

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner les objets suivants :

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la politique des
Ressources Humaines 2011-2015
et

Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats :

(04_POS_128) – Philippe Leuba visant à obtenir un rapport sur les rémunérations effectives moyennes des différentes fonctions existantes dans l'administration vaudoise, sur leur niveau en comparaison avec celles allouées dans les autres administrations cantonales et avec celles octroyées dans le secteur privé

(07_POS_020) – Mireille Aubert et consorts pour un congé adoption

(07_POS_033) – Groupe libéral demandant une feuille de route pour la législature sur le flux du personnel de l'Etat

(08_POS_101) – Sandrine Bavaud et consorts pour une véritable politique du personnel

et

Réponses du Conseil d'Etat aux interpellations :

(09_INT_204) – Stéphanie Apothéloz : Quelles réponses aux revendications de la journée de l'égalité des salaires entre femmes et hommes (Equal Pay Day) du 10 mars 2009 ?

(09_INT_305) – Pierre-Yves Rapaz : Quelle est la croissance et la charge des Equivalents Temps Plein "ETP" à l'Etat de Vaud, au cours de ces dernières années, en comparaison intercantonale ?

1. Composition de la commission

La commission était composée de Mmes et MM. : Claudine Amstein, Stéphanie Apothéloz, Mireille Aubert, Sandrine Bavaud, Marc-André Bory, André Chatelain (séance du 10 février, en remplacement de M. Yves Ferrari, séance du 7 mars, en remplacement de Mme Marianne Savary), Jean-Luc Chollet (excusé lors de la séance du 7 mars), Yves Ferrari, Martine Fiora-Guttmann, Michèle Gay-Vallotton (séance du 10 février, en remplacement de M. Claude Schwab), Véronique Hurni (en remplacement de M. Rémy Jaquier), Christiane Jaquet-Berger (excusée lors de la séance du 7 mars), Michel Mouquin, Mario-Charles Pertusio (excusé lors de la séance du 10 février), Pierre-Yves Rappaz, Marianne Savary, Valérie Schwaar (en remplacement de M. François Cherix), Claude Schwab (séance du 13 décembre, en remplacement de M. Grégoire Junod), Sylvie Villa (séance du 7 mars, en remplacement de M. Mario-Charles Pertusio)

Le Conseil d'Etat était représenté par M. Pascal Broulis, Président du Conseil d'Etat et Chef du

Département des finances et des relations extérieures (DFIRE), accompagné de M. Filip Grund, Chef du Service du personnel de l'Etat de Vaud (SPEV) et M. Bruno Bonafonte, responsable du domaine « politique RH » au SPEV.

Les notes de séance ont été prises par M. Fabrice Lambelet, secrétaire de la commission.

La commission était présidée par le président-rapporteur soussigné.

La commission s'est réunie à 3 reprises : le lundi 13 décembre 2010, le jeudi 10 février et le lundi 7 mars 2011, soit au total quelques 14 heures de séance.

2. Documents de travail

- Version reliée et en couleur du rapport. A l'initiative du Secrétariat du Grand Conseil et du président de la commission, celle-ci a obtenu non sans une certaine difficulté, la version reliée et coloriée du rapport, ce qui a grandement facilité le travail de la commission car un tableau se lit mieux en couleur ! Par ailleurs, nous attirons l'attention du Grand Conseil sur l'intérêt de « l'analyse chiffrée suite à l'introduction de la nouvelle politique salariale », volumineuse annexe de 88 pages qu'il est impossible de résumer.
- Présentation Power Point « Politique RH 2011-2015 » présentée à la commission parlementaire le 13.10.2010.
- Document « Utilisation électronique du formulaire Entretien d'appréciation pour collaborateur/trice ».

3. Travaux de la commission

3.1 Présentation du rapport

Dans son introduction, le président du Conseil d'Etat a rappelé le cadre légal dans lequel s'inscrit la politique des ressources humaines de l'Administration cantonale vaudoise (ACV), soit l'article 5 de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers), qui donne au Conseil d'Etat en sa qualité d'employeur, le droit d'arrêter les options qui président à la politique du personnel.

Il a également souligné que le rapport est une première et que les cantons suisses qui procèdent de la sorte ne sont pas légion.

La parole a ensuite été donnée au chef du SPEV, dont les propos peuvent se résumer ainsi :

Il y a 10 ans, le développement des RH, dans le Canton de Vaud, a commencé. En 2003, est entrée en vigueur la LPers. En décembre 2008, la nouvelle politique salariale est entrée en vigueur. A l'avenir, la priorité doit être mise sur le fonctionnement des RH, selon les dispositions suivantes :

- Art. 5 LPers : fixe la politique des RH.
- Art. 8 LPers : fixe les compétences du SPEV.

La politique des RH a connu plusieurs aménagements depuis 2003 : la semaine de travail d'un employé à l'Etat de Vaud est passée de 42h30 à 41h30, un certain nombre de congés ont été introduits (congé paternité, etc). Il est également souligné que, depuis peu, le CE autorise le télétravail.

Par ailleurs, la LPers a permis d'introduire un certain nombre d'outils nouveaux :

Dans le domaine des compétences et management :

- L'entretien d'appréciation : celui-ci n'existait pas avant 2003. En outre, il ne couvre pas l'ensemble des domaines de l'Etat puisque, par exemple, le domaine de l'enseignement n'est pas concerné. Ce système mettra du temps avant d'être parfaitement rôdé ;
- La démarche de développement des compétences des cadres : 250 personnes ont participé à cela. Le but est de leur permettre de poursuivre leur évolution.

Dans le domaine de la formation et de la mobilité :

- La mise en place de la Commission de coordination des apprentis ;
- La diversification de l'offre de formation du Centre d'éducation permanente (CEP) : la palette de formation a tendance à évoluer ;
- La mise en place d'une bourse de l'emploi et du bilan de compétences ;
- La création du répertoire des emplois-types et de la cartographie des métiers, qui doit encore s'intégrer dans une perspective de mobilité.

Dans le domaine de la protection de la santé et de la personnalité :

- Un dispositif indépendant de l'Etat (le Groupe Impact) qui gère les conflits et lutte contre le harcèlement sexuel et moral ;
- L'introduction d'un dispositif de gestion des absences de longue durée (400 dossiers ouverts actuellement).

Dans le domaine de l'égalité de traitement :

- L'adoption du plan pour l'égalité entre femmes et hommes avec l'introduction de son règlement d'application.

La structure du rapport qui cible les besoins et les améliorations à apporter à cette politique des RH est définie :

- Le manque d'indicateurs d'évaluation des objectifs à mettre en place ;
- Le manque d'outils de gestion des ressources humaines ;
- Un meilleur accompagnement dans l'utilisation des outils à développer ;
- La politique de formation devra être développée ;
- La politique de la mobilité reste à définir ;
- Une approche globale des RH à promouvoir ;
- Une organisation des RH à revoir.

Le rapport contient trois axes stratégiques qui vont guider l'action de la fonction RH jusqu'en 2015 :

- L'attractivité de l'Etat employeur : l'Etat de Vaud est confronté à la concurrence sur le marché de l'emploi, que ce soit au sein de la police ou de l'enseignement. L'administration

doit valoriser ses conditions de travail et développer son marketing. L'Etat développe celui-ci en participant à des forums ;

- Une fonction d'encadrement compétente et reconnue : Le cadre doit être reconnu dans son métier, mais aussi dans une fonction d'encadrement. Ce métier doit s'apprendre à partir de connaissances et de compétences. L'Etat souhaite développer des formations ciblées (ce travail est réalisé par le SPEV avec le concours du CEP) ;
- Le développement du potentiel des collaborateurs : un processus de développement des compétences doit être mis sur pied, et ceci dans le but de valoriser et d'identifier les filières d'évolution professionnelle. Dans cette optique, il faut valoriser les compétences acquises, développer le potentiel individuel et favoriser la mobilité.

Le rapport a été réalisé avec l'aide de deux personnalités externes, M. Yves Emery, professeur à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) et M. Nicolas Grosjean, adjoint auprès du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), dont la tâche fut de mettre en exergue les points forts du rapport et ses axes stratégiques.

Ainsi, le rapport :

- Pose les bases d'une conduite stratégique des ressources humaines au sein de l'Etat ;
- Permet de produire un véritable bilan tous les cinq ans, avec une mesure précise du degré d'atteinte des objectifs fixés ;
- Facilite la mise en évidence de nouveaux besoins, objectifs et actions ;
- Offre une vision claire de l'avenir qui permettra de répondre aux défis futurs.

Chaque axe est accompagné d'un objectif et d'actions de mise en œuvre.

Chaque axe est accompagné d'indicateurs stratégiques et opérationnels qui permettent de mesurer le degré d'atteinte des objectifs ;

3.2. Discussion

Il est exclu de détailler des heures de discussion, ponctuées de nombreuses et quelquefois récurrentes interventions du président du Conseil d'Etat.

Le rapport a suscité de nombreux commentaires, questions et interrogations, parmi lesquels on relèvera :

RH

- Le personnel pour mettre en œuvre ce rapport est-il suffisant ?

Il est répondu que le degré de formation de certains collaborateurs de l'Etat n'est pas suffisant et que des modifications touchant à l'organisation des RH seront proposées encore en 2011.

- La qualité des RH est-elle biaisée si les RH et la politique salariale sont rattachées au SPEV ?

Il est répondu qu'il existe une grande disparité dans les RH de l'Etat, comme la COGES l'avait relevé. Dès lors, une réforme structurelle s'impose. Mais il est estimé qu'il ne faut pas dissocier la politique salariale de celle des RH

Au delà de ces questions choisies à titre d'exemple, la politique des RH suscite de nombreuses réflexions et mises au point.

Structure actuelle des RH et nombre de collaborateurs

- Correspondants RH : 125 (y inclus CHUV et UNIL)
- Unités RH : 42
- Contrôle des salaires : 128
- Répondants des salaires : 57 personnes
- Bourse de l'emploi : 220 personnes
- Utilisateurs du logiciel de paie : 451 personnes

S'agissant des correspondants RH, une grande variété de taux d'occupation et de niveau de fonction est observée.

Les unités RH comptent quarante-deux personnes (CHUV et UNIL non compris) parmi lesquelles se trouvent tant des responsables RH que des conseillers en RH ou des assistants en RH.

Il est nécessaire que l'Etat mette de l'ordre et clarifie les fonctions de ces personnes pour savoir de qui elles dépendent.

Le rôle du SPEV et la façon dont il est perçu eu égard à cette problématique est aussi évoquée, notamment par le biais d'une question d'un commissaire : qui évalue le SPEV et s'auto évalue-t-il ?

A cette question, il a été répondu répondu *in fine* que le Conseil d'Etat est à l'origine de toute chose... et que les axes stratégiques de cette politique RH (voir chapitre 2) doivent nous éclairer. Toutefois ce type de rapport présente aussi le risque d'une cogestion entre l'Exécutif et le Législatif dont l'avenir et le débat au plenum diront l'acuité.

Cahier des charges

La question du cahier des charges est un véritable serpent de mer politique qui a suscité depuis 20 ans moult interventions parlementaires et remarques de la COFIN et de la COGES. Il est enfin admis aujourd'hui par le Conseil d'Etat que le cahier des charges est souvent inexistant et lacunaire. La bascule vers le nouveau système de la grille salariale a permis de mettre à jour des incohérences criardes, voire quelques employés fantômes, mais non fictifs que l'on se rassure !

Certains aspects du cahier des charges sont repris dans les propos qui suivent.

Entretien d'évaluation

Plusieurs commissaires ont insisté sur le fait que l'on ne saurait mener un entretien de ce type sans cahier des charges élaboré ni information faite et refaite au personnel sur le sens de la LPers et ses conséquences.

Le chef du SPEV a cité trois principes qui selon lui, concernent l'entretien d'appréciation :

- L'entretien d'appréciation doit se faire sur la base du cahier des charges. L'entretien permet, dans certains cas, de mettre à jour celui-ci.
- L'entretien permet de fixer des objectifs. Les collaborateurs aiment savoir ce que le service attend d'eux.

- L'entretien ne doit pas se réaliser à sens unique. Le collaborateur doit aussi exposer les points positifs et les points négatifs concernant son supérieur.

Comme il fallait s'y attendre, le débat a porté sur l'entretien d'évaluation inexistant dans le domaine scolaire, pourtant gros pourvoyeur d'employés de l'Etat. L'on pourrait également mentionner à ce titre l'ordre judiciaire, qui se serait peut être évité le douloureux épisode du Tribunal administratif en 2006/2007.

L'ensemble des commissaires a admis l'utilité de l'entretien d'évaluation et en a reconnu le bien fondé. Celui-ci doit déboucher sur des mesures concrètes améliorant l'ambiance et le travail de chacun. Des mesures doivent être rapidement prises en cas d'incompétence avérée ou de collaborateurs qui « plombent » le travail de toute une équipe. Ceci déchargerait utilement le groupe IMPACT dont la mission n'est pas de gérer les conséquences de cahiers des charges mal appliqués ou inexistantes générant des conflits au travail que les entretiens auraient pourtant pu mettre en exergue.

L'entretien d'évaluation vise également à définir les besoins en formation souhaités par le collaborateur et par sa hiérarchie. Celle-ci peut ainsi assurer une meilleure mobilité surtout si la « cartographie des métiers » élaborée est de qualité.

Nouvelle politique salariale

La commission n'a pas souhaité entamer à cette occasion un débat bien connu du Parlement.

Deux points du rapport ont néanmoins été soulevés :

- « *En cas de prestations particulièrement élevées, l'autorité d'engagement peut octroyer des augmentations de salaire plus importantes. Sur l'ensemble des collaborateurs qui occupent une fonction pouvant bénéficier d'une double ou d'une triple augmentation annuelle, 7% en ont bénéficié au 1^{er} janvier 2010, ce qui démontre une utilisation très modérée de cet instrument* ».

Qui décide de ces augmentations ?

Il a été répondu que les augmentations sont du ressort du chef de service, mais le Conseil d'Etat a dû mettre de l'ordre et édicter des règles. Par ailleurs les primes ont été rapidement supprimées et les indemnités pour travaux spéciaux, à l'inflation considérable, ont été « recadrées » par le Conseil d'Etat.

- « *Le système de rémunération reste basé sur une progression quasi-automatique, sans lien avec la performance du collaborateur, ce qui confère à l'Etat de Vaud d'être une exception au regard des modèles mis en place dans les entreprises privées et de nombreuses administrations publiques où la rémunération est liée à la qualité de la prestation fournie* ».

La progression est-elle vraiment automatique au niveau des salaires ?

Il a été répondu que l'augmentation automatique peut être suspendue, pour une année, dans certains cas. Pour l'année 2011, 8 augmentations automatiques ont été supprimées pour 8 personnes travaillant à l'Etat de Vaud sur 30'000 collaborateurs. Il est précisé qu'à travers un entretien d'appréciation, un collaborateur ne peut pas voir son augmentation automatique supprimée.

Egalité salariale

L'égalité salariale hommes-femmes a fait l'objet d'un furieux débat : il est ici mentionné mais non développé ! Il est évident pour la commission que la parité du salaire en regard du cahier des charges doit être respectée, sans discussion ni combat d'arrière-garde !

Il est rappelé dans ce cadre qu'une commission de réévaluation de certaines fonctions gagne à être convoquée si elle est prévue par des accords : cela évite bien des conflits.

Caisse de pension

Les tableaux 5/6/7 du rapport ont fait l'objet de nombreux commentaires même. La commission a admis la forte complexité du sujet qui devra être discuté à son heure. Elle a estimé qu'il eut été opportun de mentionner la part de l'employeur et la part de l'employé par rapport à la question de l'attractivité. Par ailleurs, il eut été utile de disposer de l'exemple de la Confédération et d'autres cantons, qui ont passé de la primauté des prestations à la primauté des cotisations, mais également des autres cantons. Ces éléments devraient figurer dans le prochain rapport.

Formation des apprentis.

La commission rejoint l'avis de l'un de ses membres qui, à propos du tableau 12, relève la progression satisfaisante du nombre d'apprentis dans des départements comme le DSE ou le DINT. En revanche, elle se montre perplexe face au nombre d'apprentis au DSAS (sans prendre le cas du CHUV) ou d'autres départements. D'une manière générale, la commission s'inquiète du nombre d'apprentis au sein de l'administration cantonale. Elle n'y voit pas l'augmentation souhaitée.

Si la commission admet que l'intégration d'apprentis dans un service relève d'un état d'esprit et qu'il faut être « bon » pour former, ceci ne doit pas être un élément freinateur.

L'Etat se doit d'être exemplaire dans la formation d'apprentis.

4. Conclusion

Par 11 voix pour et 3 abstentions, la commission (siégeant alors à 14) recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport.

5. Rapport du CE au GC sur le postulat Philippe Leuba visant à obtenir un rapport sur les rémunérations effectives moyennes des différentes fonctions existantes dans l'administration vaudoise, sur leur niveau en comparaison avec celles allouées dans les autres administrations cantonales et avec celles octroyées dans le secteur privé

Plusieurs commissaires se sont montrés insatisfaits voire fâchés de ne pas avoir disposé de comparaisons intercantionales, surtout après une période de 7 ans.

Le député Philippe Leuba, probablement détaché des ténèbres du Parlement pour le monde plus radieux du Conseil d'Etat, aurait fait part, selon les propos de son Président, de la compréhension eu égard au long délai mis à lui répondre et de la vacuité relative d'icelui.

Par 8 voix pour, 6 oppositions et 1 abstention, la commission (siégeant alors à 15), la accepte la réponse du Conseil d'Etat au postulat Leuba.

6. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Mireille Aubert et consorts pour un congé adoption (07_POS_020)

Mme Mireille Aubert s'est déclarée satisfaite de la réponse.

Un commissaire a fait part de son insatisfaction. Le débat a alors porté sur le congé maternité selon que l'enfant est de filiation biologique ou adopté.

Par 9 voix pour, 5 oppositions et 1 abstention, la commission accepte la réponse du Conseil d'Etat au postulat Aubert.

7. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat du groupe libéral demandant une feuille de route pour la législature sur le flux du personnel de l'Etat (07_POS_033)

La commission accepte, à l'unanimité, la réponse du Conseil d'Etat au postulat du groupe libéral.

8. Rapport du CE au GC sur le postulat Sandrine Bavaud et consorts pour une véritable politique du personnel

Par 10 voix pour, aucune opposition et 5 abstentions (dont la postulante), la commission accepte la réponse du Conseil d'Etat au postulat Bavaud

Bien que la procédure ne le prévoie pas, le président a proposé à la commission et par courtoisie vis-à-vis des députés présents, de commenter brièvement les réponses aux interpellations ci-dessous.

Il n'a été procédé à aucun vote.

10. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'interpellation Stéphanie Apothéloz : Quelles réponses aux revendications de la journée de l'égalité des salaires entre femmes et hommes (Equal Pay Day) du 10 mars 2009 ?

L'interpellatrice s'est déclarée satisfaite de la réponse du Conseil d'Etat.

11. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'interpellation Pierre-Yves Rapaz : Quelle est la croissance et la charge des Equivalents Temps Plein « ETP » à l'Etat de Vaud, au cours de ces dernières années, en comparaison intercantonale ?

L'interpellateur s'est déclaré insatisfait de la réponse du Conseil d'Etat et a relevé l'augmentation de la subvention de 12% par rapport à la part d'ETP de 33%. Il a demandé si l'on s'acheminait vers un « *gouffre EVAM* ». Il a exprimé sa crainte de voir le budget exploser.

Le Président du Conseil d'Etat lui apportera les réponses lors du débat.

Lausanne le 13 août 2011

Le rapporteur:
(signé) *Philippe Vuillemin*