

SYNTHÈSE DU RAPPORT D'EXPERTISE DU FONCTIONNEMENT DU DEPARTEMENT DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE (PERIODE 2019-2020)

I. Le mandat

Le mandat d'expertise confié à l'expert par le Conseil d'Etat le 9 décembre 2020 est compris comme ayant pour but de constituer une aide au Conseil d'Etat pour sa propre organisation et pour celle de son administration dont il doit veiller au bon fonctionnement. Cette expertise est aussi une aide à la vérification du respect de ses obligations d'employeur en matière de protection de la personnalité. Ce mandat s'inscrit donc dans les tâches du Conseil d'Etat consacrées par la Constitution et par diverses lois et règlements de la République et canton de Genève.

Ce mandat est en outre marqué par l'urgence.

L'alarme donnée par les "rapports de diagnostic" de Mme Donzé des 20 octobre et 12 novembre 2020 en matière de protection de la personnalité des collaboratrices et collaborateurs du Département du développement économique était telle que le Conseil d'Etat, par acte du 28 octobre 2020, a procédé à une répartition provisoire des départements selon laquelle M. le Conseiller d'Etat Maudet n'avait plus la titularité de ce département. Cet acte a été confirmé le 9 décembre suivant. Dans l'extrait du procès-verbal de cette dernière séance, le Conseil d'Etat indique maintenir cette répartition provisoire jusqu'à la reddition du présent rapport. Le présent mandat peut dès lors être assimilé à une mesure d'instruction urgente dans un acte d'organisation interne du Conseil d'Etat. Ces circonstances ont rendu nécessaire un engagement soutenu de l'expert pour déposer ce rapport rapidement. Les auditions de 35 collaboratrices et collaborateurs du DDE et de M. le Conseiller d'Etat Maudet à deux reprises (75 heures d'auditions au total, reprises dans 37 procès-verbaux représentant plusieurs centaines de pages) et les très nombreux documents remis à l'expert par le Conseil d'Etat, M. le Conseiller d'Etat Maudet, la Chancellerie d'Etat, l'Office du personnel et de très nombreuses collaboratrices et nombreux collaborateurs ont amené l'expert à demander, à regret, une prolongation de délai pour procéder à l'analyse et la synthèse de l'ensemble de ces innombrables informations. Le présent rapport a été déposé le 8 mars 2021 auprès de la Chancellerie d'Etat.

II. Les constats de l'expert

Le Département du développement économique, qui compte en situation ordinaire environ trente-cinq collaboratrices et collaborateurs, s'est trouvé dans une crise extraordinairement grave au début du mois d'octobre 2020, affectant en particulier de nombreuses collaboratrices et nombreux collaborateurs de la DG-DERI et plusieurs cadres du secrétariat général. La séance du 1^{er} octobre 2020 réunissant toutes et tous les cadres du département a été décrite comme "le point d'orgue" d'un contexte de travail troublé depuis plusieurs longtemps. Ainsi, dans le courant de l'année 2019 déjà, plusieurs personnes ont été en arrêt maladie en lien avec leurs conditions de travail et ce, pendant de nombreux mois. D'autres ont aussi été en souffrance pendant toute cette période et le sont parfois encore.

L'expert s'est concentré sur la détermination des mécanismes qui ont abouti à cet état de crise en envisageant toutes les causes possibles avec la vision la plus large. Il voit cette crise comme la conséquence d'une conjonction non exhaustive d'éléments mis en lumière par la présente expertise qui sont décrits en détail dans le corps du rapport et repris ci-dessous de manière résumée.

1. a) M. le Conseiller d'Etat Maudet a pris dès septembre 2018 la décision politique et personnelle de rester en fonction, nonobstant l'enquête pénale dirigée contre lui. Cette décision n'était pas contraire au droit, en particulier au droit public genevois. Elle était sans doute lourde à porter pour M. le Conseiller d'Etat Maudet lui-même, d'autant que, notoirement, l'implication dans une procédure pénale est pour quiconque constitutive d'une charge émotionnelle sévère. Son maintien au gouvernement genevois a cependant singulièrement et manifestement compliqué le fonctionnement du Conseil d'Etat et de son administration.

b) Le Conseil d'Etat a, quant à lui, pris la décision politique de confier à M. le Conseiller d'Etat Maudet en janvier 2019 un département fort de 35 collaboratrices et collaborateurs comprenant une seule direction générale, la DG-DERI, alors que celui-ci avait dirigé depuis le début de la législature des départements comprenant plusieurs directions générales pour lesquelles plus de 3'500 collaboratrices et collaborateurs étaient actives et actifs. Le Conseil d'Etat avait communiqué en outre qu'il s'agissait notamment d'éviter que M. le Conseiller d'Etat Maudet se voie confier un département avec des compétences régaliennes. A ce moment-là, celui-ci s'est résigné à sa

titularisation à la tête d'un département réduit à une seule direction générale avec la conviction que cette situation n'allait pas durer au-delà de six mois, soit la durée nécessaire, selon ses prévisions, à l'achèvement de la procédure pénale. Pour lui, le fait qu'elle ait perduré au-delà de la durée attendue était éminemment décevant. Cette situation devenait d'autant plus difficile qu'il avait déjà perdu ses prérogatives de Président du Conseil d'Etat puis la responsabilité de diverses directions dont les missions le motivaient vivement.

Cela étant, l'attribution d'un département de si petite taille à un homme politique si actif comportait les germes de difficultés qui se sont développés tout particulièrement à l'avènement de la crise économique en lien avec la crise sanitaire. M. le Conseiller d'Etat y a en effet vu l'occasion de se "repositionner sur l'échiquier politique".

2. a) Au-delà de ces circonstances personnelles et politiques, les difficultés constatées résultent surtout de la conduite du département. De très nombreuses mesures d'ordre institutionnel et/ou individuel voulues par M. le Conseiller d'Etat Maudet ont en effet affecté l'organisation de ce département. Une constante lie toutes ces mesures: elles sont le plus souvent trop peu expliquées aux intéressé.e.s; parfois elles ne le sont pas du tout. **Un style de direction efficace exige que les cadres, les collaboratrices et les collaborateurs en général comprennent, ou encore mieux acceptent les concepts de fonctionnement mis en place par la direction et, dans l'idéal, y adhèrent. L'expert n'a pas constaté qu'en tant que responsable de la gouvernance de ce département, M. le Conseiller d'Etat Maudet ait eu cette préoccupation.** Ce dernier a mentionné à plusieurs reprises que les cadres devaient s'adapter aux mesures qu'il imposait, ce que ses collaboratrices et collaborateurs ont bien constaté. Cette déficience dans la communication et la recherche d'acceptation, voire d'adhésion, est véritablement regrettable parce que ses collaboratrices et collaborateurs, y compris certains de celles et ceux qui ont été ou sont en difficultés, lui reconnaissent de grandes qualités personnelles. Ainsi, elles/ils évoquent de façon répétée ses capacités d'analyse et de synthèse, son énergie, son dynamisme, sa force de travail, sa mémoire. En outre, elles/ils auraient volontiers démontré avec leur Conseiller d'Etat que ce micro-département était capable d'ajouter de la valeur à l'action de l'Etat, certain.e.s qualifiant la situation d'immense gâchis.

b) Sur le plan de l'organisation des départements qui lui sont confiés depuis 2013, M. le Conseiller d'Etat Maudet a, à plusieurs reprises, démantelé des entités et en a formé de nouvelles, sans que les motifs en soient clairement compréhensibles et communiqués

(suppression de la DGAE; scission de Genève Lab; création d'une grande DG-DERI devant intégrer les entités en charge des affaires extérieures et internationales au sein du département présidentiel, ce projet n'ayant finalement pas été réalisé à la suite du changement de la titularité du département présidentiel). Il s'agit là d'un facteur de déstabilisation pour les personnes actives au sein de ces entités qui voient leurs attributions et conditions de travail changer soudainement.

c) En ce qui concerne le recrutement des cadres supérieure.e.s, M. le Conseiller d'Etat Maudet en a engagé plusieurs entre 2017 et 2018. Il était dans un premier temps convaincu des compétences de chacun d'entre eux avant, très rapidement, de considérer ces collaborateurs comme inadaptés à ses propres exigences. Il les a mis alors à l'écart soit en organisant leur transfert dans un autre département, ou dans une fonction comportant moins de responsabilités, soit en leur retirant leurs compétences.

Il a aussi procédé à des transferts dans d'autres département de cadres qu'il n'avait pas préalablement engagés et qu'il ne jugeait pas suffisamment utiles.

Avant de prendre ces décisions de mise à l'écart, M. le Conseiller d'Etat Maudet n'a procédé à aucun échange sérieux et formalisé avec les intéressés ou des tiers pour s'assurer du caractère adéquat de celles-ci. Au surplus, une fois la décision prise, il n'a pas ou peu communiqué avec ceux-là les motifs de leur éviction, déplorant parfois que d'autres n'aient pas mieux informé les personnes déplacées des motifs justifiant cette mesure. Il n'a guère pris soin d'informer les subordonné.e.s de ces cadres de façon appropriée, procédant même dans le cas du directeur actuel de la DG-DERI à une communication humiliante pour l'intéressé.

Il s'agit là de pratiques qui ont généré de l'incompréhension, de la frustration, voire de la colère pour les personnes visées. Ainsi, tel cadre, qui avait quitté un emploi qui lui donnait satisfaction, s'est retrouvé une année après son engagement à la DG-DERI dans une situation décevante au secrétariat général du DDE. Quant aux autres cadres, elles/ ils ont assisté à ces événements en spectatrices et spectateurs gagné.e.s eux aussi par l'incompréhension mais encore l'angoisse, voire la peur, dès lors que, par effet miroir, elles/ils se sont interrogé.e.s de savoir si et quand elles/ils allaient déplaire à M. le Conseiller d'Etat Maudet au point d'être elles/eux aussi mis.e.s à l'écart. Elles/Ils ont été heurté.e.s de voir comment il était si aisé pour celui-ci d'écarter les cadres supérieur.e.s, parfois en marge de la réglementation genevoise en matière d'organisation de l'administration.

On relève au surplus au sein du département dans la période 2019-2020 un taux de roulement du personnel (turnover) largement supérieur à la norme habituelle en Suisse.

d) Encore en matière de ressources humaines, des collaboratrices se sont vues confier des missions sans qu'il soit toujours tenu compte de leur formation ou de leur expérience professionnelle, ce qui, *a priori*, est discutable du point de vue des normes de protection de la personnalité des collaboratrices et collaborateurs de l'administration genevoise (art. 2A al. 1 lettre c LPAC; 2 al. 1 RPAC). Un peu différemment et de manière moins critiquable, il est arrivé à M. le Conseiller d'Etat d'ordonner à certain.e.s attaché.e.s au développement économique d'abandonner le domaine dans lequel elles/ils avaient construit pendant des années leur expérience professionnelle et leurs réseaux car leur supérieur n'y voyait plus d'intérêt. Elles/Ils devaient alors se consacrer à un nouveau secteur de l'économie devenu prioritaire pour leur supérieur. Il s'agit là d'une pratique, tout particulièrement dans la première hypothèse, qui a conduit les personnes concernées à se considérer comme non reconnues dans leurs compétences et expérience professionnelle, soit à une dévalorisation de leur travail et de leur personne. Cela était d'autant plus mal ressenti par ces collaboratrices et collaborateurs que, à cet égard aussi, les explications appropriées faisaient défaut. Du point de vue de l'efficacité de l'Etat, on peut douter que ces changements aient représenté un réel gain pour l'action de l'Etat.

e) Dès août 2020, M. le Conseiller d'Etat a voulu mettre en œuvre son concept qu'il nomme "horizontalisation" de la hiérarchie, ce qui signifiait pour lui qu'il devenait le chef direct des attaché.e.s à l'économie, des adjoint.e.s scientifiques de la DG-DERI et des secrétaires généraux adjoints sans plus passer par le Secrétaire général ou le Directeur général de la DG-DERI. Ces cadres subalternes devenaient des chef.fe.s de projets sous la direction immédiate de M. le Conseiller d'Etat Maudet. Le Secrétaire général allait être déplacé dans un autre département et le Directeur général de la DG-DERI se verrait retirer toutes ses fonctions directoriales.

Si cela était clair pour M. le Conseiller d'Etat, cela l'était moins pour le Secrétaire général dont le transfert et le déménagement effectif a été organisé en une semaine (5 au 9 octobre 2020) avant même que le Conseil d'Etat, compétent à cet égard, ne se soit prononcé formellement. Quant au Directeur général de la DG-DERI, il n'a pas été clairement et formellement informé du changement fondamental de son statut avant la séance dont il sera question ci-dessous, même s'il avait compris que M. le Conseiller

d'Etat Maudet voulait travailler par pôles, ce qui ne disait, en soi, rien du retrait total de ses prérogatives directoriales.

f) La communication générale de ce changement fondamental de fonctionnement a eu lieu lors de la séance dite de "Présidence SG-DG-DERI" du 1^{er} octobre 2020 réunissant les cadres du DDE. L'ordre du jour de cette séance ne prévoyait pas la présentation de ce concept.

Au fil de la séance, les cadres ont compris qu'elles/ils allaient travailler par projet sous le contrôle direct du magistrat sans plus en référer à leur directeur apprécié pour ses compétences professionnelles et ses qualités humaines. Ces séances de "présidence" étaient abandonnées. Le Directeur général de la DG-DERI devait prendre le rôle d'un simple attaché au développement économique. Outre quelques missions mineures, il était affecté à l'"exogène", avec le titre de "super-ambassadeur", soit un domaine que M. le Conseiller d'Etat Maudet venait de décrire comme non prioritaire.

Nombre de collaboratrices et collaborateurs ont décrit à l'expert que l'ensemble de cette communication, qu'elles/ils ont ressenti comme humiliante pour le Directeur général de la DG-DERI, les avaient mis dans un état de "sidération". Elles/Ils ont indiqué en outre à l'expert qu'elles/ils l'ont vécue notamment comme "violente", d'une "violence inouïe", comme "inacceptable", comme "incompréhensible".

M. le Conseiller d'Etat Maudet a annoncé encore à cette occasion qu'il procéderait lui-même aux entretiens d'évaluations des subordonnés, cette tâche étant retirée *de facto* au Directeur général de la DG-DERI même si M. le Conseiller d'Etat annonçait que ces évaluations auraient lieu en bonne intelligence avec celui-là. Cette annonce avait un caractère peu rassurant pour les cadres concerné.e.s dans la mesure où, celles/ceux-ci craignaient d'être évalué.e.s par un magistrat ressenti comme autoritaire, exigeant, pas toujours au fait de la nature et de l'ampleur de leur activité et capable d'humilier le Directeur général de la DG-DERI devant une quinzaine de subordonné.e.s de ce dernier. Elles/Ils comprenaient d'autant moins cette mesure que ce n'est pas dans les compétences ordinaires d'un Conseiller d'Etat de procéder aux évaluations de tous les cadres d'un département.

Cet "aplatissement" de la hiérarchie et la mise à l'écart des deux cadres les plus importants de son département ont amené M. le Conseiller d'Etat Maudet à devoir annoncer, outre qu'il allait procéder lui-même aux entretiens d'évaluation de l'ensemble des attaché.e.s au développement économique, des adjoint.e.s scientifiques et des cadres

du secrétariat général, qu'il allait s'occuper du processus de validation des vacances et d'une partie du processus de contrôle des notes de frais, par exemple. Il a en outre dû déléguer un cadre intermédiaire du secrétariat général aux séances du Collège des secrétaires généraux, entité notamment en charge des questions de transversalité de l'Etat de Genève. Le report de nombreuses charges purement bureaucratiques sur la fonction du Conseiller d'Etat et l'impossibilité évidente qu'il y avait pour lui à participer au Collège des secrétaires généraux montre bien l'inadéquation de ce modèle avec le style de direction pyramidale prévalant dans la République et canton de Genève.

C'est le lieu de remarquer que l'usage du terme "horizontalisation" de la hiérarchie est impropre au concept voulu par M. le Conseiller d'Etat Maudet. En effet, selon celui-ci, il n'y a plus d'intermédiaires entre lui-même et les agent.e.s de l'Etat qui œuvrent dans l'opérationnel. Ils lui répondent de leur activité directement. Toutes et tous sont mis au même niveau, quelles que soient les fonctions dans lesquelles elles/ils ont été engagé.e.s, sous l'autorité d'un seul chef qui ordonne et qui décide, peu importe l'acceptation du concept par les subordonnés. En réalité, il s'agit d'une hyper-verticalisation de la hiérarchie, au détriment de la conception pyramidale habituelle.

Au demeurant, en principe, le management horizontal, prôné notamment dans les start-up, favorise, dans l'intérêt de l'entreprise, le bien-être des collaborateurs et la stabilité des équipes. Il implique une adhésion pleine et entière au projet et aux objectifs de l'entreprise et un partage des idées et expériences. Il présuppose notamment que l'individualité des collaborateurs soit respectée et que les relations soient empreintes de confiance. L'autoritarisme et l'absence de recherche d'adhésion, dans la prise de décision comme dans la communication, qui caractérisent le management pratiqué par M. le Conseiller d'Etat Maudet lui sont étrangers.

g) L'expert n'exclut pas que la crise économique liée à la crise sanitaire et la taille inhabituelle du département ait pu justifier une organisation un peu différente de celle qui prévaut habituellement. Pour ce faire, il aurait sans doute fallu obtenir l'acceptation, sinon l'adhésion des deux cadres les plus importants de son département pour faire évoluer raisonnablement le mode d'organisation du DDE dans ces circonstances exceptionnelles. La crise ne justifiait en aucun cas de heurter systématiquement les collaboratrices et collaborateurs du département, en tout état très investi.e.s dans l'accomplissement de leurs tâches, qui ne comptaient pas leurs heures.

3. a) Il arrivait en outre fréquemment à M. le Conseiller d'Etat Maudet d'imposer des délais très courts, cas échéant impossibles à tenir, à ses subordonné.e.s pour effectuer des tâches nouvelles qui se superposaient à celles déjà existantes. Cette pratique de mise sous pression des collaboratrices et collaborateurs a aussi participé à l'augmentation du stress des collaboratrices et collaborateurs directement actives et actifs dans l'exécution des missions du DDE.

b) Il en va de même de la pratique d'envoyer très systématiquement des courriels, au contenu par ailleurs souvent sec et critique, pendant le temps de repos des collaboratrices et collaborateurs, soit jusqu'à minuit ou dès 04h30 et pendant les week-ends. Certes, M. le Conseiller d'Etat Maudet explique qu'il pratiquait de la sorte car il a besoin de peu d'heures de sommeil et qu'ainsi il liquide les problèmes quand il y pense, mais qu'il ne s'attendait pas à des réponses sur le champ. Il précise cependant de manière contradictoire qu'il partait de l'idée que ses subordonné.e.s auraient vu ses courriels avant les séances du lundi matin, ce qui impliquait que ces courriels soient lus le dimanche et qu'ils fassent l'objet de réflexion pendant le week-end.

Si l'on peut admettre l'envoi de messages pendant les heures de repos si cela est justifié par l'urgence, cela ne saurait être admis comme mode ordinaire de communication sauf à empêcher les collaboratrices et collaborateurs de bénéficier de repos ou de préserver leur vie privée, conjugale ou familiale. Quoi qu'il en soit, un chef, tel M. le Conseiller d'Etat Maudet, ne peut se prévaloir de ce qu'il n'attend pas de réponse à ses courriels pendant le temps de repos de ses subordonné.e.s s'il ne les a pas clairement informé.e.s de cela.

Cela étant, il est douteux que cette pratique courante d'envois de courriels durant la nuit et les week-ends, courriels dont il était attendu *de facto* à tout le moins qu'il en soit pris connaissance, soit admissible du point de vue des règles en matière de protection de la personnalité des agent.e.s de l'Etat et notamment de celles ayant trait à la garantie du repos et à la préservation de la vie de famille (art. 2A al. 1 lettre d LPAC).

En résumé, nonobstant les grandes qualités effectivement reconnues à M. le Conseiller d'Etat Maudet (capacité d'analyse et de synthèse, énergie, dynamisme, force de travail), sa décision personnelle de rester en fonction nonobstant l'enquête pénale, celle du Conseil d'Etat de confier à ce collègue un micro-département, le caractère autoritaire de ce magistrat, ses exigences, la déficience répétée de sa gouvernance à l'égard de ses subordonné.e.s dans la recherche d'acceptation de ses très nombreuses décisions et leur communication, mais aussi la mise à l'écart abrupte des cadres supérieurs du DDE, l'attribution de tâches non fonctionnelles avec la formation et l'expérience

professionnelle des collaboratrices et collaborateurs, les attributions dans des domaines nouveaux, les tâches à accomplir dans des délais objectivement trop courts, le non-respect du temps de repos des collaboratrices et collaborateurs par l'envoi nocturne et durant le week-ends de courriels, la surcharge de travail et la pression ayant amené plusieurs collaboratrices en arrêt le travail pour des raisons de santé en 2019 et, enfin, l'extraordinaire surcroît de travail liée à la crise économique sont des éléments, pris ensemble, qui ont généré mal-être, stress, souffrances, angoisse ou peur chez quelques cadres du secrétariat général et la plupart des collaboratrices et collaborateurs de la DG-DERI, sous réserve peut-être de certain.e.s des collaboratrices et collaborateurs engagé.e.s en 2020. Tous ces éléments ont conduit à l'état de crise d'octobre 2020 au sein du DDE.

III. Recommandations

Ces constats ont amené l'expert à formuler plusieurs recommandations au Conseil d'Etat ainsi que cela lui était demandé.

Parmi celles-ci, la première recommandation est la suivante:

Renoncer à intégrer le personnel du DDE, en particulier celui de la DG-DERI, dans un département dont M. le Conseiller d'Etat Maudet soit le titulaire. On ne peut en effet envisager raisonnablement, du point de vue de la qualité minimale des relations humaines interpersonnelles, voire de celui de la protection de la personnalité des collaboratrices et collaborateurs de cette entité, que celles/ceux-ci soient à nouveau dirigé.e.s par M. le Conseiller d'Etat Maudet compte tenu des difficultés décrites dans la présente expertise, mais aussi de la plainte pénale déposée contre X par M. le Conseiller d'Etat Maudet en décembre 2020 à la suite des "rapports de diagnostic" de Mme Donzé.

L'expert a formulé encore d'autres recommandations, dont l'une a notamment trait à l'opportunité d'un examen de la capacité du DDE à faire face à la charge de travail entraînée par la politique de soutien à l'économie genevoise en lien avec la crise sanitaire même s'il semble que le Conseil d'Etat aurait maintenant pris des mesures.

La publication de ce rapport, y compris sa synthèse, relève du mandant, le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève.

Lausanne, le 8 mars 2021