



COUR DES COMPTES

Etat de Genève

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif à l'organisation des ressources humaines

Genève, le 22 mars 2010

Rapport no 28



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.

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 contrôlées. 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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes.

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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.ge.ch/cdc>

SYNTHESE

Depuis plusieurs années, la gestion des ressources humaines fait l'objet de préoccupations constantes du gouvernement. Pas moins de 19 actions des plans de mesure du Conseil d'Etat lui sont consacrées pour la période allant de 2006 à 2010. En outre, le Conseil d'Etat a fixé une quinzaine d'objectifs en matière de ressources humaines dans sa réponse du 6 septembre 2006 aux motions M 1658-A, M 776-B, M 816-B et M 993-B, avec des échéances de réalisation au plus tard à mi-2008.

A la demande du conseiller d'Etat en charge du département des finances, la Cour a entrepris un audit de l'organisation et de la gouvernance des ressources humaines au sein de l'Etat. En lien avec les actions du plan de mesure et des objectifs annoncés du Conseil d'Etat, l'audit a porté sur les thèmes principaux en matière de ressources humaines que sont la gestion et le suivi des conditions-cadre (révision des statuts, délégation de compétences, etc.), la gestion et le suivi de la masse salariale, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, la formation et le développement, le recrutement et l'évaluation des collaborateurs, la santé et la prévention. Pour chacun de ces thèmes, la Cour a analysé, sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience, le rôle de l'office du personnel de l'Etat (OPE), en charge de la gestion dite collective des ressources humaines, et ses interactions avec les autres instances en matière de ressources humaines, notamment les services départementaux des ressources humaines en charge de la gestion dite individuelle.

En préambule, il ressort de l'analyse de la Cour que 177 personnes (équivalent temps plein) sont dédiées à la gestion des ressources humaines de l'administration cantonale, dont 46% travaillent à l'OPE et 54% dans les fonctions ressources humaines des départements, pour un coût total de 45 millions. De plus, 27 intervenants ou instances distincts en matière de gestion des ressources humaines ont été identifiés, dont 10 du côté employeur (OPE, collège spécialisé ressources humaines, ressources humaines départementales, etc.), 9 pour représenter les collaborateurs (agissant principalement dans la mise en place des conditions-cadre) et 8 plateformes d'échanges employeur-collaborateurs. Au moins seize lois et une cinquantaine de règlements particuliers sont applicables en matière de gestion des ressources humaines, reflétant la diversité des statuts et des catégories de personnes au service de l'Etat.

En ce qui concerne la mise en place des **conditions-cadre et la gestion, le suivi et le contrôle de la masse salariale**, la grande majorité des objectifs du Conseil d'Etat a abouti, notamment en ce qui concerne le treizième salaire, la fin des rapports de service, la délégation de compétences et la tâche d'office payeur unique de l'OPE avec une procédure de contrôle de la masse salariale adaptée. En revanche, le système d'indemnités n'a pas encore été abordé et les procédures, tableaux de bord et indicateurs de la masse salariale ne sont pas harmonisés entre les différents interlocuteurs.

Le Conseil d'Etat s'est engagé en faveur d'une **diminution des effectifs de 5%** entre 2006 et 2009, afin de faire évoluer l'administration par la suppression de certains postes devenus obsolètes et la création de nouveaux pour répondre aux besoins futurs. Or, la Cour relève que l'objectif de réduction des postes n'a pas été défini au départ de manière unique et précise par un quelconque intervenant pour éviter toute équivoque quant à l'atteinte ou non de l'objectif.

Concernant la **gestion prévisionnelle des emplois et compétences**, les objectifs du Conseil d'Etat en matière d'identification des besoins et de modernisation du système de rémunération ne sont que très partiellement atteints, alors qu'un achèvement complet à mi-2008 était prévu.

Au sujet du processus de **recrutement** commun à tout l'Etat et le dispositif de recrutement centralisé favorisant la mobilité interne, les objectifs du Conseil d'Etat ne sont pas atteints alors que leur achèvement était prévu mi-2008. Au moment de l'audit, il n'y avait pas de politique de recrutement coordonnée entre tous les départements, ni de centralisation du recrutement des cadres, malgré deux années de recherche de consensus. Cela relève d'une inefficacité et d'une inefficience certaines.

Relativement à **l'évaluation des collaborateurs**, les objectifs du Conseil d'Etat relatifs à la conduite du personnel sur base d'objectifs et à l'entretien périodique individuel ont été mis en place. En revanche, la Cour constate que les « placards dorés » ne font pas l'objet d'une définition claire ni d'un suivi standardisé et que l'objectif de leur suppression n'a pas entraîné une augmentation des licenciements.

Leur définition est sujette à diverses interprétations selon les intervenants rencontrés, à savoir si cette appellation concerne des personnes dont la valeur ajoutée ou dont le travail effectué est proche de zéro et/ou des personnes avec des droits acquis qui jouissent d'un traitement supérieur à leur classe de fonction normale (tous départements confondus, cette interprétation concerne une cinquantaine de collaborateurs à fin 2008, si l'on considère une différence d'au minimum trois classes entre la fonction de la personne et celle de la classe du poste occupé). Aussi, depuis l'introduction du licenciement pour motif fondé, entré en application au 1^{er} octobre 2008, le nombre de licenciements, tous motifs confondus au sein du « petit Etat », est resté stable et marginal. L'OPE l'estime à une quarantaine de cas, soit 0.3% de l'effectif.

Ainsi, en ce qui concerne la **formation et le développement**, les objectifs du Conseil d'Etat relatifs aux besoins prioritaires de formation ont été atteints, une formation destinée aux personnes avec responsabilités d'encadrement ayant été mise sur pied et des synergies entre les divers centres de formation ayant été trouvées. Des développements informatiques importants ont été réalisés pour gérer l'offre de formation actuelle. En revanche, certains objectifs liés aux modules de SIRH relatifs à la gestion prévisionnelle de la formation sont encore en cours, alors qu'il était prévu de terminer l'ensemble des développements à fin 2009.

En ce qui concerne la **santé et la prévention**, les objectifs du Conseil d'Etat sont atteints par un renforcement de la protection de la personnalité des collaborateurs et par un projet pilote de lutte contre l'absentéisme qui sera déployé à tout l'Etat.

De manière générale, la Cour relève ainsi qu'au cours des quatre dernières années plusieurs thèmes en matière de ressources humaines ont progressé de manière significative, et que d'autres nécessitent encore des actions, propositions et décisions concrètes. Cependant, la Cour qualifie l'organisation actuelle des ressources humaines de complexe car décentralisée avec une multitude d'intervenants aux responsabilités partagées. Il apparaît que l'OPE n'a pas de lien hiérarchique ou fonctionnel sur les ressources humaines départementales, en dépit d'un cadre légal et réglementaire lui attribuant certaines responsabilités transversales. Dès lors, le succès de cette organisation repose non seulement sur la force de proposition de l'OPE, mais aussi sur la volonté concrète de collaboration des départements et des autres instances, notamment :

- la délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel, qui donne l'impulsion et négocie les conditions-cadre avec les principaux intervenants des représentants du personnel ;
- le collège des secrétaires généraux, qui prend les décisions et valide les priorités de travail du collège spécialisé ressources humaines et de sa propre délégation aux affaires de personnel au-delà des propositions du DF;
- la délégation du collège des secrétaires généraux aux ressources humaines, qui a été une structure éphémère relayant et fixant les priorités des thèmes à traiter par le collège spécialisé ressources humaines pour sa première année d'existence en 2007. Cette structure paraît redondante avec les attributions du collège des secrétaires généraux où le directeur général de l'OPE peut faire entendre sa voix et recevoir des instructions en tant qu'invité permanent ;
- le collège spécialisé ressources humaines, constitué de délégués et responsables ressources humaines départementaux et de l'OPE, qui délibère à la majorité. Les responsables ressources humaines des départements ont donc la possibilité de favoriser les intérêts de leur propre département au détriment d'une vision plus globale et ralentir voire bloquer les actions et initiatives de l'OPE ou d'intervenants désignés. Les longues discussions relatives au recrutement ou à la « procédure d'infraction pénale commise contre les collaborateurs » révèlent une inefficacité certaines. Ce collège n'a pas contribué jusqu'ici de manière significative aux dossiers d'importance;
- les groupes de travail menés par le DF qui mettent en place les extractions de bases de données nécessaires pour assurer la gestion et le suivi de la masse salariale.

Au vu de ces constats, la Cour a émis **13 recommandations** toutes acceptées par le Conseil d'Etat. Tout d'abord, la Cour invite le Conseil d'Etat à préciser ses attentes pour l'OPE en matière de conception de politique de ressources humaines et pour chaque thème de cette politique (conditions-cadre, gestion de la masse salariale, gestion prévisionnelle, formation, santé) en regard également des attentes sur les structures transversales et du choix d'organisation souhaités.

En particulier, il est recommandé que l'OPE propose au collège des secrétaires généraux des priorités en matière RH en tenant compte des volontés du Conseil d'Etat, et que le collège des secrétaires généraux confirme ou modifie directement ces priorités, sans créer de structure redondante. En outre, la Cour recommande de continuer de confier au collège spécialisé ressources humaines et à ses groupes de travail, menés comme à l'heure actuelle par des responsables de différents départements, l'élaboration de politiques communes prioritaires dans des délais raisonnables et clairement explicités, (par exemple : politique de recrutement, démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, mise en place effective des procédures de contrôle de la masse salariale, mise en place d'indicateurs pertinents relatifs à la gestion de la masse salariale, etc.).

Si ces projets ne devaient pas aboutir dans un délai de six mois, trois alternatives sont présentées par la Cour pour renforcer la conduite des ressources humaines par l'OPE, avec une centralisation plus ou moins accentuée de l'organisation sur tout ou partie des thèmes traités par les ressources humaines. La première est une organisation centralisée avec lien hiérarchique de l'OPE sur les responsables ressources humaines des départements, la seconde est une organisation transversale avec lien fonctionnels de l'OPE sur les responsables ressources humaines des départements et la troisième est une organisation transversale partielle avec liens fonctionnels de l'OPE sur les responsables ressources humaines des départements concernant uniquement certains thèmes spécifiques.

Dans le cadre de ces modèles organisationnels alternatifs, la Cour relève que la concertation des parties prenantes par l'OPE et la reconnaissance des compétences des principaux responsables des processus ressources humaines au sein de l'OPE pour imposer les procédures et les manières de faire est un facteur-clé incontournable de succès quel que soit le thème ressources humaines à traiter.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité l'audité à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 5, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

Les 13 recommandations de la Cour ont fait l'objet d'un **remplissage adéquat du tableau**, indiquant une forte adhésion aux recommandations de la Cour.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

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

TABLE DES MATIERES

Liste des abréviations fréquemment utilisées	8
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	10
2. MODALITES ET DEROULEMENT	12
3. CONTEXTE GENERAL	14
3.1 Dispositions légales	14
3.1.1 Organisation légale et réglementaire des ressources humaines	14
3.1.2 Hétérogénéité des statuts du personnel au sein du « petit Etat »	14
3.2 Définitions et missions en matière de gestion des ressources humaines	16
3.3 Principales structures intervenant en matière de ressources humaines	17
3.3.1 Les structures de l'Etat de Genève (employeur)	18
3.3.2 Les représentants du personnel	25
3.3.3 Les commissions et groupes de travail mixtes (représentants de l'Etat de Genève et représentants du personnel)	26
3.4 Moyens à disposition de la fonction des ressources humaines	26
3.4.1 Nombre de postes en équivalent temps plein (ETP) et coût de la fonction RH	26
3.4.2 Organigramme de l'OPE	26
3.5 Outils de gestion des ressources humaines	26
4. ANALYSE	26
4.1 Mise en place des conditions-cadre	26
4.1.1 Contexte	26
4.1.2 Constats	26
4.1.3 Risques découlant des constats	26
4.1.4 Recommandations	26
4.1.5 <i>Observations de l'audité</i>	26
4.2 Gestion, suivi et contrôle de la masse salariale	26
4.2.1 Contexte	26
4.2.2 Constats	26
4.2.3 Risques découlant des constats	26
4.2.4 Recommandations	26
4.2.5 <i>Observations de l'audité</i>	26
4.3 Masse salariale : diminution des postes de 5%	26
4.3.1 Contexte	26
4.3.2 Constats	26
4.3.3 Risques découlant des constats	26
4.3.4 Recommandations	26
4.3.5 <i>Observations de l'audité</i>	26
4.4 Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et le projet « RepER »	26
4.4.1 Contexte	26
4.4.2 Constats	26
4.4.3 Risques découlant des constats	26
4.4.4 Recommandations	26
4.4.5 <i>Observations de l'audité</i>	26
4.5 GPEC et recrutement	26
4.5.1 Contexte	26
4.5.2 Constats	26
4.5.3 Risques découlant des constats	26
4.5.4 Recommandations	26
4.5.5 <i>Observations de l'audité</i>	26
4.6 GPEC et évaluation des collaborateurs	26
4.6.1 Contexte	26
4.6.2 Constats	26
4.6.3 Risques découlant des constats	26
4.6.4 Recommandations	26
4.6.5 <i>Observations de l'audité</i>	26

4.7	GPEC et formation et développement	26
4.7.1	Contexte.....	26
4.7.2	Constats.....	26
4.7.3	Risques découlant des constats.....	26
4.7.4	Recommandations.....	26
4.7.5	<i>Observations de l'audité</i>	26
4.8	Santé et prévention	26
4.8.1	Contexte.....	26
4.8.2	Constats.....	26
4.8.3	Risques découlant des constats.....	26
4.8.4	Recommandations.....	26
4.8.5	<i>Observations de l'audité</i>	26
4.9	Conclusion.....	26
4.9.1	Constats conclusifs.....	26
4.9.2	Recommandations conclusives	26
5.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	26
6.	RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES.....	26
7.	DIVERS.....	26
7.1	Glossaire des risques.....	26
7.2	Remerciements	26
8.	ANNEXES.....	26

Note

La dénomination des départements de l'administration utilisée dans le présent rapport est celle qui était en vigueur durant la période de l'audit.

Liste des abréviations fréquemment utilisées

BCGE	Banque cantonale de Genève
CFI	Comptabilité financière intégrée – système d’information
CREMEF	Commission de réexamen en matière d’évaluation des fonctions
CSCI	Collège spécialisé contrôle interne
DCTI	Département des constructions et des technologies de l’information
DES	Département de l’économie et de la santé
DF	Département des finances
DI	Département des institutions
DIP	Département de l’instruction publique
DSE	Département de la solidarité et de l’emploi
DT	Département du territoire
EEDP	Entretiens d’Evaluation et de Développement Personnel (voir définition p.53)
ETP	Equivalents temps plein
FEGEMS	Fédération genevoise des établissements médico-sociaux
FSASD	Fondation des services d’aide et de soins à domicile
GIP	Gestion informatique du personnel – système d’information
GPEC	Gestion prévisionnelle des compétences (voir définition p.45)
GRH	Gestion des ressources humaines
HEG	Haute école de gestion
HES	Hautes écoles spécialisées
HUG	Hôpital universitaire de Genève
LECO	Loi sur l’exercice des compétences du Conseil d’Etat et l’organisation de l’administration (B 1 15)
LOPP	Loi sur l’organisation et le personnel de la prison (F 1 50)
LPol	Loi sur la police (F 1 05)
LPAC	Loi générale relative au personnel de l’administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05)

Liste des abréviations fréquemment utilisées (suite)

LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D1 10)
LTrait	Loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (B 5 15)
M 1658-A	Regroupe les motions M 1658-A, M 776-B, M 816-B et M 993-B qui émanent des députés du Grand Conseil et relatives à la gestion des ressources humaines
MIOPE	Mémento des instructions de l'Etat
OPE	Office du personnel de l'Etat de Genève
PAT	Personnel administratif et technique
RepER	Répertoire des emplois références (voir définition p.40)
RH	Ressources humaines
ROPE	Règlement de l'office du personnel (B 4 05.22)
ROAC	Règlement sur l'organisation cantonale (B 4 05.10)
RPAC	Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05.01)
RPPers	Règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève (B5 05.10)
RStCE	Règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (B 5 10.04)
RStCE-HES	Règlement fixant le statut des membres du corps enseignant HES (B 5 10.16)
RStFM	Règlement fixant le statut des membres du personnel exerçant des fonctions manuelles aux départements des constructions et des technologies de l'information et du territoire (B 5 05 18)
RTrait	Règlement d'application de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (B 5 15.01)
SIRH	Système d'information des ressources humaines – système d'information

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le 15 mai 2009, le conseiller d'Etat en charge du département des finances (DF) a saisi la Cour des comptes d'une demande d'examen de l'organisation de la gouvernance des ressources humaines au sein de l'Etat, notamment au niveau du rôle de l'Office du personnel de l'Etat (OPE) dans le cadre de ses interactions avec les services des ressources humaines départementaux.

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « *l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché* », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

L'objectif principal de cet audit est d'analyser, sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience, l'organisation et la gouvernance des ressources humaines à l'Etat en tenant compte des récentes réalisations du Conseil d'Etat dans ce domaine ainsi que des objectifs fixés dans sa réponse du 6 septembre 2006 aux motions M 1658-A, M 776-B, M 816-B et M 993-B. En particulier, la Cour a sélectionné les processus-clés suivants en matière de ressources humaines :

- Gestion, suivi et contrôle des conditions-cadre et de la masse salariale ;
- Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), incluant la définition des plans de mobilité, de formation et de recrutement ainsi que l'évaluation des collaborateurs ;
- Santé et prévention, principalement sous l'angle de la gestion des absences.

En conséquence, cet audit ne couvre pas la gestion opérationnelle des processus et des procédures en matière de ressources humaines, ni la qualité de l'information ou des contrôles mis en place, sauf lorsque des éléments majeurs font défaut.

Après une analyse du rôle des différents services de l'OPE, la Cour a étendu ses investigations à quatre départements importants en termes de taille, d'atteinte de certains objectifs du plan de mesures du Conseil d'Etat ou encore en termes de recours étendu à certains services de l'OPE, soit :

- le département de l'instruction publique (DIP) ;
- le département de l'économie et de la santé (DES) ;
- le département de la solidarité et de l'emploi (DSE) ;
- le département du territoire (DT).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (Rapport Arthur Andersen, rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

L'objectif de cet audit est d'analyser l'efficience de l'organisation en matière de ressources humaines

19 actions des plans de mesure P1 et P2 ont trait aux ressources humaines et sont en cours pour la période allant de 2006 à 2010. Celles relatives à l'organisation RH sont intégrées dans le présent rapport au chapitre 4. En outre, la Cour précise au tableau comparatif présenté au chapitre 6 les constatations faites par d'autres instances de contrôle et traitant de problématiques proches. Le cas échéant, la Cour a indiqué l'origine de celles ayant servi de base aux constats et recommandations contenus dans le présent rapport.

En plus des rapports mentionnés au chapitre 6, les **rapports, études et ouvrages suivants** ont été analysés :

- Manuel d'audit du management des ressources humaines, Alain Meignant, Editions Liaisons, Rueil-Malmaison, 2009 ;
- Gestion des ressources humaines, 16^{ème} édition, Jean Maris Peretti, Editions Vuibert, Paris, 2009 ;
- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, Jean Pierre Ledoux, Editions Afnor, La plaine Saint-Denis, 2008 ;
- Gestion des compétences et GPEC, Cécile Dejoux, Editions Dunod, Paris, 2008 ;
- Gestion des ressources humaines, messieurs Sekiou, Blondin, Fabi, Bayad, Peretti, Alis et Chevalier, Editions 4L Inc., Montréal, 2001 ;
- Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results, Dave Ulrich, Harvard College, 1997 ;
- Guide pour l'évolution de la fonction GRH, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, 2008.

En complément de l'étude de la documentation mentionnée ci-dessus, la Cour s'est entretenue avec des directeurs des ressources humaines des Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG), de l'Etat de Vaud et de grandes entreprises privées qui lui ont présenté leur modèle d'organisation et de gouvernance des ressources humaines.

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'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit en s'entretenant à plusieurs reprises avec les représentants des principaux intervenants impliqués dans la gestion des ressources humaines, dont notamment :

- le conseiller d'Etat en charge du département des finances ;
- la secrétaire générale au département des finances ;
- le directeur général de l'OPE, le directeur administratif et financier de l'OPE, la directrice du développement des ressources humaines de l'OPE et plusieurs autres cadres de l'OPE ; le secrétaire adjoint en charge du suivi du plan de mesures du Conseil d'Etat ;
- le secrétaire général du DSE, le secrétaire général adjoint du DSE et du DES et les directeurs et/ou responsables des ressources humaines du DSE, du DIP et du DT ;
- le directeur et deux responsables de la direction départementale des systèmes d'information au département des Finances - Unité des systèmes d'information.

Les audits de gestion de la Cour sont conduits conformément aux meilleures pratiques internationales

Les entretiens se sont déroulés entre le 3 juin et le 23 octobre 2009. De ce fait, la dénomination des départements en vigueur à cette période a été conservée pour la rédaction de ce rapport.

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 est à apprécier 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 :

1^{ère} 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.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles 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. A 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.

3^{ème} 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.

4^{ème} 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.

5^{ème} 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.

6^{ème} 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.

7^{ème} 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 5](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Dispositions légales

3.1.1 Organisation légale et réglementaire des ressources humaines

L'article 2 de la Loi sur l'exercice des compétences du Conseil d'Etat et l'organisation de l'administration¹ confère au Conseil d'Etat 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'Etat a édicté des règlements d'application, notamment le règlement sur l'organisation cantonale² qui précise à l'article 3 que l'office du personnel de l'Etat (OPE) dépend du DF et comprend :

- la direction administration et finances ;
- la direction développement des ressources humaines.

Ce même règlement prévoit pour l'ensemble des départements et de la chancellerie (art. 2 et ss) un secrétariat général comprenant une fonction de ressources humaines. Ainsi, les ressources humaines ne relèvent pas d'un département exclusif mais bien d'une responsabilité partagée entre les départements, la chancellerie et l'OPE.

En outre, l'article 3 al. 4 précise que l'OPE gère administrativement le personnel du service du Grand Conseil (sur délégation du bureau du Grand Conseil), les magistrats et le personnel du Pouvoir judiciaire (sur délégation de la commission de gestion du Pouvoir judiciaire) et les magistrats et le personnel de la Cour des comptes (sur délégation de la Cour des comptes).

Les tâches assignées à l'OPE sont précisées dans le règlement de l'office du personnel³, dont la mission générale est d'être un centre d'étude, de contrôle et d'exécution au service du Conseil d'Etat

3.1.2 Hétérogénéité des statuts du personnel au sein du « petit Etat »

L'Etat de Genève, y inclus le Pouvoir judiciaire et la Cour des comptes, s'est doté de **quelques seize lois et d'une cinquantaine de règlements** pour préciser les conditions d'applications spécifiques à chaque statut et catégorie de personnes.

Dans un premier temps, il convient de distinguer huit catégories de personnes rémunérées par l'Etat (hors mandataires) et répondant à quatre fonctions distinctes:

- Fonctions d'élus / statuts particuliers :
 - magistrats : de manière générale toute personne élue par le peuple pour une période donnée et investie d'une autorité (notamment conseillers d'Etat, magistrats du Pouvoir judiciaire et ceux de la Cour des comptes), de même que le Chancelier nommé par le Conseil d'Etat ;

Le statut du personnel de l'Etat de Genève est soumis à au moins seize lois et une cinquantaine de règlements

¹ LECO B 1 15

² ROAC B 4 05.10

³ ROPE, B 4 05.22



- députés : personnes élues au Grand Conseil, composé de 100 députés ;
- autres statuts tels que membres de commissions officielles, etc. ;
- Fonctions permanentes :
 - fonctionnaires (art.5 LPAC⁴) : membre du personnel régulier nommé pour une durée indéterminée après avoir accompli comme employé une période probatoire de deux ans ;
 - employés (art. 6 LPAC) : membre du personnel régulier qui accomplit une période probatoire ;
- Fonctions non permanentes :
 - auxiliaires (art. 7 LPAC) : membre du personnel engagé pour une durée déterminée ou indéterminée aux fins d'assurer des travaux temporaires, sans excéder une durée maximum de 36 mois ;
 - agents spécialisés (art. 8 LPAC) : toute personne engagée en raison de ses connaissances particulières et de son expérience, pour accomplir une mission déterminée de durée limitée (de 4 ans, renouvelable une fois ; la durée totale ne pouvant toutefois excéder 8 ans). Cette catégorie de personnes n'est pas soumise à la grille de traitement de l'Etat;
- Fonctions de personnel en formation :
 - apprentis (art. 9 al. 1 LPAC) : membre du personnel engagé pour acquérir une formation professionnelle définie dans un règlement fédéral ou cantonal d'apprentissage ;
 - stagiaires (art. 9 al. 2 LPAC) : membre du personnel engagé pour, notamment, acquérir ou compléter une formation professionnelle.

Dans un deuxième temps, il convient de distinguer pour chaque catégorie de personnel, à l'exception de celle des élus et des statuts particuliers, trois types de statuts possibles :

De nombreuses dispositions légales pour une diversité de statuts et de catégories de personnes

- Personnel administratif et technique (PAT) ;
 - personnel administratif et technique (nombreuses dispositions légales, dont principalement la LPAC, son règlement d'application⁵ et la LTrait⁶) ;
 - personnel exerçant des fonctions manuelles au DCTI et DT (RStFM⁷) ;
- Personnel enseignant ;
 - enseignants primaires et secondaires (RStCE⁸) ;
 - enseignants HES (RStCE-HES⁹) ;

⁴ Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05)

⁵ Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (RPAC, B 5 05.01)

⁶ Loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (LTrait, B 5 15)

⁷ Règlement fixant le statut des membres du personnel exerçant des fonctions manuelles aux départements des constructions et des technologies de l'information et du territoire (RStFM, B 5 05 18)

⁸ Règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (RStCE, B 5 10.04)

⁹ Règlement fixant le statut des membres du corps enseignant HES (RStCE-HES, B 5 10.16)

- Personnel de la police et de la prison (dont principalement la LPol¹⁰ et la LOPP¹¹) ;
 - gendarmes ;
 - police judiciaire ;
 - agent de police de sécurité ;
 - personnel de la prison ;
 - convoyeurs, préposés au refoulement, ...

Cette variété de catégories et de statuts conduit à des spécificités qui concernent principalement :

- le temps de travail : de 1'571 à 1'776 heures par an, vacances et jours fériés déduits (avant création ou récupération d'heures supplémentaires) ;
- l'âge de départ à la retraite : de 52 à 65 ans, avec comme corollaire des taux de cotisation aux caisses de pension variant de 24% à 53% (hormis pour les magistrats) ;
- des éléments de rémunération plus ou moins importants en sus du traitement (indemnités, primes, heures supplémentaires, etc.), pouvant atteindre, selon les cas, plus de la moitié de celui-ci ;
- le début, la durée, la nature et la fin des rapports de travail.

De ce fait, l'organisation RH doit évoluer dans une complexité légale et réglementaire importante, qui se reflète également dans le nombre d'intervenants concernés par la gestion des ressources humaines.

3.2 Définitions et missions en matière de gestion des ressources humaines

De manière générale, la gestion des ressources humaines (GRH) 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 les 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.).

En pratique¹², on observe généralement que les quatre missions principales des ressources humaines au sein d'une organisation sont :

- **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* ».

Les prestations de service de la fonction RH sont présentées aux points 3.2 à 3.5 traitant les différents acteurs en RH, les moyens humains et les outils de gestion à disposition.

¹⁰ Loi sur la police (LPol, F 1 05)

¹¹ Loi sur l'organisation et le personnel de la prison (LOPP F 1 50)

¹² Voir notamment le « Manuel d'audit du management des ressources humaines », Alain Meignant, Editions Liaisons, Rueil-Malmaison, 2009.

- **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 stratégique des ressources humaines est présentée aux points 4.1 à 4.3 traitant les conditions-cadre et la masse salariale, ainsi qu'aux points 4.4 à 4.7 qui traitent la gestion prévisionnelle des emplois et compétences.

- **La gestion de la conduite du changement** : il s'agit d'apprécier « *la manière dont l'organisation prépare et conduit les actions de changement nécessaires 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* ».

L'ensemble du rapport traite de cette problématique par l'identification des acteurs impliqués dans la définition et la réalisation des objectifs.

- **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* ».

La gestion mobilisatrice des personnes est présentée aux points 4.6 et 4.7 traitant l'évaluation des collaborateurs et la formation qui sont également des éléments de la gestion prévisionnelle des emplois et compétences. Le point 4.8 traite la thématique de la santé et de la prévention avec un accent sur la gestion des absences.

3.3 Principales structures intervenant en matière de ressources humaines

En matière de ressources humaines (RH), et suite à la mesure P1/3 du Conseil d'Etat demandant de redéfinir clairement les rôles, missions et responsabilités entre l'office du personnel de l'Etat (OPE), les ressources humaines départementales et les services, l'administration s'est dotée, le 2 septembre 2008, d'un nouveau modus operandi entre départements intitulé « rôles et responsabilités de la fonction RH dans le cadre de la nouvelle loi sur le personnel administratif cantonale et des établissements publics médicaux – délégation de compétences ». (*Dans tout le présent chapitre, les phrases en italique sont des citations de ce document*).

Les collaborateurs sont au cœur de la gestion des RH. Chacun est *un maillon d'une chaîne de services et de responsabilités qui permettent à l'administration de délivrer des prestations au service de la collectivité*.

En plus des collaborateurs considérés individuellement, les principales structures intervenant en matière de gestion des ressources humaines sont :

- les 10 structures de l'Etat de Genève en tant qu'employeur ;
- les 8 groupements principaux de représentants du personnel ;
- les 9 commissions ou groupes de travail mixtes.

Le présent audit se concentre sur les intervenants de l'Etat de Genève.

3.3.1 Les structures de l'Etat de Genève (employeur)

Le Conseil d'Etat définit la gestion des RH¹³ 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.

Une organisation RH complexe et décentralisée avec une multitude d'intervenants pour des responsabilités partagées

Une décentralisation de l'OPE vers les départements est également préconisée par le Conseil d'Etat.

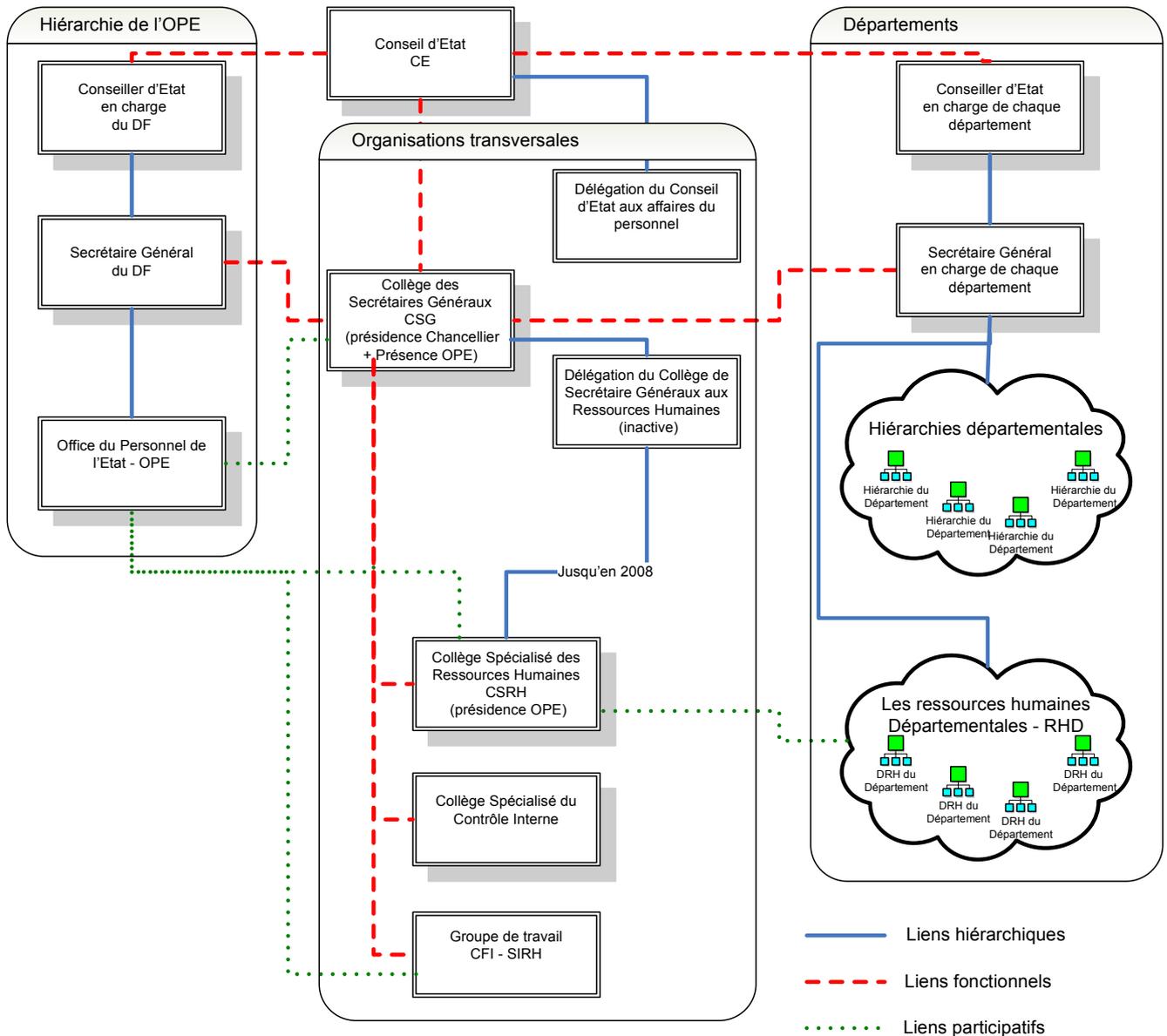
Cette volonté a été exposée dans le document sur la délégation de compétences précité dont l'annexe est publiée en Annexe 1 au présent rapport. Cette délégation de compétences traite des différentes décisions opérationnelles relatives au personnel et des intervenants concernés. Toutefois, comme cette délégation ne couvre pas tous les intervenants de l'Etat de Genève impliqués dans la gestion des RH, le présent point 3.3.1 est notamment dédié à la description des différentes structures et de leurs responsabilités.

L'organigramme ci-après met en perspective l'OPE et sa hiérarchie, les structures transversales et les départements, en considérant les définitions de liens hiérarchiques, fonctionnels et participatifs suivants :

- Liens hiérarchiques :
 - capacités d'assurer les moyens humains et logistiques à disposition d'une activité (nombre d'ETP, nommer, révoquer, rémunérer, sanctionner, promouvoir, fixer les vacances, gérer les absences, lieu de travail, etc.) ;
 - capacités de proposer et imposer des pratiques, des techniques des procédures et un savoir-faire propres à un métier. Ces capacités peuvent être déléguées uniquement à une autorité fonctionnelle ;
- Liens fonctionnels :
 - capacités de proposer et imposer des pratiques, des techniques des procédures et un savoir-faire propres à un métier ;
- Liens participatifs :
 - capacités des membres, regroupés autour de structures de concertation, de proposer des pratiques, des techniques des procédures et un savoir-faire propres à un métier sans toutefois disposer d'un pouvoir de décision.

De fait, il apparaît que l'OPE n'a pas de lien hiérarchique ou fonctionnel sur les ressources humaines départementales. Il existe cependant des plateformes d'échanges tels que le collège spécialisé des ressources humaines où les positions et les préavis se prennent à la majorité.

¹³ Source : réponse du 6 septembre 2006 du Conseil d'Etat à la motion M 1658-A



Le Conseil d'Etat (CE)

Le Conseil d'Etat est l'organe exécutif. Il assure l'administration générale du canton¹⁴, règle les attributions et les bureaux de chaque département, détermine le nombre et les occupations des employés et fixe leurs émoluments. De plus, il est chargé de nommer et révoquer les fonctionnaires et employés de l'administration cantonale. Ainsi la compétence en matière de politique générale des ressources humaines lui appartient.

Jusqu'au 30 septembre 2008, l'ensemble des décisions relatives au personnel de l'Etat était du ressort exclusif du Conseil d'Etat (engagement, modification du temps de travail, modification du statut, etc.).

¹⁴ Source : Constitution de la République et du Canton de Genève

Suite aux modifications de la LPAC et de son règlement d'application en vigueur au 1^{er} octobre 2008, la nouvelle politique des ressources humaines prévoit notamment, pour la majorité des décisions relatives aux collaborateurs, une délégation de compétences du Conseil d'Etat vers les chefs de département.

Dans ce cadre, même si les membres du personnel de l'administration cantonale relèvent toujours de l'autorité du Conseil d'Etat (art. 2 LPAC), les modifications introduisent quatre principes directeurs :

- *quand la loi l'y autorise, le Conseil d'Etat délègue ses compétences en matière de personnel au conseiller d'Etat pour les fonctionnaires du département sous sa responsabilité ;*
- *le conseiller d'Etat peut sous-déléguer ces compétences au secrétaire général, respectivement aux directeurs généraux du département pour les autres catégories de personnel sous sa responsabilité ;*
- *l'office du personnel assume un rôle de contrôle de conformité des décisions des départements ;*
- *les divergences rencontrées entre les départements et l'office du personnel sont tranchées par le Conseil d'Etat.*

Toutefois, certaines attributions sont réservées au Conseil d'Etat, sans délégation possible :

- la compétence d'ouvrir une enquête administrative, de suspendre provisoirement le personnel de l'Etat et de prononcer une sanction disciplinaire de type retour au statut d'employé ou une révocation à l'issue de celle-ci, de supprimer un poste ou de mettre fin aux rapports de service pour des raisons de santé ou d'invalidité (art. 16ss LPAC) ;
- les décisions concernant le statut du secrétaire général et des directeurs généraux (art. 1A RPAC).

La délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel

Selon l'article 31 du règlement pour l'organisation du Conseil d'Etat de la république et canton de Genève¹⁵, le Conseil d'Etat peut constituer parmi ses membres des délégations chargées, à titre permanent ou temporaire, de l'examen ou du suivi d'affaires de grande importance et de lui soumettre des propositions.

La délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel est toujours constituée au maximum de trois conseillers d'Etat, lesquels changent selon les dossiers à traiter. Cette délégation négocie généralement avec une délégation des associations du personnel et des syndicats pour l'ensemble des questions et modifications relatives aux conditions-cadres du statut du personnel de l'Etat (comme la révision de la LPAC précitée, ou de la LTrait du 13 novembre 2008, ou de la proposition de réforme de la Police du 7 septembre 2009).

¹⁵ RCE, B 1 15.03

Le Collège des secrétaires généraux (CSG)

Le collège des secrétaires généraux est régi par le règlement sur les secrétaires généraux de départements et le collège des secrétaires généraux¹⁶. En matière de ressources humaines, il a pour mission de :

- *définir les orientations RH des départements dans le respect de la politique des ressources humaines fixée par le Conseil d'Etat et des règles en vigueur, en lien avec l'OPE et le collège spécialisé RH ;*
- *garantir la transversalité et la cohérence des mesures et actions retenues en matière RH ;*
- *assurer la coordination et la concertation dans la préparation des dossiers ;*
- *garantir la mise en place de standards et procédures homogènes ;*
- *veiller à la prise de décisions formelles sur les thèmes à caractère opérationnel ;*
- *contrôler le suivi des décisions et la mise en œuvre des objectifs fixés ;*
- *s'assurer que les évaluations des actions et projets soient faites.*

Selon l'article 32 de la loi sur l'organisation du canton¹⁷, le collège des secrétaires généraux est composé :

- des secrétaires généraux des départements ;
- du Chancelier d'Etat (qui préside ce collège).

Selon ce même article, le directeur général de l'OPE est un invité permanent du collège des secrétaires généraux et d'autres participants sont invités en fonction des objets traités. Le collège des secrétaires généraux statue par consensus et le cas échéant décide à la majorité.

La délégation du collège des secrétaires généraux aux ressources humaines

Cinq délégations du collège des secrétaires généraux correspondant aux cinq fonctions transversales (finance, logistique, RH, contrôle interne, système d'information) ont été créées par le collège des secrétaires généraux le 25 janvier 2007, suite à ses propositions d'organisation des fonctions transversales au Conseil d'Etat.

De fin juin 2007 à janvier 2008, la mission de la délégation des secrétaires généraux aux RH a été de :

- constituer le collège spécialisé ;
- analyser et prioriser les missions du collège spécialisé RH ;
- analyser les structures existantes de la fonction RH.

La délégation reçoit les informations et les propositions de la part du collège spécialisé, des départements et services et les rapporte au collège des secrétaires généraux pour information et décisions. Elle transmet au collège spécialisé les avis, orientations et décisions du collège des secrétaires généraux.

¹⁶ RSGC, B 4 05.14

¹⁷ RCE B1 15.03

La délégation des secrétaires généraux aux RH est composée des secrétaires généraux :

- du département de la solidarité et de l'emploi (DSE) ;
- du département de l'économie et de la santé (DES) ;
- du département des institutions (DI).

Cette structure est inactive depuis début 2008 et a été dissoute en juin 2009.

Le Collège spécialisé des ressources humaines (CSRH)

Le collège des représentants des ressources humaines, a pour mission principale d'informer et de faire des propositions au collège des secrétaires généraux. Il a comme objectifs de/d' :

- *mettre en œuvre la politique des RH, en assurer la cohérence et la transversalité ;*
- *informer, se concerter et préparer les dossiers en lien avec les RH ;*
- *traiter de toute question RH ayant un caractère transversal ou d'intérêt partagé ;*
- *étudier et préparer toutes directives et normes en matière de ressources humaines ;*
- *évaluer les actions menées et les projets en lien avec la politique des RH ;*
- *proposer toute mesure transversale ayant un impact positif sur la politique et la gestion des RH ;*

Il est constitué des responsables des ressources humaines des départements, de la chancellerie et du Pouvoir judiciaire.

Le collège spécialisé RH est présidé par le directeur général de l'OPE. Les décisions se prennent à la majorité pour validation finale par le collège des secrétaires généraux.

En plus de la mise en œuvre de la délégation de compétences, les priorités du collège spécialisé RH se retrouvent dans la dénomination des groupes de travail constitués à fin 2008 :

- Groupe de travail sur la gestion des compétences dirigé par la responsable RH adjointe du DIP ;
- Groupe de travail sur la formation, dirigé par le responsable de la direction développement des ressources humaines de l'OPE ;
- Groupe de travail sur la mobilité, dirigé par le responsable RH du DI ;
- Groupe de travail sur le système de contrôle interne transversal RH, dirigé par le responsable RH du DES ;
- Groupe de travail sur la promotion des femmes aux postes de cadres supérieurs, dirigé par le responsable RH du DT ;
- Groupe de travail sur le recrutement, dirigé par le responsable RH du DF.

La composition des groupes de travail varie selon les sujets. Y sont fréquemment représentés les responsables des ressources humaines départementaux, le directeur général de l'OPE mais également leurs adjoints ou collaborateurs.

L'Office du personnel de l'Etat (OPE)

Selon l'article 2 du règlement de l'office du personnel¹⁸, l'OPE est un centre d'étude, de contrôle et d'exécution au service du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat a précisé que l'OPE, en collaboration avec le collège des secrétaires généraux, pilotera la politique des RH qui aura été définie et validée. Il est toutefois attendu de l'OPE un rôle actif dans la conception des politiques RH¹⁹.

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).

Par ailleurs, l'OPE propose les actions de formation et de perfectionnement pour l'ensemble des collaborateurs de l'Etat et garantit la mise en place des mesures de santé et de sécurité au travail.

Il assume encore la gestion de la paie ainsi que les questions liées aux assurances et caisses de pension. Il est également chargé d'élaborer et de coordonner le budget du personnel de l'Etat et d'en assurer le suivi.

Enfin, il fournit les outils transversaux facilitant le pilotage et la gestion des ressources humaines.

Les interventions RH entreprises par l'OPE s'orientent dès lors sur la gestion collective et non sur la gestion individuelle, laquelle est du ressort des départements.

¹⁸ ROPE, B4 05.22

¹⁹ Source : réponse du 6 septembre 2006 du Conseil d'Etat à la motion M 1658-A

Les ressources humaines départementales (RHD)

Les ressources humaines départementales ont pour principale mission de promouvoir la politique RH définie par le Conseil d'Etat. 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 leur activités de développement et de gestion du personnel.

Résumé succinctement, les ressources humaines départementales ont pour tâches de :

- *proposer et mettre en œuvre la politique RH du département et proposer toute amélioration nécessaire en terme d'orientation de la politique RH pour le département (politique de recrutement, systématisation des cahiers des charges, développement des compétences, mise en place des entretiens de départ, etc..) ;*
- *définir et proposer une politique et des méthodes de recrutement permettant le maintien et l'amélioration du capital compétences du département ;*
- *valider le choix des candidats retenus par les services ou offres ;*
- *développer et encourager une politique de systématisation des cahiers des charges et d'évaluation périodique des collaborateurs afin d'optimiser les prestations offertes par les services ou offices du département ;*
- *définir et promouvoir une politique de gestion des compétences, de formation permanente et continue et d'orientation pour proposer des plans de carrière et accroître l'employabilité et la mobilité du personnel ;*
- *veiller en tout temps à l'application des principes d'équité et de cohérence dans la gestion quotidienne des RH entre les services et offices du département ;*
- *produire et contrôler les indicateurs et tableaux de bord de synthèse relatifs par exemple à la gestion prévisionnelles des effectifs, au taux d'absentéisme, au turnover, à la gestion des plans de carrière, aux besoins liés à la relève, etc.. ;*
- *fournir soutien et conseil aux responsables opérationnels dans la gestion quotidienne de leurs collaboratrice et collaborateurs ;*
- *consolider les données du département en matière de gestion budgétaire du personnel.*

Les ressources humaines départementales sont placées sous l'égide du responsable départemental des ressources humaines.

La hiérarchie des départements

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) ;*
- *de 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.

Le Collège spécialisé contrôle interne (CSCI)

Le CSCI est constitué des responsables du contrôle interne des départements. Il a pour mission principale d'assurer la bonne cohérence transversale dans l'application du système de contrôle interne mise en œuvre au sein de l'Etat. Il reçoit ses orientations de la part du collège des secrétaires généraux, qu'il informe en retour et auquel il adresse des propositions.

Le Groupe de travail CFI – SIRH (comptabilité et logiciel RH)

La CFI est le logiciel de comptabilité financière intégrée.

SIRH est le système d'information des ressources humaines qui gère, entre autres, la paie.

Un groupe de travail transversal a été constitué au mois de septembre 2008, à l'initiative du collège des secrétaires généraux. Ce groupe se réunit sous la responsabilité du responsable des systèmes d'information du département des finances, et comprend des représentants de certaines directions des ressources humaines et des finances départementales, avec une représentation particulièrement forte du DF et du DIP.

Ce groupe de travail s'est réuni trimestriellement entre septembre 2008 et juin 2009 afin de définir des formats de restitution de données à partir de ces deux systèmes.

3.3.2 Les représentants du personnel

Les représentants du personnel sont des syndicats, associations ou organismes dont le but est de défendre les intérêts du personnel de l'administration cantonale. Ce sont des entités reconnues par les autorités en tant que représentants du personnel de l'administration cantonale au sens large.



Dans le cadre de réformes, l'Etat de Genève favorise un dialogue avec ces organisations, dont les principales sont les suivantes, selon les informations fournies par l'OPE :

Représentants du personnel	Site internet
Le cartel Intersyndical du Personnel de l'Etat et du Secteur Subventionné (Cartel)	www.cartel-ge.ch
Le syndicat des services publics SSP-VPOD (SSP) SSP - Région Genève	www.ssp-vpod.ch
Le syndicat interprofessionnel des travailleuses et travailleurs (SIT)	www.sit-syndicat.ch/spip
Le groupement des Cadres de l'Administration Genevoise (GCA)	www.cadresadmin.ch
L'union des cadres de l'administration cantonale (UCA)	www.ucageneve.ch
Le groupement Unis pour servir	
Le groupement des associations de police (GAP)	
La commission du personnel de l'Hospice général	

3.3.3 Les commissions et groupes de travail mixtes (représentants de l'Etat de Genève et représentants du personnel)

Identifiées par l'OPE, ces plateformes mixtes sont généralement des espaces d'échanges entre les représentants de l'Etat de Genève et des représentants du personnel, collaborant aux différentes tâches assignées par leurs règlements respectifs en matière de ressources humaines.

Le groupe de confiance²⁰

Le Conseil d'Etat a instauré un groupe de confiance le 1er janvier 2009 qui est constitué au minimum de quatre collaborateurs, spécialistes de la gestion des conflits. Sa mission est de mettre en œuvre un dispositif de protection de la personnalité des collaborateurs de l'administration cantonale. Pour cela il a instauré une procédure d'intervention précoce, rapide et flexible dans les cas de conflit et de harcèlement psychologique ou sexuel.

La commission paritaire du statut des membres du personnel de l'administration²¹

Cet organe paritaire a pour but de garantir l'application objective du statut du personnel de l'administration cantonale. Il est composé de 18 membres (9 représentants du Conseil d'Etat et 9 représentants du personnel de l'administration) et présidé par un fonctionnaire rattaché au département responsable de l'OPE, désigné par le Conseil d'Etat.

²⁰ Art. 4ss RPPers

²¹ Art. 88ss RPAC



La commission paritaire des membres du personnel exerçant des fonctions manuelles²²

Cet organe paritaire a pour but de garantir l'application objective des dispositions régissant les conditions de travail des membres du personnel exerçant des fonctions manuelles dans les départements intéressés. Il est composé de 12 membres (6 représentants du Conseil d'Etat et 6 représentants du personnel de l'administration) et présidé par un fonctionnaire rattaché à un autre département que le département des constructions et des technologies de l'information ou le département du territoire, désigné par le Conseil d'Etat.

La commission paritaire du statut des membres du corps enseignant²³

Cette commission paritaire a pour but de garantir l'application objective du statut du corps enseignant; de favoriser l'application de la jurisprudence des Tribunaux ou des organes de recours, ainsi que toute mesure que l'expérience ou les circonstances rendent opportune. Elle est composée de 18 membres (9 représentants du conseil d'Etat et 9 représentants du personnel de l'administration) et présidée par le conseiller d'Etat en charge du DIP.

La commission paritaire du statut des membres du corps de police²⁴

Sa mission consiste à garantir l'application objective du règlement instituant une commission paritaire des membres du corps de police, tout en favorisant l'échange d'information avec l'état-major et le département des institutions, ainsi qu'entre ceux-ci et les organisations syndicales (sur les aspects de la rémunération, etc.). Cette commission est composée de 16 membres, nommés par arrêté du Conseil d'Etat sur proposition des organisations syndicales, et présidée par le conseiller d'Etat en charge du département des institutions.

Le groupe interdépartemental paritaire de suivi de la problématique de l'amiante à l'Etat²⁵

La mission principale est d'informer le Conseil d'Etat sur tous les aspects relatifs à l'hygiène, à la santé et à la sécurité au travail en lien avec les risques liés à l'amiante. Il est rattaché à la délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel, et sous la présidence du directeur général de l'OPE. Ce groupe est composé des responsables RH des départements et de représentants des organisations représentatives du personnel.

²² Art. 9ss RStFM

²³ Art. 121ss RStCE

²⁴ RComPol, F 1 05.04

²⁵ Arrêté du Conseil d'Etat du 17 décembre 2007



La commission de réexamen en matière d'évaluation des fonctions – CREMEF²⁶

Cette commission a pour but de permettre aux membres du personnel de l'Etat et des établissements publics médicaux de demander le réexamen des décisions relatives à l'évaluation des fonctions (rangement, cotation, classification). Elle est désignée par les secrétaires généraux et est composée de 6 membres désignés parmi les secrétaires généraux, les responsables des ressources humaines ou les hauts fonctionnaires en activité ou à la retraite, pour une durée de 4 ans. Le département des finances en assure le secrétariat.

La commission consultative de l'égalité des droits entre hommes et femmes²⁷

Sa mission est notamment d'émettre des avis et conseils sur la prise en compte de l'égalité dans l'ensemble des politiques publiques et de soutenir la promotion de l'égalité des actes de l'administration cantonale. Cette commission est composée de 20 à 30 membres, sous la présidence du conseiller d'Etat en charge du département des institutions.

Le groupe de travail de la commission santé et sécurité au travail²⁸

Ce groupe de travail, GT COSST, a été institué suite à la directive fédérale MSST (qui est l'abréviation de « médecins spécialistes de la sécurité au travail »). Le but est de prévenir les accidents et les maladies professionnels en appliquant une démarche systématique et d'éviter ainsi des souffrances humaines, des heures d'absence et des coûts inutiles. Il est constitué de 10 membres, sous la présidence du responsable du service de santé de l'office du personnel de l'Etat.

²⁶ RComEF, B5 15.04

²⁷ RComEg, B1 30.12

²⁸ RPST, B4 30.08 du 28 juillet 1999

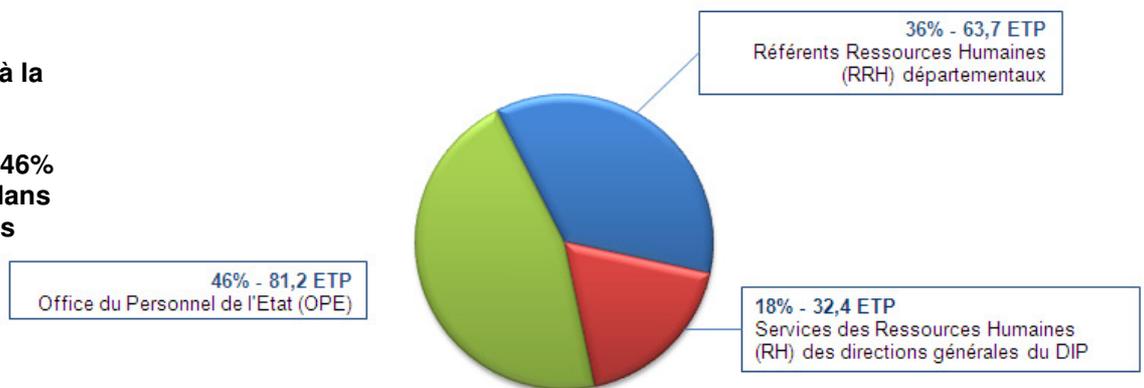
3.4 Moyens à disposition de la fonction des ressources humaines

3.4.1 Nombre de postes en équivalent temps plein (ETP) et coût de la fonction RH

Les moyens humains à disposition de la fonction RH au sein de l'administration cantonale sont les suivants (chiffres au 31.12. 2009 selon le budget):

Total des ETP recensés dans la fonction des ressources humaines = 177,3

177 ETP dédiés à la gestion des ressources humaines, dont 46% à l'OPE et 54% dans les départements

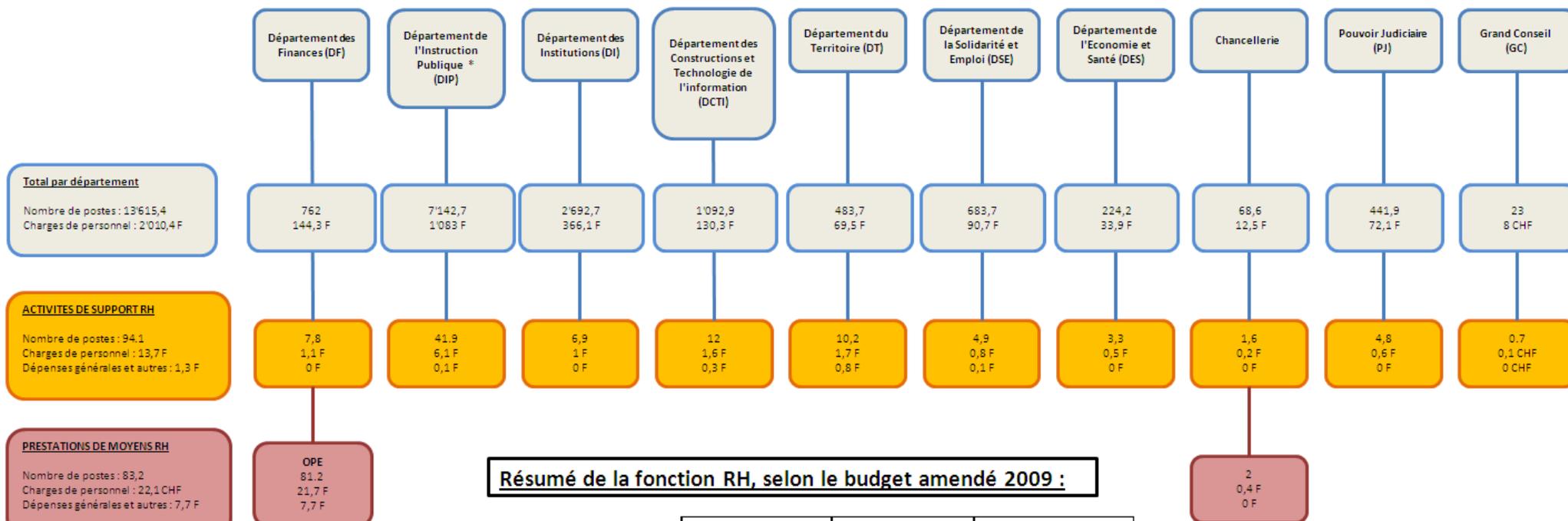


177 ETP sont ainsi dédiés à la gestion des ressources humaines de l'administration cantonale pour un coût total de 45 millions dont 35.8 millions de charges de personnel. A noter que ce graphique n'inclut pas le centre de formation de la police, ni celui du DIP, ni le temps consacré à des tâches RH par les directeurs d'école et leurs équipes.

Le tableau suivant présente les chiffres-clés par départements²⁹, sur la base du budget amendé 2009:

²⁹ Hors Assemblée constituante et Cour des comptes.

Budget amendé 2009 : Chiffres clés par département, ETP et coûts de la fonction RH en millions de F



Résumé de la fonction RH, selon le budget amendé 2009 :

	Fonction RH	"Petit" Etat	RH / "Petit" Etat
ETP	177.3	13'615.4	1.3%
Charge de personnel	35.8	2'010.4	1.8%

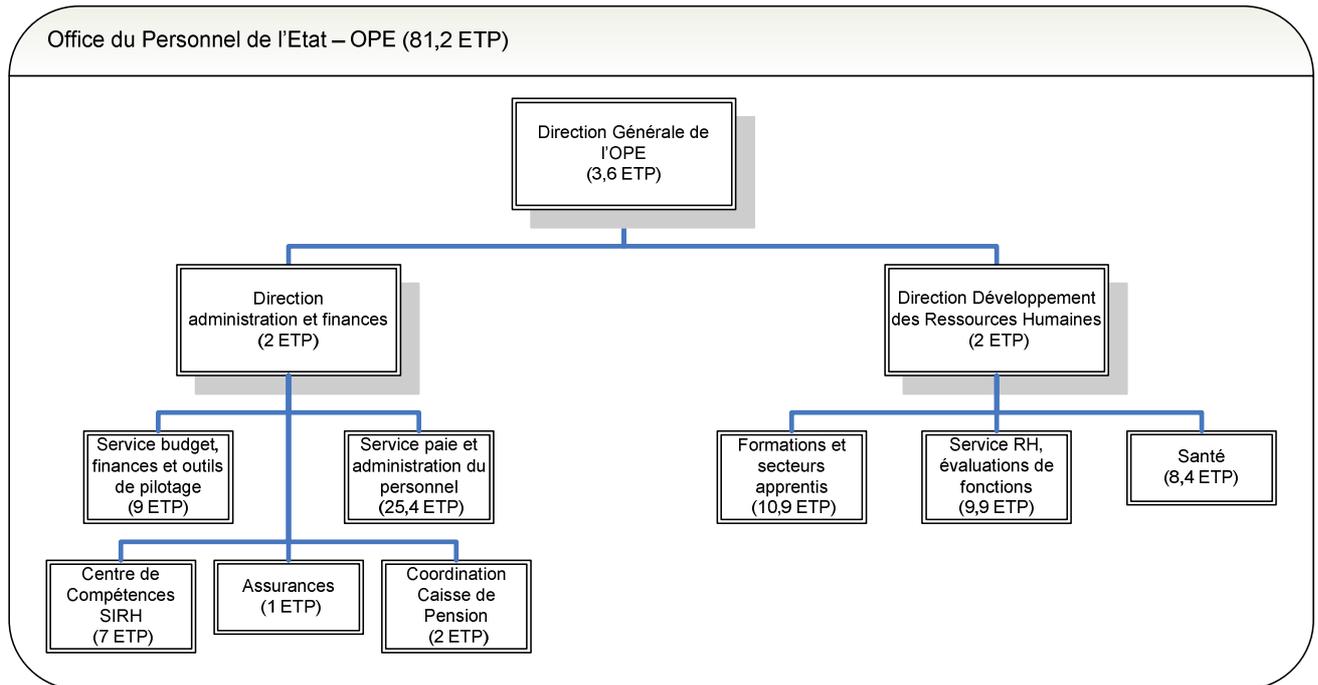
Les charges de personnel englobent l'ensemble des éléments de rémunération des collaborateurs, députés et commissions de l'administration cantonale, comme le traitement, les jetons de présence, les indemnités, les cotisations aux caisses de pension, les charges sociales, etc.

* Les 32,4 ETP actifs dans les services RH des directions générales du DIP sont intégrés dans la fonction RH du DIP au budget amendé 2009..

3.4.2 Organigramme de l'OPE

La fonction transversale de l'OPE, a été remaniée en 2006 par l'introduction de deux directions, l'une en charge de la partie administrative et financière, l'autre en charge du développement des RH.

Pour le budget 2009, l'organigramme est le suivant :



3.5 Outils de gestion des ressources humaines

Les principaux systèmes informatiques utilisés pour gérer la fonction ressources humaines sont les suivants :

Système d'Information des Ressources Humaines (SIRH)

Ce système d'information propre au métier des ressources humaines a été initié par la loi 8479 adoptée le 24 avril 2001, ouvrant un crédit d'investissement maximal de 25'231'000 F et un budget de fonctionnement de 18'861'000 F pour la fourniture et la mise en œuvre de SIRH. Il est opérationnel pour l'ensemble du « petit Etat » depuis le 1er janvier 2007. Cet outil permet essentiellement d'administrer la paie et la gestion du personnel (absences, etc.). L'OPE traite environ 25'000 paies mensuelles pour :

- le « petit Etat » (les sept départements, la chancellerie, le Pouvoir judiciaire, le Grand Conseil, l'Assemblée constituante et la Cour des comptes) ;
- les Services industriels genevois, site des Cheneviers ;
- les Services industriels genevois, site du Traitement des eaux ;
- la Fondation de valorisation des actifs de la BCGE³⁰ ;
- la Fondation romande de détention relative à la loi fédérale sur les mesures de contraintes de Frambois ;
- la Fondation pour l'animation socioculturelle ;
- la Caisse de retraite de la police (CP) ;
- une grande partie de l'université (excepté certaines rémunérations payées directement par des fonds alimentés par la Confédération, le Fonds national suisse ou des privés).

Un système informatique, visant à centraliser la gestion des ressources humaines, a été initié en 2001

Depuis 2008, l'ensemble des éléments de rémunération passe par SIRH, sauf quelques exceptions, par exemple pour les éléments liés à l'assurance-maladie du corps de police et les frais passant par I-Expense pour le remboursement des frais effectifs.

Le développement de ce système d'information est toujours en cours à l'heure actuelle, notamment les modules concernant la formation, la gestion des compétences, le plan de relève, etc.

Infocentre CFI-SIRH

L'infocentre CFI-SIRH permet de mettre à disposition des départements des informations provenant des deux systèmes intégrés de l'Etat, à savoir :

- le SIRH, défini ci-dessus ;
- la Comptabilité Financière Intégrée (CFI).

Environ 250 types de tableaux chiffrés (« restitutions ») sont disponibles. Ces restitutions sont composées d'informations consultables à l'écran dans un format prédéfini. Elles portent, par exemple, sur les charges de personnel par département ou par centre de responsabilités (CR)³¹ ou le détail des charges de personnel par nature de frais.

³⁰ Dissoute au 1er janvier 2010

³¹ Dans la comptabilité de l'Etat, un CR est défini comme une unité organisationnelle dont le responsable s'engage à atteindre un certain niveau de performance en contrepartie d'une mise à disposition de moyens préalablement définis (un budget).



E-Expense

Cette application informatique, intégrée à la CFI, permet d'effectuer le remboursement des frais de formation et des frais effectifs aux collaborateurs.

THUIA

Cet outil est un système de pointage utilisé par environ un quart des collaborateurs du « petit Etat », grâce à 67 terminaux.

Les enseignants, les employés de la police/prison, et les cadres supérieurs (dès la classe 23) ne pointent pas.

GIP

Il s'agit d'une application de gestion de la formation pour laquelle une migration est prévue vers SIRH à fin 2009. Jusqu'en 2007, cet outil servait également à gérer la paie de l'Etat de Genève avant la migration vers SIRH.

Site internet

L'OPE dispose d'un site internet (<http://etat.geneve.ch/df/ope>) sur lequel figurent les différentes dispositions légales et réglementaires, les directives et formulaires touchant aux ressources humaines et résumées dans les fiches MIOPE (Memento des instructions de l'Etat) et remises à jour récemment. S'y trouvent aussi le bulletin des places vacantes et des informations concernant la formation et la santé.

CHIMED

Pour des raisons de confidentialité, cette application informatique a été mise en place afin de pouvoir gérer et suivre les dossiers médicaux des collaborateurs de l'Etat. Elle est utilisée par le service santé de l'OPE.

4. ANALYSE

Afin d'évaluer l'organisation de la gouvernance des RH en pratique, la Cour a identifié les acteurs et intervenants majeurs qui ont participé depuis 2006 à la mise en œuvre d'objectifs réalisés ou en cours de réalisation, que ces objectifs soient issus d'une loi, de la réponse à la motion M 1658-A, des plans de mesures du CE ou de directives de l'administration. Ces objectifs ont été regroupés selon les points suivants :

- Conditions-cadre et gestion, suivi et contrôle de la masse salariale ;
 - 4.1 La mise en place des conditions-cadres ;
 - 4.2 La gestion, le suivi et le contrôle de la masse salariale ;
 - 4.3 Masse salariale : diminution des postes ;
- Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), incluant la définition des plans de mobilité, de formation et de recrutement ainsi que l'évaluation des collaborateurs ;
 - 4.4 GPEC et projet RepER ;
 - 4.5 GPEC et recrutement ;
 - 4.6 GPEC et évaluation des collaborateurs ;
 - 4.7 GPEC et formation et développement ;
- Santé et prévention ;
 - 4.8 Santé et prévention.

4.1 Mise en place des conditions-cadre

4.1.1 Contexte

Objectifs réalisés

Modifications de la LPAC, RPAC, LTrait, RTrait

Au cours des dernières années, des négociations entre une délégation des associations de personnel et des syndicats et une délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel (représentée par les conseillers d'Etat du DF, DES et du DIP) ont abouti à des changements législatifs importants en matière de gestion du personnel de l'Etat. Il est à relever que dans ce contexte l'OPE s'est inscrit en appui de la délégation du Conseil d'Etat, avant, pendant et après les séances, mais n'a pas mené le calendrier et les sujets de négociation, ni n'a apposé sa signature sur les protocoles d'accord entre les parties.

Les lois et règlements qui ont été modifiés sont :

- la loi sur le personnel de l'administration (LPAC, B5 05) le 23 mars 2007 ;
- le règlement d'application (RPAC, B 5.05.01) le 25 juin 2008 ;
- la loi sur le traitement et des diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers (LTrait, B5 15) le 13 novembre 2008 ;
- le règlement d'application (RTrait, B5 15.01) le 18 décembre 2008.

Modifications des conditions-cadre négociées par une délégation du CE et des représentants du personnel

Les modifications principales ont porté sur les aspects suivants :

- la délégation des compétences en matière de personnel du Conseil d'Etat vers le conseiller d'Etat de chaque département et de la hiérarchie ;
- le rôle de contrôle de conformité des décisions des départements en matière de personnel incombe à l'OPE ;
- la généralisation des évaluations périodiques des collaborateurs ;
- le licenciement pour motif fondé ;
- la réduction de trois à deux ans de la période probatoire pour être nommé fonctionnaire ;
- le remplacement de la prime de fidélité par un 13^{ème} salaire ;
- le nouveau système d'annuité, par le passage de 15 à 22 annuités ;
- l'introduction de la prime de 8.3% du traitement en faveur des cadres dès la classe 27 exerçant des responsabilités hiérarchiques.

La clarification des rôles et responsabilités en matière RH

A la suite de la mesure P1/3 du Conseil d'Etat demandant de redéfinir clairement les rôles, missions et responsabilités entre l'OPE, les ressources humaines départementales et les services, l'administration s'est dotée d'un nouveau modus operandi relatif à la délégation de compétences³². Ce document définit l'autorité compétente et d'appui de chaque acte de gestion relatif au personnel, comme l'engagement, la promotion, les sanctions, etc.

Objectifs en cours

Proposition de réforme du corps de police déposée auprès du Grand Conseil

Entamées au début 2009, des négociations entre les représentants des syndicats de police et une délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel (composée des conseillers d'Etat du DF, DES et DI avec l'appui de l'OPE comme lors des modifications de la LPAC et du responsable RH du DI) ont abouti fin août 2009 à une proposition de modification de la Lpol (F 1 05) et des divers règlements d'application et ordres de service, avec pour principaux changements :

- l'intégration dans le traitement des autres éléments de rémunération spécifiques (concernant certaines indemnités par exemple) ;
- la réduction du nombre de statuts à l'intérieur du corps de police ;
- l'adaptation des statuts face aux nouvelles exigences de la loi fédérale en matière de prévoyance (harmonisation de l'âge de départ à la retraite à 58 ans minimum).

Dans ce contexte, un protocole d'accord entre le Conseil d'Etat et les trois organisations composant le Groupement des associations de police a été signé le 16 décembre 2009. Il porte sur le système de rémunération des policiers, des gardiens de prisons et des surveillants de maisons d'arrêt.

Projet de fusion de certaines caisses de prévoyance (CIA, CEH, CP)

Des négociations entre une délégation des associations de personnel et des syndicats, et une délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel (représentée par les conseillers d'Etat du DF, DES et du DIP) sont actuellement en cours pour fusionner certaines caisses de prévoyance.

³² « Rôles et responsabilités de la fonction RH dans le cadre de la nouvelle loi sur le personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux – délégation de compétences », du 2 septembre 2008

Ainsi, en ce qui concerne la mise en place des conditions-cadre, les objectifs du Conseil d'Etat³³ en matière de révision des statuts ont abouti, notamment en ce qui concerne le treizième salaire, la fin des rapports de service et la délégation de compétences. Les objectifs liés à la révision du système d'indemnités sont traités aux points 4.2 et 4.4.

4.1.2 Constats

Sur décision du Conseil d'Etat, les négociations des conditions-cadre applicables au statut du personnel de l'administration cantonale et des établissements hospitaliers ou au corps de police, ont été menées par une délégation du Conseil d'Etat. L'OPE y contribue davantage comme un exécutant de la politique RH, qui simule les impacts puis met en place les processus de gestion relatifs aux décisions que comme une force de proposition offrant des alternatives abouties pour choix et validation par les parties. En outre, ces négociations n'ont pas impliqué les acteurs transversaux comme le collège spécialisé RH, la délégation du collège des secrétaires généraux aux affaires de personnel ou encore le collège des secrétaires généraux, malgré la teneur de leurs missions.

4.1.3 Risques découlant des constats

Un **risque de conformité** tient au fait que l'OPE ne peut piloter la politique RH ou jouer son rôle d'expert vis-à-vis de l'administration s'il n'est pas présent et reconnu par toutes les parties impliquées dans les discussions d'importance, en disposant d'une certaine marge de manœuvre. Cet aspect figure pourtant dans les responsabilités qu'il doit assumer.

4.1.4 Recommandations

Actions :

Le Conseil d'Etat est invité à préciser ses attentes pour l'OPE en matière de conception de politique RH, pour chaque thème de la politique RH (conditions-cadre, gestion de la masse salariale, gestion prévisionnelle, formation, santé) en regard également des attentes sur les structures transversales et du choix d'organisation souhaités (voir les recommandations conclusives du point 4.9.2).

Avantages attendus

Veiller à l'adéquation entre les attentes vis-à-vis de l'OPE et les moyens à sa disposition.

³³ Notamment selon la réponse du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A et le plan de mesures



4.1.5 Observations de l'audité

Le rôle de l'OPE en matière de conception de politique RH varie en fonction du cadre politique qui lui aura été fixé par le Conseil d'Etat. C'est en effet sur la base d'un message et d'une vision politiques que l'OPE s'attellera à une traduction dans les faits des objectifs fixés. Il est toutefois attendu de cet office qu'il émette des propositions de réalisation alternatives en cas de besoin et qu'il travaille à l'opérationnalisation des projets sous sa responsabilité de concert avec les départements et plus particulièrement le collège spécialisé RH. Le choix organisationnel retenu aura un impact majeur sur les modalités de réalisation de la politique RH.

4.2 Gestion, suivi et contrôle de la masse salariale

4.2.1 Contexte

Objectifs réalisés

OPE, l'office payeur unique

L'OPE est devenu l'office payeur unique à l'Etat suite à la migration informatique vers SIRH des éléments de rémunération gérés par le DIP sur son propre système informatique jusqu'en 2007 et des éléments encore gérés manuellement par le DI pour le corps de police jusqu'au début 2008. La mesure 4 du plan de mesure P1 du Conseil d'Etat du 30 mars 2006 qui prévoyait de « créer un office payeur unique pour gérer la paie de manière unifiée dès janvier 2007 et permettre un pilotage cohérent de la politique des ressources humaines à l'Etat » est ainsi réalisée.

Procédures de contrôle de la masse salariale

L'OPE a élaboré en septembre 2009 une procédure de contrôle de la masse salariale suite à un audit de l'ICF sur le traitement des paies. Les nouvelles procédures qui renforcent considérablement le système de contrôle interne et réduisent le risque de fraude ont ensuite été présentées au collège spécialisé RH et devaient encore être approuvées par le CSCI et le collège des secrétaires généraux au moment de l'audit de la Cour.

Interrogation des bases de données SIRH/CFI, tableaux de bord, indicateurs

A l'initiative du collège des secrétaires généraux, un groupe de travail transversal a été créé sous la responsabilité du directeur des systèmes d'information du DF. Il est composé des directions des ressources humaines et des finances de certains départements (DIP, DF et OPE de manière permanente). Ce groupe s'est réuni trimestriellement entre juin 2007 et juin 2009. Il a réalisé un nouveau manuel d'utilisation CFI / SIRH, tout en réduisant le nombre de tableaux chiffrés (« restitutions ») de 800 à 250. A ce jour, les départements rencontrés ont toutefois besoin de compiler plusieurs pages d'extractions et de listings pour pouvoir effectuer le suivi budgétaire de la masse salariale.

Objectifs en cours

Assurer des conditions de rémunération cohérentes à l'Etat, établir des indicateurs

La réponse du Conseil d'Etat à la motion M 1658-A demande de veiller à l'égalité de traitement au sein de l'Etat. La mesure P1/4 du Conseil d'Etat demande de créer un office payeur unique afin de permettre un pilotage cohérent de la politique RH à l'Etat. La mesure P2/3 demande de réviser le système des indemnités et primes et d'abolir les situations d'exception, le tout dans le cadre de la redéfinition du système d'évaluation de fonction. La mesure P1/9 demande d'annualiser le temps de travail là où c'est utile.

Pour mettre en place ce principe de cohérence et d'égalité de traitement, il est nécessaire de se doter de tableaux de bord et d'indicateurs pertinents selon les conditions valables pour une catégorie de personnes. L'OPE pilote depuis avril 2009 un groupe de travail pour déterminer des indicateurs, qui aboutiront aussi à un nouveau bilan social, dont la dernière version validée porte sur 2007. Ce projet a pour but d'effectuer une analyse des besoins en recensant les indicateurs utilisés et ceux encore à développer, pour l'OPE et les départements.

Pour cela l'OPE s'est doté d'un économètre et d'un consultant externe spécialisé en indicateurs RH.

Ainsi, en ce qui concerne la gestion, le suivi et le contrôle de la masse salariale, les objectifs du Conseil d'Etat³⁴ ne sont pas tous atteints. En effet, l'OPE est bien devenu l'office payeur unique mais doit encore développer les indicateurs qui lui permettent de réviser et simplifier le système d'indemnités et d'assurer une égalité de traitement, alors que la motion prévoyait un achèvement pour mi-2008.

4.2.2 Constats

1 De par ses attributions, l'OPE a la responsabilité de supervision et de contrôle en matière de masse salariale. Toutefois, les nouvelles procédures requises pour l'amélioration du contrôle de la masse salariale est un travail mené par l'OPE, mais avec plusieurs étapes de validation auprès de trois différents collèges. Ainsi, l'OPE ne jouit pas de la pleine maîtrise de l'ensemble du processus alors qu'elle serait nécessaire pour effectuer pleinement sa tâche de contrôle. De plus, l'élaboration de ces procédures s'est faite sans une implication majeure du groupe de travail contrôle interne du collège spécialisé RH.

2 La multitude de restitutions issues de l'Infocentre SIRH-CFI a été réduite de 800 à environ 250 à ce jour, grâce aux travaux du Groupe de travail CFI-SIRH. A noter que ce ne sont donc pas les groupes de travail du collège spécialisé RH qui sont à l'origine de la simplification. Deux tiers de ces restitutions reflètent des demandes spécifiques de chaque département qui mobilisent des ressources pour répondre à des besoins particuliers.

Procédures, tableaux de bord et indicateurs de la masse salariale à harmoniser et mettre en place, sous la conduite de l'OPE

Sur la base des informations recueillies auprès des départements (DIP, DT, DES, DSE) la Cour constate que les tableaux de bord départementaux sur la masse salariale et les charges de personnel ne sont pas harmonisés au sein des différents départements et sont le plus souvent lacunaires :

- le regroupement des rubriques de paie donnant une vision simple des éléments de rémunérations principaux (traitements, charges sociales, cotisations aux caisses de pensions, indemnités y inclus assurance maladie, heures supplémentaires, provisions pour vacances, formation-recrutement) n'est pas disponible. Les indemnités sont de surcroît ventilées dans plusieurs natures de frais de la CFI (ex : traitement ou autres) ce qui empêche un suivi aisé.
- les informations par catégorie de personnes homogène selon l'âge de la retraite, le temps de travail annualisé et les autres éléments de rémunération comme les indemnités (par exemple supérieurs à 5% du traitement) font défaut ;
- les informations en francs et en effectifs ne sont pas disponibles sur le même document ;
- les informations actuelles ne présentent pas d'analyse par rapport au réalisé de l'année précédente et ne permettent qu'une analyse partielle par rapport au budget de l'année (le détail ne montre pas toujours le pourcentage du budget de l'année par rapport à son réalisé par exemple) ;

³⁴ Notamment selon la réponse du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A et le plan de mesures

- il n'y a pas de document faisant apparaître les réconciliations des charges de personnel entre les comptes d'Etat et la source des données issues de SIRH d'une part et les écritures provenant d'autres systèmes tels que les ajustements manuels directement passés dans la CFI, E-Expense etc.. ;
- certaines charges de personnel étant à la charge d'autres entités (Confédération pour les membres du personnel de l'OCE, SIG pour les membres du personnel des Cheneviers, etc.) ne sont pas clairement distinguées dans les documents d'analyse de la masse salariale.

Le développement des restitutions spécifiques et particulières à chaque département est sujet à de nombreuses inefficiences considérant qu'une image pertinente et commune portant sur l'ensemble des charges de personnel et permettant les analyses susmentionnées n'est pas disponible.

Un groupe de travail a été constitué fin 2009 afin de réduire le nombre de ces restitutions de 250 à une vingtaine d'ici la fin de l'année 2010.

- 3 La volonté de réviser le système d'indemnités (plus d'une centaine de rubriques de primes, indemnités et débours représentant plus de 79 millions de F en 2008³⁵, hors prime de fidélité) demande tout d'abord de disposer d'une image globale par catégorie homogène de personnel. Cette image n'est pas disponible. L'objectif de révision du système d'indemnités, qui devait être réalisé en juin 2008 dans le cadre du projet RepER, n'a pas été atteint et demeurera difficile à atteindre dans ce contexte.

4.2.3 Risques découlant des constats

Le risque de contrôle tient au manque de tableau de bord et à l'absence de document permettant la vérification de l'atteinte des objectifs.

Le risque de fraude relatif à la masse salariale et à des paiements indus tient au fait que les nouvelles procédures ne sont pas encore en place.

Le **risque financier** tient à une compréhension de la situation éloignée de la réalité.

Le **risque de conformité** tient à un non-respect du principe d'équité.

4.2.4 Recommandations

Actions :

[cf. constat 1]

Conformément à ses tâches de supervision et de contrôle attribuées par la volonté du Conseil d'Etat dans sa réponse à la motion M 1658-A, par le ROPE et par la délégation de compétences, l'OPE devrait pouvoir imposer des procédures relatives à la gestion, au suivi et au contrôle de la masse salariale (formats de suivi, nature et séquence des actes de gestion et des contrôles) après concertation avec les RH départementaux et d'autres interlocuteurs financiers ou du contrôleur interne pour les déterminer. La gestion et les contrôles pratiques au quotidien seraient assurés par les départements conformément à la délégation de compétences.

³⁵ Voir à ce sujet le rapport no 27 de la Cour des comptes relatif au système de contrôle interne en matière de primes, indemnités et débours au sein de l'administration cantonale.

[cf. constats 2 et 3]

Développer des tableaux de bord globalement et par statut et catégorie de personnel homogène, et les déployer dans tous les départements sous la responsabilité de l'OPE qui s'entoure des responsables RH et financiers départementaux pour en définir les formats. Ceci requerra d'introduire dans SIRH des champs spécifiques pour suivre les catégories de personnel homogène.

Limiter le nombre d'extractions à disposition des départements à celles qui sont pertinentes pour leur gestion opérationnelle et stratégique.

Avantages attendus

Eviter une inefficience où chacun redéveloppe sa manière de faire, réduire les risques de contrôle et contenir une certaine dilution de responsabilités.

Une meilleure transparence, une maîtrise accrue de la gestion des ressources humaines et de son évolution sur le plan quantitatif.

4.2.5 Observations de l'audité

[cf. constat 1]

Une directive transversale de contrôle est en cours de validation auprès du CSG pour le suivi des actes administratifs. En ce qui concerne les indicateurs de suivi de la masse salariale, dans le cadre du projet Cockpit RH, un projet de directive transversale définissant à la fois les indicateurs et leurs mesures est en cours d'élaboration. Le projet de directive sera soumis au CE d'ici la fin du mois de janvier 2010.

[cf. constats 2 et 3]

Dans le cadre du projet Cockpit RH, un projet de directive transversale définissant à la fois les indicateurs et leurs mesures est en cours d'élaboration. Le projet de directive sera soumis au CE d'ici la fin du mois de janvier 2010.

4.3 Masse salariale : diminution des postes de 5%

4.3.1 Contexte

Le Conseil d'Etat s'est engagé en faveur d'une diminution des effectifs de 5% entre 2006 et 2009³⁶. Ceci devait permettre de faire évoluer l'administration par la suppression de certains postes devenus obsolètes et la création de nouveaux pour répondre aux besoins futurs. Cet objectif a été ensuite discuté au sein du collège des secrétaires généraux, et communiqué aux responsables RH des départements par chaque secrétaire général, avec des précisions propres à chaque département. Ces précisions peuvent par exemple porter sur l'objet de la réduction en termes de :

- catégories de personnel : toutes ou une partie seulement comme le personnel administratif hors policiers, hors personnel de prison, hors enseignants, ou encore en incluant les auxiliaires de l'office cantonal de l'emploi financés par la Confédération (etc.) ;
- en F ou en postes ;
- aux postes ouverts au budget 2006 ou effectivement occupés en 2006 ;
- avant ou après transferts de/vers d'autres départements ;
- avant ou après transferts vers/de « petit Etat » de/vers le « grand Etat » ;
- avant ou après création de nouveaux postes ;
- avant ou après la reconnaissance de postes refacturés à des tiers qui devraient figurer dans l'effectif de l'Etat selon les nouvelles normes comptables, etc.

Ultérieurement, le suivi a été assuré par l'OPE. Au moment de l'audit, le dernier point de situation a été validé par le Conseil d'Etat en septembre 2008, à l'attention de la commission des finances. Ce point de situation a été établi par l'OPE et figure dans les communications officielles du Conseil d'Etat (p.ex. la réponse du Conseil d'Etat aux questions transversales de la commission des finances du 15 octobre 2008).

La Cour a récolté et comparé le suivi et les interprétations de quatre départements et de l'OPE, basées sur les budgets selon un format développé par l'OPE. Les variations ont été commentées en détail par l'OPE et les départements. L'image présentée par le DES et le DSE est identique à ceux de l'OPE. En revanche, les chiffres présentés par le DT et le DIP ne concordent pas avec ceux fournis par l'OPE.

³⁶ Selon la réponse du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A

(-) = diminution de l'effectif du département

Département du territoire :

Départements DT	Situation de départ	Efficienc e demandée	Transferts Internes Petit Etat	Internalisation Externalisation	RPT IPSAS	Postes Supprimés + Réallocatio ns internes	Nouveaux postes accordés par CE	Taux de progression 2006-2009
Vision de l'OPE	532.8	-26.3	-11.8	-12.6	-	-28.3	3.5	-4.7% (1)
Vision du DT	532.8	-26.3	-20.3	-	-	-50.8	21.1	-5.8% (2)

(1) Selon les chiffres et les explications de l'OPE, le taux de progression prend en compte uniquement le nombre de postes supprimés et les nouveaux postes accordés par le CE ; soit $(-28.3+3.5) / 532.8 = -4.7\%$

(2) Selon les chiffres et les explications du DT, le taux de progression prend en compte le nombre de postes supprimés et les nouveaux postes accordés par le CE, mais vient diminuer sa base de départ des transferts internes du « petit Etat » ; soit $(-50.8+21.1) / (532.8-20,3) = -5.8\%$

Département de l'instruction publique (personnel hors enseignants uniquement):

Départements DIP - PAT	Situation de départ	Efficienc e demandée	Transferts Internes Petit Etat	Internalisation Externalisation	RPT IPSAS	Postes Supprimés + Réallocatio ns internes	Besoins nouveaux couverts par réallocation interne DIP	Nouveaux postes accordés par CE	Taux de progression 2006-2009
Vision de l'OPE	1758.3	-83.3	92.2	-109.5	8.6	-10.6	-	22.3	0.7% (1)
Vision du DIP	1'758.3	-83.3	-109.5	92.2	8.6	-81.1	70.5	22.3	-4.6% (2)

(1) Selon les chiffres et les explications de l'OPE, le taux de progression prend en compte uniquement le nombre de postes supprimés et les nouveaux postes accordés par le CE ; soit $(-10.6 + 22.3) / 1'758.3 = 0.7\%$

(2) Selon les chiffres et les explications du DIP, le taux de progression prend en compte uniquement le nombre de postes supprimés en enlevant le nombre de réallocations internes ; soit $-81,1 / 1'758.3 = -4.6\%$. Le DIP estime avoir atteint l'objectif.

4.3.2 Constats

Des interprétations des objectifs de réduction des postes différentes selon les départements

L'objectif de réduction des postes n'a pas été défini au départ de manière unique et précise par un quelconque intervenant pour éviter toute équivoque. Il est compris et suivi de manière différente par l'OPE, le DSE et le DES d'une part et par le DT et le DIP d'autre part, et cela malgré la validation de la méthode de l'OPE par le Conseil d'Etat et les points de situation effectués par ce dernier.

L'OPE est en charge du seul suivi et non des définitions initiales, laissant ainsi une libre interprétation à chaque département. Les divergences n'ont pas non plus été décelées ni réglées dans le cadre du collège spécialisé RH. Cette situation reflète une inefficacité certaine.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** avéré tient à des interprétations différentes de chaque hiérarchie.

Le **risque financier** tient à reporter dans le temps des décisions de réduction de postes et à encourir les charges correspondantes.

4.3.4 Recommandations

Actions :

La Cour invite le Conseil d'Etat à désigner l'OPE comme seul garant des définitions et des suivis des objectifs relatifs aux RH, et ce, dès leur annonce. De même la Cour invite les départements à n'utiliser que les formats et chiffres validés par l'OPE et le Conseil d'Etat dans leurs actions de communication.

Avantages attendus

Une meilleure transparence et un meilleur suivi des objectifs pour des actions encore plus pertinentes et adaptées aux intentions réelles du Conseil d'Etat.

4.3.5 Observations de l'audité

Le Conseil d'Etat souscrit à cette recommandation et charge l'OPE de recenser les définitions utiles et de les publier. Il charge en outre l'OPE de compléter son répertoire de définitions au fur et à mesure des besoins.

Les éventuelles divergences seront soumises et tranchées par le Conseil d'Etat, après préavis du collège des secrétaires généraux.

4.4 Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et le projet « RepER »

4.4.1 Contexte

Objectifs en cours de réalisation

GPEC

Le Conseil d'Etat fixe dans sa réponse à la motion M 1658-A puis dans son plan de mesure P2/1 l'objectif d' « *Etablir un plan de gestion prévisionnelle des emplois et compétences nécessaires à la délivrance de prestations de l'Etat* ».

La GPEC consiste à définir et quantifier les besoins actuels et futurs en compétences-métier et en compétences humaines-clés, regroupées autant que possible dans des filières métier. Elle couvre également l'identification des postes-clés. Ces besoins sont ensuite comparés aux ressources à disposition, tout en tenant compte des départs prévisibles, à la retraite notamment.

Cette démarche fait apparaître les écarts à combler, soit par la promotion au sein même d'un département ou par la mobilité interne, complétée par les plans de formation nécessaires, soit par des recrutements externes en privilégiant les candidatures provenant de l'office cantonal de l'emploi. Une démarche aboutie facilite également l'élaboration des budgets et des plans quadriennaux.

En pratique, le secrétaire général, le responsable RH du département et la hiérarchie de chaque département sont les acteurs majeurs de la GPEC pour définir les besoins et l'adéquation avec les ressources à disposition. Les responsables RH des départements sont tenus, selon leur rôle défini au chapitre 3, de fournir les indicateurs de la GPEC. Pour toute GPEC, le DT, le DES et le DES ont fourni à la Cour des organigrammes du département, une liste des cadres et une liste des départs à la retraite, ce qui reflète au mieux une maîtrise quantitative de la GPEC. Le DIP effectue une planification selon trois axes : direction d'école, enseignants par branche et personnel administratif et financier. L'OPE a précisé les compétences humaines-clés transversales : pour chacun, il s'agit de savoir travailler en équipe, communiquer, résoudre les problèmes, traiter l'information. Les cadres supérieurs doivent savoir en plus encadrer, organiser et planifier ainsi que négocier.

Projet « Répertoire des Emplois-Référence, RepER »

L'OPE a mis en place ce projet avec pour objectifs :

- d'établir une cartographie des emplois et des compétences ;
- de diminuer et regrouper les quelque 2'500 fonctions actuelles en 210 emplois-métiers », 93 emplois-références et 21 domaines fonctionnels. Le même exercice est fait sur les fonctions d'encadrement. La GPEC sera donc facilitée puisque les métiers et les filières seront plus facilement identifiés et regroupés, avec une distinction encore possible du niveau de compétences en niveaux débutant, intermédiaire et avancé. Le tableau suivant présente un exemple de regroupement des fonctions sur la base du cahier des charges :

Domaine Fonctionnel	Emploi Référence	Emploi Métier	Fonction	Niveau
Santé	Technicien d'actions de santé	Diététicien	Diététicien diplômé	Débutant
			...	Intermédiaire
			...	Avancé
		Infirmier	Infirmier	Débutant
			Infirmier spécialisé ...	Intermédiaire
			...	Avancé
		Ergothérapeute

- de moderniser le système de rémunération actuellement basé sur le cahier des charges et l'évaluation de fonction. Afin de positionner les fonctions dans la grille salariale de l'Etat, le service RH « évaluation de fonctions » de l'OPE les évalue actuellement avec une méthode d'évaluation de type analytique datant de 1975. Ce positionnement dans la classe se fait en 2 étapes :
 - une évaluation selon 5 critères pondérés (formation, expérience, efforts intellectuels et physiques, responsabilités) permettant la cotation d'une fonction ;
 - application d'une table de conversion, effectuant le lien entre la cotation et la grille salariale.

Une adaptation des critères de pondération pour donner plus de poids au savoir-faire utile au poste, à l'expertise et à la responsabilité managériale plutôt qu'à la formation est souhaitée par tous les acteurs.

Dans le cadre du projet « RepER », il conviendra de définir les fourchettes de rémunérations applicables aux emplois-métiers selon les niveaux débutant, intermédiaire, avancé. Ce cadre étant fixé, la marge de manœuvre des départements pour adapter les rémunérations individuelles s'en trouvera renforcée. A ce jour, l'OPE a coordonné l'ensemble de la classification des fonctions du projet « RepER » en emplois-métiers, des emplois-références et d'encadrement au sein du « petit Etat » et revoit la terminologie des métiers pour la rendre plus parlante sur demande du collège des secrétaires généraux. Le collège spécialisé RH a constitué un groupe de travail relatif à la « gestion des compétences » en fin d'année 2008.

Ainsi, les objectifs du Conseil d'Etat³⁷ de développer la GPEC en matière d'identification des besoins et de modernisation du système de rémunération ne sont que très partiellement atteints, alors qu'un achèvement complet à mi-2008 était prévu.

³⁷ Notamment selon la réponse du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A et le plan de mesures

Manque de formalisation de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et absence de démarche commune

4.4.2 Constats

1. En matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le DT, le DES, le DSE et le DIP pour la partie du personnel administratif et technique (PAT) connaissent de façon implicite leurs besoins RH sans formalisation particulière et les pallient au fil de l'eau. Certaines réflexions ont eu lieu dans le cadre de la diminution de 5% des postes présentée au point 4.3. Il n'y a cependant pas à ce jour de réflexion commune harmonisée et transversale relative à la GPEC.
2. Au cours de ses entretiens avec les départements, il est apparu à la Cour que les prochaines étapes et échéances du projet « RepER » au-delà de la révision de la terminologie ne sont que peu ou pas connues des responsables RH des départements alors même que des présentations suffisamment explicites et remises à la Cour ont été faites au collège spécialisé RH. En l'état actuel, le projet « RepER » ne peut servir de base à la mise en œuvre de la GPEC, reportant d'autant les délais de mise en œuvre de cette dernière.

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et financier** tient à un manque d'identification des besoins à temps qui peut déboucher in fine sur l'absence de délivrance des prestations.

4.4.4 Recommandations

Actions :

[cf. constats 1 et 2]

La Cour invite le collège des secrétaires généraux à obtenir du collège spécialisé RH voire à son groupe de travail « compétences » une concrétisation de la GPEC en s'appuyant sur le projet « RepER ».

Concentrer la démarche de définition des besoins en RH et des écarts pour les prestations majeures à délivrer dans chaque département en identifiant :

- les postes et personnes clés d'encadrement et métiers qui jouent un rôle d'importance dans la délivrance des prestations quel que soit le niveau hiérarchique ;
- les besoins par emploi-métiers et filières.

En outre, il conviendra d'évaluer l'impact sur le budget et le plan quadriennal.

Si la démarche n'aboutissait pas dans des délais raisonnables de 6 mois, confier la conduite de ce projet à l'OPE qui devra dès lors mener des entretiens dans chaque département, accompagné des responsables RH des départements.

Avantages attendus

Renforcer la capacité des départements à délivrer leurs prestations.

Favoriser une démarche transversale, déterminer les besoins en mobilité interne, être en mesure de définir des plans de formation, en recrutement externe, et in fine favoriser l'employabilité au sein de l'Etat.

4.4.5 Observations de l'audité

Le collège des secrétaires généraux est favorable à l'application de la recommandation de la Cour des comptes.

En effet, il incombe à l'office du personnel de l'Etat (OPE) d'être force de proposition et définir une politique des ressources humaines qui, portée par le collège des secrétaires généraux, pourra être approuvée par le Conseil d'Etat.

Toutefois, afin de mettre en œuvre la recommandation 4.4.4, il convient d'aboutir rapidement à la validation et à la concrétisation du répertoire des emplois-référence (RepER).

En effet, comme le relève la Cour des comptes en page 43 de son projet de rapport : "En l'état actuel, le projet « RepER » ne peut servir de base à la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), reportant d'autant les délais de mise en œuvre de cette dernière."

Pour aller de l'avant, le collège des secrétaires généraux entend que le groupe de travail "compétences" du collège spécialisé ressources humaines (CSRH) et la concrétisation de la GPEC soient, sans délai, placés sous la responsabilité de l'OPE, en relevant encore une fois que le projet RepER devrait préalablement être validé par le Conseil d'Etat pour pouvoir servir de support à la GPEC.

En ce qui concerne la démarche de définition des besoins en ressources et des écarts pour les prestations majeures à délivrer dans chaque département, l'identification des postes et personnes-clés, ainsi que des besoins par emploi-métiers et filières, ceci relève essentiellement des départements, le cas échéant avec le soutien de l'OPE. Le degré de priorité assorti d'un calendrier et de délais devrait être débattu au sein du collège des secrétaires généraux avec le directeur général de l'OPE tel que cela ressort de la recommandation 4.5.4.1.

4.5 GPEC et recrutement

4.5.1 Contexte

Objectifs en cours de réalisation

Un processus de recrutement développé et commun à tout l'Etat

Suite à la réponse du Conseil d'Etat à la motion M 1658-A, l'OPE a proposé, par trois fois et sans succès entre avril et juin 2007, un processus commun de recrutement à l'ensemble des responsables RH des départements.

Le collège spécialisé RH a été créé au second semestre 2007. Le processus de recrutement commun ne fait pas partie de ses thèmes prioritaires 2008 approuvés par la délégation des secrétaires généraux aux ressources humaines. Cet objectif figure sur la feuille de route de l'année 2009 et a été confié au groupe de travail « recrutement » au sein du collège spécialisé RH. Les travaux n'avaient pas abouti au moment de l'audit.

Une politique de relève et un dispositif de recrutement centralisé pour les cadres

L'OPE n'est pas impliqué dans la sélection et les entretiens de recrutement pour les membres du personnel de l'administration cantonale, même pour les cadres supérieurs (à partir de la classe 23 et plus). Le recrutement est uniquement du ressort des départements. L'OPE intervient a posteriori pour la gestion administrative (saisie des éléments du nouveau collaborateur dans SIRH).

Suite à la délégation des compétences, lors d'un recrutement d'une nouvelle personne entrant dans une fonction déjà établie, l'OPE contrôle par sondage les annuités, en se concentrant sur les annuités égales ou supérieures à 10. La volonté du Conseil d'Etat de mettre en place un processus centralisé de recrutement et les outils nécessaires pour les postes de cadres a été incluse dans l'objectif du groupe de travail recrutement du collège spécialisé RH.

Renforcer la mobilité professionnelle interdépartementale

Afin de gérer un dispositif de mobilité interdépartementale au sein de l'administration cantonale, l'OPE avait mis en place le service de « carrefour mobilité ». Ce service avait pour but de recenser les personnes en quête de nouveaux défis, mais n'avait pas de pouvoir d'imposer un entretien pour un poste vacant. La décision de recrutement restait exclusivement du ressort des départements. L'image des collaborateurs en mobilité était associée davantage à l'échec qu'à une ouverture à de nouvelles perspectives. Aussi ce service a été supprimé en 2004.

Depuis 2004, les responsables RH des départements travaillent en réseau et de manière informelle sur les questions de mobilité. A titre d'exemple, c'est à l'initiative du responsable RH du DT qu'en 2008 des employés des Cheneviers (DT), qui n'ont pas été transférés aux SIG lors du transfert d'actifs, ont été replacés en interne.

Pour répondre à la volonté de mettre en place une plus grande mobilité des collaborateurs, énoncée dans la réponse à la motion M 1658-A, cet objectif a été confié au groupe de travail sur la « mobilité » au sein du collège spécialisé RH. Ce groupe doit encore en définir les conditions et les modalités.

Ainsi, en ce qui concerne le processus de recrutement commun à tout l'Etat et le dispositif de recrutement centralisé favorisant la mobilité interne, les objectifs du Conseil d'Etat³⁸ ne sont pas atteints alors que leur achèvement était prévu mi-2008.

4.5.2 Constats

1. Alors que le directeur général de l'OPE est un invité permanent du collège des secrétaires généraux et responsable de la politique RH, les priorités étaient d'abord discutées avec la délégation des secrétaires généraux aux affaires de personnel. La Cour n'a pas obtenu d'élément probant lui permettant de comprendre les raisons et les avis qui conduisent les responsables RH départementaux à ajourner la validation de la politique de recrutement préparée par l'OPE, puis finalement à confier sa révision au collège spécialisé RH.
2. Au moment de l'audit, il n'y avait pas de politique de « recrutement » coordonnée entre tous les départements, ni de centralisation du recrutement des cadres, malgré deux années de recherche de consensus. Cela relève d'une inefficacité et d'une inefficience certaines.

Absence de processus commun, malgré deux années de recherche de consensus

Sur la base des informations recueillies des départements (DIP, DT, DES, DSE), la Cour constate des différences majeures dans la gestion du recrutement :

- le DIP, le DES et le DSE ne sont pas dotés d'un processus et d'une procédure de recrutement formalisés. Seul le DT dispose d'une procédure développée au premier trimestre de l'année 2009 et décrivant toutes les étapes du processus et l'implication des différents intervenants ;
 - l'évaluation des compétences en matière de gestion des collaborateurs n'est pas effectuée de façon systématique ni harmonisée. Le DT a pour sa part mis en place un outil intitulé « Master Personal Analysis » (MPA) pour valider les compétences humaines lors des recrutements de cadres ;
 - les collaborateurs des ressources humaines départementales ne sont pas systématiquement impliqués dans le recrutement, mais de façon variable en fonction des postes et des départements ;
 - il n'y a pas de fiche de synthèse comparant les trois meilleures candidatures. De plus, les dossiers des trois derniers candidats retenus ne sont pas systématiquement conservés ;
 - le recours à des cabinets externes de recrutement est parfois utilisé. Ceci est effectué sur décision des départements sans concertation avec l'OPE, même quant au choix du cabinet.
3. La mobilité interne est gérée au cas par cas et selon l'esprit d'initiative du responsable départemental des ressources humaines. L'administration cantonale n'est donc pas dotée d'une structure centralisée et transversale permettant de recueillir et privilégier systématiquement les candidatures internes pour les postes à pourvoir. De même, il n'existe pas de statistiques mesurant la mobilité interne.

³⁸ Notamment selon la réponse du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A et le plan de mesures

4.5.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et financiers** tiennent à l'engagement d'une personne ne répondant pas aux qualifications du poste, alors que selon les meilleures pratiques ceci aurait pu être décelé lors du processus de recrutement, et à la démotivation éventuelle des autres collaborateurs face à ces cas d'espèce.

4.5.4 Recommandations

Actions :

[cf. constat 1]

Les priorités RH devraient être débattues directement au sein du collège des secrétaires généraux puisque le directeur général de l'OPE y est présent avec une voix consultative. Ceci a été mis en place au cours de l'audit.

[cf. constats 2 et 3]

Le collège spécialisé RH devrait se fixer des délais pour faire aboutir les procédures de recrutement et consigner dans ses procès-verbaux de séance toutes les objections éventuellement soulevées avec mention du département qui les émet.

Le collège spécialisé RH et plus particulièrement son groupe de travail « recrutement » devraient proposer une politique de recrutement commune et harmonisée pour l'ensemble des départements et qui favorise la mobilité interne. Cette procédure peut ainsi prévoir des règles spécifiques en ce qui concerne le recrutement des cadres (classes supérieures à 23 et plus) :

- une implication systématique des responsables RH des départements ;
- une réalisation d'une évaluation des compétences humaines clés ;
- une rencontre systématique d'au minimum 2 candidatures internes pour autant qu'elles existent ;
- une synthèse comparant les trois derniers candidats retenus avec documentation du choix.

Pour l'ensemble des autres recrutements, la procédure devrait introduire un droit de regard des responsables départementaux des ressources humaines sur la sélection finale des candidats retenus.

En appui de cette procédure, des indicateurs devraient être développés, reflétant le nombre de postes pourvus par des candidatures internes et externes.

Ce projet devrait être approuvé d'ici au premier trimestre 2010. Passé ce délai, et si la procédure est toujours dans l'impasse, l'OPE devrait pouvoir proposer une procédure de référence conforme aux bonnes pratiques et participer aux entretiens finaux de recrutement, au moins pour les cadres supérieurs de l'Etat (classe supérieure à 23).

[cf. constat 2]

L'OPE devrait coordonner le recours à des cabinets externes en tenant à disposition des départements une sélection de prestataires spécialisés et en participant aux négociations des tarifs.

Avantages attendus

Permettre à chaque département d'avoir un processus de recrutement commun à tout l'Etat, harmonisé et conforme aux meilleures pratiques.

Restreindre la liste des cabinets externes et disposer de meilleurs tarifs grâce à des volumes plus importants.

La mise en place d'un parcours professionnel permettant une plus grande mobilité et un maintien de l'employabilité.

4.5.5 Observations de l'audité

[cf. constat 1]

Les priorités RH sont désormais abordées au sein du collège des secrétaires généraux. En début d'année, le collège des secrétaires généraux prend connaissance de la feuille de route du collège spécialisé aux ressources humaines. Le collège des secrétaires généraux rencontrera le collège spécialisé aux ressources humaines une fois par an afin d'entendre ce collège sur les projets en cours et les obstacles à leur réalisation. L'OPE intervient régulièrement au collège des secrétaires généraux pour la présentation et la discussion de projets transversaux (ex. délégation de compétences, formation, absences, etc.).

[cf. constats 2 et 3]

La feuille de route 2009 du CSRH a été validée par le collège des Secrétaires généraux et soumise au CE pour information. La feuille de route du CSRH fixe les délais de réalisation pour toutes les priorités décidées, notamment pour le recrutement et pour la mobilité mais également pour le contrôle interne RH transversal, la formation, la promotion des femmes dans des postes de cadres et la gestion des compétences. Ces délais étaient fixés à fin 2009. De plus, chaque priorité décidée fait l'objet d'une fiche projet avec les objectifs, les ressources à disposition, les différentes étapes et leurs délais. Les travaux concernant la formation, le contrôle interne RH transversal ainsi que la promotion des femmes dans des postes de cadres ont été finalisés au 2ème semestre 2009. Les travaux concernant le recrutement seront finalisés à fin janvier 2010 et ceux concernant la mobilité à fin février 2010. Les recommandations faites par la Cour des Comptes (recommandation 7) sont intégrées au projet recrutement et seront présentés pour décision selon le processus de validation dans les délais mentionnés.

[cf. constat 2]

Après l'identification des cabinets externes utilisés par les départements, l'OPE fera une proposition au CSG pour décision.

4.6 GPEC et évaluation des collaborateurs

4.6.1 Contexte

Afin de cerner l'adéquation des besoins et des ressources actuelles visée par la GPEC, il convient de procéder aussi à des évaluations individuelles et d'en tirer les conséquences.

Objectifs réalisés

Généralisation des Entretiens d'Evaluation et de Développement Personnel (EEDP)

L'OPE définit que « L'EEDP a pour buts de réaliser une appréciation individuelle des prestations fournies et des compétences exercées par le collaborateur - la collaboratrice, ainsi que de convenir des nouveaux objectifs pour la période à venir. L'appréciation des prestations fournies porte tant sur la maîtrise de la fonction tenue que sur l'atteinte des objectifs. L'entretien d'évaluation et de développement vise à promouvoir le développement professionnel du collaborateur - de la collaboratrice. »

L'OPE a établi le formulaire d'EEDP valable pour tous à l'exception des enseignants. Cela fait suite à la réponse du CE à la motion M 1658-A qui prévoyait une conduite du personnel sur base d'objectifs et à la modification de l'article 14 de la LPAC, du 23 mars 2007. Le formulaire d'évaluation intègre des appréciations sur les compétences métiers et humaines et réserve une place à la fixation d'objectifs et au plan éventuel de formation. Il n'inclut pas de « note » globale (excellent, insuffisant, etc.) qui permette un suivi statistique au niveau d'un service ou d'un département.

Ces entretiens, menés par la hiérarchie sans le concours des ressources humaines départementales ni de l'OPE, doivent être effectués après 3, 12 et 24 mois suivant l'engagement puis tous les deux ans après la période probatoire. L'OPE a paramétré SIRH afin de suivre ces échéances et les dates d'entretien.

Le formulaire destiné aux enseignants a été adapté et finalisé en juin 2009 par les ressources humaines départementales du DIP.

Mise en place de l'entretien de service

Parallèlement à l'EEDP, l'OPE a mis en place une procédure et un formulaire pour les entretiens de service, relatif à l'article 44 de la RPAC (B5 05.01). Cet entretien a pour objet de traiter « les manquements aux devoirs du personnel » et peut in fine déboucher sur des sanctions du collaborateur si la situation perdure.

Promotion au sein de l'administration cantonale

Le Conseil d'Etat décide de l'évolution de la grille salariale. Le personnel y évolue chaque année, sauf exception, en suivant la règle de l'augmentation automatique d'une annuité par an. Pour les collaborateurs ayant une annuité comprise entre 13 et 15, l'augmentation automatique a été bloquée pendant 3 ans. Ainsi, la progression salariale moyenne a été de 3.2%/an entre 2006 et 2008 par rapport à une inflation de 1.5% (sauf pour les collaborateurs avec une annuité comprise entre 13 et 15, qui ont bénéficié d'un rattrapage en 2009).

Il n'y a pas de possibilité de mieux récompenser un collaborateur si ce n'est

- en le recrutant dans un poste plus élevé pour lequel il doit postuler ;
- en lui confiant plus de responsabilités et donc en révisant son cahier des charges, puis en demandant une éventuelle réévaluation de fonction à l'OPE, voire l'attribution de codes complémentaires conformément aux dispositions du RTrait. Ainsi, le service d'évaluation de fonctions de l'OPE a traité 292 réévaluations de fonctions en 2007, soit 14% des fonctions et 439 en 2008 soit 21% des fonctions. Dans plus de 80% des cas (soit 2'200 collaborateurs), la classe de traitement du collaborateur a été augmentée, dans moins de 5% la classe a été diminuée ;
- de manière marginale, de lui octroyer une hausse d'annuité supérieure à la normale. Ainsi, 24 personnes (dont 6 concernant la classe 32) ont bénéficié d'un changement d'annuité supérieure à une annuité au cours de l'année 2008, avec l'accord des autorités compétentes ;
- de manière marginale, et selon les cas, en lui octroyant une prime pour suggestion originale ou une indemnité pour tâche complémentaire³⁹.

Le licenciement pour motif fondé et sanctions disciplinaires

Les négociations entre la délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel, les représentants d'associations et les syndicats de personnel ont débouché sur une modification de la LPAC et introduit le licenciement pour motif fondé (ou licenciement administratif et non disciplinaire). Le licenciement pour motif fondé n'implique pas l'existence d'une faute contrairement aux sanctions disciplinaires.

Seules les sanctions ayant des répercussions financières sont suivies dans SIRH.

Objectifs en cours de réalisation

Supprimer les « placards dorés »

La réponse du Conseil d'Etat à la motion M 1658-A et la mesure P1/13 visent à supprimer les « placards dorés ». L'OPE est désigné pour suivre cette mesure.

Ainsi, en ce qui concerne l'évaluation des collaborateurs, les objectifs du Conseil d'Etat⁴⁰ relatifs à la conduite du personnel sur base d'objectifs et à l'entretien périodique individuel ont été mis en place. En revanche il n'y a pas d'augmentation du nombre de licenciements. Les constats relatifs à la suppression des placards dorés sont présentés ci-après.

4.6.2 Constats

Des processus souvent fastidieux pour promouvoir ou sanctionner les collaborateurs avec une implication variable de l'OPE

1. Le nombre important de réévaluations de fonctions indique d'une part un certain dynamisme de l'Etat qui fait évoluer les postes et d'autre part que les demandes de réévaluations sont utilisées pour récompenser et promouvoir les collaborateurs méritants. Outre les coûts souvent légitimes liés à la hausse de la rémunération et à ses impacts sur le rattrapage de la caisse de prévoyance, le coût d'une telle méthode se chiffre en plusieurs centaines de milliers de francs par an compte tenu du temps passé par toutes les parties au processus, de la révision du cahier des charges à la décision de l'OPE sans y inclure encore les coûts d'un éventuel recours à la CREMEF.

³⁹ Voir à ce sujet le rapport no 27 de la Cour des comptes relatif au système de contrôle interne en matière de primes, indemnités et débours au sein de l'administration cantonale

⁴⁰ Notamment selon la réponse du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A et le plan de mesures

2. Il n'existe pas de coordination formelle du suivi des entretiens de service ou des sanctions ni par l'OPE ni au sein du collège spécialisé RH. De plus lorsqu'elles existent, les informations recueillies auprès de l'OPE et de certains départements comme le DIP concernant les sanctions ne concordent pas (date de la décision ou entrée en vigueur effective, etc.).
3. Les « placards dorés » n'ont pas fait l'objet d'une définition arrêtée par l'OPE ou concertée entre les départements. Celle-ci est sujette à diverses interprétations selon les intervenants rencontrés à savoir que les placards concernent :
 - des personnes dont la valeur ajoutée ou dont le travail effectué est proche de zéro;
 - des personnes avec des droits acquis qui jouissent d'un traitement supérieur à leur classe de fonction normale. Tous départements confondus, cela concerne une cinquantaine de collaborateurs à fin 2008, si l'on considère une différence d'au minimum trois classes entre la fonction de la personne et celle de la classe du poste occupé.

En l'absence de définition claire, la Cour constate que les « placards dorés » ne font pas l'objet d'un suivi standardisé et que l'objectif de leur suppression n'a pas entraîné une augmentation des licenciements.

En effet, depuis l'introduction du licenciement pour motif fondé, entré en application au 1^{er} octobre 2008, le nombre de licenciements, tous motifs confondus au sein du « petit Etat », est resté stable et marginal. L'OPE l'estime à une quarantaine de cas, soit 0.3% de l'effectif. En outre, les démissions sont en légère baisse en 2008 par rapport à 2007. Ainsi il n'y a pas de faits statistiques significatifs attestant de la réalisation de la mesure P1/13.

4.6.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient :

- au travail supplémentaire que les demandes de révision des cahiers des charges et des réévaluations de fonction engendrent dans les départements et à l'OPE ;
- à la charge financière que représente un collaborateur qui ne fournit aucune contrepartie ou une contrepartie sans adéquation avec sa classe de fonction.

Le **risque opérationnel** tient :

- à la difficulté de reconnaître financièrement les collaborateurs méritants au risque de les voir partir ;
- à la démotivation des collaborateurs face à des abus non sanctionnés et qui fourniront in fine des prestations de moindre qualité

4.6.4 Recommandations

Actions :

[cf. constat 1]

La mise en place du projet « RepER » et des autres projets prévus, notamment en matière de rémunération, devrait permettre de réduire le coût administratif des progressions salariales extraordinaires et de faire évoluer un collaborateur méritant au sein de son emploi-métier.

[cf. constats 2 et 3]

L'OPE devrait définir des formats de suivis des différents types de sanctions et en coordonner le remplissage auprès des départements sur base régulière en précisant les définitions.

L'OPE devrait définir précisément les notions exprimées par le Conseil d'Etat (par exemple placards dorés) et déterminer leur format de suivi, dès leur annonce. Cela permettrait notamment d'évaluer l'efficacité des changements législatifs et les volontés du Conseil d'Etat.

En outre et indépendamment de la problématique des placards dorés, il est bien évidemment de la responsabilité des chefs de service et des directeurs de prendre des actions de gestion envers des collaborateurs dont les prestations sont jugées insuffisantes.

Avantages attendus

Davantage de transparence et une gestion des RH plus dynamique en termes de rémunération.

Un meilleur suivi des objectifs des plans de mesure.

4.6.5 Observations de l'audit

[cf. constat 1]

Le projet RepER seul ne suffira pas à construire un modèle de rémunération et de progression de carrière satisfaisant. Cet objectif sera atteint lorsque la nouvelle méthode d'évaluation des fonctions ainsi que le nouveau système de rémunération - prévoyant une échelle à plusieurs niveaux à l'intérieur de chaque fonction-métier - seront en place.

[cf. constats 2 et 3]

L'OPE est en train de définir le format de suivi des différents types de sanctions qui sera envoyé aux départements pour consolidation mensuelle.

L'OPE va recenser les définitions utiles et va les publier. L'OPE complétera son répertoire de définitions au fur et à mesure des besoins.

Les éventuelles divergences seront soumises et tranchées par le Conseil d'Etat, après préavis du collège des secrétaires généraux.

4.7 GPEC et formation et développement

4.7.1 Contexte

L'offre de formation au sein de l'Etat est gérée, par plusieurs départements, autour de 3 pôles :

- l'OPE s'occupe de l'ensemble du personnel administratif et technique (PAT), pour un budget en 2008 de 3,5 millions ; soit 521 F par ETP ;
- 4 centres de formation existent au DIP pour les formations professionnelles des enseignants, pour un budget en 2008 de 4, millions ; soit 822 F par ETP ;
- 2 centres de formation existent au DI pour les formations spécifiques au corps de police et au personnel pénitentiaire, pour un budget en 2008 de 1,8 million, soit 1'158 F par ETP.

Objectifs réalisés

Développer des synergies avec les divers centres de formation du « grand Etat »

L'OPE avec le DIP, les HUG, la FEGEMS⁴¹, la FSASD⁴² et l'Hospice Général a effectué un travail de centralisation et de réduction de l'offre des cours par la mise en commun de 21 séminaires en 2009. Cela fait suite à la mesure P1/2 du Conseil d'Etat, ainsi qu'à sa réponse à sa motion M 1658-A.

Formation des personnes ayant des responsabilités d'encadrement

L'OPE a mis en place depuis 2006 une formation destinée aux cadres intermédiaires et supérieurs « Cap manager » avec à la clé un diplôme post-grade délivré par la HEG. Cela a concerné plus de 200 collaborateurs. De plus une formation relative à la mise en place des EEDP et des entretiens de service a été dispensée à environ 800 collaborateurs. Ceci satisfait à la réponse à la motion M 1658-A qui souhaitait rendre obligatoire, pour les nouveaux cadres, une formation relative à l'encadrement du personnel.

Objectifs en cours de réalisation

Recentrer l'offre de formation continue :

En 2009, l'OPE a élaboré le « Concept formation 2010 » répondant à la mesure P1/1 du Conseil d'Etat « *recentrer l'offre de formation continue du personnel sur les matières utiles à l'exercice du métier et répondant aux exigences de l'administration* », en renforçant le poids des cours relatifs aux compétences métiers et humaines (compétences personnelles) utiles dans le poste par rapport aux cours de développement personnel et comportemental propres à l'individu.

Ce nouveau projet articulé avec les autres concepts de développement des collaborateurs mis en place (les EEDP et RepER) présente une offre centrée sur les aspects suivants :

- accroître la visibilité de l'offre séminaire en lien avec les compétences et besoins de chaque employé, notamment les compétences humaines clés ;

⁴¹ FEGEMS : Fédération genevoise des établissements médico-sociaux

⁴² FSASD : Fondation des services d'aide et de soins à domicile

- moduler la prise en charge financière selon que la formation externe est indispensable et obligatoire ou utile et bénéfique, avec une éventuelle participation de l'employé pour cette catégorie soit en francs soit sur ses heures ;
- mise en place progressive de pré-requis à la participation à certaines formations ou filières ;
- harmonisation des formations entre tous les départements pour les métiers transversaux avec la volonté de mettre en place des formations articulées en deux niveaux composés de cours internes et externes et certifiant (mise en place d'examen en fin de module) ;
- définition de « parcours de formation » ;
- développement d'indicateurs par niveau hiérarchique aussi selon les cours ;
- émission des attestations des formations par module ou filière identifiée.

Développement du module de formation dans SIRH

Les principaux objectifs de ce projet initié en 2002 et relancé en 2008 sont :

- l'exploitation d'un outil et d'une base de données communes (gestion de l'offre, inscriptions, convocations, suivi des présences, délivrance des certifications, etc.) avec un référentiel commun à toutes les entités de formation de l'Etat de Genève ;
- L'intégration du module formation aux autres modules SIRH ;
- La suppression, à terme, d'autres applications (ex : GIP au DIP).

Certains modules relatifs à la gestion de l'offre de formation actuelle, tels que la liste des cours, la gestion des sessions, l'historique des formations, etc. ont été développés pour le service de formation de l'Etat de l'OPE et pour un centre de formation au DI. Le déploiement dans les autres centres sera effectué en 2010. De même les développements informatiques relatifs à la gestion de la demande et de l'offre prévisionnelles des cours et aux spécificités liées aux différents centres de formation seront entrepris en 2010. Ainsi l'ensemble du processus n'était pas finalisé au moment de l'audit.

Ainsi, en ce qui concerne la formation et le développement, les objectifs du Conseil d'Etat⁴³ relatifs aux besoins prioritaires de formation ont été atteints, une formation destinée aux personnes avec responsabilités d'encadrement ayant été mise sur pied et des synergies entre les divers centres de formation ayant été trouvées. Des développements informatiques importants ont été réalisés pour gérer l'offre de formation actuelle. En revanche, certains objectifs liés aux modules de SIRH relatifs à la gestion prévisionnelle de la formation sont encore en cours, alors qu'il était prévu de terminer l'ensemble des développements à fin 2009.

4.7.2 Constats

1. Les réalisations relatives à la formation ont été menées par l'OPE, le DIP et des entités publiques autonomes ou périphériques. Malgré les missions du collège spécialisé RH, le rôle de ce dernier apparaît comme secondaire, voire inexistant, malgré sa mission définie au point 3.3.1.

⁴³ Notamment selon la réponse du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A et le plan de mesures

Des efforts de concentration de l'offre et de responsabilisation de la demande sous l'impulsion de l'OPE

2. Les indicateurs actuels ne distinguent pas la finalité des efforts en francs et en heures consacrés à la formation en termes de :
 - Contenu des cours : connaissances de l'Etat, compétences humaines clés, métiers (en lien avec son activité et/ou son employabilité future, inclus reconversion), autres (santé, cours pour son développement personnel sans lien direct avec le poste etc.) ;
 - Degré d'utilité : obligatoire, indispensable, utile ou bénéfique (pour les formations métiers externes uniquement) ;
 - Type de formation : séminaires en interne, formation métier externe, formations sur mesure collective à un service, séminaires intensifs pour formations transversales ou cursus filière ;
 - Validation : formation débouchant sur un certificat ou un diplôme.

4.7.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient en l'absence d'indicateurs qui reflètent la nature de l'offre et de l'intérêt porté à la formation.

Les **risques financiers** et opérationnels tiennent aux coûts d'une offre décalée par rapport aux besoins et à une incompétence des collaborateurs.

4.7.4 Recommandations

Actions :

[cf. constat 1]

Le collègue spécialisé RH voire son groupe de travail « formation » affine les besoins en formation en tenant compte des travaux relatifs à la GPEC et au projet RepER présentés précédemment.

[cf. constat 2]

Au minimum selon les 4 critères précités, l'OPE développe des indicateurs pertinents relatifs à la formation et pour cerner la participation aux cours. Les indicateurs relatifs à l'assiduité à la formation devraient être mis en place par contenu et degré d'utilité des cours. Ces indicateurs sont également à déployer aux autres centres de formation de l'Etat.

Avantages attendus

Assurer une adéquation entre besoins et offre de formation.

Disposer d'indicateurs permettant de centrer l'effort sur ce qui est réellement utile et souhaité.

4.7.5 Observations de l'audité

[cf. constat 1]

Les 2 mesures du premier plan de mesures du CE concernant la formation ont été réalisées. Le groupe de travail "formation" du CSRH présidé par la directrice du développement des RH de l'OPE a présenté le résultat de ces travaux au CSRH au 2ème semestre 2009 ainsi qu'au CSG. Les décisions techniques prises sont en cours de mise en œuvre. De plus, des formations sont créées ou en cours de création pour les métiers transversaux (SCI, Finances, RH, Gestion de projet, etc.). Au fur et à mesure que des compétences métiers spécifiques seront définies pour des groupes professionnels (par exemple les compétences managériales) en lien notamment avec la construction du RepER, des actions de formation seront mises en place chaque fois que cela sera pertinent.

[cf. constat 2]

Avec la mise en place de SIRH/formation à l'automne 2009 et la restructuration de l'offre de formation 2010, le suivi des indicateurs de formation sera facilité et pourra se faire selon les critères proposés par la Cour des Comptes. De plus, une réflexion est en cours dans le cadre du "cockpit RH" pour identifier les indicateurs les plus pertinents dans la logique d'une adéquation de l'offre de formation aux besoins.

4.8 Santé et prévention

4.8.1 Contexte

Le service de santé de l'OPE est composé de 8,4 ETP, répartis en :

- 1,7 ETP pour la médecine, santé et sécurité au travail (MSST) en charge des aspects préventifs (vaccination, contrôle d'hygiène, etc.) et de l'accompagnement au retour au travail des personnes ayant subi une absence prolongée ;
- 0,6 ETP d'un médecin-conseil qui se prononce sur les certificats maladie et éventuellement sur la pertinence des prescriptions faites par un confrère ;
- 1 psychologue ;
- 2 secrétaires ;
- 3,1 infirmières et assistantes sociales.

Objectifs réalisés

Projet pilote de la gestion des absences de courte et longue durée

Le taux d'absentéisme de l'administration cantonale est de 6,5%⁴⁴. Afin de diminuer ce taux considéré comme élevé, l'OPE a mandaté un cabinet externe spécialisé dans la gestion des absences pour mener à bien un projet pilote concernant 713 personnes dans les départements exceptés au DCTI et à la Chancellerie. Une diminution de 20% à 25% des absences dès la première année a été constatée en 2009. Ce projet accompagne la mesure P1/6 du CE dont l'objectif est « *de réduire le taux d'absentéisme et accroître la productivité des collaborateurs par l'adoption de mesures incitatives* ». Le projet, de même que les indicateurs et tableaux de bord, encore à compléter avec l'ensemble des catégories de personnes, sont en cours de déploiement pour tout l'Etat.

Renforcement du dispositif pour garantir le respect des personnes, reconnaissance de la diversité

Suite à sa réponse à la motion M 1658-A, et dans le cadre de la modification de la LPAC, le Conseil d'Etat a institué un nouveau règlement relatif à la protection de la personnalité à l'Etat de Genève (RPPers, B5 05.10) et créé en 2009 un groupe de confiance, constitué de spécialistes de la gestion des conflits.

Procédure relative aux infractions pénales commises contre un membre du personnel

L'OPE a proposé de mettre en place une directive relative aux infractions pénales commises contre un membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions (directive n° 04.06.13 du MIOPE). Une procédure est présentée en février 2008 au collège spécialisé RH, délaissée jusqu'en février 2009, puis modifiée à 25 reprises par différents membres du collège spécialisé RH et validée finalement le 6 juillet 2009.

Plan de préparation de l'administration à la pandémie H1N1

En tant qu'employeur, l'OPE s'est chargé de définir et mettre en place au sein de l'administration cantonale un plan de prévention qui regroupe les vaccinations, l'achat de masques, la gestion des remplacements, etc.

⁴⁴ Source : rapport du projet de gestion des absences de courte et longue durée au sein de l'administration cantonale, publié le 22 avril 2009.

En ce qui concerne la santé et la prévention, les objectifs du Conseil d'Etat⁴⁵ sont atteints par un renforcement de la protection de la personnalité des collaborateurs et par un projet pilote de lutte contre l'absentéisme qui sera déployé dans tout l'Etat.

4.8.2 Constats

Une lutte contre l'absentéisme coordonnée par l'OPE et un collège spécialisé RH ne jouant pas son rôle de catalyseur

1. Les réalisations relatives au projet pilote de gestion des absences ont été menées sous l'impulsion de l'OPE, d'un cabinet externe spécialisé et de services pilotes dans les départements, hormis au DCTI. Le collège spécialisé RH n'a joué qu'un rôle secondaire sur la définition de la politique de gestion des absences et au surplus n'a pas assuré le déploiement des projets-pilotes dans tous les départements.
2. Une année et 4 mois ont été nécessaires pour trouver un consensus au sein du collège spécialisé RH et valider une procédure de trois pages relative à la directive d'« infraction pénale commise contre un membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions ». Ce délai reflète dans ce cas une inefficacité manifeste.

4.8.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier avéré** tient aux coûts des ressources mobilisées pour formaliser une procédure sur une durée nettement supérieure à la normale.

4.8.4 Recommandations

Actions :

[cf. constats 1et 2]

Le collège spécialisé RH doit se fixer des délais pour faire aboutir la gestion des absences et consigner dans ses procès-verbaux de séance toutes les objections éventuellement soulevées avec mention du département qui les émet.

A défaut, l'OPE doit pouvoir imposer certaines procédures et méthodes de travail.

Avantages attendus

Accroître l'efficacité de l'Etat.

4.8.5 Observations de l'audit

[cf. constats 1et 2]

Le plan de déploiement du projet des absences de courte durée comprenant des délais a été validé par le CE le 22 juillet 2009 et est mis en œuvre selon le calendrier fixé.

⁴⁵ Notamment selon la réponse du Conseil d'Etat du 6 septembre 2006 à la motion M 1658-A et le plan de mesures

4.9 Conclusion

4.9.1 Constats conclusifs

La Cour a effectué depuis juin 2007 cinq audits en lien avec les fonctions transversales. Trois ont porté sur l'informatique, un sur la gestion des locaux administratifs et un sur l'organisation et la fonction comptables. Systématiquement, la Cour a constaté des difficultés particulières à la mise en œuvre de la transversalité. L'organisation des ressources humaines, objet du présent audit, n'échappe pas à cette règle.

En matière de ressources humaines au sein du « petit Etat », 27 intervenants ont été identifiés, dont 10 du côté employeur, 9 pour représenter les collaborateurs (intervenant principalement dans la mise en place des conditions-cadre) et 8 plateformes d'échanges employeur-collaborateurs.

Parmi les 13'615.4 ETP du « petit Etat », 177 ETP sont dédiés à la gestion des ressources humaines dont 46% au sein de l'OPE et 54% au sein des départements, auquel il conviendrait d'ajouter encore le temps consacré aux RH par les directeurs d'école et leurs équipes, et les centres de formation du DIP.

L'organisation RH, confirmée en septembre 2008 par la délégation de compétences, est de type décentralisée sans lien hiérarchique ni même fonctionnel entre l'OPE et les responsables RH des départements.

Dans le cadre de l'organisation actuelle de l'Etat, la gestion des ressources humaines implique de nombreux intervenants d'importance en plus de l'OPE et des responsables RH des départements à savoir :

- la délégation du Conseil d'Etat aux affaires du personnel, qui négocie directement les conditions-cadre avec les principaux intervenants des représentants du personnel ;
- le collège des secrétaires généraux, qui prend les décisions et valide les priorités de travail du collège spécialisé RH et de sa propre délégation aux affaires de personnel au-delà des propositions du DF ;
- la délégation du collège des secrétaires généraux aux ressources humaines, qui a été une structure éphémère relayant et fixant les priorités des thèmes à traiter par le collège spécialisé RH pour sa première année d'existence en 2007. Cette structure paraît redondante avec les attributions du collège des secrétaires généraux où le directeur général de l'OPE peut faire entendre sa voix et recevoir des instructions en tant qu'invité permanent ;
- le collège spécialisé RH, qui délibère à la majorité. Les responsables RH des départements ont donc la possibilité de favoriser les intérêts de leur propre département au détriment d'une vision plus globale et ralentir voire bloquer les actions et initiatives de l'OPE ou d'intervenants désignés. Les longues discussions relatives au recrutement ou à la « procédure d'infraction pénale contre les collaborateurs » révèlent une inefficience et une inefficacité certaines. Ce collège n'a pas contribué jusqu'ici de manière significative aux dossiers d'importance (conditions-cadre, procédures de contrôle de la masse salariale, GPEC y inclus les procédures de recrutement harmonisées) ;
- les groupes de travail menés par le DF qui mettent en place les extractions de bases de données nécessaires pour assurer la gestion et le suivi de la masse salariale.

Ainsi, l'OPE évolue dans un contexte complexe pour assurer les rôles de supervision, de contrôle et de garant de la politique RH au sein de l'Etat, rôles qui lui incombent selon la volonté du Conseil d'Etat.

Le succès de tels rôles repose non seulement sur la force de proposition de l'OPE, mais aussi sur la volonté concrète de collaboration des départements.

Les départements rencontrés se déclarent pleinement satisfaits de l'organisation RH actuelle tout en reconnaissant que certains sujets tels que le contrôle de la masse salariale pourraient faire l'objet d'améliorations à proposer par l'OPE.

Globalement, l'audit de la Cour a révélé que plusieurs objectifs du Conseil d'Etat⁴⁶ avaient été atteints : les conditions-cadre ont été modifiées, l'OPE est devenu l'office payeur unique, un contrôle de la masse salariale est en cours de mise en place, les programmes de formation et leur suivi ont été modernisés et les absences sont en voie d'être mieux gérées.

En revanche, d'autres objectifs ne sont pas encore atteints. Par exemple, le système de rémunération doit encore être simplifié et harmonisé, les tableaux de bord relatifs à la gestion de la masse salariale, aux catégories de personnel, à la formation ou à la gestion des absences doivent encore être mis en place. L'ensemble des aspects de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'a pas été développé (analyse des besoins, identification des postes clés, mise en place d'une procédure de recrutement commune, gestion de la mobilité interne, identification et gestion des placards dorés). Ainsi, les indicateurs permettant d'orienter ou de contrôler l'action sont encore partiels.

4.9.2 Recommandations conclusives

Dans le cadre de l'organisation récemment mise en place, il est recommandé :

- que l'OPE propose au collège des secrétaires généraux des priorités en matière RH en tenant compte des volontés du Conseil d'Etat, et que le collège des secrétaires généraux confirme ou modifie directement ces priorités, sans créer de structure redondante comme la délégation du collège des secrétaires généraux aux affaires de personnel (aujourd'hui dissoute) ;
- de continuer de confier au collège spécialisé RH et à ses groupes de travail, menés comme à l'heure actuelle par des responsables de différents départements, l'élaboration de politiques communes dans des délais raisonnables et clairement explicités à commencer par exemple par :
 - o une politique de recrutement ;
 - o une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences qui prennent en compte le projet « RepER » ;
 - o la mise en place effective des procédures de contrôle de la masse salariale ;
 - o la mise en place d'indicateurs pertinents relatifs à la gestion de la masse salariale, à la GPEC, à la formation et à la gestion des absences, dans le cadre du projet indicateur mené par l'OPE ;
- de mentionner les objections formulées, ainsi que leur auteur, dans les procès-verbaux de séance.

⁴⁶ Notamment selon la réponse du Conseil d'Etat à la motion M 1658-A et le plan de mesures

Si ces projets ne devaient pas aboutir dans un délai de six mois, trois alternatives seraient envisageables pour renforcer la conduite des RH par l'OPE, avec une centralisation plus ou moins accentuée de l'organisation RH sur tout ou partie des thèmes traités par les RH :

1) Organisation centralisée avec liens hiérarchiques de l'OPE sur les responsables RH des départements

L'OPE impose la politique de ressources humaines définie par le Conseil d'Etat avec une responsabilité de mise en place et de contrôle sur l'ensemble des sujets RH. Les responsables RH des départements restent géographiquement dans leurs départements.

Cette organisation est celle appliquée au sein des HUG dirigés par un directeur général et un conseil d'administration ou encore par les sociétés privées qui privilégient la compétence métier transversale (RH, finance, etc.) à la compétence de type géographique.

2) Organisation transversale avec liens fonctionnels de l'OPE sur les responsables RH des départements

L'OPE impose des procédures et des manières de faire sur l'ensemble des sujets RH avec un droit de regard sur leur application et un rôle d'arbitrage en cas de divergences entre les responsables RH des départements et leur hiérarchie.

Cette organisation se retrouve au sein de sociétés privées implantées dans plusieurs pays prenant en compte une culture géographique forte et dirigées par un directeur général et un conseil d'administration.

3) Organisation transversale partielle avec liens fonctionnels de l'OPE sur les responsables RH des départements concernant uniquement certains thèmes spécifiques

L'OPE impose des procédures et des manières de faire sur certains thèmes RH avec un droit de regard sur leur application et un rôle d'arbitrage en cas de divergences entre les responsables RH des départements et leur hiérarchie.

Cette organisation est celle retenue par l'Etat de Vaud pour des thèmes comme le recrutement, le salaire à l'engagement, la formation de la relève.

Dans le cadre de ces modèles organisationnels alternatifs, la concertation des parties prenantes par l'OPE et la reconnaissance des compétences des principaux responsables des processus RH au sein de l'OPE pour imposer les procédures et les manières de faire est un facteur-clé incontournable de succès quel que soit le thème RH à traiter.

Dans le cadre du rattachement actuel de l'OPE au DF, la solution de l'organisation transversale partielle paraît le modèle alternatif le plus adapté d'une part aux missions de contrôle dévolues au DF selon la LSGAF⁴⁷ et à l'OPE sur la base du ROPE⁴⁸, et, d'autre part, à la culture actuelle de l'Etat qui favorise l'autonomie des départements,

⁴⁷ Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (D1 10)

⁴⁸ Règlement de l'office du personnel (B 4 05.22)

5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorités 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Recommandation 1 : Le Conseil d'Etat est invité à préciser ses attentes pour l'OPE en matière de conception de politique RH, pour chaque thème de la politique RH (conditions-cadre, gestion de la masse salariale, gestion prévisionnelle, formation, santé) en regard également des attentes sur les structures transversales et du choix d'organisation souhaités (voir les recommandations conclusives du point 4.9.2).	3	Délégation CE RH	Immédiat	<input checked="" type="checkbox"/>
4.2.4	Recommandation 2 : L'OPE devrait pouvoir imposer des procédures relatives à la gestion, au suivi et au contrôle de la masse salariale (formats de suivi, nature et séquence des actes de gestion et des contrôles) après concertation avec les RH départementaux et d'autres interlocuteurs financiers ou du contrôleur interne pour les déterminer.	4	OPE	<i>Selon décision du CSG pour la directive transversale de contrôle. Selon décision du CE pour les directives transversales des indicateurs et mesures des effectifs et de la masse salariale.</i>	
4.2.4	Recommandation 3 : Développer des tableaux de bord globalement et par statut et catégorie de personnel homogène, et les déployer dans tous les départements sous la responsabilité de l'OPE qui s'entoure des responsables RH et financiers départementaux pour en définir les formats. Limiter le nombre d'extractions à disposition des départements à celles qui sont pertinentes pour leur gestion opérationnelle et stratégique.	4	OPE	<i>Selon décision du CE pour les directives transversales des indicateurs et mesures des effectifs et de la masse salariale.</i>	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorités 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.3.4	Recommandation 4 : La Cour invite le Conseil d'Etat à désigner l'OPE comme seul garant des définitions et des suivis des objectifs relatifs aux RH, et ce, dès leur annonce.	4	OPE	30.06.2010	
	De même la Cour invite les départements à n'utiliser que les formats et chiffres validés par l'OPE et le Conseil d'Etat dans leurs actions de communication.	4	Départements	immédiat	
4.4.4	Recommandation 5 : La Cour invite le collège des secrétaires généraux à obtenir du collège spécialisé RH voire à son groupe de travail « compétences » une concrétisation de la GPEC en s'appuyant sur le projet « RepER ». Concentrer la démarche de définition des besoins en RH et des écarts pour les prestations majeures à délivrer dans chaque département en identifiant : - les postes et personnes clés d'encadrement et métiers qui jouent un rôle d'importance dans la délivrance des prestations quel que soit le niveau hiérarchique ; - les besoins par emploi-métiers et filières. En outre, il conviendra d'évaluer l'impact sur le budget et le plan quadriennal. Si la démarche n'aboutissait pas dans des délais raisonnables de 6 mois, confier la conduite de ce projet à l'OPE qui devra dès lors mener des entretiens dans chaque département, accompagné des responsables RH des départements.	4	Collège des secrétaires généraux	31.08.2010	
4.5.4	Recommandation 6 : Les priorités RH devraient être débattues directement au sein du collège des secrétaires généraux puisque le directeur général de l'OPE y est présent avec une voix consultative.	3	Collège des secrétaires généraux	Mis en place au cours de l'audit	2009

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorités 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.5.4	<p>Recommandation 7 :</p> <p>Le collège spécialisé RH devrait se fixer des délais pour faire aboutir les procédures de recrutement et consigner dans ses procès-verbaux de séance toutes les objections éventuellement soulevées avec mention du département qui les émet.</p> <p>Le collège spécialisé RH et plus particulièrement son groupe de travail « recrutement » devraient proposer une politique de recrutement commune et harmonisée pour l'ensemble des départements et qui favorise la mobilité interne. Cette procédure peut ainsi prévoir des règles spécifiques en ce qui concerne le recrutement des cadres (classes supérieures à 23 et plus) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une implication systématique des responsables RH des départements ; - une réalisation d'une évaluation des compétences humaines clés ; - une rencontre systématique d'au minimum 2 candidatures internes pour autant qu'elles existent ; - une synthèse comparant les trois derniers candidats retenus avec documentation du choix <p>Pour l'ensemble des autres recrutements, la procédure devrait introduire un droit de regard des responsables départementaux des ressources humaines sur la sélection finale des candidats retenus.</p> <p>En appui de cette procédure, des indicateurs devraient être développés, reflétant le nombre de postes pourvus par des candidatures internes et externes.</p> <p>Ce projet devrait être approuvé d'ici au premier trimestre 2010. Passé ce délai, et si la procédure est toujours dans l'impasse, l'OPE devrait pouvoir proposer une procédure de référence conforme aux bonnes pratiques et participer aux entretiens finaux de recrutement, au moins pour les cadres supérieurs de l'Etat (classe supérieure à 23).</p>	4	CSRH	Fin février 2010	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorités 4 = Très significatif 3 = Majeur 2= Modéré 1= Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
4.5.4	Recommandation 8 : L'OPE devrait coordonner le recours à des cabinets externes en tenant à disposition des départements une sélection de prestataires spécialisés et en participant aux négociations des tarifs.	3	OPE pour proposition après identification des cabinets externes utilisés par les départements, CSG pour décision	31.12.2010	
4.6.4	Recommandation 9 : La mise en place du projet « RepER » et des autres projets prévus, notamment en matière de rémunération, devrait permettre de réduire le coût administratif des progressions salariales extraordinaires et de faire évoluer un collaborateur méritant au sein de son emploi-métier.	4	OPE et Départements	31.12.2012	
4.6.4	Recommandation 10 : L'OPE devrait définir des formats de suivis des différents types de sanctions et en coordonner le remplissage auprès des départements sur base régulière en précisant les définitions. L'OPE devrait définir précisément les notions exprimées par le Conseil d'Etat (par exemple placards dorés) et déterminer leur format de suivi, dès leur annonce. Cela permettrait notamment d'évaluer l'efficacité des changements législatifs et les volontés du Conseil d'Etat. En outre et indépendamment de la problématique des placards dorés, il est bien évidemment de la responsabilité des chefs de service et des directeurs de prendre des actions de gestion envers des collaborateurs dont les prestations sont jugées insuffisantes.	4	OPE	28.02.2010	
4.7.4	Recommandation 11 : Le collège spécialisé RH voire son groupe de travail « formation » affine les besoins en formation en tenant compte des travaux relatifs à la GPEC et au projet RepER présentés précédemment.	3	OPE	31 décembre 2012 (cf. recommandation 9)	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorités 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
4.7.4	<p>Recommandation 12 :</p> <p>Au minimum selon les 4 critères précités, l'OPE développe des indicateurs pertinents relatifs à la formation et pour cerner la participation aux cours. Les indicateurs relatifs à l'assiduité à la formation devraient être mis en place par contenu et degré d'utilité des cours. Ces indicateurs sont également à déployer aux autres centres de formation de l'Etat.</p>	3	OPE	31.12.2010	
4.8.4	<p>Recommandation 13 :</p> <p>Le collège spécialisé RH doit se fixer des délais pour faire aboutir la gestion des absences et consigner dans ses procès-verbaux de séance toutes les objections éventuellement soulevées avec mention du département qui les émet.</p> <p>A défaut, l'OPE doit pouvoir imposer certaines procédures et méthodes de travail.</p>	3	CSRH	Selon plan de déploiement validé	

6. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Entité de contrôle ou tiers	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Valorisation de la culture de service public : <ul style="list-style-type: none"> - charte de la fonction publique, - sensibiliser les responsables opérationnels. 	Rapport No 1 Arthur Andersen septembre 1996	CDC favorable
Mise en place d'une gestion prévisionnelle des besoins et des compétences : <ul style="list-style-type: none"> - anticipation des besoins, - gestion des compétences liée à la gestion des carrières et des besoins. 	Rapport No 1 Arthur Andersen septembre 1996	CDC favorable, (points 4.4 à 4.7)
Responsabilisation des collaborateurs : <ul style="list-style-type: none"> - valorisation des collaborateurs par une plus grande responsabilisation, - adopter un système de gestion par objectif. 	Rapport No 1 Arthur Andersen septembre 1996	CDC favorable, (points 4.1 et 4.6)
Adaptation de la rémunération : <ul style="list-style-type: none"> - reconnaissant la valeur des collaborateurs à l'embauche, - permettant de récompenser les collaborateurs en fonction des résultats. 	Rapport No 1 Arthur Andersen septembre 1996	CDC favorable, (points 4.4 à 4.7)
Assouplissement des conditions de recrutement et de licenciement, afin de permettre une adaptation aux exigences du service public.	Rapport No 1 Arthur Andersen septembre 1996	CDC favorable, (points 4.1. et 4.4 à 4.7)
Décentralisation des responsabilités : <ul style="list-style-type: none"> - mise en place de délégation de compétences accompagnées de procédure de contrôle, - introduction d'indicateurs de performances, - développement de formations appropriées. 	Rapport No 1 Arthur Andersen septembre 1996	CDC favorable, (points 4.1., 4.2 et 4.6)

Observations et recommandations des audits portants sur les mêmes entités et/ou thématiques	Entité de contrôle ou tiers	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Valorisation de la fonction des ressources humaines : <ul style="list-style-type: none"> - création d'une Direction des Ressources Humaines au niveau le plus élevé de la structure de l'Etat, - diminution des fonctions et postes administratifs de fonctionnement et les transformer en responsabilité au contact des responsables opérationnels. 	Rapport No 1 Arthur Andersen septembre 1996	CDC favorable
Renforcement des outils de gestion : <ul style="list-style-type: none"> - développement d'un système d'information commun aux départements et à l'OPE, - centralisation des informations de gestion, - uniformisation des outils de gestion pour créer des données comparables à tous les départements. 	Rapport No 1 Arthur Andersen septembre 1996	CDC favorable, (points 4.1. à 4.8)
Mise en œuvre d'une politique de formation qui soit clairement définie, formalisée et communiquée à tous les acteurs concernés.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-26 Observation No 4.1	CDC favorable
Mise en place d'un système de contrôle interne : <ul style="list-style-type: none"> - formalisation d'un code de conduite, - détermination des objectifs, évaluation de la performance du service de formation, - formalisation de l'analyse des risques inhérents, - formalisation des procédures, - formalisation des activités de contrôles. 	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-26 Observation No 4.2 (5 recommandations)	CDC favorable (points 4.1 à 4.8) tout en veillant au principe de proportionnalité
Mise en place d'un processus d'évaluation des formations.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-26 Observation No 4.3 (3 recommandations)	CDC favorable

Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques	Entité de contrôle ou tiers	Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC
Mise en place d'une procédure de gestion de l'information financière permettant d'identifier l'ensemble des coûts liés à une formation.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-26 Observation No 4.4	CDC favorable
Prise en charge des frais de formation : - mise en place d'une procédure de contrôle systématique des conventions.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-26 Observation No 4.5	CDC favorable
Adoption de démarches permettant de limiter l'absentéisme lors des formations.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-26 Observation No 4.6	CDC favorable
Déterminer une politique en matière d'engagement des apprentis.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-26 Observation No 4.7	CDC favorable
Mise en œuvre d'un système de contrôle interne atteignant le degré de maturité requis, en formalisant : - un processus d'évaluation, - une gestion formalisée des risques, - des procédures de travail harmonisées.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-31 Observation No 3.1	CDC favorable (point 4.2.), tout en veillant au principe de proportionnalité
7 recommandations en lien avec l'amélioration du système informatique et des interfaces, la diminution des écritures manuelles et l'accès aux données de saisie.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-31 Observation No 3.2, 3.4 à 3.7, 3.9, 3.18	CDC favorable
Renforcement des contrôles sur les salaires issus de SIRH afin d'assurer l'objectif d'intégrité.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-31 Observation No 3.3,	CDC favorable (point 4.2.)
Ajuster le nombre de rapports « Infocentre » et leur contenu.	Inspection Cantonale des Finances (ICF) Rapport 09-31 Observation No 3.8	CDC favorable (point 4.2.)

7. DIVERS

7.1 Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

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'Etat 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 ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et d'**image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat 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) Le risque financier relève de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat 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'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation du projet.

3) 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, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

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.

4) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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 comme 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.

5) Le risque de conformité (« compliance ») relève 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 ;

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- 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 DF, DT, DIP, DES, DSE qui lui ont consacré du temps, ainsi que les responsables du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV) et des HUG pour leur aimable collaboration.

L'audit a été terminé le 23 octobre 2009. Le rapport complet a été transmis au département des finances le 18 décembre 2009 en tant que « département rapporteur » dont les observations remises le 9 mars 2010 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 22 mars 2010

Stéphane Geiger
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire



8. ANNEXES

Annexe 1 : Délégation des compétences (B5 05 et B5 05.01)

Art. 1A B 5.05.01- Autorité compétente

¹ Le Conseil d'Etat est l'autorité compétente pour les secrétaires généraux et les directeurs généraux.

² Le chef de département est l'autorité compétente pour l'engagement des autres cadres supérieurs et de ses proches collaborateurs. Il peut déléguer cette compétence par arrêté départemental au secrétaire général, respectivement au directeur général.

³ Le chef de département est l'autorité compétente pour la catégorie des fonctionnaires sous sa responsabilité.

⁴ Le secrétaire général, respectivement le directeur général, est l'autorité compétente pour les autres catégories de personnel sous leur responsabilité.

L'engagement et l'augmentation du taux d'activité peuvent être soumis à l'accord du secrétaire général par le chef de département.

⁵ Demeurent réservées les compétences spécifiques prévues par le présent règlement.

⁶ L'autorité compétente agit d'entente avec l'office du personnel. En cas de divergences, le Conseil d'Etat tranche.

	Non fonctionnaire	Fonctionnaire	Réf.	Responsable de l'action	OPE
	décision prise par	décision prise par			
A l'engagement (sans les SG/DG, qui demeurent du ressort du CE)					
Engagement (employé en période probatoire)	SG/DG (accord SG) ¹		art 1 A, B 5.05.01	RRH dpt	D'entente
Engagement (cadres supérieurs en période probatoire)	Chef de dpt avec délégation possible au SG/DG		art 1 A, B 5.05.01	RRH dpt	D'entente
Engagement (proches collaborateurs du Chef de dpt)	Chef de dpt avec délégation possible au SG/DG		art 1 A, B 5.05.01	RRH dpt	D'entente
Fixation du salaire initial (idem) - (y.c.octroi de codes complémentaires ² et octroi d'indemnités évent.)	est inclus dans l'engagement			RRH dpt	D'entente
Engagement d'un auxiliaire	SG/DG (accord SG) ¹		11 al. 2 LPAC/62, RPAC	RRH dpt	D'entente
Engagement d'un agent spécialisé	SG/DG (accord SG) ¹		11 al. 2 LPAC/85 RPAC	RRH dpt	D'entente
Imposition d'une obligation de domiciliation.	SG/DG (accord SG) ¹		15 LPAC et 45 et 55 RPAC	RRH dpt	D'entente
Pendant les rapports de service (sans les SG/DG, qui demeurent du ressort du CE, sauf mentionné)					
Nomination		Chef de dpt	11 al.1 LPAC/48 RPAC	RRH dpt	D'entente
Fixation du traitement (y.c.octroi de codes complémentaires ² et octroi d'indemnités évent.)		Chef de dpt	11 al.1 LPAC/48 RPAC	RRH dpt	D'entente
Transfert	SG/DG	Chef de dpt	12 LPAC/48 RPAC	RRH dpt	Information
Promotion	SG/DG	Chef de dpt	48 RPAC	RRH dpt	D'entente
Confirmation en cas de promotion	SG/DG	Chef de dpt	1 RPAC	RRH dpt	D'entente
Augmentation du taux d'activité	SG/DG (accord SG) ¹	SG/DG accord SG	48 RPAC	RRH dpt	Information
Diminution du taux d'activité	SG/DG (accord SG) ¹	SG/DG accord SG	48 RPAC	RRH dpt	Information
Activité accessoire	SG/DG	SG/DG	9 RPAC	RRH dpt	D'entente
Mandat électif	Chef de dpt	Chef de dpt	11 al. 1, RPAC	RRH dpt	Information
Récompense spéciale pour invention	Chef de dpt	Chef de dpt	15, al.2 RPAC	RRH dpt	D'entente
Prime pour suggestions originales	Chef de dpt	Chef de dpt	16, al.2, RPAC	RRH dpt	D'entente
Octroi d'une indemnité pour tâches complémentaires	Chef de dpt	Chef de dpt	11 c., B5 15 01	RRH dpt	D'entente
Indemnités pour remplacement dans une fonction supérieure	SG/DG	Chef de dpt	art 12, B5 15.01	RRH dpt	D'entente
Réduction de traitement en cas de service volontaire	Chef de dpt	Chef de dpt	41, al.3 RPAC	RRH dpt	D'entente
Réduction ou suppression de traitement en cas de maladie due à une faute grave	SG/DG	Chef de dpt	art 54,al.4 et art 59 al.2 RPAC	RRH dpt	D'entente
Congé extraordinaire sans traitement (moins de 3 mois)	SG/DG	Chef de dpt	art.1A/art 36 RPAC	RRH dpt	Information
Congé sans traitement		Chef de dpt	37 RPAC	RRH dpt	Information
Congé parental	SG/DG	Chef de dpt	Art. 1A/34A	RRH dpt	Information

¹ accord requis si le Chef de département l'exige (art. 1A al. 4)

² sauf code 2 dont l'octroi demeure de la compétence du CE et code 7 qui exige une évaluation

	Non fonctionnaire	Fonctionnaire		Responsable de l'action	OPE
	décision prise par	décision prise par	Réf.		
Congé pour perfectionnement professionnel pour cadres sup.		SG/DG	art 4, al1, B5 05 03	RRH dpt	D'entente
Autre affectation ou mission spéciale demandée par cadre sup.		Chef de dpt	art 5 al 1 B5 05 03	RRH dpt	information
Imposition d'une obligation de domiciliation.	SG/DG	Chef de dpt	15 LPAC et 45 et 55 RPAC	RRH dpt	D'entente
Suspension d'augmentation du traitement pendant une durée déterminée	Chef de dpt	Chef de dpt	16, lettre b, LPAC	RRH dpt	D'entente
Réduction du traitement à l'intérieur de la classe	Chef de dpt	Chef de dpt	16, lettre b, LPAC	RRH dpt	D'entente
Ouverture d'une enquête administrative		CE (<i>pas de délégation possible</i>)	27 LPAC	RRH dpt/OPE	D'entente
Suspension provisoire pendant enquête		CE (<i>pas de délégation possible</i>)	28 LPAC	RRH dpt/OPE	D'entente
Prononcé d'une sanction disciplinaire du type retour au statut d'employé		CE (<i>pas de délégation possible</i>)	16 LPAC	RRH dpt/OPE	D'entente
A la fin des rapports de service (sans les SG/DG, qui demeurent du ressort du CE)					
Démision	SG/DG	Chef de dpt	21 LPAC	RRH dpt	information
Départ à la retraite	SG/DG	Chef de dpt	25 LPAC	RRH dpt	information
Plend		Chef de dpt	B 5 20	RRH dpt	D'entente
Résiliation en période probatoire	SG/DG (accord SG) ¹		17 LPAC/44A RPAC	RRH dpt	D'entente
Résiliation ordinaire pour motif fondé		Chef de dpt	17 LPAC/44A RPAC	RRH dpt	D'entente
Résiliation des rapports de service pour cause d'invalidité ou de maladie	CE (<i>pas de délégation possible</i>)	CE (<i>pas de délégation possible</i>)	26 LPAC	RRH dpt/OPE	-
Suppression de poste	CE (<i>pas de délégation possible</i>)	CE (<i>pas de délégation possible</i>)	23 LPAC	RRH dpt/OPE	-
Révocation disciplinaire	CE (<i>pas de délégation possible</i>)	CE (<i>pas de délégation possible</i>)	16 LPAC	RRH dpt/OPE	-
Décision en cas d'absence d'accord entre le dpt et l'OPE	CE (<i>pas de délégation possible</i>)	CE (<i>pas de délégation possible</i>)	art 1A, al 6 RPAC		-

¹ accord requis si le Chef de département l'exige (art. 1A al. 4)

Remarque 1 : dans l'élaboration d'une décision, le "D'entente" (dernière colonne de droite) implique, dans le doute, une appréciation par le responsable du degré de nécessité de soutien et/ou de conseil par l'OPE. Il permet aussi à l'OPE, dans l'exercice de sa responsabilité de contrôle au regard du droit et de l'égalité de traitement, de moduler son intervention dans une situation donnée.

Remarque 2 : les colonnes "Décisions prise par..." désignent uniquement les organes responsables de la décision selon la loi et le règlement. Elles ignorent, dans les faits, les différent-e-s intervenant-e-s conduisant le processus d'élaboration de la décision et ses modalités pratiques (signature par ordre par ex.).