



Rapport d'information du Conseil d'Etat
au Grand Conseil

en réponse

au postulat du groupe socialiste 95.133,
du 27 juin 1995,

« Conséquences de la nouvelle loi
sur le statut de la fonction publique »

(Du 5 octobre 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

La nouvelle politique de gestion du personnel décidée par le Conseil d'Etat résulte à la fois de l'étude d'efficience de 1989 demandée par le Grand Conseil ainsi que de différentes motions et différents postulats déposés entre 1988 et 1992 (postulat concernant le travail de nuit, pour une rémunération plus stimulante du personnel de l'Etat et motion concernant l'effectif du personnel).

Pour donner suite à ces demandes, le Conseil d'Etat a souhaité une réflexion globale qui a abouti à l'élaboration d'un concept de gestion du personnel. Ce dernier constituait le programme d'actions à mettre en place pour doter l'administration cantonale d'outils de gestion dans le domaine des ressources humaines. L'objectif général de cette nouvelle politique des ressources humaines était explicité de la manière suivante en page 1 du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la politique du personnel de l'Etat et à l'appui d'un projet de loi sur le statut de la fonction publique, du 3 mai 1995: « Le but général poursuivi par le Conseil d'Etat est la valorisation de la fonction publique neuchâteloise, l'amélioration de son image au sein de la population, de la qualité des conditions de travail et de celle de ses prestations. »

Pour atteindre ce but général, le Conseil d'Etat a fixé les objectifs suivants:

- assurer la qualité des services publics et des services au public;
- développer la motivation et la qualification du personnel;

- favoriser l'émergence d'un style de direction du personnel qui facilite l'adhésion de celui-ci aux tâches à accomplir ;
- donner une image plus positive du titulaire de fonction publique.

Au niveau des collaborateurs/trices, il a été décidé plus spécialement de mettre l'accent sur les aspects suivants :

- favoriser la mobilité interne ;
- promouvoir la polyvalence ;
- renforcer le sens du service au public.

La réalisation de ces objectifs rendait nécessaire la mise en place d'instruments de gestion. Nous pensons plus particulièrement à la description et l'évaluation des fonctions, à la politique de rémunération, à l'appréciation des prestations des collaborateurs/trices et à la gestion des compétences.

En fixant ces objectifs, le Conseil d'Etat a considérablement modifié le rôle du service du personnel, devenu service des ressources humaines depuis le début de cette année 2000. En effet, d'un service administratif (publication d'annonces, gestion administrative des dossiers et paiement des salaires), il est devenu un service de soutien et de conseil, responsable de la mise en œuvre de la nouvelle politique du personnel de l'Etat de Neuchâtel.

En date du 28 juin 1995, le Grand Conseil a accepté le postulat du groupe socialiste 95.133, dont la teneur est la suivante :

95.133

27 juin 1995

Postulat du groupe socialiste

Conséquences de la nouvelle loi sur le statut de la fonction publique

Le Conseil d'Etat est prié d'étudier les conséquences de la nouvelle loi sur le statut de la fonction publique, en particulier du nouveau système d'évaluation de fonction et de rémunération, et d'en faire rapport au Grand Conseil à fin 1998.

Le postulat demandait au Conseil d'Etat de faire rapport au Grand Conseil à fin 1998. Mais le travail sur ce dossier s'est révélé plus conséquent que prévu et la création du groupe consultatif a nécessité du temps supplémentaire ce qui a repoussé à l'automne 2000 le présent rapport.

Ce rapport d'information vous décrira le chemin parcouru, les obstacles rencontrés, les améliorations apportées ainsi que les éléments qui restent à mettre en place. Il précise aussi les décisions du Conseil d'Etat en rapport avec la situation actuelle quant au budget 2001.

2. NOUVELLE LOI SUR LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE

2.1. Origine et bases de la réforme

La réflexion qui a conduit à la définition d'une nouvelle politique de gestion des ressources humaines a mis en évidence la nécessité de disposer d'un nouveau cadre légal et réglementaire tenant compte des éléments constitutifs d'une administration cantonale moderne.

Les changements apportés après consultation des communes, des neuf associations de personnel et des chefs des services de l'administration redistribuent de manière différente certaines compétences. C'est ainsi qu'en matière de rémunération, le Grand Conseil, tout en gardant la compétence de fixer les limites inférieure et supérieure des traitements, a délégué au Conseil d'Etat la responsabilité de définir la nouvelle échelle des traitements de la fonction publique à l'intérieur de ces bornes. En matière de gestion de personnel, les chefs des services de l'administration ont vu leurs attributions, responsabilités et compétences être renforcées par rapport à la situation antérieure.

Les titres suivants détaillent les principales modifications apportées dans la nouvelle législation, ainsi que leur impact.

2.2. Modifications

2.2.1. Principe de l'égalité des chances entre hommes et femmes

Le projet de nouvelle loi proposait l'introduction de cet article avec le but de veiller à ce que les femmes soient équitablement représentées dans l'administration cantonale.

Nous constatons que les engagements de cadres intermédiaires ou supérieurs de sexe féminin ont augmenté ces dernières années, mais la répartition hommes/femmes ne s'est pas fondamentalement modifiée. Relevons que la proportion de candidatures féminines reçues lors de la mise au concours de postes à responsabilités reste relativement faible.

On constate cependant un accroissement de la proportion des postes à temps partiel. Cette évolution profite plus particulièrement aux femmes, et notamment aux titulaires qui souhaitent continuer à exercer une activité à temps partiel après avoir donné naissance à un enfant. Ce meilleur accueil fait aux demandes de travail à temps partiel est donc bénéfique tant pour les titulaires concernés que pour l'administration, qui peut ainsi garder à son service des compétences éprouvées.

Nous pouvons également ajouter que le service des ressources humaines a pris la précaution, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, de consulter systématiquement l'office de la politique familiale et de l'égalité dans tous les projets qu'il mène. Ce même office est fréquemment invité à faire partie de groupes de travail ou de commissions relatives à l'introduction de nouveaux outils de gestion ou de nouvelles prestations.

2.2.2. Suppression du statut d'auxiliaire au bénéfice d'engagements provisoires précédant la nomination

Il s'est principalement agi de clarifier la nature de l'engagement de titulaires de fonctions publiques pour la durée maximale de deux ans qui précède la nomination.

Ce changement de nomenclature n'a pas eu d'impacts pratiques prépondérants. Il a cependant eu le mérite de clarifier les choses pour les nouveaux engagés, car l'ancienne dénomination pouvait être assimilée à tort à une précarité d'emploi.

En revanche, l'octroi de six mois de couverture perte de gain en cas de maladie ou d'accident durant cette période d'engagement provisoire a permis de simplifier la réflexion des personnes concernées quant à la nécessité de conclure à titre individuel des assurances complémentaires.

2.2.3. Abandon du droit disciplinaire

Point sensible et très discuté lors de l'adoption de la loi par le Grand Conseil en 1995. Il s'agissait d'abandonner une notion devenue désuète et inefficace.

Son abandon a permis de clarifier les compétences et de régler avec plus d'efficacité certains problèmes rencontrés par des titulaires de fonctions publiques dans l'exercice de leur activité. La procédure de renvoi qui a remplacé le droit disciplinaire a le mérite d'être beaucoup plus claire; elle permet également au titulaire concerné de prendre conscience clairement des faits qui lui sont reprochés tout en lui laissant la possibilité de les corriger.

Il est à relever que l'introduction de l'avertissement a permis de sauver certaines situations grâce à la prise de conscience qu'a provoqué cette mise en garde, alors que l'ancien droit disciplinaire aboutissait forcément *in fine* à une sanction, sans aucune possibilité de correction en cours de procédure.

Ce changement de procédure n'a pas fragilisé la protection des collaborateurs/trices puisque au contraire, de nombreuses situations ont pu être discutées avec le service des ressources humaines et les personnes concernées, et des solutions acceptables ont pu être trouvées.

2.2.4. Suppression de la période de fonction de quatre ans

La période administrative de quatre ans, qui prévalait avec l'ancien droit, a été remplacée par une nomination de durée indéterminée, ce qui a permis de traiter les titulaires de postes administratifs de manière identique à celle qui avait déjà cours pour les enseignants/tes.

Cette simplification a permis d'éviter aux services et à l'autorité de nomination un fastidieux travail administratif à valeur ajoutée négligeable. Les problèmes sont depuis lors traités au fur et à mesure de leur survenance, et non périodiquement comme par le passé.

2.2.5. Libre choix de domicile en Suisse

Avant 1996, les titulaires avaient le devoir d'habiter sur le territoire neuchâtelois, ce qui posait quelquefois des problèmes lors de l'engagement de nouveaux collaborateurs/trices. Le Conseil d'Etat était régulièrement saisi de demandes de dérogation et il est apparu judicieux de renoncer à cette contrainte pour la majorité des fonctions.

L'assouplissement des exigences liées à la domiciliation était une chose naturelle à l'heure de l'ouverture et de la collaboration intercantonale. Il est cependant à relever que certaines fonctions à responsabilités exigent toujours de leur titulaire un domicile dans le canton. De même, certaines fonctions exigent un domicile à proximité du lieu de travail (raisons sécuritaires notamment); le détail de ces exigences particulières figure dans un règlement ad hoc.

2.2.6. Abandon de l'allocation de ménage au profit de l'allocation complémentaire pour enfants

Cette mesure a été accueillie positivement par la fonction publique, et d'autres entités administratives comme la ville de Neuchâtel pensent également appliquer cette disposition beaucoup plus équitable que l'ancienne allocation de ménage.

En effet, la notion d'enfant à charge est beaucoup plus pertinente que celle du revenu déterminant du couple, qui pouvait amener des couples à revenu élevé à bénéficier de l'allocation de ménage alors que des couples à revenu modeste se la voyaient refuser par le simple fait que le titulaire de fonction publique n'avait pas le revenu le plus élevé des deux époux.

Cette nouvelle prestation a d'ailleurs été saluée par les titulaires de fonctions publiques, ainsi que par le personnel engagé sous statut de droit privé, qui ne pouvait pas prétendre à l'ancienne allocation de ménage.

Il est à relever que le changement de régime s'est fait progressivement, puisqu'une période transitoire a permis durant trois ans aux anciens bénéficiaires de l'allocation de ménage de recevoir une indemnité résiduelle dégressive.

2.2.7. Passage de dix à quinze jours du nombre de jours de congés payés pour les tâches syndicales ou publiques

Cette modification a été appréciée par les principaux intéressés, mais son impact global pour l'administration n'a pas été très fort puisque relativement peu de titulaires font usage de cette possibilité.

2.2.8. Avancement à 60 ans de l'âge de la retraite pour les professions pénibles

Cette nouvelle disposition a généré des réactions et des conséquences diverses. Les titulaires de professions reconnues comme pénibles ont été très satisfaits, et les dispositions transitoires ont permis de limiter les effets

négatifs de cette modification pour certaines professions dont le caractère de pénibilité n'a plus été reconnu avec l'entrée en vigueur du nouveau droit.

2.2.9. Partage du congé maternité entre la mère et le père

Le partage du congé maternité pour les couples de titulaires de fonctions publiques a été rendu possible pour autant que la mère de l'enfant l'approuve. Ce partage, qui peut concerner au plus deux mois du congé maternité, a été introduit pour permettre aux couples d'accueillir l'enfant dans ses premiers moments de vie entouré de ses deux parents.

Cette nouvelle disposition n'a pas eu le succès escompté puisque très peu de couples en ont fait usage. La raison de cet accueil mitigé est certainement à trouver dans le fait que cette notion n'est pas encore ancrée dans notre culture, alors qu'elle l'est plus largement dans les pays nordiques par exemple.

2.2.10. Indemnités

L'examen attentif des indemnités qui sont versées aux titulaires de fonctions publiques dans l'administration a permis de mettre en évidence des disparités entre certains services. Un toilettage est devenu nécessaire, et certaines de ces indemnités ont d'ores et déjà été intégrées au traitement des titulaires concernés (police notamment) dès le mois d'octobre 1999. Une valorisation des exigences particulières liées à certaines fonctions a notamment pu être exprimée au travers du processus de description et d'évaluation des fonctions.

Une nouvelle version du règlement concernant les indemnités versées aux titulaires de fonctions publiques devrait être mise en application au courant de l'automne 2000.

2.2.11. Obligations ou droits particuliers propres à différentes fonctions

L'établissement d'un règlement ad hoc a permis de clarifier et de mettre en évidence certaines dispositions qui étaient jusqu'alors éclatées dans divers textes légaux et réglementaires. Un important gain a été réalisé au niveau de la clarté (définition de critères, liste exhaustive des fonctions concernées, etc.). Il est cependant nécessaire de reprendre la rédaction du tableau accompagnant ce règlement à mesure que les libellés des fonctions de l'administration ont été changés avec l'entrée en vigueur du nouveau tableau des fonctions.

2.3. Conclusion

L'introduction des changements susmentionnés dans la loi sur le statut de la fonction publique a été bénéfique. L'usage a démontré que certaines craintes qui prévalaient lors des premières discussions n'étaient pas fondées. La mise en application des nouvelles dispositions a été bien

accueillie, tant par la direction des services que par les titulaires de fonctions publiques.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que d'autres collectivités publiques se sont inspirées des nouveautés introduites dans notre statut cantonal dans le cadre de la réforme de leurs statuts respectifs.

3. NOUVELLE POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1. Projet de description et d'évaluation des fonctions

3.1.1. Introduction

Au début des années 90, une volonté politique s'est clairement manifestée pour passer d'une gestion administrative du personnel de l'administration cantonale neuchâteloise (ACN) à une gestion plus dynamique: la gestion des ressources humaines (GRH). Si la nouvelle loi sur le statut de la fonction publique constitue la base légale de cette politique, la nouvelle description – évaluation – classification des fonctions (DF/EF) en constitue la base technique indispensable. En effet, il s'agit de décrire le contenu de chaque fonction (rôle attendu au travers des activités et responsabilités dévolues), et à classer les fonctions sur la base de ces contenus, et non plus sur la base des libellés de fonctions, voire des titres d'études acquis par les titulaires, comme cela était souvent le cas dans l'ancienne classification.

L'ensemble des fonctions de l'administration cantonale est concerné par la description et l'évaluation des fonctions mais le service des ressources humaines, à qui le mandat de réalisation a été confié, s'est rapidement rendu compte que la description et évaluation des postes d'enseignement nécessitait le lancement d'un projet parallèle. C'est pour cette raison que ce chapitre comprend une partie relative à l'administration et une autre au domaine de l'enseignement (primaire, secondaire, formation professionnelle et universitaire). Pour la magistrature, une autre procédure a été définie.

3.1.2. Administration centrale

3.1.2.1. Elaboration de la DF/EF (1994-1995)

L'élaboration du projet a comporté les étapes et caractéristiques suivantes :

- «tour d'horizon» d'entreprises publiques et privées pour prendre connaissance des divers systèmes en vigueur et les comparer ;
- choix d'un système existant et reconnu, fourni par un consultant externe, proposant les procédures de réalisation et l'informatique nécessaire, mais laissant toute la marge de manœuvre pour adapter instrument et procédures aux spécificités de l'ACN ;

- choix d'un système permettant de reconnaître et prendre en compte la très grande diversité des métiers dans l'ACN et leurs spécificités respectives ;
- choix d'un système qui ne rend pas dépendant du consultant externe et qui peut donc être géré sur le long terme à l'interne de l'ACN ;
- création de l'instrument de description et d'évaluation des fonctions sous forme d'un questionnaire à choix multiples (QCM) et élaboration des procédures de réalisation ;
- phase pilote sur une centaine de postes afin d'améliorer l'instrument et les procédures.

3.1.2.2. Objectifs de la DF/EF

Les deux volets de la DF/EF constituent la pierre angulaire du nouveau concept de gestion des ressources humaines ; ils ont notamment permis de préciser le rôle attendu de chaque fonction dans l'organisation du service/office et de créer une nouvelle classification des fonctions sur des bases plus objectives, transparentes et équitables que celles de l'ancienne.

A moyen terme, ses conclusions permettront d'améliorer le recrutement, le suivi et la gestion des titulaires de fonctions publiques, notamment de :

- servir de référence aux futurs entretiens d'appréciation des prestations des collaborateurs/trices et pour développer un nouveau système de rémunération, ouvrant des perspectives de progression salariale ;
- effectuer la gestion des compétences des collaborateurs/trices ;
- analyser les besoins de formation de chaque collaborateur/trice ;
- cerner les possibilités d'évolution professionnelle des collaborateurs/trices ;
- promouvoir la relève dans les postes d'encadrement ;
- favoriser la mobilité professionnelle interne ;
- gérer les modifications de postes, les restructurations de services/offices, ainsi que la création de nouveaux postes ;
- améliorer le recrutement des nouveaux collaborateurs/trices.

3.1.2.3. Réalisation

La réalisation de la DF/EF a été lancée de manière séquentielle, un département après l'autre, le premier au 2^e semestre 1995, et le dernier au 2^e semestre 1996.

La première étape a consisté à former sur deux jours 350 cadres-évaluateurs dans les cinq départements et la chancellerie.

Puis la description de chaque fonction s'est faite, en répondant aux vingt-cinq questions du QCM, par le titulaire de la fonction et son responsable (cadre-évaluateur).

Le résultat, pour chaque poste, est matérialisé par une grille de réponses comportant les numéros des réponses choisies aux vingt-cinq questions.

3.1.2.4. Politique de communication

Pendant toute la durée du projet, une politique de communication comportant plusieurs volets a été mise en œuvre pour informer le personnel :

- formation des 350 cadres-évaluateurs (deux jours) ;
- séances d'information aux cadres (cinq séances) ;
- manuel expliquant le projet, l'instrument et les procédures à l'intention des collaborateurs/trices ;
- bulletin d'informations *Ressources* (cinq numéros) ;
- circulaires d'informations et lettres du Conseil d'Etat (six éditions).

Si on peut estimer positivement le bilan de cette opération, l'expérience a cependant démontré que les points suivants pourraient être améliorés dans un prochain projet.

Etant donné le caractère technique du sujet, les thèmes traités ont été vulgarisés dans toute la mesure du possible. Cependant, il nous a été fait la remarque que les informations étaient encore trop techniques.

Il aurait été opportun de présenter plus régulièrement l'état du dossier aux collaborateurs/trices.

Une communication suivie aurait peut-être permis d'éviter des mauvaises interprétations et de faire comprendre l'évolution des travaux aux instants où des difficultés surgissaient dans le déroulement du projet. Parfois les cadres ont eu quelques difficultés, notamment faute d'informations globales, à jouer leur rôle de courroie de transmission de l'information envers leurs collaborateurs/trices.

3.1.2.5. Retour des descriptions de fonctions

Dès le début de 1996 pour le premier département, jusqu'au début 1997 pour le dernier, les grilles de réponses ainsi élaborées sont parvenues au service des ressources humaines. L'ensemble des informations a alors été saisi dans la base de données du logiciel acquis, soit : départements, services, postes (env. 2400), noms des collaborateurs/trices, grilles de réponses, etc.

3.1.2.6. Description – évaluation – classification

En arrière-plan de ces grilles a été mis en place un système de pondération et de calcul qui, sur la base des réponses choisies pour décrire un poste, permet d'en calculer un score d'évaluation. C'est ce score qui détermine la classe de traitement dans laquelle la fonction doit être colloquée.

En raison de cet enjeu, les grilles de réponses ont alors été analysées, afin de s'assurer que le QCM avait été utilisé et interprété de manière uniforme, de sorte à garantir la plus grande équité possible au niveau des résultats, donc de la classification des fonctions qui en découle.

3.1.2.7. Équité interne des résultats

L'expérience a démontré que les 2400 personnes impliquées dans le processus pouvaient interpréter le QCM de manière très différente et même de manière plus conséquente qu'estimé au départ par le groupe de projet composé du chef de service, de son adjoint, du responsable de la formation et du chef de service de l'organisation. Dès lors, l'ensemble de ces grilles de réponses a été repris, analysé, modifié si nécessaire ou validé. Toute modification s'effectuait en fonction de critères d'équité validés par le groupe de projet.

Pour chaque poste de travail, il a été nécessaire, dans un premier temps, de connaître parfaitement le contenu du poste puis, dans un deuxième temps, de contrôler que la grille de réponses était l'exact reflet de ce contenu. Cela signifie que la description, matérialisée par la grille de réponses, doit parfaitement correspondre au contenu du poste, tout en respectant une interprétation unique et uniforme du QCM. Seule cette garantie permet d'assurer que la description de fonction est exacte et que la classification qui en découle est équitable.

Si le potentiel de variété d'interprétation du QCM avait été sous-estimé, le travail de contrôle et de correction des grilles de réponses l'avait par conséquent aussi été. De surcroît, cette étape du projet aura également conduit à s'intéresser bien plus intensément que prévu à l'interne des services (organisation générale, répartition des responsabilités, relations humaines, etc.), comme cela sera décrit plus loin dans ce rapport.

Ainsi, cette phase de contrôle de l'équité aura duré près de deux ans. Outre les membres du groupe de projet, le contrôle d'équité a nécessité une forte implication des secrétaires généraux des départements. Cette nouvelle structure renforcée a été nommée groupe de mise en œuvre (GMO). Les chefs de service et autres cadres-évaluateurs ont également été fortement sollicités, puisque c'est auprès d'eux directement que le GMO est allé puiser l'information sur le contenu de chaque poste de travail. C'est avec eux également que les grilles de réponses ont été vérifiées et modifiées le cas échéant.

Le contrôle de l'équité interne, qui a nécessité une prise d'information « dans le terrain », a impliqué très étroitement les secrétaires généraux des départements. En effet, ce travail nécessite une connaissance approfondie des services, de leur organisation et de la répartition des activités et responsabilités ainsi que des différentes fonctions qui les composent.

Accessoirement, cette implication a également stimulé la mise en place d'une collaboration accrue entre eux dans d'autres domaines. Si le bon fonctionnement de la grande majorité des services a été constaté, quelques

spécificités propres ont néanmoins été mises en lumière, ayant trait à leur organisation, voire parfois relatives aux relations entre personnes. Certaines ont nécessité une réflexion approfondie pour clarifier la situation.

3.1.2.8. Postes administratifs

Une autre singularité s'est produite lors de la phase de contrôle de l'équité : elle concerne l'ensemble des postes administratifs (près de 800) qui étaient regroupés sous quelques rares libellés, les plus courants étant employé/e d'administration, secrétaire et secrétaire comptable. En effet, si pour d'autres métiers le libellé de la fonction donne immédiatement une idée précise de son contenu (forestier-bûcheron par exemple), il n'en va pas de même pour les postes administratifs. Une variété de contenus a été découverte pour ces derniers sous des libellés standards.

Pour cette catégorie de fonctions, le GMO constatant des singularités importantes a dû reprendre et analyser l'ensemble des grilles de réponses poste par poste, rallongeant d'autant la durée de réalisation du projet. Il faut cependant relever que c'est bien au sein de ces postes administratifs que les plus grandes iniquités de classification des fonctions ont été découvertes. En cela, le projet DF/EF aura permis une bien meilleure connaissance de ces postes et aura apporté une plus grande équité dans leur classification.

3.1.2.9. Retour d'information aux collaborateurs/trices

Lorsque la phase du contrôle de l'équité a été terminée, chaque collaborateur/trice a reçu la description finale de sa fonction sous forme de trois éléments :

- la grille de réponses finalement retenue ;
- la description texte, transposition exacte de la grille de réponses ;
- la classification de leur fonction.

Ce retour d'information s'est fait progressivement, en 1997 et 1998.

3.1.2.10. Création du groupe consultatif

Il s'est avéré qu'un certain nombre de collaborateurs/trices ont estimé que la description finale de leur fonction n'était pas le juste reflet du travail qu'ils effectuaient. Sur proposition des syndicats et associations de personnel, le Conseil d'Etat a alors décidé la création d'un groupe consultatif (GC). Présidé par le chef du Département des finances et des affaires sociales, M. Jean Guinand, ce groupe était composé de trois représentants des syndicats et associations de personnel, et de trois représentants de l'ACN. Chaque collaborateur/trice qui avait participé à la présente étape du processus devait pouvoir y accéder et demander le réexamen de la description de sa fonction.

Le GC a été saisi de 53 demandes de réexamen, touchant au total 270 personnes, car certaines demandes correspondaient à des fonctions-types concernant plusieurs titulaires. A relever que si une partie des demandes

étaient isolées et provenaient de nombreux services, une grande proportion des demandes émanait de quatre entités dans lesquelles la quasi-totalité des collaborateurs/trices ont contesté la description de leur fonction. Cette situation pourrait s'expliquer par trois hypothèses :

- le processus de description a été conduit de manière inadéquate ;
- l'organisation de l'entité et la répartition des responsabilités manquaient de clarté ;
- un état d'esprit « particulier » des collaborateurs dans l'entité considérée.

Le GC a siégé de novembre 1998 à décembre 1999. Les résultats du travail de ce groupe peuvent être exprimés par les chiffres significatifs suivants :

Demande de modifications de réponses	252	
Demandes acceptées et traitées par le GC	65	soit 25,8 % des demandes
Fonctions pour lesquelles les modifications acceptées ont fait changer la classification	40	soit 1,6 % des 2400 fonctions de l'administration

Etant donné que la plupart des dossiers sensibles sont vraisemblablement arrivés au GC, la proportion de 1,6% de fonctions dont la classification a changé est très faible. Rappelons qu'un des objectifs du projet était d'introduire un maximum d'équité dans la classification des fonctions. Dès lors, cette possibilité d'examen supplémentaire des descriptions, imprévue dans la planification initiale, a été bénéfique, même si elle est la cause d'un rallongement de la réalisation du projet d'environ six mois.

3.1.2.11. *Adaptation des libellés de fonctions*

En fin de projet, une autre opération non prévue dans la planification initiale a été menée, à savoir l'adaptation des libellés de fonctions. En effet, la classification d'une fonction dans l'ancien tableau des fonctions dépendait souvent de son libellé. Ce lien limitait considérablement le choix des libellés. De surcroît, ce dernier était restreint dans certaines filières professionnelles, dont notamment les fonctions administratives.

Dans la nouvelle approche, il n'y a plus aucun lien entre le libellé d'une fonction et sa classification. Pour cette dernière, seul le contenu de la fonction est pris en compte. Cette nouvelle manière de faire a donc permis d'adapter nombre de libellés de fonctions.

Ces nouveaux libellés ont également été choisis de manière à mieux refléter le contenu des fonctions.

3.1.2.12. *Finalisation*

A part quelques cas isolés concernant l'Université, la DF/EF vient de se terminer avec la validation du nouveau tableau des fonctions.

3.1.2.13. Influence sur les services

La DF/EF a parfois permis que des mesures concrètes soient prises ou, lorsque la particularité était déjà intuitivement connue mais pas objectivement démontrée, elle a favorisé la réflexion. Ainsi, quelques chefs de service ont modifié leur organisation. Dans d'autres cas, une étude du fonctionnement de certains services a été confiée soit à un organisme externe, soit au service d'organisation, qui est aujourd'hui l'office d'organisation au sein du service des ressources humaines.

A noter que cet office remplit aujourd'hui encore des mandats d'étude résultant de la DF/EF, l'ensemble des enseignements tirés de la DF/EF sur le fonctionnement et l'organisation des services n'étant pas encore aujourd'hui complètement exploité. Finalement, l'ensemble de ces conséquences est bénéfique pour la qualité de fonctionnement de l'ACN et pour la qualité des prestations qu'elle fournit aux administrés.

3.1.2.14. Modification du processus de description d'une fonction

Le processus de description et d'évaluation des fonctions est évolutif. Il permet en tout temps de réexaminer une fonction. Mais les expériences faites à ce jour nous ont conduit à le modifier de la manière suivante.

Il comporte deux étapes distinctes qui impliquent des acteurs différents.

Prise d'information sur le contenu précis et détaillé de la fonction : le titulaire de la fonction et son responsable la décrivent. Un membre du groupe de projet et le secrétaire général du département concerné enregistrent ce contenu.

Le contenu de la fonction considéré est traduit dans une grille de réponses avec le QCM : un membre du groupe de projet et le secrétaire général proposent une grille de réponses garantissant une interprétation uniforme du QCM, grille qui est examinée, voire affinée avec le chef de service et, le cas échéant, un autre cadre-évaluateur concerné (chef d'office, p. ex.).

Dans cette deuxième phase, les titulaires de fonctions ne sont plus concernés, contrairement à ce qui avait été appliqué lors de la réalisation du projet. En effet, aujourd'hui, les membres du GMO ont acquis l'expérience nécessaire pour assurer une interprétation uniforme du QCM.

Un collaborateur, qui ne participe qu'à la description de sa propre fonction, ne dispose d'aucun autre point de repère. Il ne dispose pas non plus du recul nécessaire pour apprécier l'étagement des réponses, et donc de choisir celles qui transcrivent le mieux les activités et responsabilités rattachées à sa fonction.

Aujourd'hui, la description d'une fonction est élaborée en une seule étape, évitant ainsi des corrections « après coup », susceptibles de donner l'impression aux collaborateurs/trices qu'en modifiant la grille, on modifiait le contenu de leur fonction à leur insu.

Si la phase de traduction se fait sans le titulaire de la fonction, ce dernier reste en revanche impliqué dans la description de sa fonction lors de la première partie du processus, lorsqu'il s'agit d'en expliquer le contenu, conjointement avec son responsable. Cette implication était un des fondements du projet et elle subsiste.

3.1.2.15. Incidence sur les traitements

Avec l'ancienne classification des fonctions et l'ancien système de rémunération, 54 % des collaborateurs/trices étaient au maximum des classes et des hautes-paies en 1999. Ces titulaires n'avaient donc plus aucune possibilité d'augmentation réelle de salaire tant qu'ils ne changeaient pas de poste.

D'après les simulations effectuées, qui tenaient notamment compte de l'âge des collaborateurs/trices, des départs à la retraite et d'un taux de rotation du personnel, ce chiffre aurait atteint les 70 % en 2001 !

Manifestement cette situation n'était pas motivante pour les collaborateurs/trices.

Avec la nouvelle classification, la situation a été inversée : près de 90 % des collaborateurs/trices disposent d'un horizon de progression salariale. Cette situation est bien plus favorable pour la motivation des titulaires de fonctions publiques et pour la gestion du personnel assumée par les chefs de service. Elle entraîne cependant une augmentation de la charge salariale comme le démontre le budget 2001.

3.1.2.16. Culture d'entreprise commune

Au début du projet DF/EF, et notamment lors de la formation des cadres-évaluateurs, il a été constaté un état d'esprit, une culture et des valeurs différentes dans les cinq départements, révélateurs d'identités spécifiques à chacun d'entre eux.

Avec le déroulement du projet, c'était une des toutes premières fois que l'ensemble des services de l'ACN parlait un langage commun. Cela a manifestement rapproché les départements, les services et les secrétariats généraux. La « culture d'entreprise » propre à l'ensemble de l'ACN s'est renforcée. Mais il faut bien le reconnaître cela a aussi créé quelques tensions, inévitables en l'occurrence.

3.1.2.17. Impact du nouveau tableau des fonctions sur les collaborateurs

Le nouveau tableau des fonctions représente l'aboutissement du projet DF/EF. Globalement il a été bien accueilli.

Cependant, un certain nombre de collaborateurs/trices, qui reconnaissent pourtant la pertinence générale du système, semblent penser que l'instrument n'a pas reconnu toutes les spécificités et la charge de travail de leur propre fonction ! Cependant, cette remarque révèle l'importance que

chacun apporte à l'image que donne sa fonction et plus particulièrement sa classification.

Il est vraisemblable également que dans un système de gestion administrative tel qu'il a prévalu jusqu'ici, les collaborateurs/trices ont accumulé un besoin de reconnaissance, de changement, de progression. Toutes ces attentes se sont cristallisées sur la DF/EF. Naturellement, la description d'une fonction n'a rien à voir avec l'appréciation des prestations des collaborateurs/trices. A cet égard, les prochaines étapes de développement de la gestion du personnel de l'ACN, et notamment la mobilité professionnelle interne et l'appréciation des prestations, devraient pouvoir répondre, pour le moins en partie, à ces attentes.

3.1.2.18. La classification des fonctions et le marché local de l'emploi

Lorsqu'on compare les niveaux de rémunération possible avec la nouvelle classification et le marché local de l'emploi (résultats issus d'une enquête réalisée lors de l'étude du nouveau système de rémunération en 1998), trois tendances peuvent être dégagées.

Le salaire minimum fixé dans la loi sur le statut, auquel sont engagés les collaborateurs/trices sans expérience professionnelle et pour occuper des fonctions sans qualifications particulières, est supérieur à ce qui est offert dans le marché régional privé pour des collaborateurs/trices et des postes du même type.

Dans les catégories salariales se situant dans les premières classes du tableau des fonctions, là également la situation est légèrement plus favorable à l'ACN.

Pour les fonctions à responsabilités, dans les dernières classes de traitement et en vertu de la rémunération maximum fixée dans la loi, selon les types de filières professionnelles, la rémunération à l'ACN semble être en défaveur du titulaire de fonctions publiques, et dans certains cas de manière significative par rapport aux salaires offerts sur le marché du travail. La reprise économique actuelle tend à renforcer cette tendance.

Cette distorsion peut poser à court terme un double problème.

Particulièrement en cette période de conjoncture favorable, l'ACN court le risque de perdre ses bons éléments, qui seraient tentés de partir dans le secteur privé pour des raisons financières. Ce phénomène toucherait plus particulièrement les titulaires de fonctions supérieures. Si un tel scénario se produisait, il pourrait être très préjudiciable au fonctionnement de l'ACN et à la qualité des prestations qu'elle doit fournir aux administrés.

De même, pour repourvoir les postes supérieurs devenus vacants, il sera plus difficile pour les mêmes raisons de trouver les compétences recherchées. Les chefs de département et le service des ressources humaines ont d'ailleurs déjà été confrontés à cette problématique.

3.1.3. Enseignement

3.1.3.1. Préalable

Le Conseil d'Etat ayant décidé de procéder à une description et à une évaluation des fonctions de l'ensemble du personnel relevant de la loi sur le statut de la fonction publique, donc également du corps enseignant, le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles a été chargé de mettre sur pied les structures permettant le bon déroulement du processus pour ce domaine.

C'est ainsi qu'en 1996, il a nommé un chargé de mission et créé un groupe de réalisation formé de représentants et de représentantes des milieux et syndicats concernés. Le travail de ce groupe a été supervisé par un groupe de direction présidé par le chef du département et comprenant les chefs des divers services et des représentants des directions. Pour ce qui concerne les postes d'enseignement à l'Université, un groupe de travail supervisé par le recteur a été constitué et a terminé ses travaux en 1999.

3.1.3.2. Objectif

Dans ce contexte, le but poursuivi visait à définir les fonctions de l'enseignement, à mettre au point un système de classification transparent et compréhensible pour tous et, finalement, à renforcer le sentiment d'équité interne.

3.1.3.3. Moyens

Les enseignants/tes de tout le canton ont été invités à décrire leur fonction à l'aide d'un QCM. Cette opération a bien entendu suscité quelques appréhensions parmi les titulaires de postes qu'elle concernait. Néanmoins, plus de 85 % d'entre eux ont su saisir l'occasion de décrire leur fonction, d'en préciser les caractéristiques et d'en montrer l'évolution.

3.1.3.4. Nature du QCM

Par rapport à l'actuelle classification des fonctions qui ne se fonde finalement que sur les titres obtenus, la formation professionnelle et le niveau d'enseignement, le groupe de réalisation a cherché à mieux cerner la réalité, la pratique de la fonction, en construisant un outil de description qui puisse mettre en évidence la part de mission effectuée en dehors de l'enseignement proprement dit.

3.1.3.5. Procédure de la description des fonctions

La procédure choisie par le groupe de réalisation a été la suivante :

1. Chaque titulaire a décrit la fonction qu'il occupait. Après analyse de ces descriptions, le groupe de réalisation a défini un certain nombre de fonctions-repères caractérisées par une grande convergence des réponses aux différentes questions du QCM.

2. Ces fonctions-repères ont été soumises, pour validation, aux directions et à l'inspection des écoles. Dans les cas de désaccord, une version consensus a été recherchée entre le groupe de réalisation représentant les enseignants/tes et les membres des directions et de l'inspection. Dans les très rares cas où une divergence a subsisté entre les deux partenaires, le chef du service concerné a tranché.
3. Les seize fonctions retenues finalement – les fonctions-types – ont été validées par le groupe de direction dans sa séance du 10 juin 1999.

3.1.3.6. Définition des fonctions de l'enseignement

Les seize fonctions-types définies sont les suivantes : titulaire de l'enseignement préscolaire, titulaire du soutien préscolaire, titulaire de l'enseignement primaire, titulaire du soutien primaire, titulaire de l'enseignement spécialisé au degré primaire, titulaire d'un enseignement particulier au degré primaire, titulaire de l'enseignement secondaire 1, titulaire de l'enseignement spécialisé au degré secondaire 1, titulaire d'un enseignement particulier au degré secondaire 1, titulaire de l'enseignement dans un lycée (maturités gymnasiale et professionnelle), titulaire d'un enseignement particulier dans un lycée, titulaire de l'enseignement des connaissances théoriques de la formation professionnelle, titulaire de l'enseignement des connaissances professionnelles de la formation professionnelle, titulaire de l'enseignement de l'application des branches professionnelles, titulaire de classes de préapprentissage, titulaire d'un enseignement particulier dans le cadre de la formation professionnelle.

A cette liste, il convient d'ajouter la fonction de titulaire de l'enseignement dans une école de musique.

3.1.3.7. Fonctions au sein de l'Université

Le chargé de mission, d'entente avec le rectorat et avec l'aide d'un groupe de travail ad hoc, a conduit un travail de même nature visant à définir les fonctions d'enseignement et de recherche au sein de l'Université. Le rapport final a été livré aux autorités compétentes en date du 10 septembre 1998.

3.1.3.8. Fonctions au sein des HES, HEP et HEM

Un travail préparatoire visant à développer l'instrument de définition des fonctions au sein des Hautes écoles a été conduit avec le représentant de ces dernières au sein du groupe de réalisation. Une phase pilote a permis de tester cet instrument. La recherche a été arrêtée à ce stade en raison du caractère intercantonal de ces institutions.

3.1.3.9. Fonctions de direction et d'inspection au sein du DIPAC

D'entente avec un groupe de travail formé des chefs des différents services concernés, un instrument de description de ces fonctions a été élaboré par le chargé de mission. Ce QCM a permis de définir les fonctions concernées.

3.1.3.10. Indice hebdomadaire

Chargé de faire des propositions dans le cadre de la définition de l'indice hebdomadaire (nombre de leçons hebdomadaires), le groupe de réalisation a estimé qu'il convenait de quantifier, dans le QCM, les facteurs retenus pour cette détermination. Il devrait alors être possible de passer de la description du travail à la mesure du temps nécessaire à sa réalisation. En conséquence, il a proposé :

1. d'élaborer un instrument visant à allouer des valeurs temps à chacune des définitions du degré des responsabilités défini par le QCM ;
2. d'effectuer une enquête sur le temps passé dans les activités « travaillées mais non enseignées ». Cette enquête pourrait prendre la forme d'une grille horaire qui serait remplie, pour une semaine-type, par des échantillons d'enseignants représentant les diverses fonctions examinées. L'opération pourrait être répétée en diverses périodes de l'année sur le même échantillon ou sur des échantillons différents.

3.1.3.11. Etat du dossier

Le dossier est actuellement en attente. Comme cela avait été prévu dans le rapport au Grand Conseil de mai 1995, le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles entend procéder, en temps voulu, à une consultation des communes et des commissions scolaires. Entre-temps, les situations inéquitables de classification de fonctions enseignantes seront examinées et des propositions seront formulées pour remédier à ces situations.

Dans cette perspective, deux groupes de travail (l'un pour le préscolaire, le primaire et secondaire, l'autre pour l'enseignement secondaire 2 et la formation professionnelle) seront constitués. Ils comprendront des représentants du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles et des syndicats. Les travaux commenceront au début de l'automne 2000.

3.1.4. Coûts de réalisation des projets

Les coûts engendrés par le projet de « l'administration centrale » se répartissant sur les années 1994 à 1999, sont de trois types :

- honoraires du consultant ;
- informatique ;
- frais divers (publication du bulletin d'informations *Ressources*, déplacements, etc.).

L'ensemble de ces coûts représente hors TVA un montant global de 598.000 francs environ répartis sur six ans.

Pour le projet parallèle touchant au domaine de l'enseignement, le coût global se monte à environ 358.000 francs répartis sur près de quatre ans.

3.2. Politique de rémunération

La politique de rémunération en vigueur jusqu'en octobre 1999 a été caractérisée par une échelle de salaires comptant quinze classes où la classification de fonctions reposait sur une approche empirique qui ne faisait pas suffisamment référence à des critères explicites et se révélait donc peu cohérente.

Une vingtaine d'années d'utilisation ont rendu cette échelle peu transparente et inéquitable.

Si aucun changement n'avait été opéré, l'application du système de rémunération menait de plus en plus de titulaires de fonctions publiques vers un blocage démotivant de leur rémunération.

En effet, cette année, plus de la moitié (70 % l'année prochaine) des titulaires auraient atteint le maximum de leur ancienne classe de traitement, et auraient vu leur horizon de progression salariale être stoppé de manière définitive dans la fonction qu'ils occupent.

L'introduction de la nouvelle échelle des traitements, ainsi que le rattachement des fonctions et de leur titulaire dans les nouvelles classes de traitement, assure un horizon de progression à 90% des titulaires. Ce qui signifie que seuls 10% d'entre eux sont situés au dernier échelon ou au-delà. L'opération a donc permis à plus de 40% des titulaires de fonctions publiques (hors enseignants) de retrouver un horizon de progression salariale qu'ils avaient perdu.

On constate également qu'en rattachant le traitement des titulaires de fonctions publiques à la nouvelle échelle, on est arrivé à une répartition équilibrée puisque environ 20% d'entre eux sont situés dans le premier quart de l'échelle (échelons 1 à 7), 25% environ dans le deuxième (échelons 8 à 15), 35% environ dans le troisième quart (échelons 16 à 25), et enfin 20% environ sont situés dans le quatrième quart de cette échelle.

La nouvelle politique de rémunération a été élaborée sur les bases discutées au Grand Conseil. Les principaux éléments sont les suivants :

- à chaque fonction doit correspondre une classe de traitement ;
- l'enveloppe salariale doit rester identique, sans suppression de poste ni diminution de salaire ;
- les augmentations automatiques de traitement sont supprimées. L'échelle de traitement doit se situer entre le minimum et le maximum fixé par le Grand Conseil.

L'arrêté adopté par le Conseil d'Etat en septembre 1999 tient compte des éléments mentionnés ci-devant. Un groupe de travail, composé de manière paritaire de collaborateurs/trices de l'administration cantonale et des associations de personnel, a élaboré des propositions pour le Conseil d'Etat. Sur cette base, le Conseil d'Etat a décidé de ne pas supprimer totalement les automatismes de traitement, mais d'augmenter en principe chaque année d'un échelon l'ensemble des titulaires de fonctions publiques.

Pour ce qui concerne la part liée à l'appréciation des prestations des collaborateurs/trices/titulaires de fonctions publiques, le Conseil d'Etat a prévu de se donner le temps nécessaire pour élaborer un outil propre à l'administration et réussir son introduction. Un groupe de travail composé des secrétaires généraux, de chefs de service et de représentants des associations est actuellement à pied d'œuvre.

Nous terminerons ce chapitre pour évoquer les relations avec les associations professionnelles. En effet, les associations ont été associées à l'ensemble des procédures, elles ont fait partie du projet pilote concernant la description et l'évaluation des fonctions, elles étaient représentées dans le groupe de travail qui a travaillé à la nouvelle politique de rémunération. Cette participation n'a pas empêché les arrêts de travail et les démonstrations. Le conflit trouve son origine dans un malentendu institutionnel, ainsi c'est la part de l'augmentation des salaires liée aux prestations qui a constamment été combattue par les syndicats alors que ce principe avait été adopté par le Grand Conseil. Le Conseil d'Etat regrette cette situation car elle donne une image de la fonction publique qui ne correspond pas aux vastes travaux effectués en collaboration avec les collaborateurs et collaboratrices dans le cadre de cette nouvelle politique des ressources humaines et ne contribue pas à améliorer l'image de la fonction publique.

3.3. Formation

La formation continue est un des piliers de la nouvelle politique de gestion du personnel. Elle a pour principale mission de favoriser :

- a) le développement personnel et professionnel des titulaires de fonctions publiques ;
- b) d'assurer la qualité et l'efficacité des services de l'Etat par des mesures de formation adéquates.

La formation continue participe comme service pilote au projet GESPA (gestion des prestations, voir rapport du Grand Conseil du 5 février 2000) et contribue ainsi à la modernisation de l'administration cantonale.

3.3.1. Evolution historique

Suite à une interpellation (1975) puis à un postulat (1980) de M^{me} E. Abplanalp, des cours de préparation à la retraite sont introduits en 1982 déjà. Les premiers cours de formation interdépartementale datent pourtant de 1984. Au début, l'offre consistait en trois cours, puis en cinq. Depuis lors, le programme s'est considérablement étoffé pour atteindre 92 cours en 1992 et 146 en 1999.

En 1993 le centre de formation de la rue du Château 19 était inauguré et donnait à la formation continue une véritable assise pour développer la nouvelle politique du Conseil d'Etat.

L'intensification des relations intercantionales permet en 1996 la réalisation d'un programme de formation commun aux administrations publiques latines destiné aux cadres supérieurs. Depuis lors, le nombre de participants augmente régulièrement, passant de 194 en 1996 à 296 en 1999 pour l'ensemble du programme. A partir de 1997, une filière de formation complémentaire, très prisée par de jeunes chefs de service, est mise sur pied avec Genève et Vaud : «Le manager public – Vecteur du changement» d'une durée de douze jours sur dix mois. Par ailleurs, depuis 1996, des cours du programme catalogue destiné à tous les collaborateurs et collaboratrices sont régulièrement organisés en collaboration avec les administrations cantonales bernoise, fribourgeoise et jurassienne.

En 1998, le Conseil d'Etat adopte un concept de formation interne pour les apprentis de commerce. Le nombre de jours de cours passe ainsi de deux demi-jours en 1996 à treize jours en 1999 dont un camp de quatre jours. De plus, un manuel est édité pour préparer les apprentis de commerce à la «connaissance de la branche administration». De nombreux services externes à l'administration cantonale (communes ou autres cantons) se le procurent.

Cette même année, la volonté de se rapprocher encore plus des besoins spécifiques des collaborateurs/trices aboutit à l'implantation d'un concept de formation-action. Il s'agit de divers projets de développement organisés sur mesure pour répondre à un besoin spécifique d'un service ou d'un groupe de personnes déterminées. Petit à petit le programme annuel de cours standardisés diminue au profit de telles mesures plus proches des besoins des services.

Avec la progression constante des activités et des participants, de la diversification des modes d'enseignement aux adultes, de nouveaux locaux mieux adaptés se sont avérés nécessaires. Le déménagement à la rue de Tivoli 28 a permis de répondre aux attentes en offrant des locaux plus spacieux, lumineux, avec un mobilier moderne et modulaire.

3.3.2. Etat de situation

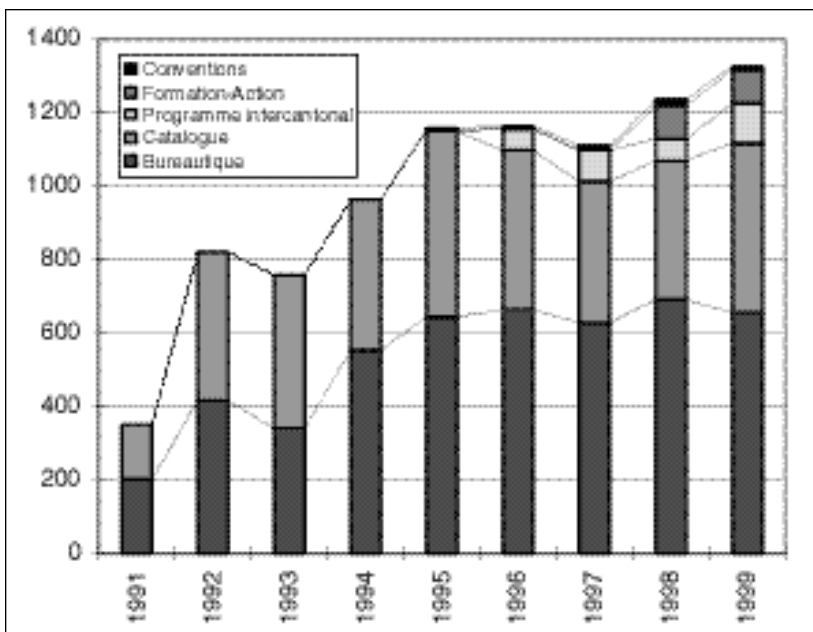
Les cours de formation sont proposés à tous les titulaires de fonctions publiques. Ils sont également accessibles aux autres collectivités publiques du canton ou aux organismes parapublics. Les enseignants/tes ont la possibilité de suivre certains cours, mais ils disposent de leur propre centre de perfectionnement avec des cours spécifiques.

Les collaborateurs/trices de l'Etat sont informés de l'offre par une plaquette annuelle envoyée à domicile et disponible par Intranet. La plaquette leur propose une offre de base. Elle constitue véritablement la vitrine de la formation continue. A cela s'ajoutent un certain nombre de prestations s'adaptant aux besoins spécifiques des personnes ou services (formation des apprentis, cours intercantonaux, préparation à la retraite et formation-action).

3.3.2.1. Evolution de la participation

Globalement, la participation aux cours de la formation continue est très satisfaisante. Cette année, les cours proposés dans la plaquette ont été pris d'assaut, alors que leur nombre correspond à celui de l'année dernière.

Toutefois, nous rappelons que sans une collaboration étroite des cadres de l'ensemble de l'administration, il est difficile, voire impossible, de déterminer si les personnes qui s'inscrivent à des cours sont effectivement les personnes qui en ont l'utilité. De plus, un grand nombre de collaborateurs/trices ne suivent jamais des cours par notre intermédiaire, ce qui ne signifie pas qu'ils/elles n'en aient pas besoin. Les projets liés à la gestion des compétences ont pour objectif de mieux gérer cette adéquation entre les exigences liées à une fonction et les compétences réellement apportées par les collaborateurs/trices. On constate ainsi qu'en 1999, plus de 1300 personnes ont suivi les cours de formation proposés contre moins de 400 en 1991. Actuellement nous enregistrons environ 20% de participation de personnel soit communal, soit paraétatique.



Evolution du nombre de participants.

3.3.2.2. Comportement adopté par le personnel

Avec les changements rapides intervenus dans l'administration cantonale, principalement en matière d'informatisation, la formation continue est

devenu l'outil incontournable pour tout collaborateur/trice travaillant avec un PC. Non seulement les participants découvraient les rudiments de l'informatique, mais ils retournaient sur les bancs d'école et prenaient conscience de l'importance d'une formation permanente d'adultes.

Les cours de bureautique sont devenus un des hauts lieux permettant de propager une culture d'entreprise commune à l'ensemble des services. Tout comme les autres cours, ils favorisent les échanges entre les différentes entités de l'Etat et stimulent la communication entre collaborateurs/trices n'ayant jamais l'occasion de se côtoyer. Peu à peu, avec l'appui de la formation continue, la culture de service public s'intensifie par le dialogue réciproque et une meilleure prise en compte des besoins des usagers. Les cours sont aussi perçus comme un lieu de respiration personnelle permettant à tout un chacun de sortir des structures hiérarchiques.

En développant les moyens de s'inscrire via Intranet, un premier pas a été posé en matière d'interactivité, permettant au site de l'Etat de connaître un écho grandissant. De nouvelles habitudes ont été prises par l'ensemble du personnel (cf. messagerie) et un suivi a été mis en place pour permettre même aux personnes les plus réfractaires de s'adapter à l'environnement Windows. Ayant pris goût à ce mode de fonctionnement, ils sont maintenant nombreux à demander la possibilité de disposer d'outils de formation à distance. La formation continue est aussi un des lieux privilégiés de propagation de nouvelles idées.

Avec le développement de l'offre et la diffusion d'un concept de formation conçu comme un investissement pour l'employeur comme pour l'employé, nombreuses sont les demandes spécifiques émanant d'individus ou de services. Le nombre de conventions individuelles de formation ou autres prises en charge de frais de formation est encourageant, surtout parmi les collaborateurs/trices de moins de 35 ans. Ils/elles viennent spontanément soumettre leurs demandes et sont très motivé(e)s. Le mouvement visant à introduire la formation comme un élément essentiel pour l'ensemble de la carrière professionnelle est lancé.

Peu à peu, les services acceptent également de faire appel à la formation continue pour des projets de développement qui leur sont propres. Cette ouverture marque un changement d'état d'esprit allant dans le sens d'une plus grande transparence et d'une approche partenariale. Les domaines abordés sont très divers, allant d'un cours d'accueil au guichet à un suivi ponctuel d'un groupe dans une situation conflictuelle. En rapprochant la formation des situations de travail elle perd son caractère scolaire pour gagner en dynamisme et en efficacité.

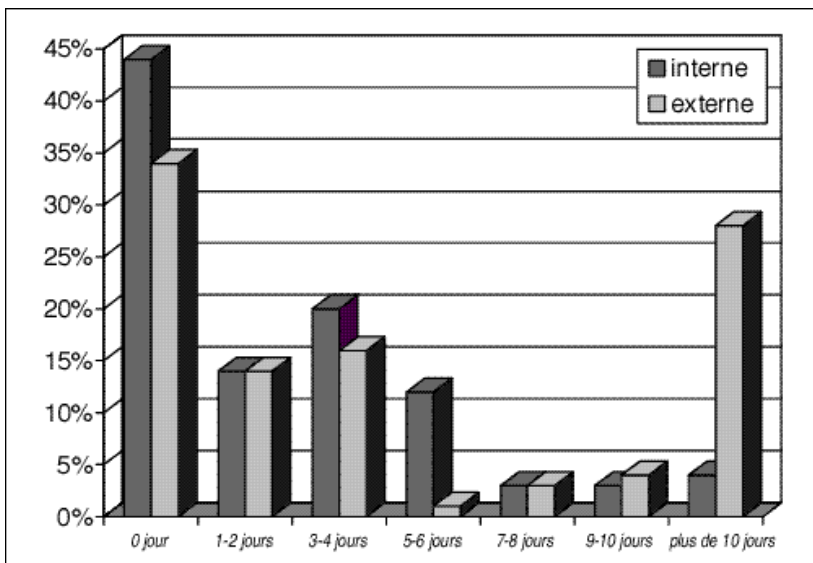
3.3.2.3. Enquête 1997 et 2000

Une enquête effectuée par des étudiants de l'ESCEA en 1997 (actuellement HEG) a permis de dégager quelle perception les collaborateurs/trices avaient de la formation continue et quel usage ils/elles en faisaient. Sur les

300 titulaires de fonctions publiques qui ont été interrogés, 73% ont répondu. Cela représente un taux de réponse très élevé.

Nous avons ainsi pu découvrir que la formation continue répondait aux attentes de 96% des personnes interrogées, que 97% pouvaient faire part de leurs besoins à leur chef et que l'offre était jugée (très) bonne par 81% des collaborateurs/trices.

A partir du graphique ci-après nous avons également pu apprécier l'effort individuel de formation des personnes concernées : en effet, plus d'un quart des personnes interrogées ont répondu avoir suivi plus de dix jours de cours. La formation continue (= «interne») n'est de loin pas le seul fournisseur de formation auquel font appel les collaborateurs/trices de l'Etat.



Nombre de jours de cours suivis en 1996.

Une seconde enquête effectuée auprès des services et offices de l'Etat au printemps 2000 a également permis de s'assurer de l'intérêt pour la formation continue. Les entités de l'administration approuvent la politique de formation à 89%. Parmi les cours les plus appréciés, nous pouvons nommer les cours de bureautique, les cours de gestion et d'administration, les cours pour cadres et les cours de préparation à la retraite.

Le système d'inscription par Intranet satisfait 85% des entités. Ils sont toutefois assez nombreux à demander que des informations supplémentaires figurent sur le site, en particulier plus de détails sur les cours et l'état des inscriptions, ainsi que la possibilité de disposer plus facilement des manuels de cours de bureautique ou d'autres outils d'autoformation interactifs.

Cette enquête permet de constater avec satisfaction que les responsables comprennent de mieux en mieux le rôle que la formation continue peut jouer dans le développement de leur entité. Ils baissent toutefois les bras devant les problèmes de surcharge chronique qui rend le suivi des cours aléatoire.

3.3.3. Perspectives

Dans les années à venir, nous pensons encore améliorer le transfert des savoirs (savoir, savoir être, savoir-faire) afin d'optimiser le retour sur l'investissement, en particulier pour tous les cours du catalogue annuel. Il s'agit de permettre à tous les collaborateurs/trices de profiter au mieux des échanges entre les services tout en perfectionnant leurs aptitudes à fournir un service public de qualité.

En raison du processus de modernisation de l'administration, nous allons également continuer à soutenir les efforts en matière d'information et d'appui. Il s'agit de rapprocher la formation de la place de travail tout en aidant les personnes concernées à se sentir à l'aise dans leur fonction. Pour ce faire, une collaboration étroite devra être maintenue et intensifiée avec les cadres des services. Etant mieux à même d'évaluer les besoins individuels et de prévoir les besoins futurs, ils seront de plus en plus impliqués dans l'élaboration des programmes individuels ou collectifs de formation.

En contrepartie, l'office de la formation continue devra pouvoir garantir la cohérence de l'ensemble des mesures de formation à l'Etat. Cela ne pourra se faire sans une meilleure transmission de l'information de la part des services et la coordination de l'ensemble des cours suivis dans les départements. En effet, différents services possèdent leur propre budget de formation et en font profiter leur personnel sans qu'aucune trace n'apparaisse dans les bases de données des personnes concernées. Une gestion coordonnée des compétences au moyen d'un outil informatique performant rend ces échanges nécessaires.

La réforme de l'apprentissage de commerce avançant à grands pas, nous continuerons ces prochaines années à faire progresser le dossier dans l'intérêt bien compris des apprenants et de l'organisation, en collaborant étroitement avec les instances dirigeantes. La formation interne sera adaptée aux nouveaux besoins, le système de tournus permettant aux apprentis de découvrir la diversité de l'administration cantonale sera promu et un complément communal à notre manuel interne est d'ores et déjà à l'étude.

En matière de bureautique, le défi consiste à permettre à tous les collaborateurs/trices de suivre l'évolution technologique sans heurts tout en développant la prise de responsabilité individuelle. La plupart des personnes nouvellement engagées étant déjà formées aux outils informatiques, nous espérons pouvoir diminuer le nombre de cours de base et offrir une attention accrue aux personnes éprouvant des difficultés spécifiques. De nouveaux cours dans les domaines de l'Intra/Internet seront proposés en coordination avec le service du traitement de l'information.

3.4. Mobilité professionnelle interne

3.4.1. Introduction

La mobilité professionnelle interne s'inscrit dans la nouvelle gestion des ressources humaines à l'Etat de Neuchâtel.

Elle doit d'une part, permettre d'augmenter la satisfaction et la motivation des collaborateurs/trices au sein de l'Etat de Neuchâtel par une meilleure prise en compte de leurs compétences, de leur potentiel, de leurs attentes et d'autre part, améliorer la qualité des prestations offertes à la population neuchâteloise par une meilleure adéquation personne/poste.

Le bureau de la mobilité constitue tout d'abord un lieu de conseil, de discussion et d'évaluation permettant de déterminer les possibilités de changements professionnels internes. Pour le titulaire, cette évolution peut s'effectuer de manière horizontale, en changeant de service, voire de département, ou de manière verticale, en changeant de niveau de responsabilité. Nous rappelons que le bureau de la mobilité est tenu à la confidentialité.

3.4.2. Objectifs

Cette nouvelle prestation poursuit plusieurs objectifs visant soit l'administration en tant qu'institution, les services de cette administration, ou encore les titulaires de fonctions publiques eux-mêmes :

- augmenter la qualité des prestations offertes par l'administration aux administrés ;
- permettre de garder à son service des collaborateurs/trices compétent(e)s en leur offrant de développer leurs compétences ;
- augmenter la satisfaction et la motivation par une meilleure adéquation personne/poste ;
- faciliter le développement personnel et professionnel des collaborateurs/trices ;
- proposer des candidat(e)s correspondant au profil exigé suite à un bilan professionnel réalisé par le bureau de la mobilité professionnelle interne ;
- promouvoir la polyvalence ;
- favoriser le développement personnel et professionnel des collaborateurs/trices ;
- favoriser l'acquisition de nouvelles compétences et répondre à un besoin de formation ;
- faciliter les transferts internes.

3.4.3. Prestations de la mobilité professionnelle interne

Le bureau conseille les titulaires dans le cadre d'un changement d'activité au sein de l'Etat. Il effectue un bilan professionnel avec l'intéressé et le soutient lors de la réalisation de dossiers de candidature.

Le bureau fait ensuite le lien entre ces collaborateurs/trices et les chefs de service qui recherchent du personnel.

En principe, les fonctionnaires de l'Etat à leur poste depuis au moins deux ans, peuvent faire appel à cette structure. Les cas particuliers demeurent par ailleurs réservés (p. ex. : mesures de réorganisation).

En ce qui concerne la mobilité, les fonctionnaires peuvent à certaines conditions recourir aux services du centre de bilan et de validation des acquis (CBVA).

3.4.4. Bilan intermédiaire

Le bureau de la mobilité professionnelle a traité entre novembre 1999 et juin 2000 septante demandes. Il a réalisé vingt changements de poste (quatorze en mobilité horizontale et six en mobilité verticale). Les personnes qui s'adressent au bureau sont âgées de 22 à 61 ans mais la majorité d'entre elles se situe entre 30 et 39 ans. La plupart des personnes rencontrées occupent un poste au sein de l'administration cantonale depuis plus de six ans et 70 % travaillent dans le domaine administratif.

En général, les demandes de transfert des titulaires de fonctions publiques sont motivées par le désir d'acquérir de nouvelles compétences, de travailler à temps partiel, de trouver un poste correspondant à leurs intérêts, ou alors, d'obtenir plus de responsabilités au sein de l'Etat.

Les diverses démarches auprès des cadres de l'administration cantonale ont été bien reçues et le bureau de la mobilité professionnelle a pu compter sur leur soutien lors des divers transferts réalisés.

3.5. Système de gestion de l'information pour les ressources humaines

Le présent chapitre consacré au système d'information pour les ressources humaines recouvre tout le support informatique de la gestion des RH. L'informatique a un rôle de support et de logistique.

En effet, en moins de dix ans, l'informatique a vu son rôle et sa place s'élargir au sein de l'administration cantonale neuchâteloise. D'une utilisation spécifique de quelques utilisateurs (comptabilité, impôt, paiement des salaires), nous avons passé à un emploi généralisé des outils bureautiques et informatiques du marché et mis à disposition de pratiquement tous les collaborateurs/trices de l'Etat.

Le service des ressources humaines a passé du terminal pour la gestion des salaires (Questar 400) à un poste de travail informatique (PC) sur lequel des systèmes et applications internes ont été développés (gestion du recrutement, de la formation continue) avec les outils bureautiques à disposition (Access, Word, ou Excel).

Ce poste de travail informatique a été standardisé par le service du traitement de l'information (STI) en collaboration avec les autres centres

informatiques de l'entité neuchâteloise (villes de Neuchâtel, de La Chaux-de-Fonds et du Locle). Il a été installé dans tous les services de l'Etat entre 1993 et 1995 (près de 2000 postes) et a, depuis, continué d'évoluer. Il est constitué d'un environnement Microsoft (Windows et Office) et d'outils de gestion propres aux services.

L'avènement de ce poste de travail standardisé a pu être possible grâce, notamment, au réseau informatique cantonal (Nœud cantonal neuchâtelois – NCN). Celui-ci relie pratiquement toutes les communes du canton et n'a qu'un point d'entrée pour le monde extérieur. Les applications visibles de ce réseau sont l'émergence d'un Intranet ainsi que la mise à disposition d'une messagerie électronique ou encore l'ouverture au monde Internet.

L'informatique permettra au service des ressources humaines de rationaliser son travail, d'améliorer les flux d'informations, et d'intégrer toutes les tâches sur un seul module lié aux ressources humaines tout en s'intégrant dans une réflexion globale au niveau de l'administration cantonale. En effet le logiciel choisi pour les finances provient de la même firme.

Ces nouveaux outils constituent des instruments indispensables d'une gestion moderne et permettent d'entrer dans le XXI^e siècle avec des systèmes compatibles aux nouvelles technologies notamment celles liées à l'Internet.

En conclusion, l'informatique devra permettre au SRH dans un proche avenir de rationaliser son travail, d'améliorer les flux d'informations (canal unique) et également d'intégrer toutes ses tâches sur une base de données qui sera un module lié aux ressources humaines, tout en s'intégrant dans une logique globale.

Les autres aspects de la gestion des ressources humaines qui sont en cours d'élaboration (compétences, mobilité, appréciation des prestations) seront intégrés dans le système mis en place et surtout mis en relation avec tous les domaines de la gestion des ressources humaines, ce qui devrait permettre d'obtenir une gestion intégrée et prévisionnelle des RH.

4. CONCLUSIONS

L'étude d'efficience du 11 décembre 1989 et les modifications des conditions d'exercice de l'activité publique (attentes des administrés et attentes des titulaires de fonctions publiques) ont conduit le Conseil d'Etat dans la direction d'une réflexion globale en ce qui concerne son personnel.

La mise en œuvre de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines s'est déroulée au niveau des projets selon les étapes prévues par le Conseil d'Etat, avec notamment la mise en place d'outils de gestion comme le système évolutif de description et d'évaluation des fonctions et le système d'information des ressources humaines développé en partenariat avec l'entité neuchâteloise (villes de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds et Le Locle ainsi que l'Université, les homes et les hôpitaux).

Les outils de gestion souhaités par le Conseil d'Etat s'installent et permettent de répondre aux exigences de changements et d'efficacité requis dans le contexte actuel. Il est vrai que la mise en place des projets prévus modifie grandement les habitudes et demande un effort d'assimilation et d'adaptation important. Nous ajoutons que dès le départ, nous savions que le processus serait long, mais nous devons reconnaître que l'étape de description et d'évaluation des fonctions a surpris par sa durée. Les raisons qui ont contribué à cette situation ont été évoquées dans un chapitre précédent.

Ces changements sont plus particulièrement visibles dans la répartition des responsabilités entre le Conseil d'Etat et le Grand Conseil, les secrétaires généraux intermédiaires qui se sont révélés indispensables, les chefs de service pour lesquels les responsabilités de gestion ont augmenté, la formation et le développement des collaborateurs/trices et le service des ressources humaines qui agit comme centre de services à disposition des différentes entités et des collaborateurs/trices en assurant la cohérence et l'équité au niveau de l'application de cette nouvelle politique.

Les différents éléments constitutifs de la nouvelle politique de gestion des ressources humaines se mettent en place progressivement et les titulaires de fonctions publiques apprécient déjà les développements liés à la formation et à la mobilité. Chacune des étapes a été l'objet de discussions avec les associations du personnel. Malheureusement, il n'a pas été possible d'éviter les situations de tension déjà évoquées. L'amélioration des conditions de travail influence incontestablement la qualité des services aux citoyens et le Conseil d'Etat entend bien continuer dans la voie choisie. Les prochaines étapes dans cette perspective en sont donc :

- la mise en œuvre d'un système d'appréciation des prestations des collaborateurs et collaboratrices avec son impact sur une partie des augmentations annuelles de traitement (un comité de pilotage composé des secrétaires généraux et de chefs de service ont pour mandat de réaliser cet objectif). L'appréciation des prestations doit permettre au responsable d'identifier la contribution du titulaire de fonction publique dans le cadre de son activité, d'échanger à propos de la situation professionnel et de mettre en évidence les possibilités d'évolution et de développement du titulaire au sein de l'administration ;
- le développement des outils nécessaires à la gestion prévisionnelle, et notamment la gestion des compétences.

La mise en place d'outils de gestion constitue un objectif important, mais il convient aussi d'améliorer les conditions de travail des titulaires de fonctions publiques. A ce titre, le Conseil d'Etat a aussi prévu de favoriser un aménagement du temps de travail plus flexible. De même que pour répondre aux dispositions fédérales, un concept santé et sécurité au travail a été réalisé en collaboration avec les cantons romands et l'Institut romand de santé au travail de Lausanne.

Le Conseil d'Etat reconnaît la part prise par les membres de la fonction publique aux mesures restrictives de ces dernières années pour améliorer le budget de l'Etat (suppression de l'indexation semestrielle, plafonnement de l'indexation des salaires, suppression de la prise en charge par l'employeur des primes de l'assurance-accidents non professionnels, réduction temporaire des traitements de base) ainsi que les efforts qui ont permis la réalisation des projets mentionnés.

Pour le budget 2001, il propose la création de trente-cinq nouveaux postes afin de donner aux services les moyens d'accomplir, dans des conditions satisfaisantes, les missions qui leur sont dévolues. Il a augmenté la part du budget consacré aux améliorations de traitement et la suppression du plafonnement sera effective. De plus, il entend discuter avec les associations de personnel de la suite à donner à leur demande d'augmentation de 4% du salaire réel. A ce sujet, il a décidé et fait savoir qu'il allait engager des pourparlers avec les associations pour répondre à cette demande et le faire de manière sectorielle. La situation du marché de l'emploi constitue aussi une préoccupation du Conseil d'Etat notamment en ce qui concerne le personnel d'encadrement et certains secteurs comme les professions de la santé et de l'informatique.

Pour terminer, nous rappelons que les étapes de la mise en place des outils de gestion dureront encore quelques années et que, pendant ce temps, nous continuerons, autant que faire se peut, d'améliorer et d'anticiper les besoins et attentes des titulaires de fonctions publiques de l'administration cantonale neuchâteloise pour mieux servir ses administrés.

Pour toutes ces raisons, nous vous remercions de prendre le présent rapport en considération et de classer le postulat du groupe socialiste 95.133, du 27 juin 1995, intitulé «Conséquences de la nouvelle loi sur le statut de la fonction publique», dans la mesure où nous présenterons un nouveau rapport sur l'évolution de la situation à la fin de la prochaine législature.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 5 octobre 2000

Au nom du Conseil d'Etat :

<i>Le président,</i>	<i>Le chancelier,</i>
Th. BÉGUIN	J.-M. REBER

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. INTRODUCTION	1
2. NOUVELLE LOI SUR LE STATUT DE LA FONCTION PUBLIQUE	3
2.1. Origine et bases de la réforme	3
2.2. Modifications	3
2.2.1. Principes de l'égalité des chances entre hommes et femmes	3
2.2.2. Suppression du statut d'auxiliaire au bénéfice d'engage- ments provisoires précédant la nomination	4
2.2.3. Abandon du droit disciplinaire	4
2.2.4. Suppression de la période de fonction de quatre ans	4
2.2.5. Libre choix de domicile en Suisse	5
2.2.6. Abandon de l'allocation de ménage au profit de l'allocation complémentaire pour enfants	5
2.2.7. Passage de dix à quinze jours du nombre de jours de congés payés pour les tâches syndicales ou publiques	5
2.2.8. Avancement à 60 ans de l'âge de la retraite pour les pro- fessions pénibles	5
2.2.9. Partage du congé maternité entre la mère et le père	6
2.2.10. Indemnités	6
2.2.11. Obligations ou droits particuliers propres à différentes fonctions	6
2.3. Conclusion	6
3. NOUVELLE POLITIQUE DE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	7
3.1. Projet de description et d'évaluation des fonctions	7
3.1.1. Introduction	7
3.1.2. Administration centrale	7
3.1.3. Enseignement	16
3.1.4. Coûts de réalisation des projets	18
3.2. Politique de rémunération	19
3.3. Formation	20
3.3.1. Evolution historique	20
3.3.2. Etat de situation	21

	<i>Pages</i>
3.3.3. Perspectives	25
3.4. Mobilité professionnelle interne	26
3.4.1. Introduction	26
3.4.2. Objectifs	26
3.4.3. Prestations de la mobilité professionnelle interne	26
3.4.4. Bilan intermédiaire	27
3.5. Système de gestion de l'information pour les ressources humaines	27
4. CONCLUSIONS	28