

RAPPORT N° 282 19 septembre 2006
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
**sur le postulat N° 278.05 Claire Peiry-Kolly/
Solange Berset concernant la demande d'audit
externe du Service public de l'emploi)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport concernant le postulat Claire Peiry Kolly/Solange Berset relatif à la demande d'audit externe du Service public de l'emploi (SPE).

Dans leur postulat déposé et développé le 16 mars 2005 (BGC p. 333), les députées précitées demandaient une analyse du SPE au moyen d'un audit externe, destiné principalement à vérifier la situation à leur avis préoccupante du Fonds cantonal de l'emploi et à proposer, le cas échéant, les mesures nécessaires.

Dans sa réponse du 23 août 2005, le Conseil d'Etat a proposé que le postulat fût pris en considération et que l'audit fût étendu pour donner suite à une proposition formulée par les députées Peiry-Kolly et Berset dans le développement du postulat, à l'examen du fonctionnement du SPE et à la gestion de ses ressources humaines.

Le Grand Conseil a accepté le postulat le 13 octobre 2005.

L'audit du SPE a été confié par le Conseil d'Etat à la Société Habilis Conseil SA, à Sottens/VD, qui a fait appel, pour l'examen de l'organisation comptable et des coûts de fonctionnement du service à la Fiduciaire Saugy SA, à Lausanne.

S'agissant de l'audit comptable, la Fiduciaire Saugy SA a résumé ses conclusions de la manière suivante:

L'organisation comptable est satisfaisante. Les écarts entre prévisions et chiffres comptables du Fonds cantonal de l'emploi s'expliquent en grande partie par la difficulté d'établir, au mois de mars déjà, une prévision du nombre de chômeurs qui seront en fin de droit l'année suivante.

On peut toutefois mentionner un manque de formalisation des calculs liés au budget du SPE.

Les coûts de fonctionnement du service correspondent à un taux d'utilisation très élevé des budgets mis à disposition du seco, mais cette situation n'a aucune influence sur le budget cantonal. Les charges 2002 à 2004 ne donnent lieu à aucune remarque.

et elle a émis quatre recommandations:

- Finaliser rapidement la formalisation des processus liés à la gestion administrative et financière
- Développer l'intégration des divers programmes informatiques pour éviter les doubles saisies
- Consolider les prévisions financières
- Clarifier la répartition des salaires entre les comptabilités ORP/LMMT/Act et MAMT.

Le Conseil d'Etat constate ainsi qu'aucun grief ne peut être formulé au SPE s'agissant de sa gestion financière. Il a toutefois demandé au SPE de suivre les recommandations de l'expert. Il rappelle par ailleurs que l'ensemble des coûts d'application des mesures cantonales est pris en charge par l'Assurance-chômage. Cela allège d'autant le budget cantonal, mais explique aussi l'utilisation optimale de celui qui est mis à disposition par ledit seco.

Quant à la société Habilis Conseil SA, elle a résumé ainsi son rapport:

Organisation de l'audit

En janvier 2006, Habilis Conseil SA est mandaté pour réaliser un audit du Service public de l'emploi. Il a pour objectif de fournir au Conseil d'Etat une représentation neutre du fonctionnement du service, assortie de recommandations quant aux mesures à prendre pour débloquer la situation.

Les domaines suivants sont audités: organisation générale du service, gestion des ressources humaines, organisation comptable et coûts de fonctionnement du service. Pour ces deux derniers aspects, Habilis Conseil fait appel à la Fiduciaire Saugy SA à Lausanne.

Une séance d'information est organisée à l'intention des cadres du service pour expliquer la démarche le 8 février. Un échantillon représentatif des collaborateurs du service est défini sur une base aléatoire.

Les collaborateurs retenus sont informés de la démarche et convoqués par courrier envoyé au domicile. Tous les autres collaborateurs reçoivent la même information, avec la possibilité de demander à être entendu.

Au total, 54 personnes sont auditionnées: le chef de service, 10 cadres et 43 collaborateurs, dont 19 ont demandé spontanément à être entendues. Les entretiens avec les cadres et les collaborateurs se déroulent de février à avril 2006 dans des locaux discrets à l'Arsenal de Fribourg. Une garantie totale de confidentialité est donnée.

Enfin, huit entretiens sont conduits avec des personnes externes au service (partenaires et fournisseurs).

L'ensemble des constats est détaillé dans le rapport complet. Nous résumons ci-après notre appréciation et nos recommandations.

Notre appréciation

Les performances du service répondent aux exigences du seco: elles sont identiques, voire meilleures que la moyenne des autres cantons. Vu de l'extérieur, le service fonctionne à satisfaction.

Son organigramme est globalement bien adapté aux exigences du métier.

Les outils de travail sont adéquats, les procédures de travail bien définies. L'intranet du service est riche en informations et constitue un véritable outil de travail.

Des cahiers des charges existent pour la majorité des fonctions. Une évaluation périodique des collaborateurs et cadres est réalisée chaque année. La formation est largement encouragée et soutenue.

Le SPE se caractérise par des services centraux situés à Pérolles 24 (direction, services généraux, sections juridique, marché du travail, ressources humaines) et trois ORP répartis dans le canton, et présents sur 7 sites. Aujourd'hui, les sections et ORP, prises séparément, fonctionnent à satisfaction.

Et pourtant, le taux d'absentéisme est très élevé, une part importante des personnes rencontrées sont très

inquiètes d'avoir à parler, redoutant des représailles de la part du chef de service. Lors des entretiens des émotions très fortes sont exprimées par la moitié des collaborateurs: colère, angoisse, désarroi. La façon dont sont gérées les ressources humaines dans le service est largement critiquée.

On constate toutefois une différence sensible entre la situation à Pérolles 24 et les ORP.

Dans l'environnement direct du chef de service, les choses se passent plutôt bien. On est renseigné, on peut discuter. Les cadres sont motivés et l'autonomie accordée dans les sections est appréciée. Seule l'Inspection du travail peine à trouver sa place dans la section du Marché du travail.

Par contre, les ORP se sentent contrôlés, plus surveillés que soutenus par Pérolles 24. La centralisation du pouvoir de décision est forte, la délégation rare. Le personnel se sent peu ou pas écouté. Les décisions sont prises sans véritable consultation.

Les décisions prises concernant le personnel sont souvent abruptes, pas expliquées et le coût humain de la gestion du service est très élevé.

Origine des difficultés du service

Il faut replacer les événements dans une perspective historique pour comprendre la situation actuelle.

En 1998 au moment de la création de l'OPEM, on parle d'un vrai «fouitoir» dans les ORP: autonomie excessive, pratiques différentes dans les prestations, comptabilités pas à jour. M. Genilloud est engagé à la tête de l'OPEM pour «mettre de l'ordre». Ce qu'il fait, avec une main de fer et une forte centralisation du pouvoir.

En 2003, les indicateurs de performances des ORP répondent globalement aux exigences du seco. L'organisation mise en place est adaptée aux besoins, avec ses procédures, ses cahiers des charges, ses rôles redistribués. Une main de fer était nécessaire.

Comme pour toute restructuration, cela ne s'est pas passé sans douleurs ni grincements de dents, mais c'est souvent le prix à payer dans de telles circonstances.

A ce moment, alors que les collaborateurs sont prêts à payer de leur personne, et à participer au développement du service, le chef de service maintient la pression, renforce les mesures de contrôles, n'explique toujours pas ou mal ses décisions. Les collaborateurs se sentent comme des pions sur un échiquier. L'absentéisme explose. C'est l'époque des lettres anonymes, des questions de députés au Grand Conseil.

La situation n'a pas changé depuis. L'absentéisme est toujours important.

Nos recommandations

Il est temps aujourd'hui de changer de style de direction. Il faut passer d'une gestion de crise à une gestion classique et mobiliser, impliquer les collaborateurs dans des projets, partager les préoccupations d'autres services, faire confiance.

M. Genilloud doit ainsi changer sa façon de piloter le service ou s'en aller. Un coaching par une personne

externe au service faciliterait grandement cette mutation et pourrait rassurer les collaborateurs sur l'après-audit.

Mais cela ne sera pas facile pour M. Genilloud: son image dans le service comme auprès de partenaires étant très marquée, il faudra des changements rapidement perceptibles par les collaborateurs, cadres, collègues et partenaires externes pour que le climat se calme et que les rumeurs se taisent.

Nous insistons sur le fait que M. Genilloud n'a nullement démerité: il faut des qualités exceptionnelles pour redresser des situations pareillement difficiles.

Nous recommandons par ailleurs de:

- *Développer la communication interne et la présence de collaborateurs de Pérolles 24 dans le terrain*
- *Promouvoir une véritable culture de service à Pérolles 24*
- *Se préoccuper de la qualité des prestations fournies*
- *Créer une section de l'Inspection du travail*
- *Améliorer le service RH du SPE*
- *Promouvoir une meilleure collaboration avec les partenaires*
- *Remettre sur le métier le rapport final des travaux de la commission de coordination interinstitutionnelle.*

Dès lors qu'il a confié un mandat à un expert, le Conseil d'Etat prend acte de ses appréciations et a mis – ou va mettre – en œuvre les diverses mesures proposées. Il le fera avec l'accompagnement, durant six mois, du même expert. Il charge la Direction de l'économie et de l'emploi de suivre ces travaux et de lui faire rapport au terme de ce délai.

Dans l'ensemble, le Conseil d'Etat relève que l'organisation, les processus et les résultats du SPE sont considérés comme satisfaisants. Il retient le fait que le rapport d'audit met l'accent sur les mérites du chef de service, chargé à l'époque de remettre de l'ordre dans ledit service, mais qu'il insiste aussi sur la nécessité d'assouplir le style de direction, d'améliorer la communication interne et de mieux gérer les ressources humaines, de même que les relations avec les partenaires. Il est aussi conscient du fait que la lutte contre les effets du chômage ne peut souffrir d'aucun laxisme. Il veillera donc à ce que, tout en maintenant une certaine fermeté, la direction du service, qui doit sortir progressivement d'une gestion de crise, s'exerce davantage par le dialogue et par la motivation que par la contrainte. Il compte sur le suivi de l'accompagnateur, mais aussi sur la bonne volonté du chef de service, des autres cadres et du personnel pour atteindre ces objectifs.

En définitive, le Conseil d'Etat, tout en prenant note du fait que, selon le résultat de cet audit, le SPE fonctionne normalement tant sur le plan financier qu'organisationnel, admet qu'il y a lieu d'assouplir le style de direction et de créer des conditions favorables à une meilleure motivation. Tout en maintenant sa confiance à l'égard du chef de service, des autres cadres et du personnel, le Conseil d'Etat charge la Direction de l'économie et de l'emploi de veiller à ce que les mesures proposées par l'auditeur soient mises en œuvre dans les meilleurs délais

et de faire le point de la situation au terme du semestre prévu à cet effet.

Sur la base de ces considérations, nous vous invitons à prendre acte de ce rapport qui reprend in extenso les conclusions de l'auditeur.

19. September 2006

**BERICHT Nr. 282
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Postulat Nr. 278.05 Claire Peiry-Kolly/
Solange Berset über die Forderung eines externen
Audits des Amts für den Arbeitsmarkt**

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zum Postulat Claire Peiry Kolly/Solange Berset über die Forderung eines externen Audits des Amts für den Arbeitsmarkt (SPE).

Mit dem am 16. März 2005 eingereichten und begründeten Postulat (TGR S. 333) verlangten die genannten Grossrätinnen, dass das SPE einem externen Audit unterzogen wird, mit dem insbesondere die ihrer Meinung nach besorgniserregende Situation des kantonalen Beschäftigungsfonds überprüft wird und gegebenenfalls geeignete Massnahmen vorgeschlagen werden.

In seiner Antwort vom 23. August 2005 beantragte der Staatsrat, das Postulat erheblich zu erklären und das von den Grossrätinnen Peiry-Kolly und Berset in ihrem Postulat verlangte Audit durchzuführen und auf die Funktionsweise des SPE und dessen Personalverwaltung auszuweihen.

Der Grosse Rat hat das Postulat am 13. Oktober 2005 angenommen.

Der Staatsrat hat die Firma Habilis Conseil SA, in Sotens/VD, mit dem Audit des SPE beauftragt. Für die Prüfung der Organisation der Buchhaltung und der Verwaltungskosten hat die Firma die Dienste der Treuhandgesellschaft Saugy SA in Lausanne in Anspruch genommen.

Bezüglich des Buchhaltungsaudits fasst die Saugy SA ihre Schlüsse wie folgt zusammen:

Die Organisation der Buchhaltung ist zufriedenstellend. Der Unterschied zwischen den budgetierten und effektiven Buchhaltungszahlen des Beschäftigungsfonds lässt sich grösstenteils dadurch erklären, dass es schwierig ist, bereits im März die Zahl der Aussteuerungen im folgenden Jahr einzuschätzen.

Zur Budgetberechnung des SPE ist jedoch zu erwähnen, dass sie zu wenig formal geregelt ist.

Bei den Verwaltungskosten nutzt das Amt einen sehr hohen Anteil des vom seco zur Verfügung gestellten Budgets. Dies hat jedoch keinerlei Einfluss auf das Budget des Kantons. Die Ausgaben für 2002 bis 2004 geben keinen Anlass zu Bemerkungen.

Die Treuhandgesellschaft hat folgende vier Empfehlungen abgegeben:

- Möglichst rasch die Formalisierung der Verwaltungs- und Finanzverfahren abschliessen
- Die Integration der verschiedenen Informatikprogramme vorantreiben, um doppelte Erfassungen zu vermeiden

- Die Finanzprognosen konsolidieren
- Die Aufteilung der Löhne auf die RAV/LAM/KAST- und MAMT-Buchhaltungen klären.

Der Staatsrat stellt fest, dass dem SPE keine Vorwürfe bezüglich seiner Buchhaltung gemacht werden können. Er hat das SPE jedoch gebeten, die Empfehlungen der Experten zu befolgen. Er weist im Übrigen darauf hin, dass die gesamten Verwaltungskosten der kantonalen Massnahmen über die Arbeitslosenversicherung finanziert werden. Dies bedeutet eine entsprechende Erleichterung der Kantonsfinanzen, erklärt aber auch den optimierten Einsatz der vom seco zur Verfügung gestellten Mittel.

Die Firma Habilis Conseil SA hat ihren Auditbericht wie folgt zusammengefasst:

Durchführung des Audits

Im Januar 2006 wurde Habilis Conseil SA mit dem Audit des Amts für den Arbeitsmarkt beauftragt. Das Audit soll dem Staatsrat eine neutrale Einschätzung der Funktionsweise des Amts liefern und Massnahmen empfehlen, die es erlauben, die Situation zu deblockieren.

Die folgenden Bereiche wurden einem Audit unterzogen: die allgemeine Organisation des Amts, die Personalverwaltung, die Organisation der Buchhaltung und die Verwaltungskosten des Amts. Für die beiden letzten Aspekte hat Habilis Conseil die Treuhandgesellschaft Saugy SA in Lausanne in Auftrag genommen.

Eine Informationssitzung für die leitenden Angestellten des Amts wurde am 8. Februar durchgeführt, um ihnen das Vorgehen zu erklären. Vom Personal wurde eine repräsentative Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Die gewählten Mitarbeitenden wurden per Brief an ihre Wohnadresse über ihre Auswahl informiert und zu einem Termin eingeladen. Alle anderen Mitarbeitenden erhielten die gleiche Information mit dem Hinweis, dass sie ein Gespräch verlangen können.

Insgesamt 54 Personen wurden angehört: Der Dienstchef, 10 leitende Angestellte und 43 Mitarbeitende, von denen 19 spontan um ein Gespräch gebeten haben. Die Gespräche mit den leitenden Angestellten und den Mitarbeitenden erfolgten von Februar bis April 2006 in den neutralen Räumlichkeiten des Zeughauses in Freiburg unter Garantie der vollen Vertraulichkeit.

Acht weitere Gespräche wurden mit Personen ausserhalb des Amts (Partner und Leistungsanbieter) geführt.

Die gesamten Feststellungen sind im kompletten Bericht detailliert dargelegt. Im Folgenden fassen wir unsere Einschätzungen und Empfehlungen zusammen.

Unsere Einschätzungen

Die Leistungen des Amts entsprechen den Anforderungen des seco: Sie entsprechen oder liegen über dem Durchschnitt der anderen Kantone. Von aussen gesehen funktioniert das Amt zur Zufriedenheit.

Sein Organigramm ist grundsätzlich gut zur Erfüllung seines Leistungsauftrags geeignet.

Die Arbeitsinstrumente sind angemessen, die Arbeitsabläufe gut definiert. Das Intranet des Amtes ist reich an Informationen und stellt ein echtes Arbeitsinstrument dar.

Für die meisten Funktionen existieren Pflichtenhefte. Alljährlich wird eine Evaluation der Mitarbeitenden und leitenden Angestellten vorgenommen. Die Weiterbildung wird stark gefördert und unterstützt.

Das SPE setzt sich aus zentralen Diensten im Pérolles 24 (Direktion, Stabsdienste, Rechtsdienst, Arbeitsmarkt und Personaldienst) und aus drei RAV zusammen, die auf sieben Standorte im Kanton verteilt sind. Heute funktionieren die Abteilungen und RAV für sich allein genommen zur Zufriedenheit.

Dennoch ist die Absenzzrate hoch und ein grosser Teil der angehörten Personen ist sehr besorgt, sich äussern zu müssen, und befürchtet Repressalien des Dienstchefs. Bei den Gesprächen bringt die Hälfte der Mitarbeitenden starke Emotionen zum Ausdruck: Ärger, Angst, Bestürzung. Die Art und Weise der Personalführung im Amt wird stark kritisiert.

Zwischen der Lage im Pérolles 24 und in den RAV ist jedoch ein deutlicher Unterschied spürbar.

Im direkten Umfeld des Dienstchefs gehen die Dinge eher gut. Man ist informiert und kann diskutieren. Die leitenden Angestellten sind motiviert und die den Abteilungen verliehene Autonomie wird geschätzt. Einzig das Arbeitsinspektorat hat Mühe, sich in die Abteilung Arbeitsmarkt einzugliedern.

Die RAV dagegen fühlen sich kontrolliert und von Pérolles 24 vielmehr überwacht als unterstützt. Die Entscheidungskompetenzen sind stark zentralisiert, es wird wenig delegiert. Das Personal hat das Gefühl, dass ihm wenig oder gar kein Gehör geschenkt wird. Entscheidungen werden ohne echte Anhörung der Betroffenen gefällt.

Die Entscheidungen im Zusammenhang mit dem Personal sind oft abrupt und werden nicht erklärt. Die menschlichen Kosten dieses Führungsstils sind sehr hoch.

Ursprung der Schwierigkeiten des Amtes

Um die heutige Situation zu verstehen, muss der Hergang der Ereignisse betrachtet werden.

1998, als das Amt für den Arbeitsmarkt (OPEM) geschaffen wurde, sprach man von unhaltbaren Zuständen in den RAV: zu grosse Autonomie, unterschiedliche Praxis bei der Gewährung von Leistungen, rückständige Buchhaltung. Herr Genilloud wird als Dienstchef des OPEM angestellt, um «Ordnung zu schaffen». Diese Aufgabe nimmt er mit eiserner Hand und starker Machtzentralisierung wahr.

2003 entsprechen die Leistungsindikatoren der RAV generell den Anforderungen des seco. Die neue Organisation des Amtes entspricht den Bedürfnissen, die Pflichtenhefte und die Rollen sind neu verteilt. Um dies zu erreichen, war eine eiserne Hand nötig.

Wie jede Umstrukturierung geht auch diese nicht ganz schmerzlos und nicht ohne jegliches Zähneknir-

schen über die Bühne. Doch dies ist oft der Preis, der unter solchen Umständen gezahlt werden muss.

Zu diesem Zeitpunkt, als die Mitarbeitenden bereit sind, sich voll und ganz einzusetzen und an der Weiterentwicklung des Amtes mitzuarbeiten, hält der Dienstchef den Druck aufrecht, verstärkt die Kontrollmassnahmen und erklärt weiterhin nicht oder nur schlecht seine Entscheidungen. Die Mitarbeitenden fühlen sich herumgestossen wie Schachfiguren. Die Absenzen explodieren. Dies ist die Zeit der anonymen Briefe und der Anfragen der Grossräte.

Die Situation hat sich seither nicht gebessert. Die Absenzzrate ist immer noch hoch.

Unsere Empfehlungen

Es ist an der Zeit, den Führungsstil zu wechseln. Es gilt, vom Krisenmanagement zu einem normalen Management zu wechseln, das die Mitarbeitenden mobilisiert und sie in Projekte einbezieht, das aber auch die Sorgen der anderen Dienststellen teilt und Vertrauen schenkt.

Herr Genilloud muss die Art und Weise seiner Amtsführung ändern oder sich verabschieden. Ein Coaching durch eine aussen stehende Person würde diesen Wandel deutlich erleichtern und könnte die Mitarbeitenden in Bezug auf die Zeit nach dem Audit beruhigen.

Für Herrn Genilloud wird dies jedoch nicht einfach sein: Sein Image innerhalb des Amtes und gegenüber den Partnern ist stark geprägt. Es sind rasche und für die Mitarbeitenden, leitenden Angestellten, Kollegen und externen Partner spürbare Änderungen nötig, damit sich das Klima beruhigt und die Gerüchte verebben.

Wir möchten jedoch klarstellen, dass Herrn Genilloud keine Vorwürfe gemacht werden können: Es braucht aussergewöhnliche Qualitäten, um eine derart schwierige Situation in Ordnung zu bringen.

Wir empfehlen im Übrigen Folgendes:

- Die interne Kommunikation ausbauen und die Präsenz der Mitarbeitenden von Pérolles 24 in den RAV verstärken
- Eine echte Dienstleistungskultur im Pérolles 24 fördern
- Sich um die Qualität der Dienstleistungen bemühen
- Für das Arbeitsinspektorat eine eigene Abteilung schaffen
- Den Personaldienst des SPE verbessern
- Eine bessere Zusammenarbeit mit den Partnern anstreben
- Den Schlussbericht über die Arbeit der Koordinationskommission für die interinstitutionelle Zusammenarbeit neu aufsetzen.

Der Staatsrat nimmt die Einschätzungen des beigezogenen Experten zur Kenntnis und hat – bzw. wird – die vorgeschlagenen Massnahmen umsetzen. Er wird dies unter sechsmonatiger Begleitung durch denselben Experten tun. Er beauftragt die Volkswirtschaftsdirektion, diese Arbeiten zu überwachen und ihm am Ende dieser Frist Bericht zu erstatten.

Der Staatsrat stellt insgesamt fest, dass die Organisation, die Arbeitsabläufe und die Resultate des SPE zufriedenstellend sind. Er nimmt zur Kenntnis, dass der Auditbericht auf den Verdienst des Dienstchefs hinweist, der seinerzeit beauftragt wurde, in der Dienststelle Ordnung zu schaffen, aber auch darauf pocht, dass der Führungsstil gelockert, die interne Kommunikation verbessert, das Personal besser verwaltet und das Verhältnis zu den Partnern besser gepflegt wird. Er ist sich bewusst, dass die Bekämpfung der Auswirkungen der Arbeitslosigkeit keinen Laxismus duldet. Er wird deshalb dafür sorgen, dass unter Beibehaltung einer gewissen Festigkeit die Amtsführung vermehrt auf Dialog und Motivation als auf Druck setzt und sich schrittweise vom Krisenmanagement verabschiedet. Er zählt auf die Begleitung des Coachs, aber auch auf die Einsatzbereitschaft des Dienstchefs, der anderen leitenden Angestellten und des Personals, um diese Ziele zu erreichen.

Zusammenfassend nimmt der Staatsrat zur Kenntnis, dass gemäss den Ergebnissen des Audits das SPE auf finanzieller und organisatorischer Ebene normal funktioniert, ist aber auch damit einverstanden, dass der Führungsstil gelockert und die Grundlage für eine bessere Motivation geschaffen werden muss. Der Staatsrat setzt sein Vertrauen weiterhin in den Dienstchef, die anderen leitenden Angestellten und das Personal; er beauftragt die Volkswirtschaftsdirektion, dafür zu sorgen, dass die vom Auditor vorgeschlagenen Massnahmen innert nützlicher Frist umgesetzt werden und am Ende des dafür vorgesehenen Halbjahres Bericht über die Lage erstattet wird.

Gestützt auf diese Erwägungen beantragen wir Ihnen, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen, der die vollständigen Schlüsse des Auditors wiedergibt.
