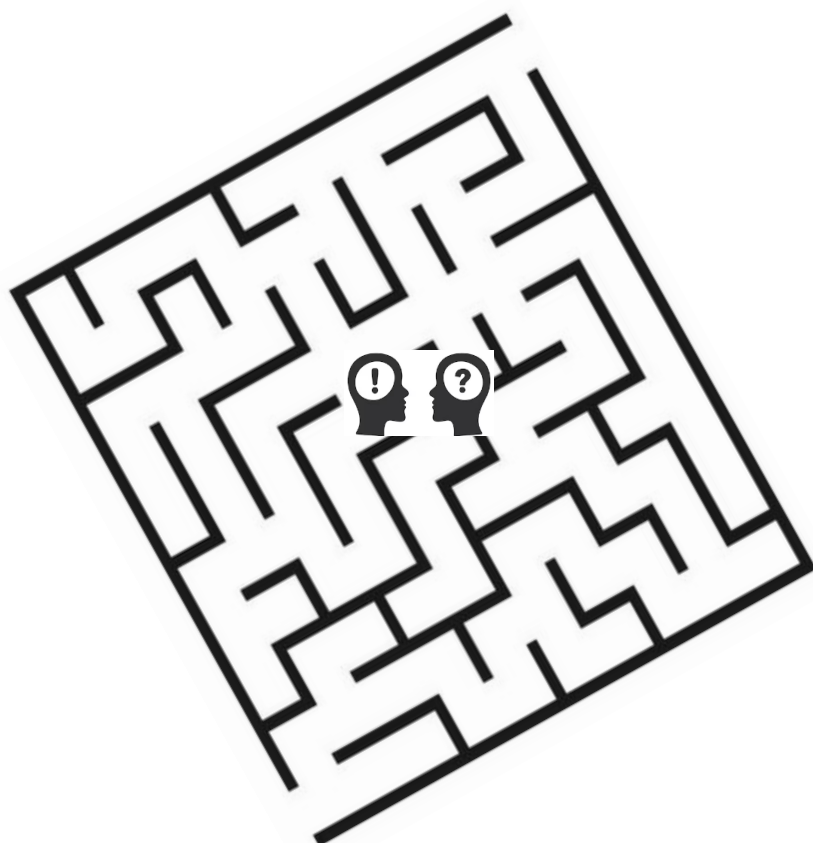


Appui aux services cantonaux souhaitant mettre un terme aux rapports de travail

Synthèse du rapport d'audit

Développer le courage managérial,
actualiser les pratiques et mettre en œuvre
les relais départementaux



Rapport n°86

Octobre 2024

Le rapport d'audit complet ainsi qu'une capsule vidéo sont librement accessibles sur le site de la Cour des comptes du canton de Vaud : www.cdc-vd.ch.

Vous trouverez également sur ce site des informations générales sur les attributions, le fonctionnement et le champ de contrôle de la Cour des comptes.



Pourquoi un audit sur la résiliation des rapports de travail par les services de l'ACV ?

L'Etat de Vaud est le plus grand employeur du canton. En 2022, la masse salariale de l'Administration cantonale vaudoise¹ (ACV) s'est élevée à 2,65 milliards et son personnel régulier a représenté plus de 25'000 contrats de travail. La performance de la gestion des ressources humaines (RH) contribue à la qualité des prestations fournies aux usagers.

La mise en œuvre de la politique RH du Conseil d'Etat incombe en premier lieu à la Direction générale des ressources humaines (DGRH). La DGRH déploie son action en coordination avec les fonctions RH des services et départements. Elle a notamment pour mission légale d'émettre les directives nécessaires à l'application de la Loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers-VD) et veiller à l'égalité de traitement.

Pour répondre aux situations d'inadéquation entre les prestations fournies par un-e collaborateur-trice et les attentes de l'employeur, les stratégies RH successives du Conseil d'Etat mettent l'accent sur des mesures de développement ainsi que des mesures d'ordre préventif : p.ex. le développement des compétences d'encadrement, la réalisation régulière des entretiens d'appréciation, la réinsertion et la mobilité professionnelles. Toutefois, en dernier recours, la résiliation des rapports de travail par l'employeur reste une option possible, permettant d'éviter l'enlisement de situations conflictuelles coûteuses et de repourvoir adéquatement le poste libéré.

La Cour s'est ainsi intéressée aux résiliations initiées par l'employeur, par le biais du licenciement ordinaire ou de l'alternative possible d'une convention de départ (art. 59 LPers-VD), ainsi que du licenciement immédiat (art. 61). Voulu à l'origine comme un moyen favorisant la flexibilité, avec l'abandon du système de la nomination des fonctionnaires, le cadre légal instauré par la LPers-VD depuis 2003 impose néanmoins de lourdes contraintes en cas de licenciement ordinaire. Celui-ci doit être précédé d'un avertissement par écrit et tous deux peuvent être contestés au Tribunal de prud'hommes de l'administration cantonale (TRIPAC).

Ces contraintes peuvent engendrer des réticences, de la part des services de l'ACV, à envisager des licenciements ordinaires. Les situations d'immobilisme qui en résultent sont dommageables pour toutes les parties, tant du côté de l'employeur qu'au sein du personnel : le maintien en poste de personnes dont les prestations ne correspondent pas aux attentes porte préjudice à la bonne marche de l'administration, ainsi qu'au fonctionnement et à la motivation des équipes en place. La difficulté à résilier de manière ordinaire engendre par ailleurs un risque de recours accru soit à la convention de départ négociée d'un commun accord, soit au licenciement immédiat pour justes motifs.

¹ L'Etat de Vaud inclut l'ACV et le CHUV

En écartant les licenciements pendant le temps d'essai ainsi que les dossiers d'apprenti·e·s, le nombre de licenciements intervenus sur les trois années 2020-2021-2022 se limite à une cinquantaine, dont seuls 20% sont des licenciements ordinaires (9 cas), 80% étant des licenciements immédiats pour justes motifs (38 cas). Sur la même période, une centaine de conventions de départ ont été conclues. Deux licenciements pour suppression de poste font figure d'exceptions.

La Cour a donc souhaité vérifier si les services bénéficient d'un soutien efficace lorsqu'ils s'acheminent vers une résiliation des rapports de travail. L'audit a visé à répondre à la question suivante :

La DGRH fournit-elle un soutien performant aux services de l'ACV souhaitant mettre un terme aux rapports de travail ?

L'audit a examiné le cadre mis en place par la DGRH à l'intention des services (formations, guides et modèles, etc.), le soutien apporté aux services lorsque ceux-ci souhaitent initier une résiliation, ainsi que la pratique effective des services pour mettre un terme aux rapports de travail. Dans le cadre de cet audit, un sondage a été réalisé auprès des responsables hiérarchiques et des fonctions RH des services. En outre, l'audit a analysé 55 dossiers du personnel, tenus par les services de l'ACV, pour lesquels une résiliation est intervenue.



Les acteurs

Au quotidien, la gestion des RH incombe aux services de l'ACV (ce terme désigne également les directions générales), qui sont les « autorités d'engagement ». Chaque service (sauf exceptions) dispose d'un·e ou plusieurs collaborateur·trice·s assumant une fonction RH. La responsabilité de résilier un contrat de travail revient à la ligne hiérarchique des services (ou au Conseil d'Etat selon le niveau de la fonction).

La LPers-VD prévoit que la DGRH « peut s'appuyer sur des répondants au niveau des départements ou des services » (art. 8 al. 2). Les sept départements ainsi que l'OJV disposent chacun d'un·e responsable RH (RRH) départemental·e, qui incarne un relais important dans la coordination entre la DGRH et les services. Le déploiement de la stratégie RH 2023-2027 présentée récemment s'appuie notamment sur les RRH départementaux·ales.

Tout comme la DGRH, la Direction générale des affaires institutionnelles et des communes (DGAIC) fournit des prestations transversales au bénéfice de l'ensemble de l'ACV. Ses prestations incluent la représentation de l'Etat en justice, y compris en matière de contentieux du personnel de l'Etat (procédures au TRIPAC). L'appui qu'elle fournit aux services a été inclus dans le périmètre d'audit.



Les principaux constats

1. Les formations et outils mis à disposition par la DGRH

Des efforts sont nécessaires pour développer le courage managérial et documenter les problèmes

Tant pour prévenir la dégradation des rapports de travail lorsque c'est encore possible, que pour engager des démarches de résiliation en dernier recours, le courage managérial est essentiel. Afin de gérer ces situations au mieux, plusieurs formations sont à disposition des responsables hiérarchiques. Dans le cadre du sondage réalisé par la Cour, seuls 35% des répondants estiment que ces formations sont adéquates et suffisantes. Dans leurs commentaires, les répondants expriment le besoin de formations ciblées, courtes et pragmatiques (sous forme d'études de cas et d'échanges d'expériences).

Les formations destinées spécifiquement à la fonction RH n'abordent pas leur rôle en tant que soutien au management pour la gestion des situations conflictuelles.

Dans l'échantillon de dossiers analysés par la Cour, les problèmes apparaissent peu documentés. Des comptes rendus d'entretiens de cadrage sont rares, bien que la plupart des services affirment tenir ce genre d'entretiens. Près de 90% des notes cochées dans les formulaires d'entretiens d'appréciation indiquent des exigences pleinement satisfaites. Lorsqu'il faut se résoudre à émettre un avertissement voire un licenciement, l'absence de traces écrites des problèmes rencontrés affaiblit la position de l'employeur.

La documentation mise à disposition par la DGRH est parfois sommaire

La base documentaire GED-Fonction RH, tenue à jour par la DGRH, donne accès en ligne à tous les documents utiles à la gestion RH (directives, avis de droit, modèles, guides etc.). Selon le sondage effectué auprès des services, les personnes occupant une fonction RH sont en général satisfaites de cette base documentaire.

Certains guides et modèles sont toutefois relativement sommaires en ce qui concerne l'application du droit d'être entendu, ainsi qu'en matière de protection sociale. Il en résulte des risques de contestation, de perte de protection sociale suite à la résiliation des rapports de travail, ainsi que de non-respect du devoir d'information de l'employeur. Les voies de droit mériteraient d'être indiquées de manière plus complète. Enfin, d'autres démarches accompagnant le processus de fin des rapports de travail (p.ex. certificat de travail) pourraient également y être traitées.

2. La contribution des autres acteurs transversaux

Les missions de la DGAIC comportent des redondances avec celles de la DGRH, suscitant des doutes auprès des services

En matière de contentieux du personnel et de représentation de l'Etat employeur au TRIPAC, la répartition des activités entre les équipes juridiques de la DGRH et de la DGAIC s'est construite au fil

du temps, en fonction de leurs missions et disponibilités respectives (notamment la DGRH pour la politique salariale, la DGAIC pour la fin des rapports de travail).

En amont des litiges aboutissant au TRIPAC, p.ex. pour bénéficier de conseils lorsqu'ils envisagent d'émettre un avertissement ou de notifier une résiliation, les services ont la possibilité de solliciter les conseils de la DGRH et/ou de la DGAIC, voire de «triangler». En ce qui concerne le soutien juridique fourni à leur demande par la DGRH, les services sont très satisfaits. La disponibilité de la DGAIC pour apporter un conseil juridique est appréciée également.

La présence à choix de deux instances de conseil juridique, à disposition des services, comporte un risque de divergences d'avis et de pratiques. Alors que la DGRH vise à assurer l'harmonisation des pratiques, la DGAIC vise à prévenir la judiciarisation des litiges individuels. Les services perçoivent ces différences et relèvent par ailleurs que la répartition des rôles et responsabilités, entre la DGRH et la DGAIC, n'est pas claire pour eux.

Les responsables RH des départements sont peu impliqués

Les cahiers des charges des RRH départementaux-ales comportent comme dénominateur commun une mission de coordination, conseil et soutien auprès des services de leur département, dans lequel ils-elles exercent une fonction transversale. Les RRH sont toutefois soumis-es hiérarchiquement au secrétariat général de leur département. Leur fonction de relais entre la DGRH et le terrain est exercée diversement. La DGRH n'est pas légitimée à les mobiliser de manière contraignante pour harmoniser les pratiques au sein de l'ACV.

Le sondage révèle que les services perçoivent peu d'incitatifs à effectuer les entretiens d'appréciation (ou autres formes de feed-back), ce qui est corroboré par l'analyse des dossiers. Les services estiment par ailleurs recevoir peu de soutien dans la recherche des possibilités de transferts au sein de l'Etat et manquer d'appui en matière de gestion des dossiers électroniques du personnel. L'analyse des dossiers confirme que l'enregistrement des pièces varie d'un service à l'autre. Un recours plus important aux RRH des départements permettrait de répondre à ces divers besoins, tout en contribuant à l'harmonisation des pratiques.

3. Les conventions de départ

*Les conventions de départ sont un outil indispensable,
mais la pratique doit être mieux encadrée et actualisée*

Lorsque l'ACV souhaite résilier des rapports de travail, elle recourt dix fois plus souvent à la convention de départ négociée d'un commun accord, qu'au licenciement ordinaire. Sur les 99 conventions de départ conclues sur les années 2020 à 2022, la Cour en a analysé un échantillon de 37. Parmi celles-ci, 17 conventions ne comportent aucune indemnité de départ, 20 comportent une indemnité correspondant en moyenne à 2,6 mois de salaire. Les conventions de départ servent toutefois également les intérêts de l'Etat employeur. Elles permettent par exemple de libérer et repourvoir un poste sans délai ou de résilier pendant une période d'incapacité.

Sachant qu'une procédure de licenciement peut durer de nombreux mois, qu'une contestation auprès du TRIPAC peut engendrer une longue procédure avec frais d'avocats et que les situations délétères

occasionnent de la surcharge pour les collègues en place, la convention apparaît comme une solution raisonnable, le plus souvent «gagnant-gagnant».

Pour valider les conventions de départ des collaborateur·trice·s que lui soumettent les services, la DGRH prend en compte divers critères : les parts respectives de responsabilité dans la résiliation des rapports de travail, l'ancienneté, l'âge, l'éventuelle incapacité de travail. Ces critères devraient être formalisés afin de garantir une égalité de traitement au sein de l'ACV.

Quant aux conventions de départ des chef·fe·s de service, elles répondent à des conditions arrêtées par le Conseil d'Etat en 2003. Selon ces conditions, l'indemnité de départ peut atteindre au maximum 14,4 mois, à laquelle peut s'ajouter la libération de travailler pendant le délai de congé de 6 mois. Au vu des évolutions survenues ces 20 dernières années, notamment les modifications du Code des obligations issues de l'initiative Minder (CO art. 735b, 735c : pas d'indemnité de départ, délai de résiliation d'un an maximum), un réexamen de l'adéquation de ces conditions paraît judicieux.

4. La vision et le suivi par la DGRH

*La DGRH n'a pas une vision complète sur les conventions de départ,
ni sur les retours en emploi*

Selon sa propre directive, la DGRH doit valider toutes les conventions de départ (hors chef·fe·s de service et fonctions dirigeantes ou exposées), mais il y a des entorses à ce principe (sur l'échantillon analysé par la Cour, 20% des conventions n'ont pas été visées par la DGRH). La DGRH n'a donc pas une connaissance exhaustive des conventions de départ. En outre, les négociations menées par la DGAIC, dans le cadre de procédures au TRIPAC, peuvent échapper à sa connaissance. Ceci engendre à nouveau un risque d'inégalité de traitement au sein de l'ACV.

Les retours en emploi auprès de l'Etat peuvent donner lieu à un remboursement de l'indemnité versée s'ils surviennent dans les mois qui suivent la conclusion d'une convention de départ. Or ils ne sont surveillés ni par la DGRH, ni par les autorités d'engagement (services). Leur annonce repose sur la confiance.

Les indicateurs RH sont encore peu développés

Les indicateurs sont un moyen d'objectiver l'équité et l'égalité de traitement prévues à l'art. 8 LPers-VD. Or, bien que le thème des indicateurs figure dans les stratégies RH 2018-2022 et 2023-2027, ils sont encore peu développés. La base de données ne distingue pas les licenciements ordinaires des licenciements immédiats ; il manque une statistique concernant les avertissements ; le fichier de suivi des conventions de départ est relativement sommaire ; il n'y a pas d'indicateurs issus des entretiens d'appréciation ou autre type de feed-back mutuel, permettant d'identifier par exemple le degré de satisfaction ou les besoins de formation. En revanche, la DGRH dispose d'une vision fine sur les capacités des services en gestion RH, lui permettant d'évaluer les forces et faiblesses des services en matière de gestion RH et de calibrer ses interventions auprès d'eux.



Les recommandations

La Cour constate que les services apprécient le soutien reçu de la DGRH, mais qu'ils sont néanmoins diversement préparés à la gestion des résiliations des rapports de travail. Afin de mieux les préparer à gérer ces situations délicates, favoriser l'égalité de traitement et mettre à profit l'appui des responsables RH des départements, la Cour formule les recommandations suivantes :

I. à la DGRH

- Développer des formations ciblées, en appui au courage managérial ;
- Développer certains aspects des documents normatifs ;
- En accord avec la DGAIC, définir et communiquer les rôles respectifs de chacune des deux directions ;
- Développer les indicateurs ;
- Cadrer et actualiser la pratique des conventions de départ (collaborateur·trice-s) ;
- Systématiser la vision de la DGRH sur les conventions et les retours en emploi.

II. à la DGAIC

- En accord avec la DGRH, définir et communiquer les rôles respectifs de chacune des deux directions.

III. au Conseil d'Etat

La responsabilité de la mise en œuvre de deux recommandations se situe au niveau du Conseil d'Etat :

- Mobiliser plus concrètement les RRH départementaux·ales ;
- Analyser la pratique des conventions de départ (chef·fe-s de service).

Toutes les recommandations de la Cour des comptes ont été acceptées par les entités auditées.