mise en œuvre de ce processus passe notamment par une analyse des besoins (comparaison entre les besoins actuels et futurs de l'organisation et les compétences des collaborateurs) ainsi que par l'élaboration et la mise en œuvre d'un véritable plan de formation.

3.2.5. Positionnement et évaluation des fonctions

Ce processus s'inscrit dans le cadre de la politique salariale et vise à définir le niveau de rémunération de chaque fonction (« type de poste »).

3.3. Bases légales pertinentes pour les RH

3.3.1. Organisation légale et réglementaire des ressources humaines

L'art. 2 de la loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'État et l'organisation de l'administration (LECO B 1 15) confère à cette autorité le pouvoir de régler les attributions des départements en constituant des offices ou des services et en leur déléguant les compétences nécessaires sous son autorité.

Le Conseil d'État a édicté des règlements d'application, notamment le règlement sur l'organisation cantonale (ROAC B 4 05.10) qui précise à l'art. 3 que l'office du personnel de l'État (OPE) dépend du département des finances (DF).

Ce même règlement prévoit pour le DSE un secrétariat général comprenant une direction de ressources humaines.

3.3.2. Bases légales et réglementaires applicables à l'OCD en matière de gestion du personnel

À l'exception du personnel pénitentiaire de la prison de Champ-Dollon, le personnel de l'OCD est soumis aux principaux textes suivants :

- loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05) ;
- règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC, B 5 05.01).

Le personnel pénitentiaire de la prison de Champ-Dollon est quant à lui soumis à la loi sur l'organisation et le personnel de la prison (LOPP, F 1 50) ainsi qu'au règlement sur l'organisation et le personnel de la prison (ROPP, F 1 50.01). Pour le surplus, il est également soumis à la LPAC. L'art. 1 al.1 LPAC précise en effet qu'elle s'applique *« aux fonctionnaires de la prison, sous réserve des dispositions particulières de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984 ».*

Projet de modification de la LOPP

Un projet de loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire a été déposé le 30 avril 2015 auprès du Grand Conseil (PL 11661). Dans le cadre de ce projet de loi, il est proposé *« de créer un statut unique et spécifique – en d'autres termes dérogeant au statut prévalant pour le personnel de l'administration cantonale – pour tout le personnel pénitentiaire. Ce statut s'appliquerait également par analogie aux établissements de détention administrative sous l'autorité de la DG OCD. Il est inspiré du statut actuel du personnel de la prison de Champ-Dollon toiletté et modernisé pour tenir compte des besoins actuels et des futurs défis du domaine pénitentiaire.*

Un tel statut unique permet d'assurer la mobilité des collaborateurs entre les établissements du canton et leur offre, par conséquent, une plus grande diversité d'activités. Il garantit en outre une égalité de traitement entre tous.
[…]

Ce projet de loi garantit également une formation uniforme et de qualité du personnel de surveillance, tant par le biais d'une formation de base que par le biais d'une formation continue ».

Ce projet de loi est en suspens auprès de la commission judiciaire et de la police du Grand Conseil à la date du 31 août 2016.

3.4. Principaux acteurs intervenant dans les RH

Selon sa réponse du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A, le Conseil d'État définit la gestion des RH comme étant une fonction partagée, à savoir :

- la gestion individuelle doit s'opérer au niveau des départements ;
- la gestion collective doit s'effectuer au niveau de l'OPE.

3.4.1. L'Office du personnel de l'État (OPE)[6]

Les missions principales de l'OPE sont :

- *« d'élaborer sur la base des instructions du gouvernement des politiques et des programmes d'action en matière RH ;*
- *de coordonner leurs mises en œuvre avec les différents partenaires tels que le collège spécialisé RH et les ressources humaines départementales ;*
- *de contrôler l'application des lois, règlements et directives ;*
- *de garantir l'égalité de traitement entre les membres du personnel.*

L'OPE a donc une fonction transversale d'expertise, de soutien et de conseil en matière RH à l'ensemble de l'administration cantonale. Il est un centre de compétences et de ressources à la disposition des départements pour les questions relatives à la gestion du personnel, à l'organisation, à la conduite du changement, ainsi que dans les procédures judiciaires. Il peut apporter un appui dans le traitement des situations individuelles à la demande des départements (par exemple pour l'appréciation d'un motif de résiliation ou l'accompagnement lors de procédures judiciaires). »

3.4.2. Les ressources humaines départementales[6]

« Les ressources humaines départementales ont pour principale mission de promouvoir la politique RH définie par le Conseil d'État. Elles contribuent à la motivation et au développement du personnel de l'administration. En outre, elles ont pour rôles de promouvoir la gestion du personnel au regard des lois, règlements et directives en vigueur. Elles doivent, tout à la fois, faciliter la gestion opérationnelle du personnel et développer une vision prospective par la gestion prévisionnelle des effectifs, accompagnée d'une gestion des compétences.

Les ressources humaines départementales ont pour responsabilités de définir les orientations RH pour un département ou une entité, mettre en œuvre des outils de pilotage transversaux fournis par l'OPE ou développer des outils ad hoc pour répondre aux besoins spécifiques du département et de gérer les compétences des personnes, de conseiller et soutenir les hiérarchies dans leurs activités de développement et de gestion du personnel. »

[6] Source : réponse du 6 septembre 2006 du Conseil d'État à la motion M 1658-A

3.4.3. La hiérarchie au sein des départements[6]

« Elle joue un rôle primordial dans la gestion RH opérationnelle. Elle est responsable de l'encadrement de son personnel et doit faire en sorte de maintenir et développer la motivation des collaborateurs pour que des prestations de qualité puissent être délivrées.

Les rôles et responsabilités de la hiérarchie consistent notamment à

- *recruter et engager les nouveaux collaborateurs ;*
- *former ses collaborateurs dans leurs nouvelles activités et leur offrir une formation continue adaptée à leurs besoins ;*
- *expliquer aux collaborateurs les exigences de l'emploi pour lequel ils/elles ont été engagés (cahier des charges) ;*
- *préciser ce qu'elle attend de ses collaborateurs en termes de contribution (fixation d'objectifs). Elle doit aussi s'assurer que les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs sont réalistes et réalisables.*

Une part des activités de la hiérarchie consiste à évaluer le travail accompli par chacun en faisant un bilan de la période écoulée, en relevant les efforts fournis et en fixant de nouveaux objectifs pour la période à venir (entretien d'évaluation et de développement du personnel).

Enfin, la hiérarchie doit intervenir en cas de conflits pour gérer des situations problématiques. Lorsque c'est nécessaire, elle doit conduire des entretiens qui, dans certains cas, peuvent aboutir à des licenciements pour motifs fondés. »

3.4.4. La commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions (CREMEF)[7]

Cette commission a pour but de permettre aux membres du personnel de l'État et des établissements publics médicaux de demander le réexamen des décisions relatives à l'évaluation des fonctions (rangement, cotation, classification). Elle est composée de six membres désignés par le collège des secrétaires généraux pour une période de cinq ans. Les membres sont choisis parmi les secrétaires généraux, les responsables des ressources humaines ou les hauts fonctionnaires en activité ou à la retraite.

Le département des finances assure le secrétariat de la commission.

[7] RComEF, B5 15.04

4. ANALYSE

4.1. Recrutement et intégration

4.1.1. Contexte

Le processus de recrutement et d'intégration au sein de l'OCD est encadré par les directives transversales édictées par l'OPE et par les directives départementales édictées par la DDRH du DSE.

Analyse des besoins

Tout poste à pourvoir doit faire l'objet d'une analyse de besoin réalisée par le service demandeur en incluant la définition du profil du poste, la rédaction du cahier des charges et la vérification de la disponibilité budgétaire. Le service formule sa demande par le biais du formulaire d'autorisation préalable.

Publication de l'annonce

Dès validation de l'autorisation préalable, l'ouverture de poste est publiée dans le bulletin des places vacantes de l'État. L'annonce doit brièvement décrire les caractéristiques du poste ainsi que les exigences de formation et d'expérience professionnelle.

Par exemple, le métier d'agent de détention requiert les prérequis suivants[8] :

- *« Être de nationalité suisse ou au bénéfice d'un permis C ;*
- *Être âgé(e) de minimum 22 ans ;*
- *Être titulaire du permis de conduire ;*
- *Être en bonne santé ;*
- *Ne faire l'objet d'aucune poursuite ou acte de défaut de biens ;*
- *Avoir un CFC ou une formation jugée équivalente ;*
- *Avoir un casier judiciaire vierge/sans antécédents de police ;*
- *Avoir achevé son école de recrue/service civil ou être soumis à la taxe d'exemption de l'obligation de servir ».*

Tout poste vacant doit préalablement à sa publication (au moins dix jours ouvrables) faire l'objet d'une annonce auprès de l'office cantonal de l'emploi (OCE).

Gestion des candidatures et choix du candidat

Pour les agents de détention

La gestion des candidatures pour les stagiaires agents de détention est réalisée par le secteur recrutement et formation de la direction des RH de l'OCD. Les étapes du processus sont décrites ci-après :

- le dossier du candidat est examiné sous l'angle de l'exhaustivité des documents envoyés et des prérequis à remplir ;
- une rapide enquête de police est demandée auprès du centre d'information et de documentation (CID) de la police ;

[8] Source : http://devenez.ch/agent-e-de-detention

- le candidat retenu suite à cette première sélection doit ensuite passer des tests psychotechniques réalisés par la psychologue de l'OCD et se soumettre à une visite médicale auprès du médecin-conseil ;
- s'il satisfait aux exigences, il participe ensuite à une journée de stage dans un établissement pénitentiaire ;
- une enquête de police approfondie est ensuite demandée à la police ;
- enfin le comité de sélection, composé du chef de service RH de l'OCD, du responsable du secteur formation et du recrutement ainsi que d'un gardien-chef, se prononce sur l'engagement du candidat en tant que stagiaire agent de détention et sur son entrée au sein de l'école de formation cantonale genevoise.

Au bout des douze mois d'école et de stage (voir chapitre 4.4) et sous condition de réussite de l'école et de la pratique du terrain, le stagiaire est engagé en qualité d'agent de détention.

Le processus suivi pour le recrutement d'un agent de détention expérimenté est similaire à celui d'un agent de détention stagiaire, hormis la période de formation et de stage.

Pour le personnel administratif et technique

Les dossiers de candidature sont adressés au service demandeur, qui effectue un premier tri et établit un tableau récapitulatif des candidatures reçues. Le service demandeur s'assure que le dossier est complet.

Le premier entretien est mené par le service demandeur, avec l'appui de la direction des RH de l'OCD au besoin. Il vise à couvrir les aspects liés au métier. Si le recrutement concerne un poste de cadre, un deuxième entretien a lieu avec le chef de service RH de l'OCD. Celui-ci traite plus particulièrement des aspects liés à la personnalité et au relationnel. Le choix final du candidat est validé par le directeur général de l'office. Les postes de cadres supérieurs font l'objet d'une évaluation[9] (« assessment ») réalisé par la DDRH du DSE. La candidature retenue est soumise à la validation du conseiller d'État.

Formalités postérieures au recrutement

Une fois le candidat choisi, la direction des RH de l'OCD prépare le contrat de travail, fixe la classe et l'annuité grâce au modèle de calcul en vigueur au sein de l'État. La classe et l'annuité sont validées par la DDRH du DSE.

Le contrat de travail est signé par le directeur général de l'OCD pour les nouveaux employés et par le conseiller d'État pour les nouveaux fonctionnaires.

La directive départementale sur le processus de recrutement précise également que « *le responsable hiérarchique, en collaboration avec son RH office, veille à la tenue des délais d'entretien d'évaluation et de développement du personnel (EEDP ou EEDM), une attention particulière doit être apportée à la période probatoire, et de la possibilité de poursuivre le contrat de travail* ».

[9] *« L'évaluation doit permettre de dégager les modalités caractéristiques et les traits de comportements, ainsi que d'observer ce que le candidat met en oeuvre dans des situations professionnelles normales et de stress. Elle permet de mesurer de manière objective et partagée avec le candidat son potentiel à occuper la fonction, à identifier les réserves et risques potentiels et, le cas échéant, de déterminer les objectifs et conditions liés à l'engagement » (directive départementale sur le processus de recrutement DSE-03-07, chapitre 2.5)*

L'ensemble des documents est consigné dans le dossier du collaborateur. Les dossiers du collaborateur sont centralisés à la direction des RH de l'OCD. Le contenu du dossier est standardisé selon une directive émise par le département.

4.1.2. Constats

À titre liminaire, les travaux menés par la Cour sur la base d'un échantillon de 20 dossiers démontrent une absence d'écart pertinente entre les candidatures retenues et les exigences relatives aux postes concernés.

Constat 1 : *Des contrôles partiellement redondants et un calendrier inadéquat en lien avec l'autorisation préalable d'engagement*

Selon la directive départementale sur le processus de recrutement, « *le service formule sa demande d'engagement au moyen du formulaire d'autorisation préalable à la DRH qui donne son préavis et le transmet au conseiller d'État et au secrétaire général pour décision.* » Dans les faits, le formulaire complété par le service demandeur est tout d'abord visé par la direction des RH de l'OCD, puis revu de manière informelle par le directeur général de l'OCD avant d'être transmis à la DDRH du DSE pour préavis, au secrétaire général et au conseiller d'État pour validation. Il y a ainsi une succession de cinq étapes portant sur les mêmes éléments : validation de l'adéquation de la demande avec les besoins et de la disponibilité budgétaire pour l'engagement du collaborateur. Cette succession d'étapes, même si elle est effectuée rapidement (en moyenne en sept jours sur les dossiers examinés par la Cour), engendre une redondance partielle des contrôles.

Par ailleurs, la Cour a constaté que le nom du futur collaborateur est souvent mentionné dans la demande d'autorisation préalable d'engagement (dans 12 dossiers sur 20 examinés), ce qui signifie que le poste a déjà été publié, et les entretiens de recrutement menés.

Finalement, la Cour observe que le recrutement des agents de détention se fait en continu et l'analyse du besoin formalisée dans le formulaire indique généralement qu'il s'agit d'« assurer la réalisation des objectifs de la planification pénitentiaire ». Or, le contrôle prévu actuellement, à savoir les vérifications successives précitées, ne permet pas d'assurer la conformité du recrutement individuel par rapport aux besoins opérationnels globaux de l'OCD.

Constat 2 : *Absence de vérification systématique des antécédents et des références pour le personnel administratif et technique*

La directive départementale sur le processus de recrutement indique qu'« *il est fortement conseillé au RH office d'effectuer une prise de renseignement auprès des références transmises et/ou anciens employeurs du candidat finaliste* ». Selon les tests réalisés par la Cour, la vérification des antécédents et des références n'est pas systématiquement effectuée pour le personnel administratif et technique ou, lorsqu'elle est réalisée, ne fait pas l'objet d'une formalisation dans le dossier du collaborateur (aucune trace écrite n'a été retrouvée pour les 8 dossiers de recrutement de personnel administratif et technique examinés par la Cour). Or, cette vérification est essentielle pour s'assurer du bon fonctionnement de l'entité concernée, puisque l'engagement d'un collaborateur ne correspondant pas aux compétences annoncées ou dont le sens éthique n'est pas en

adéquation avec la fonction publique aura un impact sur les prestations fournies et sur l'image de l'office.

Ce risque n'est pas seulement théorique, car un cas de falsification du certificat de travail a été relevé alors que la personne concernée travaillait à l'OCD depuis plusieurs années. Cette falsification a été détectée postérieurement par le DSE et finalement la personne a été licenciée depuis.

La Cour a également constaté que dans le cadre du recrutement d'un cadre intermédiaire en contact avec les détenus, l'OCD a choisi de ne pas demander d'enquête de police rapide et d'attestation de non-poursuite, la procédure ne l'exigeant pas systématiquement. Sur demande de la Cour, l'OCD a complété ce dossier en cours d'audit.

Constat 3 : ***Plusieurs cas de violation des directives transversales et départementales dans la gestion des candidatures et des dossiers***

Les directives départementales et transversales ne sont pas systématiquement respectées et le système de contrôle interne n'a pas permis d'identifier ces cas. Les tests menés par la Cour ont fait ressortir :

- des dossiers de recrutement incomplets (6 dossiers sur 20 ne comprenaient pas un ou plusieurs documents exigés tels que l'extrait du casier judiciaire ou l'attestation de non-poursuite) ;
- l'absence systématique du tableau récapitulatif des candidatures reçues, du tableau de suivi des candidatures et la grille des entretiens pour les candidats finalistes (20 dossiers testés) ;
- des lettres d'engagement ou de promotion signées après la date d'entrée en fonction ou de promotion de la personne concernée (pour 6 dossiers sur 20) ;
- l'absence de cahier des charges signé dans le dossier du collaborateur (16 dossiers sur 20) ;
- des entretiens d'évaluation et de développement du personnel non effectués selon la fréquence requise par les bases légales (sur 20 dossiers testés, 12 n'incluaient pas l'ensemble des formulaires requis).

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers et d'image** tiennent à l'engagement d'une personne dont les antécédents et les références ne répondent pas aux exigences de la fonction, notamment du point de vue de l'intégrité et de l'éthique, ce qui peut engendrer un impact négatif sur la délivrance des prestations.

Le **risque de non-conformité** est avéré au regard des écarts constatés vis-à-vis des directives internes.

Le **risque de contrôle** tient à l'absence de contrôles permettant de s'assurer du bon respect des bases légales, réglementaires et des directives internes.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 : ***[cf. constat 1] Revoir les contrôles en lien avec l'autorisation préalable d'engagement et le choix du candidat***

La Cour recommande **à la DDRH du DSE** de revoir les contrôles en lien avec l'autorisation préalable d'engagement :

- afin d'optimiser les contrôles, revoir la liste précise des vérifications à effectuer et des personnes responsables des contrôles afin d'éviter les redondances partielles ;
- revoir le séquencement des contrôles pour que le formulaire d'autorisation préalable soit systématiquement complété au moment de la survenance du besoin et non pas après l'ouverture du poste et la conduite des entretiens ;
- établir et formaliser des contrôles globaux sur le disponible budgétaire et les besoins en personnel selon la planification pénitentiaire.

Recommandation 2 : ***[cf. constat 2] Établir une procédure interne en lien avec la vérification des antécédents et des références du personnel administratif et technique***

La Cour recommande **à la DDRH du DSE** d'établir une procédure interne en matière de vérification des antécédents et des références pour le personnel administratif et technique, de la mettre en place et de contrôler sa bonne application. La procédure devra inclure, en fonction de la typologie des postes à pourvoir (ex. : cadre, contact avec les détenus, etc.) les éléments suivants :

- les pièces à fournir systématiquement par le candidat (extrait de casier judiciaire, attestation de non-poursuites, etc.) ;
- les conditions pour demander une enquête de police rapide et/ou une enquête approfondie ;
- la vérification des certificats de travail ;
- la prise de contact avec les références.

Recommandation 3 : ***[cf. constat 3] Mettre en place des contrôles formalisés permettant de s'assurer du respect des directives internes***

La Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de mettre en place des contrôles par sondage permettant de s'assurer que les directives transversales et départementales en matière de recrutement et de gestion des dossiers sont respectées, notamment sur les aspects suivants :

- le contenu exhaustif des candidatures reçues (ensemble des pièces à obtenir) ;
- l'existence d'une grille de synthèse des candidatures reçues et des entretiens réalisés ;
- la vérification des références des candidats ;
- la présence du cahier des charges signé dans le dossier du collaborateur ;
- la présence des formulaires d'EEDP et d'EEDM pour toutes les échéances requises selon les bases légales.

Ces contrôles devront être formalisés en utilisant les outils et les fiches de contrôle mis en place par le département dans le cadre du SCI.

4.1.5. Observations de l'audité

Recommandation 1:
La DDRH va effectuer une analyse des étapes du document d'autorisation préalable et veillera à ce que ce dernier soit systématiquement complété au moment de la survenance du besoin. Le séquencement des contrôles sera adapté pour aller dans le sens des recommandations de la Cour.

Recommandation 2 :
La DDRH va compléter la directive départementale relative au recrutement pour ce qui concerne la vérification des antécédents et des références en lien avec les directives de l'OPE.

Recommandation 3 :
Les constats de la Cour mettent en évidence des problèmes portant principalement sur la nécessité de formaliser les contrôles, dont nombre sont effectués de manière informelle et également après l'engagement du personnel. Les outils de contrôle sont déjà en place au niveau départemental et la direction RH de l'OCD veillera à les utiliser et à les formaliser systématiquement, avec l'appui de la direction départementale des RH.

4.2. Fin des rapports de service

4.2.1. Contexte

Les types de résiliations des rapports de travail

Il existe plusieurs types de fin des rapports de service au sein de l'État de Genève:

- résiliation par le fonctionnaire (art. 21 al.2 LPAC et art. 14 LOPP) ;
- résiliation des rapports de service pour motif fondé (art. 21 al.3, art. 22 LPAC et art. 14A de la LOPP) ;
- suppression d'un poste (art. 23 LPAC) ;
- retraite (art. 25 LPAC et art. 16 LOPP) ;
- invalidité (art. 26 LPAC) ;
- mise à la retraite pour cause d'invalidité (art. 15 LOPP).

Résiliation par le collaborateur
Pour les fonctionnaires et employés soumis à la LPAC, chaque collaborateur peut mettre fin aux rapports de services en respectant les délais suivants (art. 29 LPAC) :

- *« Pendant le temps d'essai, d'une durée de 3 mois au plus, le délai de résiliation est de 15 jours pour la fin d'une semaine.*
- *Après le temps d'essai et pendant la 1ère année d'activité, le délai de résiliation est d'un mois pour la fin d'un mois.*
- *Lorsque les rapports de service ont duré plus d'une année, le délai de résiliation est de 3 mois pour la fin d'un mois »*.

Pour les fonctionnaires soumis à la LOPP, l'art. 14 précise que *« tout fonctionnaire a le droit de résigner sa fonction moyennant un préavis donné par écrit au moins 3 mois à l'avance et pour la fin d'un mois »*.

Résiliation des rapports de service pour motif fondé
Selon l'art. 22 de la LPAC, *« il y a motif fondé lorsque la continuation des rapports de service n'est plus compatible avec le bon fonctionnement de l'administration, soit notamment en raison de :*

- *l'insuffisance des prestations ;*
- *l'inaptitude à remplir les exigences du poste ;*
- *la disparition durable d'un motif d'engagement »*.

L'art. 14A de la LOPP précise qu' *« après la période d'épreuve, le Conseil d'État peut résilier les rapports de service d'un fonctionnaire de la prison pour motif fondé, notamment en raison de l'inaptitude à remplir les exigences du poste, lorsque leur continuation n'est pas compatible avec le bon fonctionnement de la prison »*.

Suppression d'un poste
Selon l'art. 23 LPAC *« lorsque, pour des motifs de réorganisation ou de restructuration du service, un poste occupé par un membre du personnel régulier est supprimé, le Conseil d'État, la commission de gestion du pouvoir judiciaire ou le conseil d'administration peut résilier les rapports de travail. Une telle résiliation ne peut intervenir que s'il se révèle impossible de confier au membre du personnel régulier un autre poste correspondant à ses capacités ».*

Le délai de résiliation est de quatre mois pour la fin d'un mois (art. 2 LPAC).

Retraite :
Le personnel soumis à la LPAC peut prendre d'office sa retraite à la fin du mois au cours duquel il atteint sa 65e année (art. 25). *« Afin de conserver la collaboration d'un membre de son personnel difficilement remplaçable à brève échéance, et avec son accord, le Conseil d'État ou le conseil d'administration peut autoriser, dans des cas exceptionnels, la cessation des rapports de service au-delà de l'âge limite, mais pas au-delà de 67 ans »*.

Les fonctionnaires de la prison soumis à la LOPP peuvent prendre leur retraite dès l'âge de 58 ans avec une limite fixée à 65 ans (art. 16 LOPP).

De manière générale, le personnel soumis à la LPAC est affilié à la caisse de prévoyance de l'État de Genève (CPEG) alors que le personnel soumis à la LOPP est affilié à la caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison (CP).

Invalidité :
Pour le personnel soumis à la LPAC, il peut être mis fin aux rapports de service lorsqu'un fonctionnaire n'est plus en mesure, pour des raisons de santé ou d'invalidité, de remplir les devoirs de sa fonction et, s'il s'est avéré impossible de reclasser l'intéressé dans l'administration, au sein des services centraux et des greffes du pouvoir judiciaire ou dans l'établissement (art. 26).

Selon l'art. 15 de la LOPP *« le fonctionnaire de la prison qui est devenu incapable en permanence de remplir les devoirs de sa charge ou d'une charge dans l'administration cantonale pour laquelle il est qualifié peut être mis à la retraite par le Conseil d'État, après expertise médicale, s'il y a lieu, pour cause d'invalidité et a droit immédiatement aux prestations prévues à cet effet par les statuts de la caisse de prévoyance. Si l'intéressé, bien qu'inapte à remplir les devoirs de la charge de fonctionnaire de la prison, reste capable de remplir un autre emploi, pour lequel il est qualifié, le Conseil d'État peut ordonner son transfert dans une autre administration où il servira dans des conditions salariales égales. Dans cette éventualité, tout ce qui a trait à la prévoyance professionnelle est réglé conformément aux statuts de la caisse de prévoyance »*.

Modalités opérationnelles de la résiliation du contrat de travail

Pour ce qui concerne les départs volontaires, les notifications des collaborateurs arrivent directement auprès de la direction des RH de l'OCD.

Pour le traitement des résiliations par l'employeur, la direction des RH de l'OCD se réfère à la DDRH du DSE, avec l'appui de la direction juridique du département. L'entier du processus et les entretiens liés à un contentieux sont réalisés par la direction des RH de l'OCD, en collaboration avec la hiérarchie concernée.

4.2.2. Constats

Constat 4 : ***Lacunes dans le processus de fin des rapports de service***

Malgré la mise en place d'un fichier de répartition des tâches pour les résiliations par l'employeur, la Cour constate que, dans la pratique, les rôles, les responsabilités et les délais à respecter par les différents acteurs du département ne sont pas définis de manière précise.

Les tests de détail effectués par la Cour font ressortir qu'en l'absence d'une directive relative à la fin des rapports de service et en contradiction avec les exigences de l'administration cantonale en la matière[10] :

- le certificat de travail n'est pas systématiquement établi dans les dossiers du personnel (absent dans 13 dossiers sur 17 analysés). Ceci contrevient à l'art. 39 du RPAC qui précise qu'un certificat de travail doit être remis aux collaborateurs quittant leurs fonctions ;
- la restitution du matériel (clé, carte de légitimation, etc.) n'est pas systématiquement formalisée (cette formalisation de la restitution du matériel est absente dans 9 dossiers sur 17 analysés) ;
- la demande et la confirmation de désactivation des droits d'accès physique et informatiques ne sont pas systématiquement formalisées (cette formalisation de désactivation des droits d'accès physique et informatiques est absente dans 13 dossiers sur 17 analysés) ;
- il n'y a pas d'entretien de départ réalisé par les établissements, par les services ou par la direction des RH de l'OCD ;
- la hiérarchie a souhaité mettre fin aux rapports de service avec un collaborateur en échec à la formation initiale cantonale dès juillet 2014. Cependant, l'entretien de service n'a été réalisé qu'en janvier 2015 et la résiliation des rapports de service n'a été prononcée qu'au mois de mai 2015, soit dix mois après la décision de se séparer du collaborateur.

Constat 5 : ***Libération anticipée de travailler***

Dans le cadre de la résiliation des rapports de travail, la Cour a constaté qu'une libération anticipée de l'obligation de travailler, d'une durée de cinq mois, supérieure au délai de congé, a été autorisée. Cela peut se justifier tant du point de vue opérationnel que financier, mais n'est pas prévu dans les normes légales ou réglementaires.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques financier, opérationnel et de contrôle** tiennent à l'absence de système de contrôle interne adéquat relatif au processus de résiliation des rapports de travail.

Le **risque de conformité** avéré tient à la violation de l'art. 39 du RPAC indiquant qu'un certificat de travail doit être remis aux collaborateurs quittant leurs fonctions.

Les **risques opérationnel et de contrôle** tiennent à l'absence de formalisation :

- de la restitution du matériel confié aux collaborateurs lors de leurs départs ;
- de la suppression des droits d'accès.

[10] Matrice de contrôle transversale de l'État en matière de gestion des RH.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 4 : ***[cf. constat 4] Établir une procédure sur la fin des rapports de service***

La Cour recommande **à la DDRH du DSE** d'établir une procédure sur la fin des rapports de service, incluant l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus, ainsi que les typologies des fins des rapports de service.
Dans ce cadre, la procédure devra notamment définir les rôles et responsabilités des acteurs pour les actions suivantes :

- l'établissement des certificats de travail ;
- la formalisation de la restitution du matériel ;
- la formalisation de la suppression des droits d'accès physiques et informatiques.

Dans le cadre du système de contrôle interne, la procédure devra également prévoir les revues et contrôles adéquats.

Le constat 5 a déjà fait l'objet d'un même constat et d'une recommandation dans le rapport d'audit relatif aux éléments de rémunération de la haute direction des entités du périmètre de consolidation de l'État de Genève[11].

En effet, afin de donner un cadre normatif minimal encadrant la pratique des indemnités de départ ou des libérations anticipées de l'obligation de travailler d'une durée supérieure au délai légal, la Cour recommandait au Conseil d'État de modifier le RTrait pour inclure une disposition autorisant leur principe, sans barème fixé à l'avance, dans des cas exceptionnels.

La Cour estime que cette modification réglementaire permettrait une meilleure gestion des cas problématiques au sein de l'administration, dès lors que le versement d'indemnités de départ ou la libération anticipée de l'obligation de travailler d'une durée supérieure au délai conventionnel sont à même de résoudre bien des situations difficiles par un règlement amiable, permettant d'éviter un litige judiciaire pouvant entraîner des coûts supérieurs à charge de l'employeur.

La mise en œuvre de cette recommandation est pendante à ce jour, dès lors que le Grand Conseil n'a pas encore traité le projet de loi LOIDP.

En conséquence, la Cour est d'avis que la situation ne nécessite pas de nouvelle recommandation à adresser au Conseil d'État.

4.2.5. Observations de l'audité

Recommandation 4 :
La DDRH complètera la procédure départementale existante en précisant les rôles et responsabilités lors de la fin des rapports de service, en lien avec les directives existantes de l'OPE.

[11] Rapport n° 82 : Rapport d'audit relatif aux éléments de rémunération de la haute direction des entités du périmètre de consolidation de l'État de Genève, publié le 30 octobre 2014. http://www.cdc-ge.ch/fr/Publications/Rapports-d-audit/2014.html

4.3. Gestion des carrières, mobilité, promotion et changement d'affectation

4.3.1. Contexte

Entretiens individuels

Concernant les évaluations individuelles, les art. 13 et 14 LPAC précisent que *« chaque membre du personnel n'ayant pas le statut de fonctionnaire fait l'objet d'une appréciation qui porte notamment sur :*

a) les capacités du titulaire et la qualité du travail effectué ;
b) le maintien et le développement des compétences du titulaire ;
c) *les objectifs à atteindre et les dispositions à prendre pour la période à venir*.

Aux fins d'améliorer le bon fonctionnement des services et la qualité des prestations, il est mis en place un processus d'évaluation prévoyant des entretiens individuels et de service ».

Après la période probatoire, l'art. 46 RPAC, précise que *« des entretiens individuels réunissant le chef ou le responsable du service et le membre du personnel ont lieu une fois tous les 2 ans. Les entretiens portent sur les tâches dévolues au membre du personnel et sur leur réalisation en rapport avec les objectifs de service, ainsi que sur les besoins et les moyens à disposition »*.

Afin de préciser les modalités du processus concernant les entretiens d'évaluation et de développement du personnel et des managers (EEDP et EEDM), la DDRH a établi une directive (DSE 03-06).

La direction des RH de l'OCD est à la disposition des personnes effectuant l'évaluation et des collaborateurs évalués pour toute question concernant le formulaire d'entretien ou en lien avec le processus.

Par ailleurs, la direction des RH de l'OCD effectue un suivi des entretiens d'évaluations et envoie des rappels aux responsables hiérarchiques concernés lorsque les entretiens n'ont pas lieu selon les échéances définies par les bases légales. Si nécessaire, une deuxième relance est effectuée par la DDRH.

Promotion et changement d'affectation

L'art. 12 LPAC précise que *« l'affectation d'un membre du personnel dépend des besoins de l'administration ou de l'établissement et peut être modifiée en tout temps. Un changement d'affectation ne peut entraîner de diminution de salaire. Sont réservés les cas individuels de changements d'affectation intervenant comme alternative à la résiliation des rapports de service »*.

Selon l'art. 46A RPAC, un reclassement est prévu *« lorsque les éléments constitutifs d'un motif fondé de résiliation sont dûment établis lors d'entretiens de service ». « Un reclassement […] est proposé pour autant qu'un poste soit disponible au sein de l'administration et que l'intéressé au bénéfice d'une nomination dispose des capacités nécessaires pour l'occuper. Des mesures de développement et de réinsertion professionnels propres à favoriser le reclassement sont proposées »*.

Pour le personnel pénitentiaire de la prison de Champ-Dollon, l'art. 13 de la LOPP indique que « *les promotions se font par rang d'ancienneté pour les grades de gardien principal adjoint, surveillante principale adjointe, gardien principal et surveillante principale. […] Pour tous les grades supérieurs, le Conseil d'État décide en dernier ressort, compte tenu des compétences, qualités et états de service des candidats. Les gardiens sous-chefs, la surveillante-chef, les gardiens-chefs adjoints et le gardien-chef sont choisis parmi le personnel gradé de la prison. Lorsque le département veut déroger à la règle […], il soumet le cas à une commission chargée d'émettre un préavis. […] Le préavis de la commission est transmis immédiatement au Conseil d'État* ».

De plus, une note décisionnelle sur le processus de promotion a été édictée par le directeur de la prison de Champ-Dollon et validée par la direction DG de l'OCD le 6 novembre 2015. Cette note précise que pour les *« personnels promus à des grades supérieurs : la direction de la prison transmet pvds au Président du département la liste des personnels retenus, accompagnée du plus récent EEDP, des états de service et d'un tableau récapitulant la situation disciplinaire éventuelle, une appréciation de l'entretien mené ainsi que, cas échéant, des commentaires pertinents. La date de promotion proposée est simultanée ou postérieure à celle de la libération du grade correspondant. À réception de la liste des personnels proposés, la direction générale se détermine. Le cas échéant, après explication des motifs, elle demande à la direction de la prison de Champ-Dollon de formuler une nouvelle proposition. En présence d'éventuelles profondes divergences, les motivations de la direction générale et de la prison de Champ-Dollon qui sous-tendent les propositions formulées sont transmises au Président du département pour décision »*.

Enfin pour ce qui concerne les transferts interdépartementaux et intra départemental d'un membre du personnel, la DDRH du département a établi une directive (DSE 03-08) précisant les modalités à suivre.

De manière transversale, l'OPE a établi une directive transversale sur l'évolution professionnelle (EGE 03-10) qui a pour objectifs de :

- *« répondre aux besoins organisationnels de l'État et de ses départements (postes ouverts, restructurations, relève) ;*
- *accroître l'adéquation entre les compétences des collaborateurs/trices et les prestations à fournir (évolution des métiers, évolutions technologiques, besoins spécifiques) ;*
- *identifier et permettre, dans la mesure du possible, l'évolution des conditions de travail en fonction des attentes des collaborateurs/trices (mobilité géographique, changement de taux d'activité, changement d'horaires) ;*
- *identifier et accompagner, autant que faire se peut, les ambitions professionnelles des collaborateurs/trices (promotion, responsabilités managériales, réorientation) »*.

<u>Sanctions et peines disciplinaires</u>

Les sanctions possibles sont énumérées à l'art. 16 de la LPAC :

a) « prononcé par le supérieur hiérarchique, en accord avec sa hiérarchie :
   1. le blâme ;

b) prononcées, au sein de l'administration cantonale, par le chef du département ou le chancelier d'État, d'entente avec l'office du personnel de l'État ; au sein des services centraux et des greffes du pouvoir judiciaire, par le secrétaire général du pouvoir judiciaire ; au sein de l'établissement, par le directeur général :

2. *la suspension d'augmentation du traitement pendant une durée déterminée ;*
3. *la réduction de traitement à l'intérieur de la classe ;*

c) *prononcées, à l'encontre d'un fonctionnaire, au sein de l'administration cantonale, par le Conseil d'État ; au sein des services centraux et des greffes du pouvoir judiciaire, par la commission de gestion du pouvoir judiciaire ; au sein de l'établissement par le conseil d'administration :*
   4. *le retour au statut d'employé en période probatoire pour une durée maximale de 3 ans ;*
   5. *la révocation ».*

Pour le personnel pénitentiaire de la prison de Champ-Dollon, l'art. 17 de la LOPP indique que les peines pouvant être infligées suivant la gravité du cas sont :

a) *« le blâme ;*
b) *des services supplémentaires ;*
c) *la réduction du traitement pour une durée déterminée ;*
d) *la dégradation ;*
e) *la révocation ».*

De plus, l'art. 17 précise également que « *le directeur est compétent pour prononcer le blâme et les services supplémentaires. La réduction de traitement pour une durée déterminée est prononcée par le conseiller d'État en charge du département ; la dégradation et la révocation par le Conseil d'État »*.

4.3.2. Constats

Constat 6 : ***Cadre légal et réglementaire ne favorisant pas la mobilité des agents de détention***

La Cour constate que la présence de deux statuts du personnel pour les agents de détention ne favorise pas la mobilité interne.

En effet, les collaborateurs soumis à la LOPP sont au bénéfice de conditions différentes par rapport à ceux soumis à la LPAC :

- affiliation à la Caisse de pension de la police (CP) et non à la Caisse de pension de l'État de Genève (CPEG) qui implique un droit à la pension de retraite réglementaire à partir de 35 années d'assurances pour la CP et 40 années pour la CPEG ;
- retraite à partir de 58 ans pour la LOPP et 65 ans pour la LPAC ;
- indemnités spécifiques prévues dans le ROPP (ex. : indemnité pour surpopulation carcérale).

En date du 10 juin 2015, le Conseil d'État a pris une décision facilitant la mobilité interne en offrant la possibilité aux collaborateurs de Champ-Dollon transférés dans les autres établissements de maintenir leur affiliation à la CP. D'autre part, depuis le 1er janvier 2014 les nouveaux stagiaires agents de détention sont affiliés à la CP. La décision du CE n'a cependant pas eu l'effet escompté puisque, selon les informations fournies par l'audité, les agents de détention les plus expérimentés travaillent à Champ-Dollon alors que la moitié des agents de détention de la Brenaz et de Curabilis n'ont pas encore achevé leur formation.

Constat 7 : ***Critères de promotion limités***

La Cour constate qu'à l'heure actuelle, les critères de promotion pour les agents de détention de Champ-Dollon sont, en début de carrière, basés sur l'ancienneté

dans le poste. Au vu des nouveaux défis en matière de population carcérale[12], d'autres critères seraient plus pertinents pour promouvoir les agents de détention (formation spécifique et compétences particulières).

Constat 8 : ***Absence d'indicateurs sur la gestion des carrières***

Malgré la directive transversale sur l'évolution professionnelle, la direction des RH de l'OCD n'a pas finalisé d'indicateurs concernant les promotions, les changements d'affectation, etc. En outre, elle ne dispose pas à l'heure actuelle d'un recensement des demandes et attentes des collaborateurs en la matière et des mesures prévues pour y répondre.

L'absence de ces données prive la direction des RH de l'OCD d'une information d'aide à la décision et augmente la difficulté de mettre en place une véritable politique de gestion de carrière et d'évolution professionnelle.

Constat 9 : ***Absence de procédure de sanctions et de peines disciplinaires***

En ce qui concerne les sanctions et les peines disciplinaires, la Cour constate une absence de règles précisant les actions à mener et les acteurs concernés. Ceci augmente la difficulté de traiter les cas de manquements du personnel dans les délais et peut également amener à ne pas les traiter. Or, il est particulièrement important dans le domaine pénitentiaire que les autorités hiérarchiques puissent veiller au comportement exemplaire de leurs collaborateurs.[13]

Dans le cadre de ses tests de détail, sur 9 dossiers analysés, la Cour a pu identifier, malgré certaines actions ponctuelles prises par les responsables, les trois cas distincts ci-dessous :

- un avertissement prononcé 9 mois après les faits, ce qui diminue passablement sa pertinence en matière de gestion ;
- l'absence de traitement des manquements d'un collaborateur du point de vue disciplinaire. Ce collaborateur a fait l'objet d'une enquête pénale ayant abouti à une ordonnance de classement. Cette dernière précisait *: « il appartiendra à la direction de la prison de Champ-Dollon, respectivement au DSE, de traiter les faits sous l'angle disciplinaire »*. Sachant qu'entre-temps ce collaborateur a retrouvé un poste au sein d'un autre département et afin de récupérer plus rapidement le poste budgétaire concerné (mais après s'être assuré que le collaborateur ne serait plus en contact avec des détenus), l'OCD, en accord avec la direction juridique du département, a choisi de ne pas traiter ce cas sous l'angle disciplinaire. Par ailleurs, ces informations n'ont pas été transmises au département du nouvel employeur du collaborateur ;
- le cas d'un collaborateur ayant été impliqué dans plusieurs « incidents » n'a pas été traité, du point de vue disciplinaire. Ce collaborateur a ensuite été promu dans le cadre des promotions automatiques avec un retard de 15 mois par rapport aux délais réglementaires.

[12] Comme le vieillissement de la population carcérale et la prise en charge spécifique qu'il suppose, l'hétérogénéité linguistique et les barrières qu'elle engendre et le risque de radicalisation et la capacité d'identification et de traitement qu'il nécessite.

[13] Les règles pénitentiaires européennes mettent en avant le concept d'exemplarité au travers la règle 73 : *« Les autorités pénitentiaires doivent accorder une grande importance à l'observation des règles applicables au personnel »* et la règle 75 : *« Le personnel doit en toute circonstance se comporter et accomplir ses tâches de telle manière que son exemple exerce une influence positive sur les détenus et suscite leur respect. »*

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au cadre légal et réglementaire ne favorisant pas la mobilité des agents de détention au sein des différents établissements pénitentiaires.

Les **risques opérationnel et de contrôle** tiennent à l'absence d'un système de contrôle interne relatif au processus de gestion des carrières, des sanctions et des peines disciplinaires.

Les **risques opérationnel, de contrôle et d'image** sont avérés et tiennent à l'absence de traitement systématique des manquements de collaborateurs sous un angle disciplinaire et à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique au sein du département qui pourrait en découler. Ils tiennent également à la démotivation des collaborateurs face à des abus non sanctionnés.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 5 : ***[cf. constat 7] Revoir les critères de promotion***

La Cour recommande **à la direction générale de l'OCD** de revoir les critères de promotion dans le cadre de l'élaboration du règlement supplétif (ROPP) de la future LOPP (compétences particulières en fonction des besoins actuels et futurs du métier d'agent de détention, par exemple en matière de prise en charge de détenus âgés ou radicalisés).

Recommandation 6 : ***[cf. constat 8] Finaliser les indicateurs de gestion des carrières***

Dans le cadre de la directive transversale sur l'évolution professionnelle (EGE 03-10), la Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de mettre en place une procédure spécifique relative à la gestion des carrières et un outil de suivi en termes :

- de recensement des demandes et attentes des collaborateurs ;
- des plans d'action à mettre en œuvre (par exemple, formation spécifique) ;
- d'indicateurs sur le nombre de promotions, de changements d'affectation, etc.

Recommandation 7 : ***[cf. constat 9] Élaborer une procédure sur la gestion des sanctions et des peines disciplinaires***

La Cour recommande **à la DDRH du DSE** de mettre en place une procédure relative à la gestion des sanctions et des peines disciplinaires, incluant l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus, les délais ainsi que les contrôles à effectuer.

La Cour renonce à émettre une recommandation relative au constat 6 compte tenu des travaux parlementaires en cours sur le PL 11661 (voir chapitre 3.3.2).

4.3.5. Observations de l'audité

Le DSE relève que le constat 6 affecte fortement la capacité de manœuvre de la direction de l'OCD dans sa gestion des compétences et de la mobilité interne.
C'est notamment pour régler cette problématique que le magistrat du DSE a proposé au Conseil d'État un nouveau projet de loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (PL 11661), transmis au Gd Conseil en avril 2015.

Recommandation 5 :
Pour le personnel opérationnel (agents de détention et ASP), cette recommandation est déjà prise en compte dans le cadre des travaux menés en lien avec le projet de loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (PL 11661) et son futur règlement d'application.
Pour le personnel administratif, il serait nécessaire que des lignes directrices relatives à la gestion des carrières soient définies par l'OPE, afin d'harmoniser les pratiques au sein de l'État.

Recommandation 6 :
La base légale nécessaire à l'accomplissement de ces tâches sera effective avec l'adoption du projet de loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (PL 11661).

Recommandation 7 :
La gestion des sanctions et peines disciplinaires est prévue dans le règlement d'application du projet de loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (PL 11661). Dans l'intervalle, la DDRH va élaborer une procédure départementale sur la gestion des sanctions et peines disciplinaires, incluant des contrôles.

4.4. Développement des compétences

4.4.1. Contexte

En général, tout employeur prend en compte l'évolution permanente des techniques et spécificités liées aux emplois de ses collaborateurs afin d'assurer l'adaptation de ceux-ci. Dans ce cadre, la formation apparaît comme une condition essentielle au maintien et au développement des compétences des collaborateurs.

Perfectionnement professionnel

Selon l'art. 12 RPAC, *« le perfectionnement professionnel des membres du personnel de l'administration est garanti ; à cet effet, ils peuvent demander ou être appelés à suivre des cours ou à effectuer des stages :*

a) dans des écoles spécialisées ;
b) dans un autre service ou un autre département ;
c) dans une autre administration ;
d) dans une entreprise privée.

Les buts, l'orientation, la doctrine générale, ainsi que les modalités financières du perfectionnement professionnel sont définis paritairement ; il en est de même de la désignation des responsables des cours et des stages.
L'organisation pratique des cours et des stages incombe à l'office du personnel ».

Formation initiale et de base des agents de détention

La formation en emploi des agents de détention est d'une durée de trois ans :

- elle débute par une formation initiale cantonale, prévue dans les lignes directrices du 19 février 2004 pour « *la formation initiale, la formation continue et les cours de perfectionnement du personnel chargé de l'application des sanctions et des mesures* » de la Conférence latine des chefs de départements de justice et police (CLDJP). Ces lignes directrices présentent la formation intra-cantonale comme une préparation à la formation de base délivrée par le Centre suisse de formation du personnel pénitentiaire (CSFPP). Chaque canton est libre de s'organiser comme il le souhaite. Hormis les cantons de Genève et du Tessin qui ont mis en place une formation structurée (respectivement douze mois et huit mois), les formations des autres cantons sont plus courtes, les durées variant de quelques semaines à quelques jours et l'accent est mis sur un travail en doublure avec un mentor ;

- après sa formation initiale, l'agent de détention accomplit la formation de base dispensée par le CSFPP. Elle se déroule durant quinze semaines à Fribourg réparties sur deux ans, aboutissant à l'obtention du brevet fédéral d'agent de détention. Dans le canton de Genève, cette formation est obligatoire.

Compte tenu des besoins importants en recrutement et en formation de l'OCD en vue de la réalisation de la planification pénitentiaire 2012-2022, l'OCD a élaboré en 2014 un nouveau concept de formation et a créé une école cantonale genevoise. Selon ce concept, les stagiaires agents de détention débutent leur formation initiale dès leur recrutement, alternant les cours théoriques et la pratique dans les établissements pendant douze mois.

Néanmoins, vu l'évolution rapide des besoins en agents de détention, le Conseil d'État a validé fin 2014 une « formation réduite » sur une durée de cinq mois afin d'être en mesure de faire face à cette forte demande. Le concept de formation initiale sur douze mois n'a donc pas été mis en œuvre.

Une fois sa formation initiale cantonale réussie, l'agent de détention stagiaire se voit décerner un certificat cantonal par l'OCD, puis il est assermenté et passe au statut d'agent de détention employé. Certains cantons (Vaud, Fribourg et Neuchâtel) prévoient une assermentation après l'obtention du brevet fédéral tandis que d'autres cantons ne prévoient aucune assermentation.

L'art. 4 let. j du concordat sur l'exécution des peines privatives de liberté et des mesures concernant les adultes et jeunes adultes dans les cantons latins (Concordat latin sur la détention pénale des adultes) prévoit que la conférence latine des chefs de départements de justice et police (CLDJP) favorise et soutienne la formation initiale, la formation continue et le perfectionnement professionnel du personnel chargé de l'application des peines et des mesures. De surcroît, la taille des services pénitentiaires et le nombre d'agents à former ne justifient pas, selon les experts mandatés par la Cour, le développement d'un concept de formation différent pour chaque canton.

Formation continue

Les formations continues peuvent être délivrées en interne ou par une entité externe.

Les formations délivrées en interne sont proposées par l'OPE (catalogue des formations de l'OPE). Elles sont accessibles à l'ensemble des collaborateurs de l'OCD, y compris aux agents de détention. L'inscription et le suivi de ces formations sont assurés directement par le supérieur hiérarchique. Les agents de détention de Champ-Dollon bénéficient également de demi-journées de cours organisés par l'établissement (par exemple : données d'ordre, perfectionnement des techniques et tactiques d'intervention).

Par ailleurs, les nouveaux cadres et gradés de l'OCD peuvent suivre la formation en encadrement et en management proposé par l'OPE.

Les formations externes peuvent être organisées sur mesure pour un service ou prendre la forme d'une participation à un séminaire externe. Pour ce type de formations, la DDRH définit un budget annuel par service ou par office en fonction du nombre de collaborateurs. La direction des RH de l'OCD recense, en octobre pour l'année suivante, les besoins en formation continue des collaborateurs (hors agents de détention). Un suivi budgétaire est réalisé, en cours d'année par la direction des RH de l'OCD, afin de s'assurer que l'enveloppe globale dédiée à la formation est respectée.

La formation continue des agents de détention est gérée par le service formation et recrutement de la direction des RH de l'OCD. Le CSFPP offre différents cours dans le domaine de la privation de liberté.

4.4.2. Constats

Formation initiale des agents de détention

Constat 10 : ***Faiblesses dans le concept de formation initiale***

La Cour relève que le concept élaboré par la direction des RH de l'OCD pour la nouvelle formation initiale genevoise comporte les faiblesses suivantes :

- les objectifs pédagogiques sont trop abstraits et généraux (ils pourraient servir à n'importe quelle formation). Par exemple, pour le premier mois : *« Les objectifs pédagogiques du premier mois regroupent les savoirs nécessaires à leur premier mois de stage et à la découverte de leur profession. Les objectifs pédagogiques visent l'acquisition de connaissance et leur compréhension »*, ou, pour le deuxième mois : *« Les objectifs pédagogiques visent la mise en relation de leur première expérience professionnelle avec les matières enseignées durant les deux premiers mois […] »*[14] ;
- le degré minimal d'autonomie attendu d'un agent de détention à la fin de sa formation initiale n'a pas été défini ;
- des doublons potentiels au niveau de la formation théorique avec la formation de base du CSFPP concernant vingt cours prévus dans la formation initiale sur une année, équivalent à 120 heures de formation ;
- au vu du grand nombre d'intervenants, il y a un risque de disparité dans les approches pédagogiques. La compétence en tant que formateur de tous les intervenants n'est pas assurée.

Constat 11 : ***Dispositif confus d'évaluation des stagiaires***

L'évaluation des agents de détention stagiaire se déroule à plusieurs niveaux :

- les tests de connaissance, les courses de patrouille, les examens écrits et oraux ainsi que les travaux personnels dans le cadre des cours théoriques de l'école ;
- les fiches d'acquisition métier pour les stages en établissement et les feuilles d'évaluation mensuelles des stages à remplir par le maître de stage.

Par ailleurs, les moniteurs à la formation de l'école genevoise assurent également un suivi des stagiaires lorsqu'ils sont dans les établissements.

La Cour constate que le processus d'évaluation comprend une trop grande variété d'étapes d'évaluation et d'acteurs (maîtres de stage, moniteurs, etc.), et très peu de précisions sur les rôles et responsabilités et sur la méthode d'évaluation. Par exemple, la différence entre les « tests de connaissance » et les « examens écrits » n'est pas expliquée.

Constat 12 : ***Assermentation avant l'obtention du brevet***

L'assermentation des agents de détention intervient après la formation cantonale, mais avant l'obtention du brevet fédéral. Bien que cette assermentation soit utile du point de vue opérationnel (par exemple, pour être en mesure de dresser un procès-verbal), la portée de celle-ci dans le cadre du processus de formation et de recrutement n'est pas toujours comprise puisque les agents de détention n'ont pas terminé leur cursus de formation.

[14] Source : livre de la formation genevoise

Formation continue des agents de détention

Constat 13 : ***Absence de concept de formation continue***

La Cour observe que la direction des RH de l'OCD n'a pas encore développé de concept de formation continue. Les formations proposées par l'OPE sont généralistes alors que les besoins des agents de détention comportent des spécificités techniques propres aux métiers de la sécurité.
À ce jour, la direction des RH de l'OCD n'a pas une vision complète des besoins en formation continue des collaborateurs, que ce soit en termes de compétences métiers (savoir-faire) ou de développement personnel (savoir-être). En effet :

- il n'existe pas de recensement exhaustif des besoins en formation continue des agents de détention ;
- aucun plan de formation n'est prévu pour l'acquisition de nouvelles compétences métiers nécessaires compte tenu de l'évolution de la population carcérale (vieillissement de la population, accroissement des troubles psychiques, risque de radicalisation, etc.) ;
- il n'y a pas de mention systématique des besoins en formation dans les formulaires d'EEDP/EEDM.

Constat 14 : ***Absence de suivi formalisé des formations suivies***

La Cour relève que la direction des RH de l'OCD ne dispose pas de statistiques centralisées sur les formations suivies en termes de contenu, de valeur ajoutée et de retour d'information par les collaborateurs ayant suivi ces formations. Cela concerne toutes les formations suivies par les collaborateurs de l'OCD, y compris celles dispensées par l'OPE.

Un recensement des formations suivies ces trois dernières années a néanmoins été réalisé à la demande de la Cour. L'analyse a montré des disparités importantes entre les différents collaborateurs. Ainsi, 47 % des agents de détention n'ont pas suivi de formation au cours des trois dernières années tandis qu'un collaborateur appartenant à un service administratif a suivi plus de 20 formations.

4.4.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel, de contrôle et d'image** tiennent à une maîtrise insuffisante du processus de formation, ce qui ne permet pas de s'assurer du maintien et du développement adéquat des compétences des collaborateurs de l'OCD.

Le **risque financier** tient à la durée de la formation et à l'absence de collaboration avec d'autres organismes de formation, ce qui génère un surcoût sans en améliorer forcément la qualité.

Le **risque d'image** tient à la non-satisfaction des collaborateurs quant aux inégalités de traitement constatées en matière de formation.

Le **risque de contrôle** tient à l'absence d'indicateurs permettant de suivre la qualité et la pertinence des formations continues suivies.

4.4.4. Recommandations

Formation initiale des agents de détention

Recommandation 8 : ***[cf. constat 10] Revoir le concept pédagogique et la durée de la formation***

La Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de revoir le concept pédagogique de la formation genevoise des agents de détention, en intégrant notamment :

- la définition d'un degré minimal d'autonomie (DMA) attendu de l'agent de détention qui devrait contribuer à la définition de la durée de la formation ;
- des objectifs pédagogiques opérationnels et vérifiables et déclinés par modules de cours ;
- la suppression des doublons de formation entre la formation cantonale et la formation pour l'obtention du brevet fédéral ;
- la standardisation de la présentation des cours entre les formateurs, quant à leur forme et à leur logique, en vue d'en faciliter la compréhension par les stagiaires ;
- la présence de formateurs avec une expérience de terrain et dotés d'une formation adéquate en formation d'adultes (certificat, voire brevet).

Une fois ces précisions apportées dans le concept pédagogique, la durée de formation cantonale utile aux agents de détention pourra être déterminée.

Dans ce cadre, il serait opportun d'étudier la possibilité et la faisabilité à court et moyen terme de collaborer avec les autres métiers de la sécurité dans le canton et à long terme d'envisager une approche romande de la formation initiale.

Recommandation 9 : ***[cf. constat 11] Redéfinir et clarifier le dispositif d'évaluation des stagiaires***

La Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de revoir et préciser le dispositif d'évaluation des stagiaires afin de permettre une comparaison des objectifs pédagogiques avec les acquis des apprenants. En ce sens, les fiches d'évaluation devraient être reformulées et mises en lien avec les modalités d'évaluation pratique. Les attentes en matière d'évaluation par le maître de stage devraient être précisées et les maîtres de stage devraient être formés pour délivrer ces évaluations.

Recommandation 10 : ***[cf. constat 12] Préciser les objectifs visés par l'assermentation***

La Cour recommande **à la direction générale de l'OCD** de préciser dans la formation initiale les objectifs visés par l'assermentation dans le cadre du parcours professionnel de l'agent de détention.

Formation continue des agents de détention

Recommandation 11 : ***[cf. constat 13] Établir un dispositif de formation continue***

La Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de mettre en place un dispositif de formation continue. Ce dernier devra tenir compte d'une distinction entre les formations continues et les formations de longue durée certifiantes, en précisant notamment les modalités d'octroi et de prise en charge de ces deux types de formation.

De plus, ce processus devra inclure un suivi formalisé permettant d'avoir une vision complète de l'ensemble des collaborateurs et de s'assurer de la qualité des formations suivies, par exemple par la mise en place d'un questionnaire de satisfaction après chaque formation suivie.

Recommandation 12 : ***[cf. constat 14] Recenser et formaliser les besoins en formation continue***

Dans le cadre du développement du système de contrôle interne, la Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de recenser les besoins en formation continue auprès de chaque établissement et service (y compris dans la revue des EEDP). Ceci permettra de s'assurer de l'adéquation de l'offre de formation continue avec les besoins des collaborateurs et de chaque service.

4.4.5. Observations de l'audité

Recommandation 8 :
Les points devant intégrer le nouveau concept pédagogique sont en cours de traitement suite à l'engagement, début 2016, d'une responsable de formation, puis, plus récemment, d'une responsable pédagogique. S'agissant d'une éventuelle révision de la durée de la formation cantonale genevoise, cette dernière devra être traitée par le biais d'une modification ultérieure de la future LOPP.

Recommandation 9 :
Les points devant intégrer le nouveau concept pédagogique sont en cours de traitement suite à l'engagement d'une responsable de formation et d'une responsable pédagogique.

Recommandation 10 :
Les objectifs visés par l'assermentation seront précisés lors de la formation initiale.

Recommandations 11 et 12 :
Anticipant ces deux recommandations, l'OCD avait mandaté la nouvelle responsable de la formation dès le début 2016. Les constats mentionnés dans le rapport seront évidemment intégrés à la démarche en cours.

4.5. Positionnement et évaluation des fonctions

4.5.1. Contexte

Selon l'art. 4 LTrait, le Conseil d'État a la responsabilité d'établir et de tenir à jour le règlement et le tableau de classement des fonctions permettant de fixer la rémunération des membres du personnel en conformité avec l'échelle des traitements en vigueur.

L'art. 2 du règlement d'application de la LTrait (RTrait) précise que « *la classe prévue pour la fonction est déterminée par le résultat de l'évaluation des fonctions. La liste des fonctions, mise à jour et approuvée par le Conseil d'État, est à disposition à l'office du personnel de l'État.* »

Évaluation d'une nouvelle fonction et réévaluation d'une fonction existante[15]

Une demande d'évaluation ou de réévaluation de la classification d'une fonction peut être demandée lors de :

- la création d'un nouveau poste ou d'une nouvelle fonction ;
- la mise en place d'une nouvelle organisation affectant la répartition des tâches et la définition des fonctions ;
- l'évolution significative d'une famille professionnelle ou d'un cursus de formation ;
- de modifications significatives d'une fonction existante.

La demande peut être effectuée par le titulaire de la fonction, sa direction ou le secrétaire général du département.

La demande est transmise à la direction des RH de l'OCD pour contrôle, puis à la DDRH du DSE pour validation. La demande est ensuite déposée par la DDRH ou par le collège des secrétaires généraux auprès du service des ressources humaines de l'office du personnel de l'État (SRH OPE).

L'OPE examine la recevabilité de la demande puis l'évalue (ou réévalue) la fonction selon une méthode de type analytique élaborée en 1975. Cette méthodologie se fonde sur cinq critères pondérés (formation, expérience, efforts intellectuels et physiques, responsabilités) afin d'aboutir à la cotation d'une fonction puis à son rattachement selon une table de conversion à l'échelle des traitements en vigueur.

Dans le cadre des évaluations de fonction, l'OPE s'est fixé comme objectif de :

- répondre aux demandes d'évaluations individuelles dans un délai de 42 jours civils à compter de la recevabilité ou, cas échéant, de la date de rencontre avec la hiérarchie ;
- répondre aux demandes d'évaluations sectorielles dans un délai de 70 jours civils à compter de la date de recevabilité ou cas échéant, de la date de rencontre avec la hiérarchie.

À réception, de l'évaluation de fonction de l'OPE, le département préavise la proposition de l'OPE.

[15] Source : http://ge.ch/etat-employeur/directives-miope/02-remuneration/01-evaluation-fonctions

En cas d'accord, cette proposition devient dès lors une décision de l'OPE. En cas de désaccord, le département fait part de ses arguments par écrit à l'OPE.

L'OPE effectue alors une reconsidération de son évaluation au regard des nouveaux éléments apportés.

La décision de l'OPE peut faire l'objet d'une opposition écrite auprès de la commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions (CREMEF) dans un délai de 30 jours. L'opposition doit être dûment motivée. La CREMEF accuse réception de l'opposition dans un délai de 10 jours (art. 7 RComEF). Elle formule une proposition au Conseil d'État dans un délai de 90 jours à compter de l'accusé de réception ou de la communication des motifs de l'opposition (art.10A RComEF). Le Conseil d'État statue en dernier ressort et communique sa décision à l'intéressé (art. 11 RComEF).

Système, COmpétence, Rémunération, Évaluation (SCORE)[16]

Le projet Système, COmpétence, Rémunération, Évaluation (SCORE) a été lancé par le Conseil d'État en 2010. Il vise à revoir la méthode d'évaluation de fonction actuelle afin de *« permettre à tous les membres du personnel de mettre en valeur leurs compétences et d'évoluer dans leur parcours professionnel. »* L'entrée en vigueur de ce projet est prévue pendant la présente législature qui se termine au printemps 2018[17].

Compte tenu du projet SCORE, le Conseil a décidé, le 7 décembre 2010, par extrait de PV, « *de ne procéder à aucune réévaluation collective ou sectorielle des fonctions à compter du dépôt du projet de budget 2011.* »

4.5.2. Constats

Constat 15 : ***Un processus avec des délais parfois très importants***

Dans le cadre des tests de détail réalisés sur des dossiers d'évaluations/réévaluations de fonction, la Cour a identifié les délais suivants[18] :

- les délais de traitement par la direction des RH de l'OCD peuvent être importants (par exemple dans le cadre de la demande de réévaluation : 140 jours pour la fonction de responsable du recrutement et de la formation et 305 jours[19] pour la fonction de responsable des bâtiments). Ils tiennent, entre autres, à la collecte de données et à l'élaboration des cahiers des charges ou la rédaction des notes de reconsidération.

- l'OPE n'est pas en mesure de respecter systématiquement les délais prévus pour traiter une évaluation ou une réévaluation. Entre les premières évaluations et les reconsidérations, le délai de 42 jours pour une évaluation individuelle n'a pas été respecté pour 6 des 10 évaluations testées (par exemple, 84 jours pour la fonction de responsable du

[16] Source : http://ge.ch/etat-employeur/service-public/score-nouveau-systeme-devaluation-emplois
[17] Source : http://ge.ch/etat-employeur/service-public/score/score-faq#FAQ_11
[18] Les délais de traitement des dossiers ont été calculés par la Cour sur la base des dates des courriers/courriels échangés entre les différents acteurs.
[19] Dossier encore en traitement auprès de la direction des RH de l'OCD au moment de l'audit.

recrutement et de la formation et 61 jours pour la fonction de directeur du SPI) ;

- la CREMEF n'est pas en mesure de tenir les délais prévus pour traiter les réexamens des décisions relatives à l'évaluation des fonctions. Les délais constatés sont systématiquement supérieurs au délai de 90 jours prévus par l'art. 10A RComEF (par exemple, 375 jours pour la fonction de directeur du SPI et plus de 310 jours pour la fonction d'intervenants sociojudiciaires). Il est à noter que la CREMEF et composée de « miliciens » et siège toujours à trois représentants (deux membres en sus de son Président). Il n'est dès lors pas toujours aisé de pouvoir trouver une date de séance et de respecter le délai. Selon les informations fournies par la CREMEF, six à sept mois sont nécessaires pour le traitement d'un recours.

Constat 16 : ***Une méthode inadaptée au contexte actuel***

La méthode utilisée par l'État de Genève pour évaluer/réévaluer les fonctions n'est plus adaptée au contexte actuel. Bien qu'étant toujours utilisés actuellement, les critères choisis à l'époque sont désormais en décalage avec l'environnement dans lequel l'État évolue. Ainsi :

- la méthode ne considère pas les aspects de communication alors qu'ils représentent une compétence essentielle dans de nombreux métiers ;
- la méthode ne valorise pas suffisamment l'expérience professionnelle par rapport aux diplômes requis ;
- aucun des critères actuels ne permet de valoriser la charge de travail ou l'exposition médiatique d'une fonction.

4.5.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel, financier et d'image** tient aux mécontentements suscités par les délais de traitement des demandes d'évaluation/réévaluation, à l'usage d'une méthode non adaptée aux besoins actuels et à la difficulté de pouvoir attirer des candidats ayant des compétences particulières.

Le **risque opérationnel et de conformité** avéré tient au non-respect de l'art. 10A RComEF concernant le délai de traitement de 90 jours pour le réexamen des décisions relatives à l'évaluation des fonctions par la CREMEF.

4.5.4. Recommandations

Recommandation 13 : ***[cf. constats 15 et 16] Moderniser le processus d'évaluation de fonction***

Nonobstant les travaux du projet SCORE, la Cour recommande au **conseiller d'État en charge du DSE** de proposer au Conseil d'État de prendre rapidement des mesures permettant d'adapter le processus d'évaluation de fonction aux besoins actuels. Dans ce cadre, il conviendra :

- d'intégrer des nouveaux critères, tels que la diversité des tâches ou l'exposition médiatique ;
- de revoir la pondération de certains critères, par exemple en valorisant davantage le savoir-faire utile au poste (expérience) par rapport à la formation requise ;
- de simplifier le processus afin de répondre plus rapidement aux besoins des services et offices ;
- de revoir les possibilités et modalités de réexamen des décisions relatives à l'évaluation des fonctions.

4.5.5. Observations de l'audité

Recommandation 13 :
Le Conseiller d'État en charge du DSE va transmettre les éléments suggérés par la Cour au Conseiller d'État en charge des finances, respectivement au Conseil d'État.
La mise en œuvre de la recommandation n'est toutefois pas du ressort du DSE.

4.6. Conditions contractuelles de l'externalisation du convoyage en matière de ressources humaines

4.6.1. Contexte

Externalisation de l'accomplissement des missions de convoyage et de surveillance

Dans le canton de Genève, l'externalisation des tâches de convoyage et de surveillance des détenus a débuté en août 2011. Selon les informations fournies par le département, le contrat avec le mandataire a été renouvelé en août 2013 pour une durée de cinq ans, suite à un appel d'offres conduit selon les règles applicables en matière de marchés publics. Les prestations externalisées consistent à :

- convoyer des détenus entre les différents établissements pénitentiaires genevois, les autorités de poursuite pénale (police et justice) et les tribunaux du canton de Genève ;
- convoyer des détenus entre les différents établissements pénitentiaires, les autorités de poursuite pénale et les tribunaux de Suisse romande ;
- convoyer des détenus entre les différents établissements pénitentiaires genevois et les hôpitaux universitaires genevois (HUG) ;
- surveiller les détenus hospitalisés aux HUG.

Ce mandat a été étendu en novembre 2015 afin de réaffecter les assistants de sécurité publique (ASP) encore impliqués dans des tâches de convoyage à des tâches de surveillance d'ambassades incombant à la police. Les tâches de convoyage, hormis celles concernant le transfert de détenus dangereux, sont désormais assumées par des agents privés tandis que les tâches de surveillance, par exemple lors des audiences, sont assumées par des ASP. Ces derniers ont été transférés dès le 1er avril 2016 au sein de la nouvelle brigade de sécurité des audiences (BSA) de l'OCD.

Supervision exercée par le département

L'exécution du contrat est soumise à certaines conditions en matière de qualification des ressources humaines, notamment :

- les agents privés doivent être détenteurs de la carte d'agent de sécurité délivrée par le DSE ;
- les agents privés affectés au convoyage et à la surveillance des détenus doivent avoir suivi la formation initiale interne de 11 jours dispensée par le mandataire ainsi que les modules de formation spécifiques donnés par la police ;
- ils doivent être au bénéfice d'une expérience d'au moins un an dans le domaine du convoyage des détenus et de surveillance ou toute autre expérience similaire ;
- le mandataire doit garantir la formation continue de ses agents. Selon les informations transmises à la Cour, la formation continue annuelle des agents privés se déroule sur quatre heures, dont :
    - deux heures répondant aux exigences édictées par la commission concordataire concernant les entreprises de sécurité abordent notamment les thématiques suivantes : respect de la législation, collaboration avec l'autorité, obligation de dénoncer, légitime défense ;

- deux heures consacrées à un thème qui varie chaque année (par exemple : sécurité au travail, désescalade verbale).

Le département exerce un contrôle strict sur ces aspects par le biais de :
- la validation de la liste des agents proposés par le mandataire ;
- l'évaluation du programme de formation initiale dispensée par le mandataire ;
- rencontres hebdomadaires avec le mandataire avec pour but de *« faire le point, régler et améliorer les prestations »* ;
- reporting quotidien et mensuel intégrant à la fois un volet descriptif et quantitatif ainsi que l'indication des éventuels problèmes et incidents.

4.6.2. Constats

Constat 17 : *Des exigences de formation continue peu précises*

Les exigences en matière de formation continue pour les agents privés ne sont pas définies de manière suffisamment précise par l'État et laissent une part trop importante au mandataire dans l'identification des besoins en la matière.

Ainsi la formation continue des agents privés n'est pas spécifiquement axée sur les tâches de convoyage et de surveillance des détenus.

Constat 18 : *Des conditions de supervision du contrat incomplètes*

Le contrat et ses avenants ne traitent pas suffisamment de la supervision des tâches externalisées par l'État. Bien que des éléments assimilables à une forme de supervision existent, ils ne se sont pas structurés dans un chapitre dédié.

De plus, ils ne couvrent pas la vérification de la qualité des prestations délivrées. En effet, le reporting mensuel n'inclut pas d'indicateurs de performance et de valeurs cibles associées, comme : la ponctualité lors des missions, le nombre d'incidents sur le terrain et leur gestion, la satisfaction des agents publics en contact avec le mandataire, le nombre de plaintes fondées.

Finalement, ils ne prévoient pas la possibilité pour l'État d'effectuer des contrôles non annoncés des prestations fournies sur le terrain, ni de vérifier les conditions de travail des agents employés par la société externe.

4.6.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** découle d'une formation continue limitée des agents privés effectuant des tâches de convoyage et de surveillance des détenus et de la dégradation possible de la prestation qui pourraient en découler.

Le **risque de contrôle** est induit par l'absence de conditions strictes de supervision dans le contrat.

Le **risque opérationnel et d'image** tient à des éventuels dysfonctionnements dans la prestation externalisée pouvant avoir un impact sur la population tels qu'une évasion.

4.6.4. Recommandations

Recommandation 14 : ***[cf. constats 17 et 18] Renforcer la supervision et les contrôles sur la prestation de convoyage des détenus***

La Cour recommande au **secrétariat général du DSE** de revoir le contrat afin d'y intégrer les éléments suivants :

- la revue systématique du contenu de la formation de base et de la formation continue. L'État doit pouvoir s'assurer que le niveau de formation est adéquat et correspond aux exigences de la prestation (nombre d'heures, contenu des cours, exercices pratiques et intervenants) ;
- la mention de la possibilité de faire des contrôles inopinés sur le terrain afin de vérifier le respect de la législation sur le travail et lors des formations afin de s'assurer de la bonne délivrance des formations et de la présence des agents ;
- un reporting semestriel ou annuel complet avec des indicateurs de performance préalablement fixés avec le mandataire (par exemple : ponctualité lors des missions, gestion des incidents, nombre de plaintes, satisfaction des parties prenantes) ;
- la mise à disposition des conclusions du dispositif d'assurance qualité du mandataire ;
- une évaluation en fin de contrat.

4.6.5. Observations de l'audité

Recommandation 14 :
L'audité estime que les contrôles mis en place sont de nature à maîtriser les risques en lien avec cette prestation effectuée par le mandataire. En effet, non seulement les contacts au quotidien entre les collaborateurs de l'OCD et le personnel du mandataire permettent immédiatement d'identifier le moindre écart dans l'exécution de la prestation, mais le suivi et le contrôle de la prestation font l'objet d'une réunion hebdomadaire entre les responsables concernés tant au sein de l'OCD que du mandataire. Cette réunion permet également de valider les formations continues des collaborateurs du mandataire. Il est cependant exact que ce suivi hebdomadaire n'est pas stipulé par le contrat, ce qui n'empêche toutefois pas de l'effectuer.

Pour répondre à la recommandation, ces points feront l'objet d'un avenant au contrat comme demandé par la Cour.

4.7. Organisation et relations de travail

4.7.1. Contexte

Bref rappel historique de l'évolution de l'OCD

Dans un souci d'accroître l'efficience de son fonctionnement et dans la perspective des nombreux défis qui attendent le monde pénitentiaire à Genève, le département a mandaté un expert externe pour effectuer un audit de gestion de l'office pénitentiaire (OFPEN). Cet audit a eu lieu entre août 2011 et février 2012. Les conclusions du rapport étaient sans appel. L'OFPEN, dix ans après sa création, était en crise avec des problèmes touchant autant à l'organisation, au management, aux rôles et responsabilités qu'aux compétences et aux comportements. Le rapport préconisait la prise de *« mesures globales, fortes et en profondeur »* :

- *« un renforcement de la direction générale »*, avec *« une hiérarchie aplanie et une structure décisionnelle simplifiée, ainsi qu'une clarification des rôles et des responsabilités à tous les niveaux »* ;
- *« une amélioration des synergies »*, et *« une professionnalisation de la gestion des fonctions transversales, que sont les ressources humaines, financières et informatiques »* ;
- *« la mise sur pied d'égalité des différents établissements vis-à-vis de la direction générale, la préparation de l'arrivée des multiples projets d'envergure enfin l'optimisation du fonctionnement et de la répartition des lieux de détentions sur le territoire du Canton de Genève »*.

Suite à ce rapport, l'OFPEN a été renommé « office cantonal de la détention » (OCD) et les principales modifications organisationnelles suivantes ont été introduites :

- la suppression du service des établissements de détention et des peines alternatives (SEDPA) et l'intégration des effectifs y relatifs à la direction générale de l'OCD ;
- le rattachement direct à la direction générale de l'OCD des établissements pénitentiaires.

Le renforcement de la direction générale de l'OCD s'est opéré avec le recrutement en 2013 de plusieurs responsables (ressources humaines, juridique, contrôle interne, etc.).

La réorganisation de l'OCD se trouve néanmoins confrontée aux démissions successives de deux directeurs généraux en 2013 et en 2014 ainsi qu'au départ de plusieurs cadres. Le nouveau directeur général est entré en fonction en mai 2015.

En parallèle aux réorganisations internes, l'OCD a dû faire face, ces dernières années, à de nombreux défis pour concrétiser la planification pénitentiaire, notamment :

- l'ouverture échelonnée de Curabilis dès avril 2014 ;
- l'extension de la Brenaz en novembre 2015 puis en juillet 2016 ;
- la fermeture de l'établissement de Riant-Parc en 2014 et le transfert des détenues à Curabilis puis à Champ-Dollon.

Par ailleurs, les établissements de Curabilis et de la Brenaz ont déjà connu des départs et renouvellements de directeurs depuis leur ouverture.

Direction des RH de l'OCD

La direction des RH de l'OCD a été créée en 2013. La création de cette direction, au sein de la direction générale, avait comme ambition de mettre en œuvre une politique homogène en matière des ressources humaines au sein des différents établissements/services de l'OCD, une supervision ainsi qu'un rôle de conseil et d'appui aux différents établissements/services.

D'une manière générale, la direction des RH de l'OCD doit veiller à la bonne application des directives émises par l'OPE (et applicable à l'ensemble de l'État) ou par la DDRH du DSE (et applicable à tous les offices et services du département).

Pour ce faire, la direction des RH de l'OCD a décentralisé certaines tâches jusqu'aux établissements et services. À cet effet, des répondants RH ont été désignés dans les établissements avec un cahier des charges propre.

4.7.2. Constats

Constat 19 : ***Des signaux d'alerte au niveau des directions pouvant mettre en péril la bonne réalisation des prestations***

L'importante rotation de directeurs généraux et cadres de l'OCD ces dernières années ainsi que les difficultés de communication interne ont contribué à une conduite du changement ne permettant pas de répondre aux défis organisationnels de l'OCD et à assurer la stabilité de l'office sur le long terme.

De plus, le transfert et l'intégration des établissements de plus « petite taille » au sein d'autres établissements n'ont pas fait l'objet de mesures d'accompagnement et de communication à l'ensemble des collaborateurs concernés.

Les investigations de la Cour ont confirmé un climat de travail insatisfaisant entre la direction générale de l'OCD et certains établissements et services. En effet, il ressort notamment des différents entretiens menés par la Cour le sentiment d'un malaise important et d'une situation de souffrance d'une partie du personnel d'encadrement. Cela entraîne un climat de travail pouvant être compliqué et des relations professionnelles très tendues.

L'ensemble de ces points doit être considéré comme des signaux d'alerte pouvant mettre en péril la bonne réalisation des prestations délivrées par l'OCD, et produire des coûts supplémentaires (coûts directs et indirects liés aux absences, litiges judiciaires, etc.).

Constat 20 : ***Des rôles et responsabilités au niveau de la gestion RH insuffisamment précis***

La Cour constate que la direction des RH de l'OCD ne répond pas encore à ses objectifs initiaux, en termes de politique RH transversale notamment en ce qui concerne la supervision, le conseil et l'appui aux établissements et services. En effet, les rôles et responsabilités entre les RH de l'OCD et les établissements et services n'ont pas été définis de manière précise ou n'ont pas fait l'objet d'un accompagnement suffisant pour les différents processus RH.

De plus, la mise en place de cette nouvelle fonction n'a pas été accompagnée d'explications suffisantes auprès des établissements et services de l'OCD quant aux objectifs visés. Les mesures organisationnelles prises (création d'un répondant RH au sein des établissements et services) n'apportent pas aux directions le soutien et le conseil nécessaires.

4.7.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle et d'image** tiennent notamment à la fragilité du climat de travail, aux relations de travail tendues, aux atteintes à la santé du personnel et aux absences maladies y afférentes, et à l'absence de support RH adapté aux besoins des établissements et services. L'ensemble est de nature à avoir un impact sur la motivation, la confiance et l'adhésion des collaborateurs et donc sur la qualité des prestations fournies par l'OCD.

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle et d'image** tiennent également à l'absence de définition sur le rôle et les responsabilités de la direction des RH de l'OCD sur certains processus RH. Cela est de nature à péjorer la qualité des prestations et l'image de l'OCD auprès des collaborateurs et de la population.

4.7.4. Recommandations

Recommandation 15 : ***[cf. constats 19] Mener une véritable conduite du changement***

La Cour recommande à la **direction générale de l'OCD** de mettre en place une véritable conduite du changement. Celle-ci devra comprendre entre autres une communication interne facilitant le développement d'une « culture d'entreprise OCD » forte afin d'instaurer un sentiment d'appartenance à une seule et même équipe.

Recommandation 16 : ***[cf. constats 20] Adapter et clarifier le positionnement de la gestion des RH de l'OCD***

La Cour recommande à la **direction générale de l'OCD** de clarifier les rôles et responsabilités de la direction des RH de l'OCD tant vis-à-vis des établissements et services, que vis-à-vis de la DDRH du DSE et ceux pour l'ensemble des processus RH. En ce sens, la direction des RH de l'OCD devra développer son rôle d'appui et de conseil aux établissements et services, sans se limiter aux activités de support administratif.

Suite aux ouvertures de postes récentes au sein de la direction des RH de l'OCD et une fois l'incertitude actuelle sur le développement de la planification pénitentiaire levée (réalisation ou non de l'établissement des Dardelles, poursuite ou non de l'externalisation du convoyage des détenus, etc.), il sera nécessaire d'examiner la dotation en personnel au sein de la direction des RH de l'OCD.

4.7.5. Observations de l'audité

Recommandation 15 :
La feuille de route 2016-2017 de la direction de la communication intègre la mise en place d'une plateforme de communication intranet pour tout l'OCD.

Recommandation 16 :
La réalisation de cette recommandation dépend fortement de l'adoption du projet de loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire (PL 11661) et de son futur règlement d'application, qui clarifiera les rôles et responsabilités de la DRHOCD en la matière.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
4.1.4	**<u>Recommandation 1 :</u>** ***Revoir les contrôles en lien avec l'autorisation préalable d'engagement et le choix du candidat*** La Cour recommande **<u>à la DDRH du DSE</u>** de revoir les contrôles en lien avec l'autorisation préalable d'engagement : - afin d'optimiser les contrôles, revoir la liste précise des vérifications à effectuer et des personnes responsables des contrôles afin d'éviter les redondances partielles ; - revoir le séquencement des contrôles pour que le formulaire d'autorisation préalable soit systématiquement complété au moment de la survenance du besoin et non pas après l'ouverture du poste et la conduite des entretiens ; - établir et formaliser des contrôles globaux sur le disponible budgétaire et les besoins en personnel selon la planification pénitentiaire.	2	DDRH DRHOCD	31.12.2016	
4.1.4	**<u>Recommandation 2 :</u>** ***Établir une procédure interne en lien avec la vérification des antécédents et des références du personnel administratif et technique*** La Cour recommande **<u>à la DDRH du DSE</u>** d'établir une procédure interne en matière de vérification des antécédents et des références pour le personnel administratif et technique, de la mettre en place et de contrôler sa bonne application. La procédure devra inclure, en fonction de la typologie des postes à pourvoir (ex. : cadre, contact avec les détenus, etc.) les éléments suivants : - les pièces à fournir systématiquement par le candidat (extrait de casier judiciaire, attestation de non-poursuites, etc.) ; - les conditions pour demander une enquête de police rapide et/ou une enquête approfondie ; - la vérification des certificats de travail ; - la prise de contact avec les références.	2	DDRH	31.12.2016	
4.1.4	**<u>Recommandation 3 :</u>** ***Mettre en place des contrôles formalisés permettant de s'assurer du respect des directives internes*** La Cour recommande **<u>à la direction des RH de l'OCD</u>** de mettre en place des contrôles par sondage permettant de s'assurer que les directives	3	DDRH et DRHOCD	31.03.2017	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
	transversales et départementales en matière de recrutement et de gestion des dossiers sont respectées, notamment sur les aspects suivants : - le contenu exhaustif des candidatures reçues (ensemble des pièces à obtenir) ; - l'existence d'une grille de synthèse des candidatures reçues et des entretiens réalisés ; - la vérification des références des candidats ; - la présence du cahier des charges signé dans le dossier du collaborateur ; - la présence des formulaires d'EEDP et d'EEDM pour toutes les échéances requises selon les bases légales. Ces contrôles devront être formalisés en utilisant les outils et les fiches de contrôle mis en place par le département dans le cadre du SCI.				
4.2.4	**Recommandation 4 :** ***Établir une procédure sur la fin des rapports de service*** La Cour recommande **à la DDRH du DSE** d'établir une procédure sur la fin des rapports de service, incluant l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus, ainsi que les typologies des fins des rapports de service. Dans ce cadre, la procédure devra notamment définir les rôles et responsabilités des acteurs pour les actions suivantes : - l'établissement des certificats de travail ; - la formalisation de la restitution du matériel ; - la formalisation de la suppression des droits d'accès physiques et informatiques. Dans le cadre du système de contrôle interne, la procédure devra également prévoir les revues et contrôles adéquats.	2	DDRH	31.12.2016	
4.3.4	**Recommandation 5 :** ***Revoir les critères de promotion*** La Cour recommande **à la direction générale de l'OCD** de revoir les critères de promotion dans le cadre de l'élaboration du règlement supplétif (ROPP) de la future LOPP (compétences particulières en fonction des besoins actuels et futurs du métier d'agent de détention, par exemple en matière de prise en charge de détenus âgés ou radicalisés).	2	DRHOCD + DJUROCD	31.12.2016	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
4.3.4	**Recommandation 6 :** ***Finaliser les indicateurs de gestion des carrières*** Dans le cadre de la directive transversale sur l'évolution professionnelle (EGE 03-10), la Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de mettre en place une procédure spécifique relative à la gestion des carrières et un outil de suivi en termes : - de recensement des demandes et attentes des collaborateurs ; - des plans d'action à mettre en œuvre (par exemple, formation spécifique) ; - d'indicateurs sur le nombre de promotions, de changements d'affectation, etc.	2	DRHOCD	31.03.2017	
4.3.4	**Recommandation 7 :** ***Élaborer une procédure sur la gestion des sanctions et des peines disciplinaires*** La Cour recommande **à la DDRH du DSE** de mettre en place une procédure relative à la gestion des sanctions et des peines disciplinaires, incluant l'ensemble des acteurs impliqués dans le processus, les délais ainsi que les contrôles à effectuer.	2	DDRH	31.12.2016	
4.4.4	**Recommandation 8 :** ***Revoir le concept pédagogique et la durée de la formation*** La Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de revoir le concept pédagogique de la formation genevoise des agents de détention, en intégrant notamment : - la définition d'un degré minimal d'autonomie attendue de l'agent de détention (DMA) qui devrait contribuer à la définition de la durée de la formation ; - des objectifs pédagogiques opérationnels et vérifiables et déclinés par modules de cours ; - la suppression des doublons de formation entre la formation cantonale et la formation pour l'obtention du brevet fédéral ; - la standardisation de la présentation des cours entre les formateurs, quant à leur forme et à leur logique, en vue d'en faciliter la compréhension par les stagiaires ; - la présence de formateurs avec une expérience de terrain et dotés d'une formation adéquate en formation d'adultes (certificat, voire brevet).	3	DRHOCD	31.12.2017	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
	Une fois ces précisions apportées dans le concept pédagogique, la durée de formation cantonale utile aux agents de détention pourra être déterminée. Dans ce cadre, il serait opportun d'étudier la possibilité et la faisabilité à court moyen terme de collaborer avec les autres métiers de la sécurité dans le canton et à long terme d'envisager une approche romande de la formation initiale.				
4.4.4	**Recommandation 9 :** ***Redéfinir et clarifier le dispositif d'évaluation des stagiaires*** La Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de revoir et préciser le dispositif d'évaluation des stagiaires afin de permettre une comparaison des objectifs pédagogiques avec les acquis des apprenants. En ce sens, les fiches d'évaluation devraient être reformulées et mises en lien avec les modalités d'évaluation pratique. Les attentes en matière d'évaluation par le maître de stage devraient être précisées et les maîtres de stage devraient être formés pour délivrer ces évaluations.	2	DRHOCD	31.03.2017	
4.4.4	**Recommandation 10 :** ***Préciser les objectifs visés par l'assermentation*** La Cour recommande **à la direction générale de l'OCD** de préciser dans la formation initiale les objectifs visés par l'assermentation dans le cadre du parcours professionnel de l'agent de détention.	1	DRHOCD	31.03.2017	
4.4.4	**Recommandation 11 :** ***Établir un dispositif de formation continue*** La Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de mettre en place un dispositif de formation continue. Ce dernier devra tenir compte d'une distinction entre les formations continues et les formations de longue durée certifiantes, en précisant notamment les modalités d'octroi et de prise en charge de ces deux types de formation. De plus, ce processus devra inclure un suivi formalisé permettant d'avoir une vision complète de l'ensemble des collaborateurs et de s'assurer de la qualité des formations suivies, par exemple par la mise en place d'un questionnaire de satisfaction après chaque formation suivie.	3	DRHOCD	31.12.2017	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
4.4.4	**Recommandation 12 :** ***Recenser et formaliser les besoins en formation continue*** Dans le cadre du développement du système de contrôle interne, la Cour recommande **à la direction des RH de l'OCD** de recenser les besoins en formation continue auprès de chaque établissement et service (y compris dans la revue des EEDP). Ceci permettra de s'assurer de l'adéquation de l'offre de formation continue avec les besoins des collaborateurs et de chaque service.	3	DRHOCD	30.06.2017	
4.5.4	**Recommandation 13 :** ***Moderniser le processus d'évaluation de fonction*** Nonobstant les travaux du projet SCORE, la Cour recommande au **conseiller d'État en charge du DSE** de proposer au Conseil d'État de prendre rapidement des mesures permettant d'adapter le processus d'évaluation de fonction aux besoins actuels. Dans ce cadre, il conviendra : - d'intégrer des nouveaux critères, tels que la diversité des tâches ou l'exposition médiatique ; - de revoir la pondération de certains critères, par exemple en valorisant davantage le savoir-faire utile au poste (expérience) par rapport à la formation requise ; - de simplifier le processus afin de répondre plus rapidement aux besoins des services et offices ; - de revoir les possibilités et modalités de réexamen des décisions relatives à l'évaluation des fonctions.	3	CE DSE	30.09.2016 pour la transmission au Conseil d'État des éléments relevés par la Cour	
4.6.4	**Recommandation 14 :** ***Renforcer la supervision et les contrôles sur la prestation de convoyage des détenus*** La Cour recommande au **secrétariat général du DSE** de revoir le contrat afin d'y intégrer les éléments suivants : - la revue systématique du contenu de la formation de base et de la formation continue. L'État doit pouvoir s'assurer que le niveau de formation est adéquat et correspond aux exigences de la prestation (nombre d'heures, contenu des cours, exercices pratiques et intervenants) ; - la mention de la possibilité de faire des contrôles inopinés sur le terrain afin de	2	SGDSE	30.09.2016	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	**Responsable**	**Délai au**	**Fait le**
	vérifier le respect de la législation sur le travail et lors des formations afin de s'assurer de la bonne délivrance des formations et de la présence des agents ; - un reporting semestriel ou annuel complet avec des indicateurs de performance préalablement fixés avec le mandataire (par exemple : ponctualité lors des missions, gestion des incidents, nombre de plaintes, satisfaction des parties prenantes) ; - la mise à disposition des conclusions du dispositif d'assurance qualité du mandataire ; - une évaluation en fin de contrat.				
4.7.4	**Recommandation 15 :** ***Mener une véritable conduite du changement*** La Cour recommande à la **direction générale de l'OCD** de mettre en place une véritable conduite du changement. Celle-ci devra comprendre entre autres une communication interne facilitant le développement d'une « culture d'entreprise OCD » forte afin d'instaurer un sentiment d'appartenance à une seule et même équipe.	3	DCOMOCD DRHOCD	31.03.2017	
4.7.4	**Recommandation 16 :** ***Adapter et clarifier le positionnement de la gestion des RH de l'OCD*** La Cour recommande à la **direction générale de l'OCD** de clarifier les rôles et responsabilités de la direction des RH de l'OCD tant vis-à-vis des établissements et services, que vis-à-vis de la DDRH du DSE et ceux pour l'ensemble des processus RH. En ce sens, la direction des RH de l'OCD devra développer son rôle d'appui et de conseil aux établissements et services, sans se limiter aux activités de support administratif. Suite aux ouvertures de postes récentes au sein de la direction des RH de l'OCD et une fois l'incertitude actuelle sur le développement de la planification pénitentiaire levée (réalisation ou non de l'établissement des Dardelles, poursuite ou non de l'externalisation du convoyage des détenus, etc.), il sera nécessaire d'examiner la dotation en personnel au sein de la direction des RH de l'OCD.	2	DRHOCD	31.03.2017	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa profitabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs du département de la sécurité et de l'économie, plus particulièrement de l'office cantonal de la détention, qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé en août 2016. Le rapport complet a été transmis au conseiller d'État en charge du département de la sécurité et de l'économie le 23 août 2016. Les observations de l'audité ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 15 septembre 2016

Stanislas Zuin Magistrat titulaire	François Paychère Magistrat titulaire	Myriam Nicolazzi Magistrat suppléant

COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peut communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La confidentialité est garantie à l'auteur d'une communication, sauf ordonnance de séquestre rendue par l'autorité judiciaire compétente. La Cour n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
http://www.cdc-ge.ch

Cour des comptes — Route de Chêne 54 — 1208 Genève
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
http://www.cdc-ge.ch