

Cour des comptes
Route de Chêne 54
1208 Genève
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
<https://www.cdc-ge.ch>



Commission de contrôle de gestion
du Grand Conseil

PAR COURRIEL :



Genève, le 2 décembre 2024

Consultation relative à la communication de l'État

Monsieur le président,

La commission de contrôle de gestion (CCG) a constitué, lors de sa séance du 11 septembre 2023, la sous-commission « Ressources publiques et campagnes électorales » dont l'objectif était de faire la lumière sur les révélations touchant l'ancienne magistrate chargée du département de l'économie et de l'emploi (DEE).

Par une lettre du 12 septembre 2023, le président de la CCG a sollicité la Cour pour un audit transversal des activités de communication de l'administration cantonale. Cette demande est survenue parallèlement à celle de la commission des finances du 10 novembre 2023, pour la réalisation d'un audit sur les charges de prestations de services et honoraires de l'administration cantonale. Elles s'inscrivent dans un contexte de suspicion d'utilisation des ressources de communications publiques à des fins privées.

La Cour a accepté de traiter ce sujet. Néanmoins, afin d'éviter de s'ingérer dans des choix politiques, elle a décidé de fournir un diagnostic éclairé sous la forme d'une consultation. Aucune recommandation n'est donc formulée, seules des pistes de réflexion sont évoquées dans le présent document.

Les objectifs de la consultation de la Cour sur les activités de communication de l'administration cantonale (petit État) sont les suivants :

1. **Cartographie** : identifier les différentes formes de communication employées à l'État ;
2. **Ressources** : inventorier et répartir les ressources (en personnel et financières) consacrées à la communication à l'État et établir l'évolution de ces ressources ;
3. **Organisation** : détailler les modèles d'organisation des activités de communication de l'administration cantonale et les comparer à d'autres modèles existants ;

4. **Contrôles** : reporter les moyens mis en place pour prévenir l'utilisation des ressources de communication publique à des fins privées.

Ainsi, le 7 décembre 2023, la Cour a informé les conseillers d'État et la chancellerie de sa décision d'entreprendre une consultation concernant les activités de communication des départements.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des travaux de tiers, portant sur les mêmes thématiques que la présente consultation. Dans le cas présent, la Cour n'a pas eu à connaissance de documents récents à l'exception du rapport de la sous-commission de la CCG « Ressources publiques et campagnes électorales » déposé le 3 juin 2024 durant la réalisation des travaux menés par la Cour.

La suite de ce courrier présente les modalités et le déroulement des travaux, le contexte général de la communication publique à l'État de Genève et les constats et pistes de réflexion de la Cour, ainsi que le questionnaire envoyé aux collaborateurs de l'État, la position du Conseil d'État et la contre-observation de la Cour.

En bref :

La communication de l'État de Genève fait régulièrement l'objet d'une attention particulière du Grand Conseil. Les ressources allouées à la communication – tant en personnel que financières et leur utilisation – constituent l'objet de la présente consultation. Une attention est également portée sur l'organisation de la communication et la prévention de l'abus des ressources.

Trois constatations apparaissent :

Tout d'abord, la Cour a rapidement noté l'absence de comptabilisation des ressources consacrées à la communication et a dû concevoir un questionnaire afin d'inventorier les emplois en lien avec cette tâche. Elle a dû renoncer à estimer les ressources financières, car, faute d'axe d'analyse comptable, un tel travail aurait impliqué une identification manuelle de ces dépenses.

La Cour a aussi observé que la communication était principalement portée par chaque département (et non par le Conseil d'État), y compris la communication institutionnelle, au risque de diluer les efforts et l'efficacité de certaines activités de communication.

Enfin, s'il existe un devoir de fidélité des fonctionnaires vis-à-vis de l'État, les contrôles visant à prévenir l'abus des ressources sont limités. Le recours aux conseillers personnels des membres de l'exécutif, payés par les deniers publics, à l'occasion des campagnes électorales n'est pas conforme aux bonnes pratiques.

Pour chacune de ces trois observations, la Cour propose des pistes de réflexion.

Modalités et déroulement des travaux

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois de janvier et de juillet 2024. Cette analyse a été menée sur la base :

- Des documents disponibles concernant l'encadrement des activités de communication ;
- D'un questionnaire établi par la Cour et complété par les collaborateurs identifiés comme réalisant des activités de communication au sein de l'État ;
- Des études de cas menées auprès d'une sélection d'offices ;
- D'entretiens ciblés notamment avec :
 - La chancellerie d'État ;
 - Les secrétaires généraux des départements ;
 - Les responsables départementaux de la communication ;
 - Un échantillon des conseillers personnels et de collaborateurs engagés à divers niveaux dans la communication de l'État ;
 - Le professeur M. Pasquier de l'Université de Lausanne ;
 - Des représentants de la Chancellerie du canton de Neuchâtel ;
 - Des représentants de la Chancellerie du canton de Vaud.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique. Elle a notamment rencontré à deux reprises les membres du « collège spécialisé communication ».

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière d'une consultation.

1. Contexte général de la communication publique à l'État de Genève

1.1. Définition de la communication

La définition de la **communication** présentée par le professeur Martial Pasquier dans son ouvrage « Communication des organisations publiques » est la suivante : « un processus découlant d'une action intentionnelle ou non qui, dans une relation à autrui, permet de transmettre un message ou un ensemble d'informations au travers de signes¹. ».

Plus particulièrement, la **communication publique** s'entend comme « l'ensemble des activités d'institutions et d'organisations publiques visant à transmettre et échanger des informations dans le but principal de présenter et d'expliquer des décisions et les actions publiques, d'en promouvoir la légitimité, de défendre des valeurs reconnues et d'aider au maintien du lien social. »²

Les activités de communication ne faisant pas l'objet d'une définition commune au sein de l'État, contenue par exemple dans une directive transversale, la Cour présente aux points

¹ Pasquier, M. (2017). *Communication des organisations publiques* (p. 11). De Boeck Supérieur.

² Idem, p. 35. La communication publique englobe celle destinée aux collaborateurs (idem, p. 62).

suivants les définitions du périmètre de la communication ainsi que les catégories et formes de communication retenues pour les travaux menés à l'occasion de cette consultation.

1.1.1 Définition du périmètre de la communication publique

Afin d'identifier les ressources, l'organisation et les contrôles existants dédiés aux activités de communication, il est primordial d'en définir au préalable le périmètre. Celui arrêté par la Cour vise les tâches/activités de communication ou supportant celles-ci répondant aux caractéristiques suivantes :

- un message rédigé au nom de l'État ;
- dont la diffusion dépasse le cadre interpersonnel.

Le volume de destinataires est ainsi une caractéristique importante, la communication devant s'adresser soit à l'ensemble de la population soit à des groupes clairement identifiés (catégories professionnelles, bénéficiaires). La communication interpersonnelle n'est pas prise en considération (p. ex. guichet ou courrier personnalisé), car elle correspond à des réponses individuelles.

Pour considérer qu'une activité a un lien avec la communication, la dimension prépondérante est son but. Toutes les activités qui ont comme finalité la communication doivent être incluses : prodiguer des conseils en matière de communication, participer à des séances d'état-major pour être au courant des dossiers en cours, créer des supports aux messages.

1.1.2 Distinction des types de communication

Les **formes de communication** arrêtées par la Cour découlent d'une analyse documentaire³ et de discussions tant théoriques que pratiques, notamment avec les acteurs de terrain⁴ au sein de l'État de Genève et les représentants de la Chancellerie du Canton de Neuchâtel et du Bureau d'information et de communication de l'État de Vaud, rattaché à la Chancellerie.

Les formes de communication découlant de cette démarche sont les suivantes :

- **Communication institutionnelle et gouvernementale** : *Information et explication sur les décisions du gouvernement et sur ses actions, communication visant à valoriser l'organisation, communication en lien avec les droits et obligations des citoyens, communication en situation de crise ;*
- **Communication en lien avec les politiques et prestations publiques** : *Campagnes de prévention et de sensibilisation, brochures d'informations et explications détaillées, communication en lien avec les projets ;*
- **Communication interne** : *communication à destination des collaborateurs.*

La communication se distingue sous deux principales **catégories** :

- Les tâches/activités de communication ;

³ Basée principalement sur Pasquier (2017).

⁴ 10 responsables départementaux de la communication, 2 conseillers personnels et 14 collaborateurs engagés à divers niveaux dans la communication de l'État.

- Les tâches/activités à l'appui de celles-ci (activités de support).

Les activités de support à la communication (graphistes, vidéastes, monteurs, photographes...) ne font pas l'objet de distinction sur les formes de communication étant donné le caractère transversal de ces activités.

1.2. Enjeux liés à la communication publique

Pasquier (2017) souligne l'évolution de la société et des attentes croissantes du public en matière de communication⁵. Cette évolution s'appuie sur des changements culturels et légaux (démocratisation, transparence de la vie publique) ainsi que médiatiques et technologiques (libéralisation, accélération, numérisation, réseaux sociaux).

L'ensemble de ces éléments tend à accroître les attentes vis-à-vis de l'État en matière de communication, d'autant plus que ce dernier détient une importante quantité d'informations.⁶

1.2.1 Changements culturels et légaux : essor de la transparence

Le principe de la transparence de l'activité de l'administration cantonale est récent :

- **Constitution du 14 octobre 2012 (A 2 00)** : elle prévoit que l'État informe largement (art.11 Cst-GE) et que toute personne a le droit de prendre connaissance des informations et d'accéder aux documents officiels à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose (art. 28 al. 2 Cst-GE) ;
- **Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles du 5 octobre 2001 (A 2 08)**⁷ : la LIPAD met en œuvre ces exigences en fixant un principe d'information du public spontanée, exacte, complète, claire, rapide, par des moyens modernes et appropriés (art.18 LIPAD). Ce principe est toutefois assorti d'exceptions prévues lorsqu'un intérêt public ou privé prépondérant s'oppose à la communication (art. 26 LIPAD). Les modalités d'application sont précisées dans le règlement d'application de la LIPAD.

L'investissement de ce nouveau droit par les diverses parties prenantes est encore en cours et implique parfois d'importantes adaptations en matière de ressources juridiques, communicationnelles ou métier. La transparence a également un impact sur la stratégie en poussant l'administration à avoir une communication plus proactive afin de conserver une maîtrise sur celle-ci.

La communication est en outre une obligation qui est prévue dans de nombreuses lois propres à certaines politiques publiques, notamment pour les politiques environnementales (environnement, déchets, air, bruit, pollution intérieure, eau, développement durable...).

- **La loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT - L 1 30) du 4 juin 1987** (par exemple) prévoit une large information du public sur le projet de concept de l'aménagement et le schéma directeur cantonal.

⁵ Pasquier, p.28.

⁶ Idem, p.30.

⁷ Il sied de préciser que la LIPAD a subi plusieurs modifications depuis cette date, les dernières ayant été adoptées le 3 mai 2024.

1.2.2 Changements médiatiques et technologiques : essor des réseaux sociaux

La révolution numérique croissante des dernières années a des effets directs sur la communication. Les canaux se multiplient pour créer un parallèle entre ceux qui sont traditionnels (communiqué de presse, journaux) et les nouveaux (site internet, réseaux sociaux).

Les canaux traditionnels sont essentiels pour une partie de la population, et l'administration publique doit les conserver pour éviter toute fracture. Toutefois, les besoins et modes de communication changent et exigent des efforts d'adaptation. Par exemple, la demande pour des messages synthétiques et visuels s'accroît. Ces différences impliquent une multiplication des formes des messages de communication et s'inscrivent dans le contexte complexe dans lequel l'administration évolue.

Contrairement aux cantons de Vaud et de Neuchâtel, la gestion des comptes des réseaux sociaux de l'État de Genève n'est pas centralisée au bureau d'information et de communication ou à la Chancellerie. L'ouverture d'un compte est possible dès lors qu'un rattachement à une politique publique est effectif. Si elle permet une stabilité du compte lors des changements de législature, cette configuration peut toutefois amener une confusion auprès de la population. En effet, l'État de Genève a de nombreux comptes de réseaux sociaux, dont le recensement est difficile (entre 35⁸ et 58⁹ comptes¹⁰). La multiplicité des comptes auprès des départements engendre la nécessité de disposer de ressources internes dédiées à leur gestion.

Tableau 1 : Nombre de comptes de l'administration cantonale et leur répartition par réseau social (état en juin 2023)

Réseau social	Nombre de comptes
Facebook	20
Twitter	17
Instagram	12
LinkedIn	6
Youtube	3
Total	58

Source : recensement de la chancellerie, juin 2023

⁸ Selon le recensement effectué par la chancellerie en janvier 2024.

⁹ Selon le recensement effectué par la chancellerie en juin 2023 (dernière version disponible dans l'espace communication de l'intranet).

¹⁰ Hors comptes personnels des conseillers d'État et Chancelière (référéncés par la chancellerie).

Tableau 2 : Nombre de comptes de l'administration cantonale et leur répartition par département (état en juin 2023)

Département	Nombre de comptes
CHA	8
DT	13
DF	3
DCS	8
DIP	5
DIN	8
DSM	6
DEE	6
Autres	1
Total	58

Source : recensement de la chancellerie de juin 2023

1.3. Questionnaire

Afin de recenser les collaborateurs participant à des activités de communication ou supportant celles-ci, la Cour a élaboré un questionnaire¹¹. Il permet également de comprendre les formes et catégories de communication déployées.

Le questionnaire a été envoyé à 360 collaborateurs mensualisés¹² identifiés par la Cour comme pouvant réaliser des tâches/activités de communication ou supportant celles-ci. Cette liste a été constituée à partir des points d'entrée suivants :

- Les informations obtenues durant les entretiens réalisés avec les responsables départementaux de la communication ;
- Les libellés de fonctions en lien avec la communication ;
- Les communiqués de presse disponibles sur le site internet ;
- La liste des membres du comité ge.ch ;
- Les collaborateurs identifiés par leurs pairs dans les questionnaires.

Ce dernier point s'appuie sur une méthode dite « boule de neige » qui consiste en l'envoi successif du questionnaire¹³. Il est demandé aux participants d'identifier les personnes avec qui ils collaborent dans le domaine de la communication. Les personnes additionnelles identifiées reçoivent alors à leur tour le questionnaire. Ce processus a été répété jusqu'à arriver à un taux de saturation satisfaisant¹⁴.

¹¹ Le questionnaire a été testé en interne puis administré via le serveur Limesurvey de la Cour. Les destinataires ont reçu un lien individuel envoyé sur leur adresse électronique professionnelle. Le contenu du questionnaire est annexé au présent courrier.

¹² Seuls les collaborateurs mensualisés en décembre 2023 sont inclus dans le périmètre. Ce qui correspond aux fonctionnaires, employés, auxiliaires mensualisés et agents spécialisés. Les apprentis et stagiaires ne sont pas inclus.

¹³ L'envoi initial du questionnaire auprès des 162 collaborateurs identifiés date du 25 mars 2024. Puis du 16 avril 2024 pour 151 collaborateurs additionnels et du 3 mai 2024 pour 47 collaborateurs supplémentaires.

¹⁴ Le troisième et dernier envoi du questionnaire a permis de recenser 3,4 ETP supplémentaires, représentant seulement 5 % du total.

Sur les 360 collaborateurs interrogés, 347 réponses ont été obtenues¹⁵, ce qui constitue un taux de retour de 96,4 %.

Tableau 3 : Traitement du questionnaire par entités

	DT	DIN	DIP	DF	DEE	DSM	CHA	DCS	Total
Nombre de questionnaires envoyés	83	59	73	46	31	35	24	9	360
Nombre de réponses reçues	80	56	72	45	30	32	24	8	347
Taux de réponse (en %)	96,4	94,9	98,6	97,8	96,8	91,4	100	88,9	96,4

Source : Traitement des réponses au questionnaire
Analyse : Cour des comptes, 2024

1.3.1 Traitement des réponses

Les réponses au questionnaire se réfèrent à la situation au 31 décembre 2023.

Sur les 347 réponses obtenues, 191 collaborateurs déclarent que leur mission intègre des tâches/activités de communication ou supportant celles-ci. Ces tâches et activités en lien avec la communication représentent l'équivalent de 67.3¹⁶ personnes à temps plein (ETP). Parmi ces collaborateurs, 133 consacrent plus de 10 % de leur temps de travail à ces activités, soit 64,9 ETP affectés à la communication.

La figure 1 détaille les caractéristiques de ces 64,9 ETP représentant l'activité en lien avec la communication des 133 collaborateurs identifiés par la Cour. Le graphique de gauche présente la répartition des ETP selon ces deux principales catégories :

- Les activités de communication ;
- Les activités supportant celles-ci (création de support aux messages : montage vidéo, graphisme, photographie).

Le graphique de droite s'intéresse plus particulièrement à la catégorie « activités de communication » (hors support). La répartition des ETP est alors réalisée selon les trois formes de communication présentées précédemment :

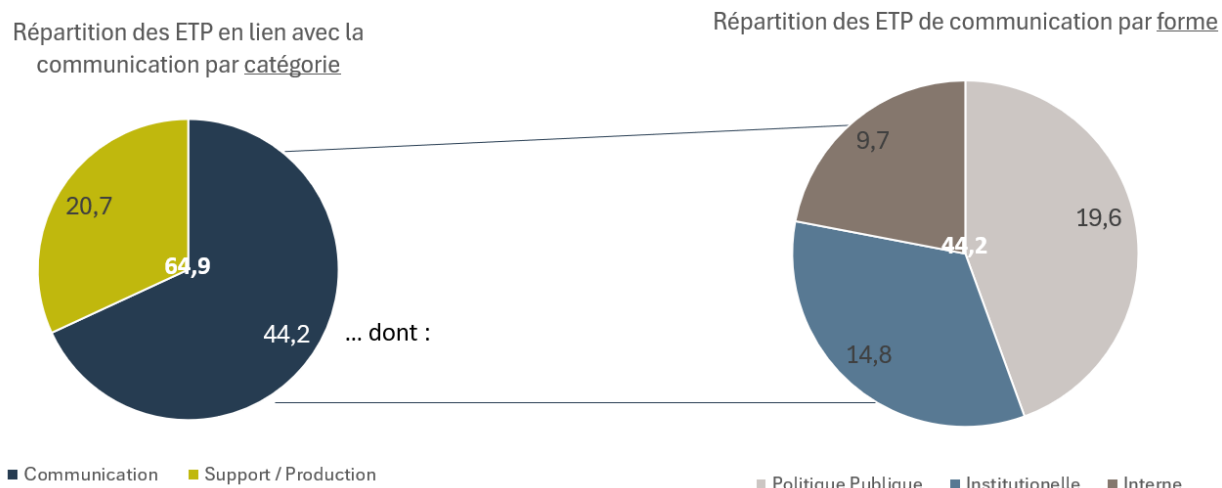
- La communication institutionnelle et gouvernementale ;
- La communication en lien avec les politiques et prestations publiques ;
- La communication interne.

Pour ces deux graphiques, seules les activités représentant au moins 10 % du taux d'activité contractuel des répondants ont été prises en considération.

¹⁵ Les 13 collaborateurs n'ayant pas été atteints par ce questionnaire sont en partie des personnes ayant quitté l'administration cantonale entre le mois de décembre et la date d'envoi du questionnaire (5 collaborateurs) et des personnes en absences de longues durées ou autres (8 collaborateurs).

¹⁶ Les 13 collaborateurs non atteints par le questionnaire, correspondant à des absences longue durée et sortie du personnel, peuvent conduire à une sous-estimation d'au moins 4.8 ETP au chiffre présenté. Cette estimation est basée sur l'intitulé des postes des collaborateurs absents, leur cahier des charges et leur taux contractuel. Ces non-réponses ne sont pas intégrées dans les tableaux d'analyse. Ce chiffre n'est pas considéré comme significatif pour nos constats.

Figure 1 : Détail des ETP en lien avec la communication par catégorie et forme de communication (état en décembre 2023)



Note : 133 observations, la différence de somme entre les deux graphiques est liée aux arrondis. Seules les réponses des collaborateurs accordant au moins 10 % de leur temps de travail à des activités en lien avec la communication sont représentées. Une sous-estimation d'au moins 4,8 ETP sur le total est due aux non-réponses.

Source : Traitement des réponses au questionnaire
Analyse : Cour des comptes, 2024

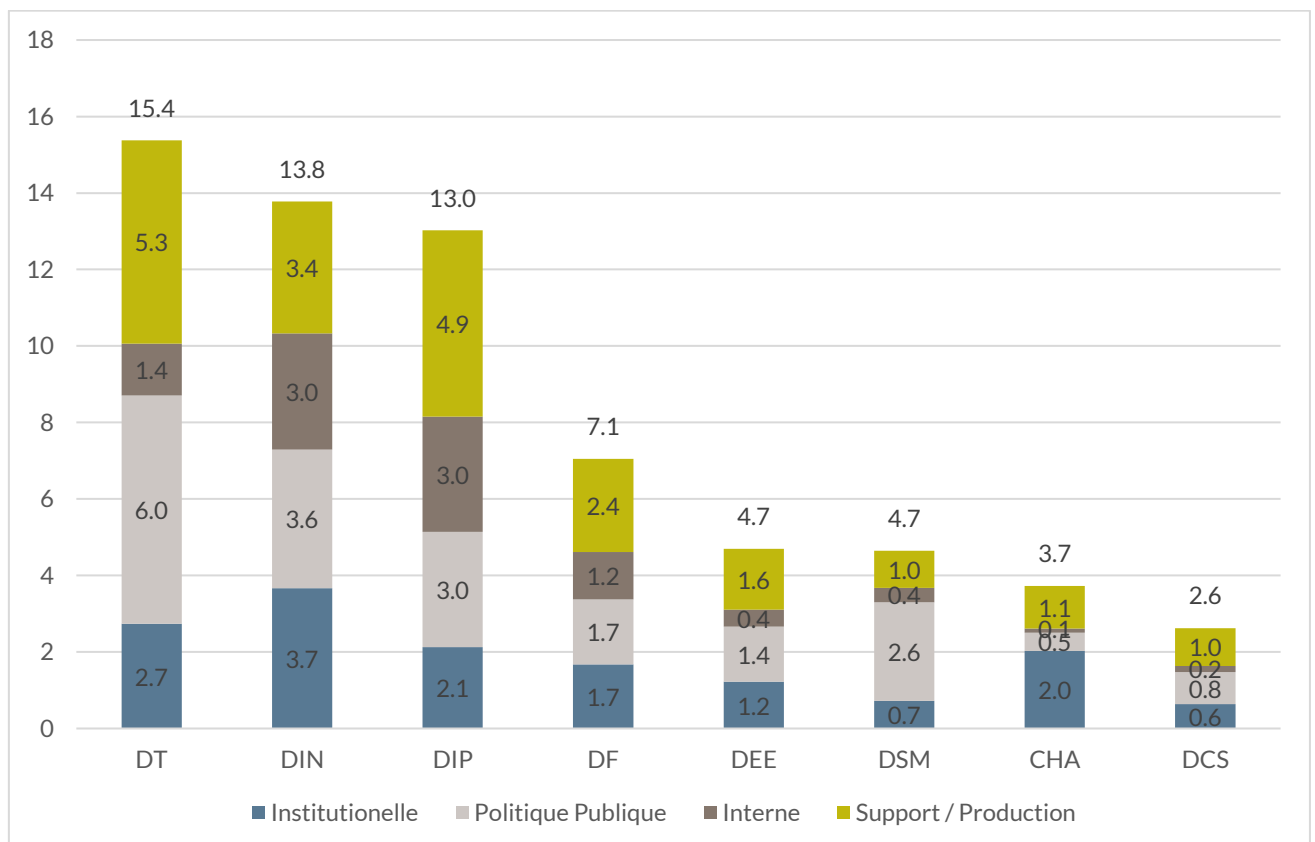
Les réponses au questionnaire nous permettent de présenter la répartition suivante des 44,2 ETP actifs dans les activités de communication (hors activités de support) :

- 34 % (14,8 ETP) concernent la communication institutionnelle et gouvernementale ;
- 44 % (19,6 ETP) concernent la communication en lien avec les politiques et prestations publiques ;
- 22 % (9,7 ETP) concernent la communication interne.

Le nombre total d'ETP engagés au sein de l'État (selon le bilan social de l'État 2023) est de 17'316,6. Le nombre total d'ETP allouées aux activités de communication et de support est de 64,9 ETP, ce qui représente un ratio de 0,37 %.

La figure 2 ci-dessous présente la distribution des ETP par forme de communication (institutionnelle, politique publique et interne) et par catégorie (activités de communication et support) selon les départements. Seules les activités de communication des répondants représentant au moins 10 % de leur taux d'activité contractuel ont été prises en considération.

Figure 2 : Répartition des ETP en lien avec la communication par département en fonction des catégories et formes de communication (état en décembre 2023)



Note : 133 observations, arrondies au dixième. Seules les réponses des collaborateurs accordant au moins 10 % de leur temps de travail à des activités en lien avec la communication sont représentées. Une sous-estimation d'au moins 4,8 ETP sur le total est due aux non-réponses.

Source : Traitement des réponses au questionnaire

Analyse : Cour des comptes, 2024

Lors du traitement des réponses au questionnaire, et au cours des entretiens menés, il est apparu que la compréhension du périmètre défini par la Cour par les répondants pouvait diverger sur deux points :

- La distinction entre l'information et la communication ;
- L'organisation événementielle¹⁷.

¹⁷ Les activités d'information et les événements organisés à des fins de prévention ou de promotion de certaines politiques publiques n'ont pas été pris systématiquement en considération par les répondants comme des activités de communication.

Ces distinctions n'ayant pas été anticipées, elles ont été laissées à la libre appréciation des répondants.

Cette marge d'interprétation a pu conduire à une sous-estimation des emplois en communication tels que recensés par la Cour, particulièrement pour la communication en lien avec les politiques publiques.

2. Constats et pistes de réflexion

2.1. Absence de vision analytique des ressources en communication publique

Quel est le constat de la Cour ?

Les ressources en communication sont divisées en deux catégories : les ressources en personnel et les ressources financières. Leur identification dépend tant de la capacité à inventorier les emplois affectés aux activités de communication (p. ex. intitulés de poste) que de la possibilité d'identifier les ressources financières allouées en mandats externes (comptabilité analytique).

En l'absence d'un périmètre de la communication défini de manière transversale, l'ensemble des ETP reporté dans les réponses de l'administration aux questions transversales du Grand Conseil, quant à la communication, ne peut pas être homogène. Les ressources en personnel sont difficilement identifiables en raison d'intitulés de poste disparates et nombreux. De plus, les collaborateurs pour lesquels la communication représente une activité secondaire (<50 % du taux d'activité) et les collaborateurs actifs dans les activités de support à la communication ne sont pas formellement inventoriés.

Quant aux ressources financières allouées aux mandats externes en lien avec la communication, en l'absence de nature de poste dédiée, elles ne peuvent pas être identifiées sans un important et chronophage travail manuel.

Quels sont les risques inhérents à cette situation ?

Le manque de vision sur les ressources allouées à la communication est un enjeu de transparence qui renforce le risque de méfiance envers la fonction de communication comme le démontrent les questions régulières de la part du Grand Conseil.

Ce manque de vision claire et globale sur les ressources en personnel et financières allouées à la communication induit un risque quant au pilotage de ces ressources qui peut affecter l'efficacité et l'efficience de ces activités. Par exemple, en l'absence d'analyse des dépenses externes, toute synergie dans le partage d'expérience en matière de mandats est rendue plus difficile. Les possibilités de coordination, d'externalisation / internalisation de tâches ou de mutualisation de ressources ne peuvent être discutées. De cette situation pourrait par exemple découler l'engagement de mandataires externes pour la réalisation de contenu alors que des compétences internes sont disponibles ou bien l'achat de prestations similaires à des conditions différentes et moins avantageuses que lors d'un achat groupé.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Ressources en personnel

En l'absence d'axe d'analyse permettant l'identification des collaborateurs occupant des emplois en lien avec la communication, la Cour a établi un questionnaire. Comme présenté dans la partie contextuelle (page 3), la Cour a défini le périmètre du champ d'analyse. Les résultats présentés dépendent de ce périmètre et de son appréciation par les destinataires

sur certains aspects (voir page 10). Les réponses au questionnaire se réfèrent à la situation en décembre 2023.

La figure 2 en page 10 présente la répartition des ETP au sein de l'État par département.

Les réponses au questionnaire révèlent que pour les collaborateurs qui exercent majoritairement (au moins 50 % de leur temps de travail) des activités en lien avec la communication ou supportant celles-ci, il existe 22 dénominations différentes ¹⁸. Les cahiers des charges analysés pour un échantillon de ces collaborateurs sont toutefois bien centrés sur les tâches de communication en lien avec leur domaine d'activité.

Nous présentons ci-dessous la liste de ces intitulés de poste qui, pour faciliter l'analyse, sont au masculin.

Tableau 4 : Intitulés de poste des répondants dont au moins 50 % de leur activité est dédiée à des tâches/activités de communication ou supportant celles-ci.

Intitulé de poste	ETP
Chargé d'information et de communication	20,6
Secrétaire général adjoint	8
Directeur	4,1
Sous-officier	2,6
Agent spécialisé	2,5
Rédacteur socioprofessionnel	2,4
Dessinateur Graphiste	1,9
Assistant administratif	1,2
Assistant de direction	1
Attaché de direction	1
Chef de secteur	1
Médiamaticien	1
Officier	1
Concepteur web	0,9
Chef de service	0,8
Secrétaire	0,8
Architecte-urbaniste	0,7
Chargé de projet	0,7
Commis administratif	0,6
Responsable produit	0,6
Adjoint administratif	0,4
Adjoint scientifique	0,4
TOTAL	54

Note : 70 observations, arrondies au dixième. Les ETP < à 0.5 sont dus à des temps partiels. État au 31.12.2023. Une sous-estimation d'au moins 4,8 ETP sur le total est due aux non-réponses.

Source : Traitement du questionnaire.

Analyse : Cour des comptes, 2024

Des fonctions « hybrides » existent, pour lesquelles des tâches de communication sont réalisées sans qu'elles représentent la majorité des activités du poste (<50 % du temps de travail). Ces collaborateurs sont difficilement identifiables, car leurs intitulés de poste sont liés à leur activité principale et aucun inventaire n'est tenu. Une analyse des cahiers des

¹⁸ Selon le système d'information des ressources humaines de l'État.

charges pour un échantillon de collaborateurs pour lesquels les activités de communication ne représentent pas la majorité de leur activité révèle que ces tâches ne sont pas systématiquement mentionnées. Nos entretiens révèlent toutefois que ces collaborateurs assurent un rôle important dans la fonction de communication, car ils sont le relais des chargés de communication dans le cas, par exemple, de réponses média qui nécessitent des connaissances métier et un vocabulaire spécifique.

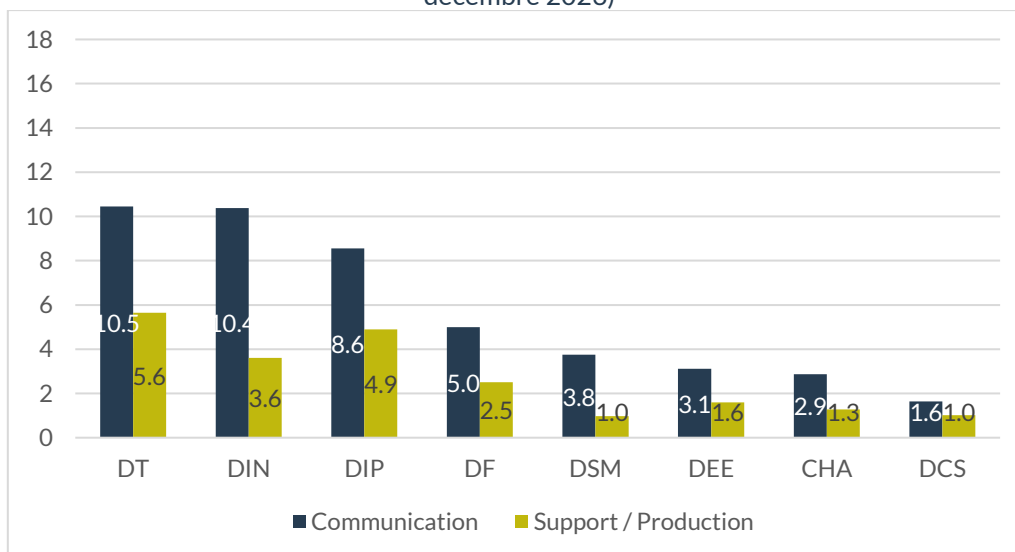
Dans les réponses aux questions transversales du Grand Conseil sur le nombre de communicants, les collaborateurs avec des compétences de support à la communication (graphistes, vidéastes, monteurs, photographes...) ¹⁹ ne sont pas inclus. Le collège spécialisé communication a eu l'intention en 2022 d'établir une cartographie des moyens audiovisuels ; elle ne s'est toutefois pas concrétisée.

Les graphiques ci-dessous présentent la répartition des ETP par départements selon les deux principales catégories :

- Les activités de communication ;
- Les activités supportant celles-ci (création de support aux messages : montage vidéo, graphisme, photographie).

La figure 3 présente les ETP globaux de communication. Toutes les activités de communication, même lorsqu'elles représentent une part minime ²⁰ d'activité, sont intégrées. Ce graphique offre une vision complète de la communication au sein de l'État ²¹.

Figure 3 : Répartition des ETP de communication par catégorie et par département (état en décembre 2023)



Note : 191 observations, arrondies au dixième
Source : Traitement du questionnaire
Analyse : Cour des comptes, 2024

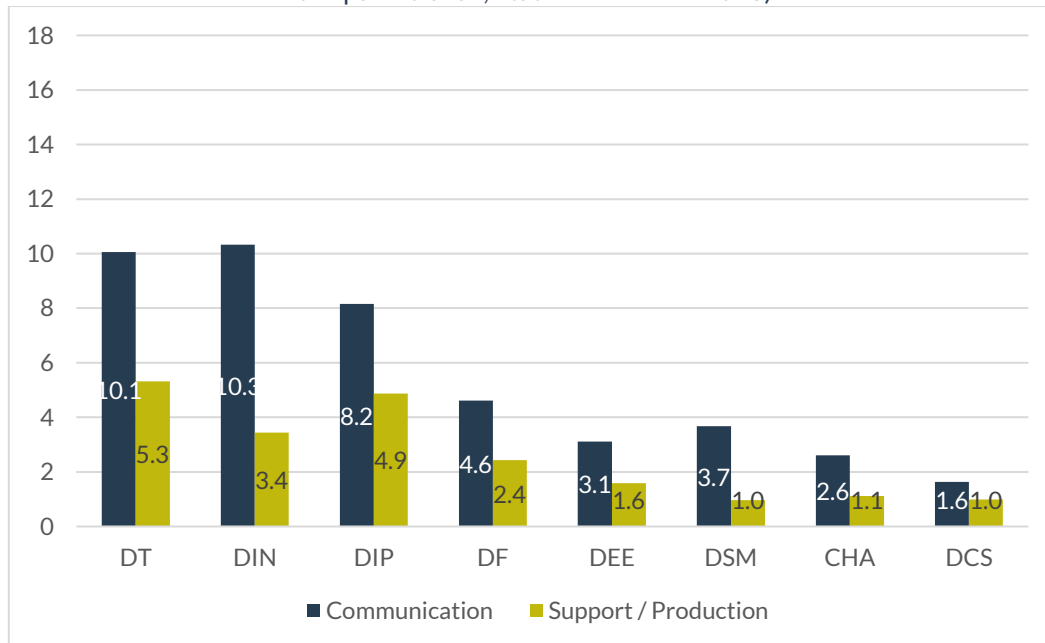
¹⁹ En cas de comparaison des dépenses externes de communication entre départements, ces ressources internes doivent être prises en considération, car elles ont un impact sur la nécessité de faire appel à un mandataire externe.

²⁰ Une part minime est désignée par un pourcentage de temps de travail dédié à la communication inférieur à 10 %. 58 collaborateurs sont concernés par une part moyenne de 4.3 % de leur temps de travail dédiée à la communication.

²¹ Dans les limites énoncées ci-dessus.

La figure 4 ci-dessous présente la même répartition que la figure 3 (catégorie de communication par département) pour les activités de communication lorsqu'elles représentent une part supérieure ou égale à 10 % du temps de travail²². Ce graphique permet une représentation plus proche de la vision « communicants ».

Figure 4 : Répartition des ETP de communication par catégorie et par département (≥ 10 % du temps de travail, état en décembre 2023)



Note : 133 observations, arrondies au dixième

Source : Traitement du questionnaire

Analyse : Cour des comptes, 2024

La volonté de la Cour de réaliser un inventaire des ressources dédiées à la communication sur plusieurs années n'a pu se concrétiser, car la délimitation des départements a été revue à la suite du changement de magistrature de 2023 générant des changements de périmètre. La création d'un inventaire des ressources (ETP) comparable sur plusieurs années représenterait un important travail de retraitement manuel faute d'axe d'analyse comptable dans le système d'information en ressources humaines. En outre, la seule manière d'identifier ces ressources étant de s'appuyer sur les déclarations des collaborateurs, une telle méthodologie trouverait rapidement ses limites dès lors que certains collaborateurs ont depuis quitté l'État. Enfin, la fiabilité d'un tel inventaire à ce jour serait limitée en raison de l'absence de définition arrêtée de la communication et de son périmètre.

Ressources financières

Un des objectifs des travaux de la Cour était d'estimer les dépenses externes en lien avec la communication. Cependant, le plan comptable utilisé par l'État ne prévoit pas une nature spécifique dédiée à l'enregistrement des dépenses de communication. Le lexique des comptes apporte toutefois des lignes directrices relatives à l'enregistrement des dépenses

²² Cela permet d'écarter les répondants ayant une part non significative d'activité de communication. 58 collaborateurs effectuent des activités en lien avec la communication moins de 10 % de leur temps de travail, pour un total de 2,3 ETP.

d'après le plan comptable MCH2, mais n'offre pas d'axe d'analyse permettant d'isoler spécifiquement les dépenses en communication. Ces dernières peuvent donc être enregistrées sous des natures différentes selon les offices et peuvent être associées à des dépenses qui ne sont pas en lien avec la communication.

La Cour a procédé à une analyse de cas auprès de quatre offices²³ de différents départements afin de comprendre la manière dont ces dépenses sont comptabilisées. À titre d'illustration, les dépenses en communication de ces offices (hors charges de personnel) se retrouvent dans les natures suivantes :

- 310200 : Imprimés, publication ;
- 311800 : Logiciels et autres incorporels ;
- 313000 : Informations, manifestations et relations externes ;
- 313002 : Frais de courrier ;
- 313009 : Autres prestations de service général ;
- 313200 : Honoraires de mandataires.

Il n'est alors pas possible, sans l'aide des métiers et son tri manuel, d'isoler les charges de communication.

La **Confédération** a mis en place, depuis son exercice 2007, un axe de comptabilité thématique sur la communication. Les dépenses en lien avec la communication (tant en personnel qu'en mandats externes) sont présentées dans les comptes dans une rubrique thématique. Il s'agit ainsi d'un axe d'analyse supplémentaire : l'administration fédérale des finances détaille dans deux documents internes (manuels opérationnels) les obligations de comptabilisation des dépenses en communication :

- Instructions concernant l'enregistrement des charges ;
- Plan détaillé de saisie des charges dans SAP.

Le périmètre de la communication retenu par la Confédération (nommé « relations publiques ») est similaire à celui arrêté par la Cour. Mais la Confédération rentre davantage dans les détails en proposant une liste exhaustive des activités à enregistrer. L'ensemble des dépenses (en personnel ou en mandats externes) est alors comptabilisé²⁴. Les dépenses en « relations publiques » sont réparties en 3 catégories :

- Service de presse et d'information (dépenses de relations publiques au sens traditionnel du terme) ;
- Information directe (dépenses liées aux brochures, à internet, aux réseaux sociaux, etc.) ;
- Campagnes de prévention et de sensibilisation et activités d'information liées aux votations.

Il est ainsi possible de déterminer que la Confédération a dépensé 110,5 millions de F en relations publiques en 2023 (personnel et prestataires)²⁵. Ces dépenses peuvent faire l'objet d'un suivi dans le temps et d'une analyse par unités administratives. Dans le cas des ressources humaines, cet exercice reste « statistique », car les responsables de la saisie²⁶

²³ Office de l'eau (OCEau), DT / Office des transports (OCT), DSM / Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC), DIP / Administration fiscale (AFC), DF.

²⁴ L'introduction de cet axe d'analyse comptable supplémentaire permet à la Confédération de présenter dans son rapport financier sur le compte d'État (Tome 1B) un chapitre (D) consacré aux « Thèmes spéciaux ».

²⁵ Compte d'État 2023, rapport financier (Tome 1B), thèmes spéciaux (D), p. 175.

²⁶ Soit toutes les personnes qui saisissent des données dans les ERP (Achat, comptabilité, SIRH).

doivent déterminer une fois par an par sondage ou estimation (selon une méthodologie commune) le nombre d'ETP consacrés à chacun des domaines d'activité.

Autres cantons

En comparaison, dans le **canton de Neuchâtel**, les fonctions de communication sont centralisées à la chancellerie au sein du domaine des relations extérieures et de la communication. Les intitulés de poste des communicants au sein de la chancellerie sont répartis en plusieurs catégories :

- Journaliste – concepteur-rédacteur ;
- Modérateur social ;
- Expert en relations extérieures – lobbyiste ;
- Créateur audiovisuel ;
- Spécialiste en accueil et événements ;
- Concepteur digital.

Il existe toutefois certaines ressources de communication décentralisées. Les intitulés de ces postes sont hétérogènes, mais les ressources sont connues de la chancellerie.

Le domaine des relations extérieures et de la communication a parfois recours à des prestataires externes, mais l'ensemble des stratégies de communication est conçu en interne. Lorsque les départements ont des besoins spécifiques, les demandes sont d'abord adressées à la chancellerie avant qu'une entreprise externe soit éventuellement mandatée.

Il est à noter que les prestations fournies par le domaine des relations extérieures et de la communication sont plus vastes que celui de la communication comme entendu par la Cour dans ce rapport.

À l'**État de Vaud**, les intitulés de postes des collaborateurs actifs dans la communication sont répartis dans quatre fonctions :

- Responsable de la communication ;
- Spécialiste en communication ;
- Chargé de publication et de communication numérique ;
- Assistant en communication et multimédia.

Une telle approche est nécessaire afin d'identifier et comptabiliser les postes en lien avec la communication comme dans le système statistique de la Confédération. De manière générale, l'État de Vaud dispose de peu de ressources en production de contenu multimédia.

Pistes de réflexion

Les travaux menés par la Cour révèlent un besoin de transparence de la part du Grand Conseil qui n'est pas satisfait. Cette transparence ne peut être instaurée que par un axe d'analyse comptable permettant d'isoler les dépenses en lien avec la communication tant sur le plan des ressources humaines que des finances. Pour ce faire, il est nécessaire d'établir une directive transversale intégrant la définition d'un périmètre de la communication et de ses catégories. Les travaux de la Cour, comme présentés dans la partie contextuelle, pourraient en constituer un point de départ.

Cette démarche pourrait aboutir à un plan comptable des activités de communication publique et des autres activités supportant celles-ci. Les documents « instructions concernant l'enregistrement des charges » et « plan détaillé de saisie des charges » de l'administration fédérale des finances sont l'aboutissement d'une telle démarche.

Afin d'améliorer l'identification des emplois actifs dans les activités de communication ou de support, un travail d'harmonisation des intitulés de poste pour les collaborateurs accomplissant majoritairement des activités de communication ou de support à celles-ci pourrait être réalisé. Un inventaire détaillé des collaborateurs actifs dans ces domaines pour une part minoritaire de leur temps de travail devrait être tenu pour autant que cette part atteigne un seuil significatif défini (par exemple dès 10 %). Les cahiers des charges devraient refléter ces tâches. Cette démarche permettrait une vision précise des ressources allouées.

Enfin, une analyse des ressources dédiées pourra être réalisée pour identifier les possibilités de coordination, d'externalisation/internalisation de tâches ou de mutualisation de ressources. L'allocation de ressources consacrées à la communication par politique publique, via des budgets dédiés, permettrait de mieux asseoir cette fonction dans les processus de décision.

2.2. La communication publique est principalement portée par les départements

Quel est le constat de la Cour ?

La gouvernance de la communication institutionnelle de l'État de Genève est peu transversale et s'appuie principalement sur les départements. L'État n'a pas de politique ou de stratégie transversale de communication (interne et externe), ce qui a pour effet d'occulter parfois la marque « État de Genève » au profit des départements, malgré la réouverture récente d'un compte pour l'État de Genève sur trois réseaux sociaux.

Les modèles organisationnels de la communication sont hétérogènes au sein de l'État de Genève. Cette organisation ne permet pas de favoriser les synergies, le partage de savoir-faire et de compétences au sein de l'État, particulièrement en matière de support à la communication.

Quels sont les risques inhérents à cette situation ?

La communication institutionnelle et gouvernementale vise à informer et expliquer les décisions du gouvernement et ses actions, à valoriser l'organisation, rappeler les droits et obligations des citoyens ou informer en situation de crise. Cette forme de communication forge ainsi l'image de l'État. Une telle image est par nature transversale et devrait faire l'objet d'une gouvernance fidèle au principe de la collégialité.

La communication étant principalement portée par les départements, un des principaux risques est de multiplier les canaux de communication et d'ainsi diluer cette image de l'État. Les recherches sur le concept d'association à la marque²⁷ (issues de la psychologie

²⁷ Ces recherches étant issues du domaine du marketing, les termes utilisés ne sont pas nécessairement adaptés au contexte du public. Le concept de marque renverrait alors à celui de l'image de l'État. Pasquier et

cognitive et du marketing) démontrent qu'un capital marque se construit sur des associations fortes, uniques et favorables dans la mémoire du public²⁸. Une communication adaptée à ces objectifs devrait alors être utilisée pour parvenir à un tel capital d'image. La gouvernance décentralisée de cette communication institutionnelle ne permet pas de définir de tels objectifs.

D'autre part, l'organisation de la communication au sein de l'État de Genève est peu transversale. Dans certains domaines, notamment les activités de support à la communication et la communication institutionnelle, cette situation présente le risque de rendre la fonction peu efficace et efficiente. En effet, le partage des connaissances et expériences acquises, la coordination et la cohérence de la communication ne sont pas facilités.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Le constat porte tant sur la gouvernance que sur l'organisation de la communication publique.

Gouvernance

Les acteurs de la communication au sein de l'État de Genève sont les suivants :

- **La chancellerie** : assure les communications institutionnelles comme les messages/décisions du Conseil d'État (conférence de presse, communiqué hebdomadaire). Les demandes médias qui concernent l'exécutif dans son ensemble ou plusieurs départements sont coordonnées par la chancellerie. Elle coordonne également la communication sur le programme de législature et les obligations citoyennes (votations/élections) ;
- **Le collège spécialisé communication** : les membres du collège sont les responsables de la communication des départements, présidé par la cheffe du service communication et information (CHA). Le collège se réunit mensuellement et est un lieu de partage/échange (sujets communs, échange sur les thématiques d'actualité). Le collège traite des thématiques transversales comme le site internet, les réseaux sociaux et le programme de législature. Néanmoins, le collège définit davantage des bonnes pratiques que des directives ayant une force contraignante pour les départements ;
- **Les responsables de la communication des départements** (en général des secrétaires généraux adjoints) : s'occupent des domaines suivants : communication institutionnelle, communication interne, centralisation/coordination des réponses, médias et communications opérationnelles du département. Ils établissent les éventuelles stratégies de communication et supervisent les cellules qui leur sont rattachées ;
- **Les chargés de communication des départements** : les départements présentent des modes organisationnels légèrement disparates mais, de manière générale, les

Villeneuve (2018) soulignent les champs d'application du domaine du marketing dans le secteur public tout en prenant en compte les limites d'une telle application compte tenu des spécificités du secteur public (cadre légal, objectifs, tâches et environnement). Pasquier, M., & Villeneuve, J. P. (2018). Marketing management and communications in the public sector (p. 274).

²⁸ Voir notamment Keller, K. L. (1993). Conceptualizing, measuring, and managing customer-based brand equity. *Journal of marketing*, 57(1), 1-22. et Korchia, M. (2001). Associations à la marque : leurs effets sur trois construits. Actes du Congrès de l'AFM.

chargés de communication collectent les informations concernant les aspects métiers pour les réponses médias et accompagnent les directions dans la communication opérationnelle de l'office/service auquel ils sont rattachés ;

- **Les référents métiers** : principalement présents dans des offices/services qui ne sont pas au bénéfice de ressources en communication dédiées dont les tâches en communication représentent un taux d'activité secondaire. Ces référents sont les points d'entrée pour les réponses médias qui nécessitent des informations spécifiques et un langage métier.

Le Conseil d'État, lors de sa conférence de presse hebdomadaire, porte les messages institutionnels de l'État qui sont proposés à l'initiative des départements. La coordination autour de cette conférence de presse, animée par le service communication et informations de la chancellerie, est l'exercice comportant le plus de transversalité. Le collège spécialisé communication apporte également un espace d'échange intéressant entre les départements, mais les directives transversales formulées ont des impacts limités, car elles constituent davantage de bonnes pratiques que des directives à caractère obligatoire.

Pour toutes les autres activités, les départements gèrent librement la communication, qu'elle soit en lien avec les politiques et prestations publiques (généralement dirigée depuis les offices, voire les services) ou avec l'image institutionnelle (dirigée depuis les secrétariats généraux) lorsque le Conseil d'État ne s'est pas saisi de celle-ci.

La communication publique dans son ensemble est principalement portée par les départements. Il n'existe pas de politique de communication transversale édictée par le Conseil d'État ou le collège spécialisé communication, à l'exception d'une stratégie pour les services publics numériques²⁹ qui a permis de contenir la multiplication des sites internet étatiques (ge.ch), mais sans réussir à le faire pour les comptes de réseaux sociaux (voir tableaux 1 et 2), malgré la relance déjà mentionnée.

D'autre part, la communication interne sous la casquette de l'« État employeur » est limitée, et de la prérogative de chaque département. À l'exception du projet G'Évolue³⁰, aucune entité ne porte la communication de l'État employeur. Cette situation est susceptible de limiter le sentiment d'appartenance des collaborateurs à leur département plutôt qu'à l'État dans son entièreté.

En comparaison, dans les **cantons de Neuchâtel et de Vaud**, les départements annoncent à la chancellerie les sujets et le calendrier désirés des communications départementales. Un agenda des communications étatiques est tenu et permet d'assurer une absence de concurrence entre les communications et une présence médiatique équitable entre les départements. Cette planification se fait à plus long terme que les échanges réalisés entre les membres du collège spécialisé communication pour la conférence de presse du Conseil d'État.

²⁹ Les directives transversales liées à la communication sont : Point de presse du Conseil d'État, Création et diffusion de newsletter, Création et utilisation de comptes de réseaux sociaux, Hébergement de vidéos et Communication inclusive.

³⁰ Projet de réforme du système d'évaluation des fonctions et de rémunération de l'État de Genève.

Organisation

Les départements présentent différents modèles organisationnels : lorsque certains offices bénéficient de ressources internes dédiées à la communication (correspondant par exemple à 1 ETP au SPC ou un service comme le SISP de l'OFPC), d'autres offices partagent un service de communication comme le DT avec le SCE et le DSM avec l'UCT. Le DT, quant à lui, est le seul département dont la communication est organisée par politique publique.

La présence de ressources internes dédiées à la création des supports de communication n'est pas systématique au sein des départements. Ces ressources correspondent à un collaborateur ou un service tel que le SEM au DIP. L'absence de mutualisation de ces ressources génère des besoins en prestataires externes et des inégalités entre les départements dans les supports créés des communications. Le recours à des mandataires externes nécessite des connaissances (identification des besoins, encadrement du prestataire, suivi des prestations délivrées et bilan) qui sont acquises par l'expérience, sans être partagées.

La gestion des comptes des réseaux sociaux est également touchée par l'absence de mutualisation des compétences clés au contraire des cantons de Vaud et de Neuchâtel. La gestion des comptes des réseaux sociaux de l'État de Genève n'est pas centralisée au Bureau d'information et de communication ou à la chancellerie. Cela a pour effet de multiplier ces réseaux dont le recensement par la chancellerie est tenu difficilement (entre 35³¹ et 58³² comptes³³). La multiplicité des comptes auprès des départements nécessite de disposer de ressources internes dédiées à la gestion de ces comptes.

Pistes de réflexion

Les travaux menés par la Cour dans le cadre de cette consultation montrent que les départements sont les principaux porteurs de la communication publique et qu'il n'y a pas de stratégie de communication institutionnelle portée par l'État de Genève. Une réflexion devrait être menée sur le caractère opportun d'une gouvernance plus transversale, notamment pour la communication institutionnelle, au regard des risques identifiés par la Cour. Cela pourrait par exemple aboutir à une stratégie de communication portée par le Conseil d'État.

L'organisation des activités de communication institutionnelle et des activités de support pourrait également faire l'objet d'une réflexion afin d'identifier les synergies et évaluer la pertinence d'internaliser ou externaliser certaines prestations. La création de centres de compétences pourrait être envisagée.

La chancellerie pourrait jouer un rôle de coordination plus important dans la communication institutionnelle en établissant, par exemple, une planification plus détaillée comme le font les cantons précités. Une telle centralisation permet de renforcer la gouvernance transversale de la communication par la fluidification des communications de l'État (éviter la diffusion d'importants messages simultanément), d'ancrer la collégialité

³¹ Selon le recensement effectué par la chancellerie en janvier 2024 (comporte de nombreuses lacunes).

³² Selon le recensement effectué par la chancellerie en juin 2023 (dernière version disponible dans l'espace communication de l'intranet).

³³ Hors comptes personnels des conseillers d'État et de la chancelière (référéncés par la chancellerie).

du Conseil d'État (donner la même visibilité à tous les départements) et de renforcer l'image de l'État (par le développement d'associations fortes, uniques et favorables dans la mémoire du public). Par exemple, un regroupement de la communication institutionnelle sur les réseaux sociaux sous un seul compte par réseau social permettrait également à l'État de centraliser les informations. Les efforts déployés en ce sens par le collège spécialisé communication devraient être poursuivis³⁴ et une attention particulière devrait être portée sur la gouvernance de ceux-ci.

Enfin, une réflexion autour de la centralisation (pôle de compétence) et du rattachement des ressources internes dédiées à la création de supports à la communication pourrait être engagée. Une telle centralisation permettrait à tous les départements d'accéder à ces ressources et de se concentrer sur la communication en lien avec les politiques publiques. Ce pôle serait un bon moyen de limiter les recours aux prestataires externes et de mettre à profit les connaissances acquises de gestion et de suivi des mandats.

2.3. Utilisation de ressources publiques à des fins privées

Quel est le constat de la Cour ?

La LPAC régit les droits et les devoirs du personnel de l'administration cantonale mais n'aborde pas explicitement la question de l'utilisation des ressources publiques à des fins privées. Plus particulièrement, le rôle du personnel de l'administration pendant la période électorale ne fait pas l'objet de dispositions spécifique dans la loi, et aucune directive transversale ou départementale n'aborde ces questions. Ce manque d'encadrement ne permet pas de garantir de manière satisfaisante l'absence de l'utilisation de ces ressources à des fins privées, notamment au sein des états-majors départementaux.

Le statut particulier de conseiller personnel d'un conseiller d'État est ambigu, et la compréhension de ce statut par le gouvernement est équivoque au regard du risque d'abus des ressources administratives : les conseillers pourraient en effet participer à des activités en lien avec une campagne électorale.

Quels sont les risques inhérents à cette situation ?

En l'absence d'un cadre clair sur les questions d'utilisation des ressources administratives, le risque d'abus de ces ressources est particulièrement important au sein des états-majors qui travaillent directement avec les magistrats, notamment en période électorale. Ce risque est avéré pour les conseillers personnels dont la participation aux opérations électorales est admise par le Conseil d'État, octroyant un privilège aux candidats sortants financé par des fonds publics.

L'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux est régulièrement signalé dans les rapports des missions d'observations d'élections dans les États membres du Conseil de l'Europe³⁵. Les abus sont un obstacle structurel au bon déroulement des opérations électorales et sont susceptibles d'affecter les processus électoraux et le libre

³⁴ Par exemple depuis le mois de septembre 2024, l'État de Genève dispose d'un compte LinkedIn.

³⁵ Voir rapports de la Commission européenne pour la démocratie par le droit, dite « commission de Venise ». (2013). L'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux (CDL-AD(2013)033).

arbitre des électeurs. Leur interdiction vise à protéger la crédibilité et l'intégrité des processus électoraux qui sont à la base de l'État de droit démocratique.

Ce qui appuie le constat de la Cour

La loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC – B 5 05) définit les droits et devoirs des membres du personnel de la fonction publique. Son règlement d'application du 24 février 1999 (RPAC – B 5 05.01) comporte l'obligation de respecter l'intérêt de l'État (art. 20) comme premier devoir du personnel : « *Les membres du personnel sont tenus au respect de l'intérêt de l'État et doivent s'abstenir de tout ce qui peut lui porter préjudice.* »

L'art. 21 RPAC, sous le titre « *attitude générale* », prévoit que les membres du personnel se doivent « *de justifier et de renforcer la considération et la confiance dont la fonction publique doit être l'objet* » (let. c).

Contrairement aux lignes directrices édictées par la commission de Venise³⁶, instance consultative du Conseil de l'Europe, le cadre légal et réglementaire n'interdit pas de manière claire et prévisible l'utilisation abusive de ressources administratives. La Cour n'a pas eu connaissance de directives édictées à l'attention des collaborateurs, y compris en période électorale.

Une des formes de communication les plus à risque d'être politique est la communication institutionnelle³⁷. Ainsi, les responsables départementaux de la communication et les conseillers personnels, travaillant souvent en étroite collaboration avec le magistrat du département, occupent des fonctions particulièrement à risque. Lors des processus électoraux, la fonction nécessite une coordination avec les équipes de campagnes qui peut se traduire par un rôle peu clair dans ladite campagne. Les collaborateurs sont pour la plupart au fait de l'interdiction d'exécuter des tâches et activités à finalité privée pour le conseiller d'État en charge du département. Les cahiers des charges de 34 collaborateurs (dont deux conseillers personnels) ont été revus dans le cadre des travaux de la Cour : ils ne présentent pas de mention de tâches/activités à des fins privées pour le compte d'un conseiller d'État³⁸. Néanmoins, l'absence d'un cadre légal rend plus complexe la justification d'un refus pour un fonctionnaire d'une demande dépassant ses attributions notamment si elle émane du magistrat.

En l'absence de loi ou de directive claire à ce sujet, les entretiens menés par la Cour montrent que la prévention d'une utilisation abusive des ressources s'appuie avant tout sur le jugement des collaborateurs en question.

³⁶ La commission européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise) est un organe consultatif du Conseil de l'Europe sur les questions constitutionnelles. La commission comprend 61 États membres, dont la Suisse. (www.venice.coe.int)

³⁷ Pasquier, 2017, p. 62.

³⁸ À l'exception d'un cas qui comprenait la possibilité de gérer les réseaux sociaux personnels d'un magistrat en cas d'absence de son conseiller personnel. Son cahier des charges a été revu pour retirer cette mention, cette nouvelle version a été signée en février 2024.

Le statut de conseiller personnel d'un conseiller d'État

Depuis le 30 avril 2022, le statut de conseiller personnel a été introduit dans la LPAC (art. 8A). Les conseillers d'État peuvent s'entourer d'un ou plusieurs conseillers personnels engagés sous la forme d'un contrat de droit public.

Leurs attributions quant à la participation aux campagnes électorales sont comprises de manière hétérogène selon les collaborateurs rencontrés. Une partie d'entre eux affirme que le conseiller personnel est engagé entre autres pour mener la campagne électorale des conseillers d'État, tout comme le confirme le Conseil d'État lors de son audition par la commission de contrôle de gestion du 4 septembre 2023³⁹ ; d'autres considèrent le contraire. Ce second point de vue est corroboré par l'absence de mention de tâches ou d'activités liées aux campagnes électorales dans les cahiers des charges que nous avons revus. La question des attributions n'a pas été abordée dans les discussions menées autour du projet de loi PL-12361A concernant l'intégration de ce nouveau statut dans le droit de la fonction publique. Le devoir de fidélité des conseillers personnels vis-à-vis de l'État apparaît cependant clairement dans les conditions générales de leur contrat et est similaire à celui de n'importe quel fonctionnaire.

En résumé, le statut actuel des conseillers personnels présente un risque important de conférer un avantage indu aux candidats sortants lors de l'élection du pouvoir exécutif.

Pistes de réflexion

La commission de Venise a émis en 2016 des lignes directrices⁴⁰ visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux.

Parmi ces lignes directrices, l'élaboration d'un cadre légal clair et prévisible d'interdiction de ces abus est un principe nécessaire pour⁴¹ :

- *« promouvoir la neutralité et l'impartialité des processus électoraux ;*
- *promouvoir l'égalité de traitement entre les différents candidats et partis relativement aux ressources administratives ;*
- *mettre sur un pied d'égalité toutes les parties prenantes, y compris les candidats sortants ;*
- *protéger contre l'utilisation abusive éventuelle de ressources administratives à des fins partisans. »*

Les travaux menés par la Cour dans le cadre de cette consultation permettent d'identifier la nécessité de régler l'utilisation des ressources administratives — dont les conseillers personnels — afin de les protéger d'une utilisation abusive et d'assurer la crédibilité des

³⁹ L'annexe du rapport de la commission de contrôle de gestion sur la thématique « Ressources publiques et campagnes électorales » du 3 juin 2024 (RD 1595) précise, en page 31 : concernant les conseillers personnels « Mission / responsabilité en fin de législature selon le mandat confié par la ou le conseiller d'État : l'assister dans les opérations de campagne électorale (...) préparer les débats entre candidats, élaborer notes, textes, discours, etc. (...) faire le lien avec le parti / comité de campagne, y compris pour les actions de communication de la candidate ou du candidat. ».

⁴⁰ Commission européenne pour la démocratie par le droit & Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme de l'OSCE. (2016). Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux (CDL-AD(2016)004).

⁴¹ Idem, 2016, p. 2.

processus électoraux. Les lignes directrices du Conseil de l'Europe offrent un bon cadre de référence en matière de protection de ces ressources publiques.

3. Conclusion

La communication publique est au cœur d'enjeux sociétaux importants et appuie de nombreuses politiques publiques. Il existe une attente croissante du public en matière de communication qui pousse à des changements culturels et légaux ainsi que médiatiques et technologiques.

Les outils permettant d'analyser et piloter cette fonction au sein de l'État de Genève ne sont pas à la hauteur des enjeux, au risque de nourrir une méfiance envers elle et de ne pas pouvoir garantir son efficacité et son efficience. D'autre part, la gouvernance et l'organisation de la fonction s'appuient principalement sur les départements. Il existe un risque que cette gouvernance dilue l'image de l'État et ses efforts, notamment pour la communication institutionnelle.

L'implémentation d'un axe d'analyse comptable, l'instauration d'une gouvernance de la communication plus transversale et l'identification de synergies sont autant de réflexions qu'il convient de mener pour affermir la fonction de communication à l'État de Genève.

Enfin, la protection contre une utilisation abusive des ressources administratives n'est pas suffisante. Le statut de conseiller personnel est particulièrement ambigu. Une adaptation du cadre légal et réglementaire selon les lignes directrices de la commission de Venise permettrait de prévenir l'usage abusif des ressources administratives de manière générale.

Nous vous remercions d'avoir sollicité la Cour et, tout en souhaitant que ce travail vous sera utile, nous vous assurons, Monsieur le Président, de toute notre considération.

Pour la Cour des comptes

François PAYCHÈRE
Magistrat titulaire

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

4. Annexes

4.1. Questionnaire

Le questionnaire a été envoyé aux collaborateurs de l'État de Genève et administré via LimeSurvey.

La présentation du questionnaire est reproduite dans les pages suivantes avec les visuels tels que visibles dans le navigateur des participants. Le questionnaire s'adaptant aux réponses des participants, un exemple représentatif est présenté.



0%

Communication de l'État de Genève

Bienvenue dans ce questionnaire élaboré par la Cour des comptes.

Ce questionnaire est destiné aux collaborateurs de l'État de Genève qui prennent part à des activités de communication.

Les questions posées concernent la fonction occupée en décembre 2023.

Nous vous remercions de répondre même si vous pensez ne pas être concerné. Le cas échéant, le nombre de questions sera réduit.

Vos réponses ne seront accessibles que par les collaborateurs de la Cour. Cette dernière vous en assure la confidentialité.

En cas de questions, vous pouvez contacter [REDACTED], responsable de mission : [REDACTED]
[REDACTED]@cdc.ge.ch

Téléphone : +41 22 38 [REDACTED]

Suivant



0%

*Question 1

Est-ce que dans le cadre de vos fonctions, durant l'année 2023, vous avez effectué des tâches/activités de communication ou supportant celles-ci ?

📌 Votre réponse doit se référer aux tâches/activités réalisées **dans le cadre du poste occupé en décembre 2023.**

Exemples:

- Si je rédige ou mets en forme des brochures de présentation de mon service, je réponds **oui**.
- Si je poste des messages sur Intranet ou que j'envoie des courriels / des courriers pour annoncer des événements, je réponds **oui**.
- Si je rédige des réponses à des demandes de médias, je réponds **oui**.
- Si je supporte des activités de communication en faisant du montage vidéo, je répond **oui**.



Oui



Non

Précédent

Suivant



7%

*Question 2

Est-ce que la finalité de ces communications dépasse le cadre interpersonnel ?

📌 Exemples:

- Je rédige des livrets pour le site ge.ch, je réponds **oui**.
- Je rédige des articles de journaux présentant des prestations de l'État, je réponds **oui**.
- Je prends des photos ou tourne des vidéos pour les comptes de médias sociaux de l'État, je réponds **oui**.
- Mes seules activités de communication sont d'écrire des courriers/courriels ou répondre au téléphone ou recevoir en entretien des individus / familles, je réponds **non**.



Oui



Non

Précédent

Suivant



15%

***Question 3**

Quel était votre taux d'activité au 31.12.2023 ? [en %]

- 📌 Il s'agit de votre taux d'activité contractuel.
- 📌 Votre réponse doit être comprise entre 0 et 100
Seul un nombre entier peut être inscrit dans ce champ.

90 %

Précédent

Suivant



23%

***Question 4**

En décembre 2023, votre taux d'activité à l'État était de 90 % vous avez donc travaillé en moyenne 36 heures par semaine .

Quel était, en moyenne, le nombre d'heures par semaine consacré à des tâches/activités de communication ou supportant celles-ci ?

📌 Si le mois de décembre n'est pas très représentatif de vos tâches/activités, vous pouvez baser votre estimation sur l'année 2023.

📌 Votre réponse doit être comprise entre 0 et 36
Seul un nombre entier peut être inscrit dans ce champ.

20 heures

Précédent

Suivant



30%

*Question 5

En 2023, vous avez consacré en moyenne 20 heures par semaine à des tâches/activités de communication ou supportant celle-ci.

Comment se répartissent (en %) ces heures entre :

- Les tâches/activités de communication (A)
- Les tâches/activités de support à la communication (B) *[menées afin de soutenir les activités de communication, il s'agit généralement de tâches/activités plus techniques (vidéo, photo, graphisme, développement web).]*

📌 La somme doit être égale à 100

Veillez donner au minimum une réponse

Chaque entrée doit être entre 0 et 100

La somme doit être égale à 100

Tâches/activités de communication (A)

80%

0

100

Tâches/activités de support à la communication (B)

20%

0

100

Restant: 0 %

Total : 100



38%

***Question 6.1**

Sur les 20 heures par semaine dédiées à des tâches/activités de communication (A) ou supportant celles-ci (B), 80 % sont des tâches/activités de communication (A).

Comment se répartissent (en %) celles-ci (A) en fonction des trois catégories suivantes (en moyenne sur une année) ?

- **Communication institutionnelle et gouvernementale** (y compris communication de crise) : *Information et explication sur les décisions du gouvernement et sur ses actions, communication visant à valoriser l'organisation, communication en lien avec les droits et obligations des citoyens, communication en situation de crise*
- **Communication en lien avec les politiques et prestations publiques**: *Campagnes de prévention et de sensibilisation, brochures d'informations et explications détaillées, communication en lien avec les projets*
- **Communication interne**: *communication à destination des collaborateurs*

📌 Seules les tâches/activités de communication (A) doivent être réparties (elles représentent donc le 100% à répartir).

📌 Chaque entrée doit être au moins de 0

La somme doit être égale à 100

Seuls des nombres entiers peuvent être inscrits dans ces champs.

Communication institutionnelle et gouvernementale

50

Communication en lien avec les politiques et prestations publiques

25

Communication interne

25

Total :

100

Précédent

Suivant



45%

*Question 6.2

Sur les 20 heures par semaine dédiées à des tâches/activités de communication (A) ou supportant celles-ci (B), 20 % sont des tâches/activités de support à la communication (B).

Pouvez-vous (très succinctement) lister vos principales tâches/activités et médias/médiums/outils sur lesquels vous travaillez (B) ?

📌 La question ne concerne que les 20 % de vos tâches/activités de support à la communication (B)

Précédent

Suivant



53%

Synthèse

Veuillez vérifier les informations ci-dessous avant de poursuivre.

Au 31.12.2023, vous travaillez à **90 %** pour l'État de Genève.

Vous consacriez en moyenne **20 heures par semaine** à des tâches/activités de communication ou supportant celles-ci. Cela représente **56 %** de votre temps de travail (soit **0.5 équivalent temps plein**).

Pendant ces 20 heures par semaines, vos tâches/activités se répartissent de la façon suivante :

- Communication : **80 %**
 - *dont 50 % de communication institutionnelle et gouvernementale*
 - *dont 25 % de communication en lien avec les politiques et prestations publiques*
 - *dont 25 % de communication interne*
- Support à la communication : **20 %**

Cliquer sur "précédent" pour modifier le cas échéant ou "suivant" pour poursuivre.

 Vous pouvez utiliser la zone texte pour commenter.

Précédent

Suivant



61%

Question 7

Quels sont les collaborateurs, entités publiques ou entreprises avec lesquels vous collaborez **régulièrement** pour vos **tâches/activités de communication** ou supportant celles-ci ?

Merci de remplir le tableau suivant avec le nom* des collaborateurs, entités publiques et/ou entreprises:

Collaborateurs de l'Etat de Genève : tous les collaborateurs de l'Etat de Genève qui réalisent également des tâches/activités de communication : **Indiquez le nom puis le prénom**

Entités publiques : entités subventionnées/EPA (HUG, TPG, associations, fondations), communes : **Indiquez le nom de l'entité**

Entreprises : toutes les personnes/sociétés auxquelles votre service/office/département a accordé un mandat pour des activités de communication ou supportant celles-ci en 2023 : **Indiquez le nom de l'entreprise**

* Plusieurs entrées sont possibles, veuillez les séparer avec des ";"

Collaborateurs de l'Etat de Genève
Partenaires en communication
<input type="text" value="NOM Prénom ; NOM Prénom"/>
Entités publiques
Partenaires en communication
<input type="text" value="NOM ; NOM"/>
Entreprises
Partenaires en communication
<input type="text" value="NOM ; NOM"/>

Précédent

Suivant



69%

***Question 8**

Veuillez indiquer la date de votre entrée en fonction dans le poste occupé en décembre 2023 .

01/1900



Format : mm/yyyy

Précédent

Suivant



76%

***Question 9**

S'agissait-il d'une création de poste ou du remplacement d'une autre personne ?

👉 Veuillez sélectionner une réponse ci-dessous

- ☐ création de poste
- ☒ remplacement
- ☐ remplacement temporaire

Précédent

Suivant



84%

***Question 9.1**

Merci d'indiquer le nom et prénom de la personne que vous avez remplacée :

NOM Prénom

Précédent

Suivant



92%

Conclusion

Si vous souhaitez ajouter un commentaire concernant la communication à l'État de Genève, merci d'utiliser l'espace ci-dessous.

Vous pouvez également nous indiquer vos coordonnées si vous souhaitez que nous vous contactions.

⚠ Attention : ceci est la dernière question, après validation, il ne sera plus possible d'utiliser le bouton "précédent".

Précédent

Envoyer



Nous vous remercions pour vos réponses et votre collaboration. Vous allez recevoir un courriel confirmant votre participation.

4.2. Observations

Le 14 novembre 2024, la Cour a adressé au Conseil d'État cette consultation pour observation. Ce dernier a fait parvenir à la Cour sa position le 27 novembre 2024 qui est reproduite ci-dessous. La Cour formule, à la suite, une contre observation.

Consultation relative à la communication de l'État **Position du Conseil d'État**

Le Conseil d'État a pris connaissance avec attention de la consultation relative à la communication de l'État et souhaite apporter un certain nombre d'observations.

Comme à la Confédération et dans les autres cantons, le Conseil d'État gouverne en tant que collège, toutefois les compétences en matière de politiques publiques demeurent ancrées dans chaque département. Chaque magistrat porte donc la communication du Conseil d'État pour ce qui relève des compétences de son propre département. Pour des questions de connaissances, d'efficacité et de qualité, les compétences en matière de communication sont également décentralisées dans les différents dicastères. À titre d'exemple, ce sont les départements qui préparent les points de presse élargis que tient le Conseil d'État sur des sujets particulièrement importants, qui fournissent les textes du communiqué hebdomadaire et qui répondent aux questions des médias. La Confédération et de multiples cantons agissent sur un modèle similaire.

Ainsi, sur le modèle de la conférence des services d'information de la Confédération (CSIC), l'État de Genève s'appuie sur le collège spécialisé communication (CSC), présidé par la cheffe du service communication et information de la chancellerie d'État. Ce collège, composé des responsables de l'information de chacun des départements, assure la coordination des questions transversales d'information et de communication.

Afin de nourrir la communication des éléments de fond nécessaires, des collaborateurs et collaboratrices sont naturellement sollicités afin de constituer le socle de connaissances issues des métiers et domaines d'activité de l'État. Pour autant, cela ne leur confère pas le statut de communicant. En effet, la communication est un authentique métier, reposant sur des bases académiques, des diplômes, des codes, des savoir-faire, des procédures, des outils spécifiques. La communication est même un écosystème de métiers, en constante et rapide évolution, particulièrement depuis l'explosion du numérique.

Méthodologie problématique et périmètre flou

La Cour des Comptes (CdC) totalise un nombre de 133 personnes ou 64.9 ETP dédiés à la communication, soit 15 ETP de plus que l'appréciation de l'administration. Ce différentiel s'explique par la méthodologie de la CdC.

La Cour a ainsi envoyé un questionnaire à quelque 360 collaborateurs et collaboratrices de l'administration, leur demandant d'évaluer le temps qu'ils estiment consacrer à des activités de communication. Les personnes qui ont déclaré – de leur propre chef – passer 10% ou plus de leur temps de travail à des activités de communication ont été prises en compte par la CdC dans le lot des communicants - quelles que soient leur compétence et la nature du taux estimé de 10%.

Ces experts et expertes métiers ponctuellement consultés par les services de communication ont donc évalué eux-mêmes le temps qu'ils estiment consacrer à cette activité. Or, si leur apport « métier » est effectivement essentiel et doit être valorisé, le travail de ces experts et expertes ne relève en aucun cas de la communication.

En outre, la communication interne n'entre manifestement pas dans le périmètre de la communication publique tel que choisi par la Cour pour le présent rapport. Malgré cela, la Cour tient compte de 9.7 ETP (soit 22%) dédiés à la communication interne. Dès lors, sur un total de 44.2 ETP consacrés à la communication à proprement parler (hors missions de support ou de production qui représentent selon la Cour des Comptes 20.7 ETP), en déduisant les postes de communication interne, cela signifie que 34.5 ETP sont en réalité consacrés par l'administration cantonale à des activités de communication publique, et non 64.9.

Ces éléments démontrent que le périmètre des personnes ciblées par le questionnaire manque de clarté tout comme les critères qui devraient permettre d'évaluer correctement ce qu'est une activité de communication.

Concernant la méthodologie utilisée pour identifier les fonctions, la Cour s'est appuyée sur des libellés extraits de SIRH. Or, il aurait été préférable d'analyser les codes fonctions répertoriés dans chaque cahier des charges, critère plus spécifique et mieux "normé". Il y a le même faible nombre de fonctions entre le canton de Genève et le canton de Vaud, soit 4.

Mise en place d'une vision analytique

Les outils de l'État de Genève, moyennant développements, permettent de mettre en place une vision analytique à l'instar de ce que fait la Confédération. Cela représente un important travail supplémentaire, ce qui pose la question de la priorité dans l'allocation des ressources – entre dédier son temps à effectuer les prestations ou à les mesurer.

Communication du collège gouvernemental

Le Conseil d'État communique chaque semaine sur ses projets, ses prévisions et ses décisions par le biais d'un communiqué de presse, voire d'une conférence de presse. Cette communication est coordonnée par le service communication et information (SCI) de la chancellerie d'État, mais, comme indiqué plus haut, chaque département demeure compétent pour la communication qui relève de ses politiques publiques. Cela correspond à la pratique de la Confédération. Par ailleurs, les points de presse élargis constituent un exercice de communication cohérent et concerté, adapté aux besoins spécifiques des départements, mais qui permet d'exprimer collégialement des pans de la stratégie politique et institutionnelle portée par le Conseil d'État dans son ensemble.

Les personnes en charge de la communication de l'État de Genève concentrent leur travail sur les politiques publiques et l'action de l'État. Si l'action de l'État est portée par l'engagement du Conseil d'État ou d'un magistrat, la communication n'a pas vocation à le cacher ou à le minimiser. Dans le même ordre d'idées, la communication étatique ne sert pas dans le cadre de campagnes en faveur d'un conseiller d'État.

L'État de Genève est également présent sur les réseaux sociaux. Dans ce cadre, un important travail de coordination et de consolidation est mené de façon permanente entre la chancellerie d'État et les départements. L'ouverture d'un compte sur un réseau social est présenté au collège spécialisé, ce qui assure une cohérence globale, contrairement à ce que laisse penser le propos de la Cour. A ce titre, le nombre de comptes a été fourni et ce recensement n'est pas difficile, contrairement à ce qui est indiqué.

Statut spécifique des conseillers personnels

Le statut des conseillers personnels est particulier. À teneur de loi (article 8A de la Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC), le conseiller personnel n'a « pas de devoir de réserve » et accomplit les tâches « confiées par le conseiller d'État auquel il rapporte exclusivement ». À l'évidence, le Grand Conseil a souhaité rattacher la fonction de conseiller personnel directement au conseiller d'État aux conditions d'un contrat de droit public particulier.

Lorsqu'un magistrat n'est pas réélu, son conseiller personnel voit son poste s'éteindre. Il est ainsi admis qu'un conseiller personnel accomplisse toutes les tâches confiées par le magistrat, auquel il rapporte exclusivement et avec lequel il a un lien étroit, notamment s'agissant de ses activités politiques. Sans être un agent de campagne, il pourrait être amené à jouer un rôle particulier à jouer dans le cadre du bilan politique de législature d'un magistrat sortant.

Au demeurant, la Cour ne constate aucune mauvaise utilisation des ressources publiques. Elle établit un risque hypothétique lié au statut du conseiller personnel des magistrats dans le cadre des campagnes électorales. Or, la situation actuelle est issue de la volonté du Grand Conseil (PL 12361 voté le 25 février 2022).

Pistes de réflexion

Au bénéfice de ces observations, le Conseil d'État entend donner suite à certaines pistes de réflexion évoquées par la Cour des Comptes.

Il évaluera la pertinence d'une directive transversale définissant le périmètre de la communication et de ses catégories, en termes de ressources humaines et de finances, démarche qui pourrait aboutir à un axe d'analyse comptable des activités de communication publique, sous réserve des principes de proportionnalité et d'efficience pour la mise en œuvre de cet axe.

Il consolidera la coordination de sa communication en tant que collège tout en veillant à préserver l'efficience des activités départementales. Il analysera notamment les comptes de réseaux sociaux dits « dormants ».

Bien que la Cour rapporte de façon inexacte en page 19/44 que seul le projet G'Evolue porte la communication « État employeur » (de nombreuses communications autour du harcèlement, de la santé au travail, de la gestion des déchets, etc. font l'objet d'une communication de l'État employeur), le Conseil d'État étudiera la possibilité de renforcer la communication en la matière.

Il prend note des pistes de réflexion de la CdC quant aux recommandations de la Commission de Venise.

Contre observation de la Cour

Les éléments suivants doivent être précisés :

- a) La Cour ne remet pas en question l'ancrage départemental de la communication en lien avec les politiques et prestations publiques mais l'ancrage de la communication institutionnelle et gouvernementale dans les départements ;
- b) La Cour a mené une large consultation et de nombreux échanges avec les collaborateurs de l'administration cantonale à tous les niveaux hiérarchiques pour déterminer le périmètre de la communication publique. Ce dernier a été présenté deux fois au collège spécialisé communication, regroupant les responsables départementaux de la communication. Comme discuté lors de ces réunions, le concept de communication publique renvoie à la communication des organisations publiques et non à la seule communication externe, ce qui explique que la communication interne fait partie intégrante du périmètre ;
- c) Un des objectifs des travaux de la Cour était de déterminer les ressources allouées à la communication de l'État. Le fait qu'une part des collaborateurs participant à des activités en lien avec la communication ne sont pas des « communicants » au sens étroit n'est d'aucune pertinence pour comptabiliser ces ressources. Les 64,9 ETP en lien avec la communication sont une estimation conservatrice de ces ressources en personnel mobilisées par la fonction ;
- d) Si les conseillers personnels des conseillers d'État ne sont pas soumis au devoir de réserve, ils sont néanmoins soumis au devoir de fidélité envers l'État et rémunérés par lui. Lors de l'introduction de ce statut dans la LPAC, le législateur n'avait pas envisagé leur participation active dans les processus électoraux tels qu'elle est admise par le Conseil d'État ;
- e) La communication de l'État employeur est principalement portée par les départements, alors qu'elle pourrait être le fait d'une entité unique.