

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°146

FÉVRIER 2019

AUDIT DE GESTION ET DE CONFORMITÉ

RESSOURCES HUMAINES

VILLE DE LANCY

LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La **Cour des comptes** peut également évaluer la **pertinence**, l'**efficacité** et l'**efficience** de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le **champ d'application** des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les **rapports** de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève
tél. 022 388 77 90
<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

Agissant en autosaisine, la Cour a choisi de s'intéresser à la problématique de la gestion des ressources humaines de la Ville de Lancy. Cette démarche fait suite à des dysfonctionnements identifiés lors de plusieurs missions réalisées sur le même thème auprès de différentes communes et de plusieurs établissements publics du canton.

L'objectif de la mission a été de s'assurer que la gestion des ressources humaines (RH) était conforme aux dispositions légales et réglementaires (audit de conformité) ainsi qu'aux bonnes pratiques en la matière (audit de gestion). Les constats et recommandations sont présentés dans trois chapitres :

- Le pilotage des ressources humaines (chapitre 4.1) ;
- L'organisation des ressources humaines (chapitre 4.2) ;
- La gestion opérationnelle des ressources humaines (chapitre 4.3).

La Cour des comptes a récolté des informations sur la gestion des ressources humaines de la Ville de Lancy par le biais d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des collaborateurs. Cette démarche avait notamment pour objectif de comprendre la perception et les attentes des collaborateurs quant à la qualité des processus RH, les compétences attendues des personnes gérant les RH, la gestion relationnelle et les prestations du dispositif de gestion des ressources humaines de la Ville de Lancy.

Concernant le **pilotage des ressources humaines**, la Cour a relevé une absence de documents et d'outils de pilotage. Ainsi, la commune n'a par exemple pas rédigé de document formalisant la politique des RH ni n'a établi de politique en matière de formation. Il n'y a pas non plus de tableau de bord qui permet d'avoir une vision de la situation des ressources humaines (taux d'absence et de rotation, évolution des charges de personnel, etc.). Enfin, si l'analyse des besoins actuels et futurs (nombre et compétences nécessaires) sur le moyen terme a été établie pour la première fois en 2018, la démarche n'a pas été formalisée, ce qui empêche d'en connaître les objectifs, les modalités de réalisation et la périodicité. Il résulte de ces constats que les autorités et les collaborateurs ne disposent pas des connaissances leur permettant de prendre des mesures correctives fondées sur des éléments concrets et chiffrés, ni d'anticiper les besoins à venir et les ressources nécessaires.

Quant à l'**organisation des ressources humaines**, la Cour a relevé avec satisfaction que la commune allait procéder en 2019 à l'engagement d'un responsable des ressources humaines. Elle a en revanche constaté que les deux collaboratrices chargées des ressources humaines, rattachées au secrétariat général, ne sont pas suffisamment sollicitées alors qu'elles disposent de compétences reconnues par les collaborateurs et les cadres de la commune. Finalement, la Cour relève qu'il n'existe pas d'organisme auquel les collaborateurs peuvent s'adresser en cas de difficultés rencontrées sur leur lieu de travail, besoin qui a été mis en évidence dans les réponses au questionnaire ; cette lacune prive aussi les autorités d'un moyen d'identifier des problématiques et d'assurer, en leur qualité d'employeur, la protection de la santé des travailleurs.

Concernant la **gestion opérationnelle des ressources humaines**, la Cour a constaté que toutes les fonctions existantes dans la commune n'ont pas fait l'objet d'une description formalisée ce qui, entre autres conséquences, ne permet pas de garantir une fixation de la rémunération initiale qui soit fonction des compétences et expériences nécessaires au poste. Ainsi, la fixation de la rémunération initiale, plus particulièrement celle de l'annuité, ne fait pas l'objet de modalités clairement définies. D'autre part, tous les collaborateurs ne disposent pas d'un cahier des charges à jour, ce qui rend impossible d'évaluer les collaborateurs sans avoir au préalable défini les tâches qu'ils doivent réaliser. Enfin, sur la base de la consultation des dossiers du personnel, l'application stricte et uniforme de mesures en cas de dysfonctionnements de collaborateurs n'est pas démontrée. Ces constats ont pour principale conséquence qu'ils peuvent conduire à des inégalités de traitement entre collaborateurs, voire susciter des sentiments d'impunité pour certains d'entre eux.

La Cour relève encore que les autorités comme la Secrétaire générale lui ont clairement indiqué leur volonté de ne pas formaliser les pratiques en vigueur, notamment en relation avec les ressources humaines, préférant une application et une transmission orales de celles-ci. Cette attitude explique en partie les constats établis dans le présent rapport, mais aussi certaines observations de l'audit. Pour la Cour, ce type de gestion « allégée » n'est pas acceptable dans une commune de la taille de Lancy (plus de 30'000 habitants, 250 collaborateurs au service de la commune). Cette absence de gouvernance RH formalisée a pour conséquence que les responsables RH prennent des décisions au cas par cas. Elle empêche également de procéder à des contrôles de manière objective et conduit à des risques importants d'inégalités de traitement entre collaborateurs de la commune.

Certains résultats au **questionnaire** envoyé aux collaborateurs ont surpris les autorités de la commune. Ainsi, plus d'un tiers des répondants indique qu'ils ont été témoins ou victimes de comportements inappropriés, 44 % disent que la séance annuelle d'évaluation de performances n'est pas utile pour mieux réaliser leur travail ou encore 38 % répondent qu'ils ne se sentent pas libres de s'exprimer dans un document qui porte sur leur environnement de travail. Le Conseil administratif a indiqué à la Cour vouloir tenir compte de ces résultats et entreprendre des actions afin d'en comprendre les causes et de remédier à certains états de fait.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le Conseil administratif à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation.

Les 13 recommandations ont été acceptées, mais avec un niveau de risque que l'audit a jugé faible puisqu'il l'a évalué à 1 pour toutes les recommandations, à l'exception de deux (Nos 7 et 12).

OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT.....	8
3. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	10
3.1. La Ville de Lancy	10
3.2. Organisation.....	10
3.3. La gestion des ressources humaines	12
3.4. Bases légales et réglementaires	14
3.5. Chiffres clés	16
3.6. Enquête auprès des collaborateurs.....	16
4. ANALYSE	19
4.1. PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES.....	19
4.1.1. Contexte	19
4.1.2. Constats	20
4.1.3. Risques découlant des constats.....	22
4.1.4. Recommandations.....	22
4.1.5. Observations de l'audité	25
4.2. ORGANISATION DES RESSOURCES HUMAINES	26
4.2.1. Contexte	26
4.2.2. Constats	26
4.2.3. Risques découlant des constats.....	27
4.2.4. Recommandations.....	28
4.3. GESTION OPÉRATIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES.....	30
4.3.1. Contexte	30
4.3.2. Constats	31
4.3.3. Risques découlant des constats.....	34
4.3.4. Recommandations.....	35
4.3.5. Observations de l'audité	36
5. CONCLUSION.....	38
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	39
7. DIVERS.....	44
7.1. Glossaire des risques	44
7.2. Remarques	46

Liste des principales abréviations utilisées

CA	Conseil administratif
CO	Code des obligations (RS 220)
ETP	Équivalent temps plein
LAC	Loi sur l'administration des communes
LSurv	Loi sur la surveillance de l'État (D 1 09)
LTr	Loi fédérale sur le travail (RS 822.11)
RH	Ressources humaines
SCI	Système de contrôle interne
SG	Secrétaire générale

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Agissant en autosaisine, la Cour a choisi de s'intéresser à la problématique de la gestion des ressources humaines de la Ville de Lancy. Cette autosaisine fait suite à des dysfonctionnements identifiés dans plusieurs missions réalisées sur la même thématique auprès de différentes communes et établissements du canton.

La Ville de Lancy, avec plus de 32'000 habitants à fin 2017¹, est la troisième commune la plus peuplée du canton après la Ville de Genève (202'428 habitants) et la commune de Vernier (35'423 habitants). Elle affiche une progression constante de sa population, tendance qui va se maintenir grâce aux projets de développements en cours. Il est donc important qu'elle dispose des ressources et des compétences nécessaires en matière de ressources humaines pour faire face à ce développement. Elle emploie à ce jour quelque 250 collaborateurs répartis dans 9 services, soit 200 ETP, qui représentaient un peu plus de 28 millions de charges de personnel en 2017.

Il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la régularité des comptes, de la légalité des activités ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 40 al. 1 LSurv).

Par lettre du 15 mai 2018, la Cour des comptes a informé le Maire de sa décision d'entreprendre un audit de gestion et de légalité portant sur la politique et la gestion des ressources humaines de la commune de Lancy.

L'objectif de la mission a été de s'assurer que la gestion des ressources humaines était conforme aux dispositions légales et réglementaires (audit de conformité) et aux bonnes pratiques en la matière (audit de gestion).

La Cour a axé ses travaux sur l'organisation et le fonctionnement des ressources humaines et a présenté ses constats et ses recommandations dans trois chapitres :

- Le pilotage des ressources humaines (chapitre 4.1) ;
- L'organisation des ressources humaines (chapitre 4.2) ;
- La gestion opérationnelle des ressources humaines (chapitre 4.3).

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle n'a pas eu connaissance de rapports récents qui ont traité du domaine sous revue.

¹ Source : OCSTAT

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par l'entité auditée ainsi qu'en menant plusieurs entretiens ciblés, notamment avec :

- Les trois conseillers administratifs ;
- La Secrétaire générale ;
- Les chefs de service ;
- Plusieurs collaborateurs de la Ville de Lancy.

La Cour des comptes a par ailleurs récolté des informations sur la gestion des ressources humaines de la Ville de Lancy par le biais d'un questionnaire envoyé à l'ensemble des collaborateurs qui pouvaient, s'ils le souhaitaient, y répondre en conservant l'anonymat. Cette démarche avait notamment pour objectif de comprendre la perception et les attentes des collaborateurs quant à la qualité des processus RH, les compétences, la gestion relationnelle et les prestations du dispositif de gestion des ressources humaines de la Ville de Lancy. Ce questionnaire permettait également aux collaborateurs de proposer des éléments d'amélioration. Le taux de réponse est de 65%.

Dans le cadre de ses analyses, la Cour a également vérifié par échantillonnage la bonne tenue des dossiers papier du personnel et le respect du statut du personnel de la Ville de Lancy.

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**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de proportionnalité**.

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 de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la typologie des risques encourus, risques définis dans le Glossaire qui figure au chapitre 7.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au chapitre 6 un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de risque, le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

3.1. La Ville de Lancy

La commune de Lancy comptait plus de 32'000 habitants au 31 décembre 2017. Il s'agit ainsi de la troisième commune la plus peuplée du canton après Genève et Vernier. La densification se poursuit avec plusieurs projets de construction de logements tels que le quartier de Surville au Petit-Lancy, le quartier des Semailles au Grand-Lancy et les quartiers de Pont-Rouge, Chapelle-Les Sciers et de Chapelle-Gui. D'après les estimations de la mairie, cette densification pourrait amener près de 8'000 habitants supplémentaires d'ici 2023.

Depuis la fin des années 1990, de nombreux équipements et projets continuent l'urbanisation de la commune. Le dépôt des Transports publics genevois (TPG), le stade de la Praille et les liaisons ferroviaires par tramway et par train régional en sont des exemples.

3.2. Organisation

L'exécutif

L'exécutif de la Ville de Lancy se compose de trois membres élus pour une période de 5 ans. Le titre de Maire de la commune est attribué chaque année à l'un des conseillers administratifs. Les membres de l'exécutif se répartissent la présidence des dicastères de l'administration pour, en principe, toute la durée de la législature. À la date du rapport, la répartition est la suivante :

- M. Frédéric Renevey, Maire, en charge du social, des sports et de la sécurité ;
- M. Stéphane Lorenzini, Vice-président, en charge des travaux et constructions, des finances et logements, de l'administration et affaires économiques et de la culture ;
- M. Damien Bonfanti, conseiller administratif, en charge de l'aménagement du territoire, de l'environnement et développement durable et de la communication.

L'exécutif a des fonctions décisionnelles, dans les limites de la Constitution et des lois, dont les principales sont (art. 48 LAC) :

- D'administrer la commune, de gérer les fonds spéciaux, de conserver les biens communaux ;
- De soumettre au Conseil municipal les projets de délibération ;
- De présenter au Conseil municipal le budget annuel, les états financiers et un rapport administratif annuel ;
- D'exécuter les délibérations du Conseil municipal ;
- D'engager et de nommer le personnel de l'administration municipale, de fixer son salaire, de le contrôler et de le révoquer conformément au statut du personnel ;
- D'édicter les règlements municipaux dans les domaines où le Conseil municipal n'a pas fait usage de la prérogative que lui accorde l'article 30, alinéa 2 ;
- D'édicter les dispositions d'application des règlements municipaux adoptés par le Conseil municipal.

Les conseillers administratifs de la Ville de Lancy allouent approximativement 70% de leur temps de travail à la Commune (y compris les manifestations officielles).

Le Conseil municipal

Conformément à la Loi sur l'administration des communes (LAC), le Conseil municipal de la Ville de Lancy se compose de 37 membres. Comme l'exécutif, les membres du Conseil municipal sont élus pour une période de 5 ans.

Le Conseil municipal est géré par un Bureau composé de 5 membres. Son rôle est de planifier et d'organiser les travaux du Conseil municipal (fixation des dates et ordre du jour). Les conseillers municipaux sont également membres des commissions chargées d'étudier en détail différents sujets tels que la culture, les sports ou encore la sécurité. Les résultats de ces examens sont ensuite soumis au Conseil municipal pour décision.

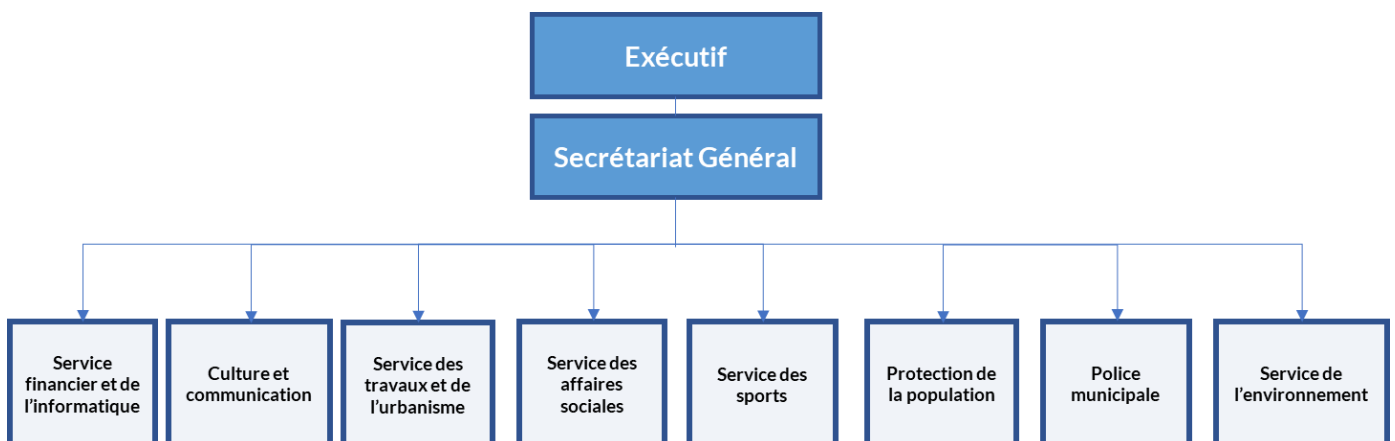
Le Conseil municipal a des fonctions décisionnelles qu'il exerce sous forme de délibérations soumises à référendum facultatif, notamment dans les domaines suivants :

- Le budget et la fiscalité de la commune ;
- Certains préavis en matière d'aménagement du territoire ;
- Les crédits budgétaires supplémentaires et les moyens de les couvrir ;
- Les crédits d'engagement et complémentaires relatifs aux dépenses d'investissements du patrimoine administratif et les moyens de les couvrir ;
- Le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires ;
- L'adoption du règlement du Conseil municipal et de règlements de portée générale sur des domaines de compétences communales.

L'administration

L'administration de la Ville est composée du secrétariat général et de 8 services qui emploient environ 200 ETP. La Secrétaire générale supervise les activités des services et veille à la mise en œuvre des décisions des autorités communales.

L'organigramme de l'administration se présente de la manière suivante :



La gestion des ressources humaines de la commune est de la responsabilité du secrétariat général qui dispose de deux collaboratrices (1.2 ETP) dédiées à cette tâche.

3.3. La gestion des ressources humaines

Définition

La gestion des ressources humaines peut se définir comme l'activité qui consiste à mettre en adéquation les objectifs d'une organisation et ceux des membres qui la composent. Elle désigne ainsi à la fois une fonction dans l'entreprise et un processus d'analyse, de décision et de contrôle.²

Le rôle de la fonction RH (généralement au sein d'un « service du personnel ») peut se traduire par quatre axes principaux d'après les bonnes pratiques³ :

- **Les prestations de service de la fonction RH** : sur la base des effectifs et de la gestion de l'information à disposition de la fonction RH, il s'agit d'apprécier comment elle « *travaille à améliorer de façon continue la partie de son activité qui s'apparente à des prestations de service, du point de vue des coûts, de la qualité du service rendu et de son efficacité opérationnelle* ».
- **La gestion stratégique des ressources humaines** : il s'agit d'apprécier « *en quoi les politiques et les pratiques RH créent des conditions favorables au déploiement de la stratégie y compris sur le plan de la maîtrise des coûts salariaux* ».
- **La gestion de la conduite du changement** : il s'agit d'apprécier « *la manière dont l'organisation prépare et conduit les actions de changement nécessaire en obtenant l'adhésion et l'implication de l'ensemble du personnel. La fonction RH n'est pas nécessairement le pilote du changement, mais doit mettre à disposition des ressources et assurer la cohérence* ».
- **La gestion mobilisatrice des personnes** : il s'agit d'apprécier « *la manière dont la motivation et l'implication du personnel sont soutenues et améliorées pour faciliter le déploiement de la stratégie par la participation, la responsabilisation, la fixation d'objectifs et la reconnaissance financière et non financière* ».

Il s'agit, pour les responsables des ressources humaines, d'intégrer ce rôle et ces axes à l'ensemble des processus RH dont les principaux sont :

- Le recrutement et l'intégration des collaborateurs ainsi que la fin de rapports de service ;
- La gestion de la paie ;
- La gestion des carrières, mobilité et promotion ;
- La formation et développement des compétences ;
- La santé et sécurité au travail ;
- L'évaluation des fonctions.

La Cour a renoncé à passer en revue le détail des principaux processus pour se concentrer sur les éléments de pilotage, d'organisation et de la gestion opérationnelle des ressources humaines.

Les acteurs

L'article 48 lettre r LAC confère au **Conseil administratif** les compétences suivantes : « *d'engager et de nommer le personnel de l'administration municipale, de fixer son salaire, de le contrôler et de le révoquer conformément au statut du personnel* ».

L'article 4 du statut du personnel de la Ville de Lancy confirme les compétences du conseil administratif et précise les modalités de délégation : « *Le Conseil administratif peut déléguer par voie de règlement ou de directive tout ou partie de sa compétence au Secrétaire général, en particulier pour la gestion des ressources humaines* ».

² <https://www.universalis.fr/encyclopedie/gestion-des-ressources-humaines>

³ « Manuel d'audit du management des ressources humaines », Alain Meignant, Éditions Liaisons, Rueil-Malmaison, 2009

La **Secrétaire générale** a de multiples missions, par exemple :

- En collaboration avec les chefs de service, engager le personnel temporaire nécessaire pour le soutien momentané aux services ;
- Informer le Conseil administratif et les chefs de service sur les possibilités de formation du personnel ;
- En collaboration avec le chef de service, préparer les annonces et participer avec le conseiller administratif délégué et le chef de service aux entretiens de sélection des nouveaux candidats ;
- Proposer au Conseil administratif des adaptations du statut du personnel ;
- Gérer les éventuels conflits entre les collaborateurs et les chefs de service ;
- Assister les chefs de service dans la gestion de leurs collaborateurs ;
- S'assurer que les chefs de service établissent chaque année les rapports de qualification de leurs collaborateurs, en prendre connaissance et les transmettre au Conseil administratif ;
- Établir les rapports de qualification des collaborateurs directement rattachés à la Secrétaire générale.

Les chefs de service assurent un rôle d'encadrement relationnel et opérationnel. Les responsabilités des chefs de service sont indiquées à l'article 28 du statut : « *Le personnel d'encadrement est responsable de l'activité de ses collaborateurs à qui il doit fournir les instructions nécessaires au bon accomplissement de leur mission* » et « *Le chef de service renseigne régulièrement le Conseiller administratif délégué au service (ci-après le Conseiller administratif délégué) et le Secrétaire général sur la marche du service, les congés et vacances accordés, le comportement du personnel et les évaluations périodiques* ».

Les chefs de service doivent également proposer la suspension des augmentations ordinaires (annuités) ou encore l'octroi d'une prime spéciale aux collaborateurs

Les deux collaboratrices en charge des ressources humaines sont rattachées au secrétariat général. Elles ont comme principale tâche de réaliser la gestion administrative du personnel (gestion des dossiers, contrôle des absences, mise à jour des données des collaborateurs, etc.). Elles collaborent avec le service financier de la Ville de Lancy dans le cadre de la gestion des paies. Le bureau du personnel exécute les décisions de la Secrétaire générale sans avoir une fonction stratégique dans l'organisation (politique RH, stratégie RH, définition des besoins).

Le ratio entre les collaborateurs dédiés à la gestion des ressources humaines et le nombre de collaborateurs se situe dans la fourchette de 1 à 2 % en Suisse romande⁴ (hors tâches d'encadrement réalisées par les chefs de service). Ainsi, d'après les bonnes pratiques, Lancy devrait dédier de 2,6 à 5,2 ETP à la fonction RH. Si l'on ajoute aux deux collaboratrices en charge des RH le temps alloué à cette activité par la Secrétaire générale, qu'elle estime à environ 50%, et celui d'un collaborateur du service finance et informatique dédié à plein temps à la gestion administrative des salaires, le taux de la commune se situe à la limite inférieure de cette fourchette.

La Ville de Lancy est également dotée d'une **commission du personnel**, comme le prévoit l'article 86 du statut. Cette commission est un organe consultatif pour toutes les questions présentant un intérêt général pour le personnel. L'article 88 du statut précise qu'elle est consultée sur les propositions ou les suggestions concernant notamment :

- La modification du présent statut ou des règlements ;
- La révision de la classification des fonctions ;
- La durée du travail et sa répartition hebdomadaire ;
- La formation professionnelle ;
- Les mesures de santé et de sécurité au travail.

⁴ [Baromètre de la Fonction Ressources Humaines en Suisse romande 2008](#)

Le règlement de cette commission prévoit que celle-ci se réunit aussi souvent que nécessaire mais au moins quatre fois par année. L'article 2 dispose que : « La Commission du personnel est un organe de liaison en dehors de toute hiérarchie entre le personnel, le secrétaire général et le Conseil administratif. Elle est donc informée sur les affaires concernant tout ou partie du personnel et, à son tour, elle peut informer le Secrétaire général et le Conseil administratif sur les besoins et les réactions exprimés par le personnel ».

Le système de contrôle interne

Le système de contrôle interne (SCI) est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration.

Le modèle COSO⁵ retient les éléments suivants comme composantes principales du système de contrôle interne :

- L'environnement de contrôle : il est constitué du cadre fonctionnel (qui se compose des outils et documents tels que directives, procédures ou cahiers des charges), des principes et des valeurs éthiques et d'intégrité qui influencent, voire orientent l'organisation et son fonctionnement ;
- L'évaluation des risques : les risques pouvant nuire à la réalisation des objectifs liés aux activités de l'organisation doivent faire l'objet d'une identification et évaluation régulière ;
- Les activités de contrôle : il s'agit de l'ensemble des mesures, procédures et opérations mises en place pour limiter les risques et favoriser l'atteinte des objectifs définis par l'organisation ;
- L'information et la communication : le système d'information et de communication doit garantir le bon fonctionnement du système de contrôle interne. Pour cela, il doit permettre de s'assurer que la qualité de l'information ainsi que son canal de diffusion sont fiables. Aussi, l'information doit être diffusée à un moment opportun et à l'ensemble des collaborateurs concernés ;
- La surveillance : la hiérarchie doit s'assurer, par le biais de tests d'échantillonnage ou d'observations, de la réalisation des contrôles prévus par les quatre étapes ci-dessus. Les activités de suivi et les résultats y afférents, les mesures correctives y relatives et leur suivi doivent être documentés.

En matière d'atteinte d'objectifs, le modèle COSO indique que dans le cadre de la mission de l'organisation ainsi que de sa vision, la direction (soit le Conseil administratif en collaboration avec la Secrétaire générale dans une commune) détermine des objectifs stratégiques, conçoit une stratégie et décline les objectifs qui en découlent à tous les niveaux de l'entité. Ce cadre de référence vise à aider l'organisation à atteindre ces objectifs que l'on peut classer dans les quatre catégories suivantes :

- Stratégique : objectifs stratégiques servant la mission de l'organisation ;
- Opérationnel : objectifs visant l'utilisation efficace et efficiente des ressources ;
- Reporting : objectifs liés à la fiabilité du reporting ;
- Conformité : objectifs de conformité aux lois et aux réglementations en vigueur.

3.4. Bases légales et réglementaires

La Cour cite les principales bases légales et réglementaires qui s'appliquent à la commune de Lancy en matière de ressources humaines.

⁵ Le modèle COSO est le cadre intégré de contrôle interne publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) en 1992 aux États-Unis. Il est l'un des modèles de référence tant du secteur privé que public et définit globalement le contrôle interne comme « un processus engagé par le conseil d'administration, la direction et d'autres agents d'une entité pour offrir des assurances raisonnables quant à la réalisation d'objectifs dans les catégories suivantes : efficacité et efficience des opérations ; fiabilité des rapports financiers ; respect des législations et réglementations en vigueur ». Ce modèle a été mis à jour en 2013 pour tenir compte des risques émergents (la cyber-criminalité, le cloudcomputing, etc.)

Le Code des obligations (CO, RS 220)

Le Code des obligations, en particulier le titre dixième, s'applique à tous les contrats de droit privé et à titre supplétif aux relations de travail régies par le droit public.

La loi sur le travail (LTr, RS 822.11)

Les communes, mises à part quelques exceptions, sont exclues du champ général d'application de la loi fédérale sur le travail. Toutefois, conformément à l'article 3a LTr, certaines des dispositions de la loi concernant la protection de la santé leur sont applicables, à savoir les articles 6, 35 et 36a LTr (obligations des employeurs et des travailleurs, protection de la santé durant la maternité, interdiction de travaux pour d'autres catégories de travailleurs).

Deux ordonnances sont également applicables aux administrations publiques : l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail (Hygiène, OLT 3) et l'ordonnance 5 relative à la loi sur le travail (Ordonnance sur la protection des jeunes travailleurs, OLT 5).

La loi sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20)

La loi sur l'assurance-accidents régit les prestations d'assurance allouées en cas d'accident professionnel, d'accident non professionnel et de maladie professionnelle. Elle s'applique indifféremment aux personnes travaillant selon un contrat de droit privé ou relevant du droit public. La prévention des accidents et des maladies professionnels fait l'objet de différentes ordonnances du Conseil fédéral (RS 832.3).

La loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05)

L'article 30 al. 1 de la LAC confère au Conseil municipal des compétences sur le personnel, à savoir qu'il délibère sur les domaines suivants ;

- v) *les traitements, les indemnités allouées aux conseillers administratifs, maires et adjoints, ainsi que les jetons de présence et indemnités alloués aux conseillers municipaux ;*
- w) *le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires.*

L'article 48 de la LAC confère au Conseil administratif le pouvoir, dans les limites de la Constitution et des lois, de notamment engager et nommer le personnel de l'administration municipale, de fixer son salaire, de le contrôler et de le révoquer conformément au statut du personnel et d'assermenter les agents municipaux ainsi que les autres personnes qui sont tenues au secret par une disposition légale expresse.

Le statut du personnel (LC 28 151)

Le statut du personnel régit les rapports de travail entre la commune et ses employés. Il traite dans plusieurs chapitres de la naissance et de la fin des rapports de travail, des droits et obligations résultant des rapports de travail, de la commission du personnel ainsi que des procédures en matière de litiges et des voies de recours contre les décisions prises par la commune.

L'application du statut est de la responsabilité du Conseil administratif. En complément au statut du personnel, la Ville de Lancy dispose de plusieurs règlements (règlement applicable aux fonctionnaires de la Ville de Lancy, règlement des remboursements des frais de la Ville de Lancy, règlement de la pointeuse, etc.).

Conformément aux dispositions de l'art. 30 al. 1 lettre w de la LAC, le statut du personnel de la commune de Lancy a été approuvé par le Conseil municipal en date du 12 décembre 2013.

La charte éthique

La mairie de Lancy a choisi d'édicter une charte éthique pour définir au mieux les règles de conduite et de comportement des collaborateurs. Celle-ci décrit les valeurs qui doivent être respectées et les engagements attendus des élus et des collaborateurs. À ce titre, le Conseil administratif s'engage à créer des conditions de travail exemptes de toute forme de discrimination et d'intervenir pour faire cesser tout comportement constitutif de harcèlement ou de mobbing.

Le document a été promulgué par le Conseil administratif de Lancy le 25 février 2014.

3.5. Chiffres clés

Le total des revenus et des charges de la commune pour les années 2014 à 2017 se présente de la manière suivante :

	2014	2015	2016	2017	Variation sur 4 ans
Total des charges	107 778 742	115 167 795	111 646 270	126 908 710	18%
Total des revenus	114 717 777	122 098 647	113 286 212	137 550 762	20%
Charges du personnel	27 018 315	28 000 457	27 562 071	28 163 947	4%
dont:					
Traitement du personnel	18 785 654	19 502 869	19 944 904	20 258 027	8%
Assurances sociales, caisses de pensions et assurances	5 041 796	5 187 503	5 386 004	5 431 113	8%
Personnel intérimaire	1 004 248	971 274	970 639	971 907	-3%

Le fort accroissement des revenus entre 2016 et 2017 provient d'une personne morale dont la situation fiscale s'est modifiée en 2017 (fin d'un allègement fiscal octroyé pour 10 ans).

Les chiffres clés en matière de ressources humaines communiqués à la Cour par le secrétariat général sont les suivants :

- Le nombre de collaborateurs a passé de 228 en 2013⁶ à 254 en 2017 soit une variation de 11 % en 5 ans ;
- Le taux de rotation du personnel s'est élevé 1.40% en 2015, à 4.05% en 2016 et à 2.20% en 2017.

3.6. Enquête auprès des collaborateurs

Compte tenu du nombre élevé de collaborateurs de la commune de Lancy, la Cour a décidé de mandater un institut externe pour recueillir l'avis de tous les employés grâce à un questionnaire mis en ligne durant l'été. Le taux de participation des collaborateurs s'est élevé à 65%.

L'enquête avait comme objectifs de mettre en évidence les points forts sur lesquels capitaliser et les faiblesses et les lacunes à pallier.

⁶ Compte-rendu administratif et financier 2017

Il traitait des thèmes suivants au travers de 39 questions :

- La documentation en matière de ressources humaines ;
- L'organisation, les rôles et responsabilités en matière de ressources humaines des autorités et responsables ;
- La gestion des processus clés en matière de ressources humaines ;
- La récolte de propositions d'amélioration à mettre en place rapidement.

Pour certaines questions, les participants avaient en outre la possibilité de rédiger un commentaire. Le questionnaire était anonyme, mais les participants pouvaient laisser leurs coordonnées au cas où la Cour aurait souhaité prendre contact avec eux, ce que la moitié d'entre eux a accepté de faire.

Les résultats du dépouillement des questionnaires sont présentés par thème (voir ci-dessus), selon le pourcentage d'insatisfaction :

- Sur le thème de la documentation mise à disposition des collaborateurs, deux éléments sont à retenir :
 - 55% des participants disent ne pas avoir reçu de cahier des charges à l'engagement.
 - 53% des participants qui disposent d'un cahier des charges disent qu'il n'a pas été mis à jour pour être conforme aux tâches actuelles des collaborateurs ;
- Sur le thème de l'organisation, des rôles et responsabilités des acteurs RH, 30% des participants disent qu'ils ne sont pas clairement définis ;
- Sur le thème de la gestion des processus clés, les éléments suivants sont à retenir :
 - Seuls 3% des participants indiquent que le processus de la paie ne fonctionne pas adéquatement ;
 - Quant au processus du développement des compétences, 36% des participants disent que les formations continues mises à disposition ne sont pas adéquates ;
 - Relativement au processus de l'évaluation des performances et de la fixation des objectifs :
 - 24% des participants disent qu'ils n'ont pas reçu d'objectifs individuels à l'issue de la séance d'évaluation ;
 - 44% des participants disent qu'ils ne considèrent pas la séance d'évaluation périodique comme étant utile pour mieux réaliser leur travail ;
 - Sur le processus de l'évaluation de l'environnement de travail, 38% des participants disent qu'ils ne se sentent pas libres de s'exprimer ;
 - Concernant le processus des heures supplémentaires, 73% des participants indiquent que les règles en la matière sont équitables ;
 - Seul 1% des participants indiquent que le suivi des soldes à prendre n'est pas effectué correctement dans le cadre du processus des vacances ;
 - En matière de comportements inappropriés, plusieurs éléments doivent être mentionnés :
 - 33% des participants disent ne pas savoir auprès de qui dénoncer de tels comportements ;
 - 36% des participants disent que de tels comportements ne sont pas pris au sérieux par la commune ;
 - 39% des participants disent que de tels comportements ne font pas l'objet de mesures disciplinaires rapides et définitives ;
 - 41% des participants disent que de tels comportements ne peuvent pas être dénoncés en toute confiance en sachant que des mesures vont être prises ;
 - 38% des participants disent avoir été témoins ou victimes de tels comportements ;

- Quant au processus de la rémunération, 60% des participants disent que les éléments de la rémunération ne sont pas clairs ni équitables ;
- Sur le recueil des propositions d'amélioration, les plus mentionnées sont :
 - Créer un service des ressources humaines ;
 - Instaurer la justice et l'équité ;
 - Revoir l'organisation ;
 - Intégrer un service de médiation ;
 - Actualiser les documents (cahiers des charges).

4. ANALYSE

L'analyse de la Cour concernant la gestion des ressources humaines de la Ville de Lancy est présentée dans les chapitres suivants :

- Pilotage des ressources humaines (chapitre 4.1) ;
- Organisation des ressources humaines (chapitre 4.2) ;
- Gestion opérationnelle des ressources humaines (chapitre 4.3).

4.1. PILOTAGE DES RESSOURCES HUMAINES

4.1.1. Contexte

Le pilotage

Dans les communes, le Conseil administratif est chargé de piloter les ressources humaines. Dans ce cadre il doit s'adjoindre les compétences adéquates en matière de RH et mettre en place les outils adaptés pour remplir cette mission en collaboration avec l'administration communale.

Les bonnes pratiques définissent le pilotage de la gestion des ressources humaines comme un « *processus par lequel l'organisation définit les grandes orientations de sa politique du personnel, puis en assure la mise en œuvre et l'évaluation au moyen d'objectifs et d'indicateurs appropriés* ⁷ ».

Les quatre étapes clés⁸ du processus de pilotage de la gestion des ressources humaines sont décrites ci-dessous :

- Le pilote doit déterminer la politique du personnel. Il s'agit d'un document qui permet de définir les pratiques, valeurs et orientations que l'entité entend poursuivre en matière de ressources humaines pour l'ensemble de l'organisation.
- Le pilote choisit les objectifs et indicateurs appropriés. Ces derniers permettent notamment de mesurer l'application qualitative et quantitative de la politique de gestion des ressources humaines de l'entité.
- Le pilote conçoit un outil de pilotage sous la forme d'un tableau de bord. Il s'agit d'un outil stratégique qui permet de communiquer les résultats de sa politique RH. Les informations quant à l'atteinte des objectifs fixés sont mises à disposition des gestionnaires et décideurs sous une forme ergonomique. Ces informations permettront de définir les domaines qui doivent faire l'objet d'ajustements pour que les objectifs soient atteints.
- L'autorité prend des mesures de pilotage. Sur la base des informations recueillies (informations statistiques, problématiques rencontrées, résultats opérationnels, satisfaction des collaborateurs), des actions doivent être entreprises pour atteindre les objectifs.

La gestion prévisionnelle du personnel

En fonction des prévisions en besoins qualitatifs et quantitatifs de la commune, de l'évolution des prestations qui devront être fournies par la commune et de l'impact de celles-ci sur l'organisation, l'autorité doit s'assurer de l'adéquation entre la dotation en ressources humaines et la réalisation des objectifs stratégiques. Ce processus continu permet d'identifier les écarts entre la situation actuelle et future et de mettre en place, proactivement, une planification des besoins.

⁷ Emery Y., Gonin F., *Gérer les ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaire romandes, 2009

⁸ Emery Y., Gonin F., *Gérer les ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaire romandes, 2009

Ce processus doit être réalisé avec la collaboration des parties prenantes internes (chefs de service, autorités, gestionnaires RH) en tenant compte des besoins externes (autorités cantonales, associations, etc.).

La formation

La politique de formation permet à l'employeur de définir et communiquer sa mission en matière de formation. Partant du principe que l'entité a un besoin continu d'acquérir de nouvelles compétences, la politique de formation permet aux organes dirigeants de définir ses orientations en la matière et d'intégrer les formations initiales et continues dans une vision globale de l'entité comme entité formatrice.

De la politique de formation découle le processus de développement des compétences de l'entité. Celui-ci commence par l'identification des besoins en compétences nécessaires à la réalisation de prestations. La finalité du processus est de mettre à disposition des collaborateurs des nouvelles compétences qui leur permettront d'accomplir leurs missions de manière efficace.

Dans ce cadre, le service des ressources humaines doit notamment s'assurer du respect des étapes suivantes :

- Mettre en place un processus de gestion des besoins en compétences de l'organisation (actuelles et futures),
- Définir les modalités et les moyens nécessaires pour acquérir les compétences en question,
- Permettre aux collaborateurs d'utiliser ces nouvelles compétences et mesurer le résultat de celles-ci sur l'efficacité des missions accomplies.

La commune de Lancy communique à l'ensemble des collaborateurs la liste des formations proposées par la Ville de Genève à partir de laquelle les collaborateurs choisissent les cours qu'ils souhaitent suivre. En outre, les chefs de services peuvent proposer aux collaborateurs des formations spécifiques. Dans tous les cas, c'est le Conseil administratif qui valide formellement la liste des formations, les chefs de service n'émettant qu'un préavis sur les demandes.

4.1.2. Constats

Constat 1 : Absence de politique formalisée des RH

Le Conseil administratif n'a pas rédigé un document qui décrit la politique des ressources humaines de la Ville de Lancy avec des orientations et des objectifs précis quant à la gestion des RH. Cette lacune ne permet pas aux différents acteurs (Secrétaire général, chefs de service) d'entreprendre des actions fondées sur les principes généraux définis dans la politique de ressources humaines, acceptés par la plus haute autorité de la commune.

Constat 2 : Analyse des besoins actuels et futurs en ressources humaines (compétences et nombre) sur quatre ans, réalisée pour la première fois en 2018, mais à améliorer

L'analyse des besoins de la commune en matière de ressources humaines (nombre et compétences requises) portant sur les quatre prochaines années, a été réalisée en 2018 pour la première fois. Sur la base des besoins identifiés dans chaque service, une consolidation au niveau de l'administration communale a été réalisée par le secrétariat général. Restituée sous la forme d'un fichier qui présente une situation chiffrée sur les prochaines années, il ne comporte aucun commentaire sur la méthodologie suivie, sur les résultats obtenus et sur les actions à entreprendre.

Si la Cour relève avec satisfaction la volonté du Conseil administratif de disposer d'une gestion prévisionnelle du personnel en identifiant les besoins RH, elle constate que la démarche n'a pas été formalisée. Il est dès lors pas possible d'en connaître les objectifs, les modalités de réalisation et la périodicité.

Constat 3 : Absence de politique formalisée de la formation incluant notamment les modalités de définition des besoins et d'offre de formation

La commune n'a pas mis en place une politique de formation cohérente avec ses missions actuelles et futures. Il en résulte que les chefs de service ne peuvent pas s'appuyer sur la vision du Conseil administratif (voir constat 1) et les besoins futurs de la commune (voir constat 2) pour établir un plan de formation des collaborateurs et se prononcer sur les demandes de formations émanant de ces derniers.

Constat 4 : Absence de tableau de bord permettant d'avoir une vision de la situation des ressources humaines

Le secrétariat général n'a pas développé d'outils de pilotage pour le suivi et la gestion des ressources humaines, par exemple sous la forme d'un tableau de bord (TDB), qui comprendrait des indicateurs clés tels que ;

- Le taux d'absentéisme ;
- Le taux de rotation ;
- Les jours de formation ;
- Les jours de vacances (pris et restant à prendre avec l'impact potentiel sur la planification) ;
- L'évolution des charges de personnel comparées à celles budgétées ;
- Le suivi des projets clés (mise à jour des cahiers des charges par exemple).

Dès lors, le Conseil administratif, la Secrétaire générale et les chefs de service ne disposent pas d'informations nécessaires afin de prendre des mesures correctives ou anticipatives.

À titre d'illustration, voici deux exemples :

- Le taux d'absentéisme n'étant pas mesuré systématiquement par la commune, la Cour lui a demandé de le calculer pour 2017. Mais, fondé sur des données non vérifiées et erronées, le taux déterminé a été plus élevé que la réalité. Il en résulte que la commune ne disposant pas d'informations fiables sur l'importance du problème, elle aurait pu prendre des mesures non proportionnées à la réalité de l'absentéisme. En outre, les autorités communales ont confirmé qu'elles n'avaient pas défini d'objectif ou de cible ;
- Avant l'ouverture de la mission d'audit de la Cour, la Secrétaire générale a décidé de mettre à jour les cahiers des charges de tous les collaborateurs. Cependant, le taux de mise à jour n'est pas mesuré ni suivi par l'administration communale.

Constat 5 : Utilisation des résultats ressortant du document « Avis du collaborateur sur son environnement de travail » ne permettant pas de prendre des mesures globales de gestion RH

Afin de mesurer la satisfaction des collaborateurs quant à leur environnement de travail, le secrétariat leur demande de remplir le document *Avis du collaborateur sur son environnement de travail* une fois par année (à chaque date anniversaire de leur entrée en service). Ce document comporte deux thèmes (Satisfaction du poste et Satisfaction par rapport aux conditions d'encadrement) avec respectivement six et trois questions. Ces dernières sont à évaluer selon trois niveaux : peu satisfaisant (PS), satisfaisant (S), très satisfaisant (TS) et doivent faire l'objet d'un commentaire à chaque évaluation PS. Une fois le document complété, il est transmis à la Secrétaire générale et aux conseillers administratifs, mais pas au chef de service.

Bien que la démarche soit louable, ce document n'est pas utilisé de manière adéquate pour les raisons suivantes :

- Le collaborateur fait l'objet d'une convocation par la Secrétaire générale si son avis est trop négatif. Suivant la teneur des commentaires du collaborateur, le chef de service pourrait être présent à l'entretien (pour des problématiques administratives mais pas dans le cas de difficultés relationnelles hiérarchiques), ce qui peut conduire à des situations tendues dans le service. À l'appui de ce point, l'enquête diligentée par la Cour des comptes fait apparaître que 38% des collaborateurs indiquent ne pas se sentir libres de s'exprimer ouvertement au travers de ce document, rendant la mesure de la satisfaction peu fiable de ce fait ;
- Les points négatifs relevés par les collaborateurs ne font pas l'objet de décisions ou d'actions formalisées ce qui ne permet de s'assurer de leur suivi par la hiérarchie ;
- Les résultats des questionnaires ne sont pas consolidés, que ce soit par service et/ou pour l'ensemble des collaborateurs. Il n'est donc pas possible d'identifier rapidement un niveau de satisfaction global et de prendre éventuellement des mesures correctives.

4.1.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** est avéré et tient à :

- Une absence de documentation (Politique des ressources humaines) qui conduit à ce que les décisions ne sont pas prises conformément à un cadre de gouvernance ;
- Des décisions stratégiques ou opérationnelles qui sont prises par les instances dirigeantes sans disposer des informations fiables nécessaires à leur support ;
- Une absence d'outil de pilotage qui conduit à des décisions prises sans disposer d'informations clés telles que le taux d'absentéisme ou encore le niveau général de satisfaction des collaborateurs ;
- Un environnement de travail qui n'incite pas les collaborateurs à communiquer ouvertement des problématiques à leur hiérarchie.

Le **risque de contrôle** est avéré parce qu'il n'existe pas de moyens de surveillance pour identifier et qualifier des problématiques telles que l'absentéisme. De même, en l'absence de politique des ressources humaines, les autorités sont dans l'incapacité de déterminer si l'activité RH de la commune correspond à leurs attentes et à celles des collaborateurs.

Le **risque d'image** est avéré parce que la gestion actuelle des ressources humaines n'inspire pas suffisamment confiance aux collaborateurs qui préfèrent ne pas communiquer sur les problématiques rencontrées.

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 (Constats 1 et 3)

La Cour recommande au Conseil administratif de compléter le cadre documentaire actuel relatif aux ressources humaines avec les éléments suivants :

- Politique des ressources humaines. Celle-ci devra préciser les valeurs (par exemple le respect mutuel, l'esprit d'équipe, l'égalité de traitement) et les thématiques (les conditions de travail, la rémunération, le développement de carrière, le perfectionnement professionnel des collaborateurs, l'attrait et la conservation des compétences) sur lesquelles le Conseil administratif veut mettre l'accent. Il pourra, dans un autre document, fixer des objectifs en lien avec cette politique tels que le maintien d'un taux de rotation et d'absence en dessous d'un seuil ;

- Politique de formation. Se basant sur les principes de la politique des ressources humaines, elle se fondera sur des principes de base : accès à tous sans restriction selon des conditions transparentes, qualité attestée des formations (formateurs reconnus, évaluation des cours), adéquation de l'offre aux besoins des collaborateurs et de la Ville de Lancy, maîtrise des coûts.

Ces documents poursuivent différents objectifs tels qu'accroître les compétences des collaborateurs avec des responsabilités d'encadrement, garantir la délivrance de prestations de qualité en actualisant les compétences propres à l'activité de chacun et améliorer le climat social.

Pour chaque document, le Conseil administratif veillera à ce que les rôles, les responsabilités et les modalités de contrôle des intervenants soient définis et précisés.

Recommandation 2 (Constat 2)

En se basant sur le travail déjà entrepris en 2018, la Cour recommande au Conseil administratif de développer sa démarche actuelle en mettant en place un processus de gestion des compétences. Celui-ci passera par une analyse régulière des besoins en matière de RH afin de garantir que les ressources allouées correspondent au volume d'activité des différents services. Cette analyse devra tenir compte de l'évolution à moyen terme de la population et des prestations à rendre qui seront en relation avec les projets de la commune, notamment de développements immobiliers.

La mise en œuvre de cette recommandation devrait s'articuler autour des étapes suivantes :

- Identifier les projets de la Mairie et les besoins en compétences, par exemple l'impact de la construction des projets immobiliers sur les politiques publiques (voirie, routes, crèches, écoles) ;
- Procéder à une analyse des postes actuels et définir s'il y a un écart entre le poste et les besoins stratégiques (projets) et opérationnels (activité actuelle) ;
- Définir les moyens d'obtenir les compétences (recrutement interne ou externe, formation, etc.).

Recommandation 3 (Constat 4)

La Cour recommande à l'exécutif de définir des indicateurs clés en matière de pilotage des ressources humaines, ce qui permettra de surveiller et si nécessaire de prendre des mesures correctrices. Sans être exhaustif, ces indicateurs pourront porter sur les thématiques suivantes :

- Évolution du taux d'absence calculé selon un référentiel reconnu afin qu'il soit comparable à d'autres institutions, et fixation d'une cible ;
- Évolution du nombre de collaborateurs et ETP ;
- Taux de satisfaction ;
- Nombre de jours de formation effectif comparé au nombre de jours de formation prévus ;
- Comparaison entre la masse salariale effective et celle budgétée.

À noter que certaines données figurent dans le budget et le compte-rendu administratif annuels.

Puis, il s'agira de définir le format de présentation des données recueillies (par ex. sous la forme de tableaux de bord) ainsi que la périodicité de leur préparation, laquelle dépendra des besoins des utilisateurs et des destinataires, en s'assurant qu'ils soient une aide à la prise de décisions.

Enfin, il conviendra de communiquer les tableaux de bord aux différents destinataires (Conseil administratif, secrétariat général, chefs de service) en les adaptant à leurs besoins.

Recommandation 4 (Constat 5)

La Cour recommande aux responsables RH (Conseil administratif et Secrétaire générale) d'analyser la pratique actuelle relative au document *Avis du collaborateur sur son environnement de travail* afin qu'il permette d'une part aux collaborateurs de s'exprimer librement et, d'autre part, à la hiérarchie d'identifier des pistes d'améliorations quant à l'environnement professionnel des collaborateurs.

Les responsables RH devront s'assurer que les éléments suivants soient respectés :

- Les résultats sont consolidés par thématique et service ;
- Les résultats sont comparés et analysés d'une période à l'autre ;
- Les insatisfactions majeures et variations de satisfaction font l'objet d'une analyse approfondie ;
- Les résultats consolidés sont communiqués à l'ensemble des collaborateurs.

En outre, la Cour recommande au Conseil administratif de réfléchir à la possibilité de remettre le questionnaire aux collaborateurs à une date unique, de manière à ce que l'enquête couvre une période identique pour tous.

4.1.5. Observations de l'audit

Recommandation 1: acceptée refusée

Le Conseil administratif établira un tel document, en rappelant toutefois qu'il doute de la nécessité de systématiquement tout formaliser, l'objectif étant de tout mettre en place pour que l'administration fonctionne et puisse offrir des prestations de qualité à la population, ce qui est le cas à Lancy.

Certains collaborateurs ont pu bénéficier de formations de longue durée, dans le domaine de leur activité, aux frais de l'administration en cas de réussite des examens finaux. Par exemple, une collaboratrice RH a ainsi obtenu son brevet.

Recommandation 2: acceptée refusée

Ce travail est déjà effectué, par la planification des investissements d'une part, la mise à jour des cahiers des charges d'autre part. La définition des moyens nécessaires (recrutement interne ou externe, formation, etc.) est étudiée au fur et à mesure des opportunités.

Recommandation 3: acceptée refusée

Le logiciel Novatempo permet une vision sur les jours de formation, les jours de vacances et l'absentéisme. Le service financier vérifie systématiquement l'évolution des charges en fonction du budget.

Recommandation 4: acceptée refusée

Pour rappel, ce document, rempli chaque année par les collaborateurs, laisse apparaître à 95% que les collaborateurs sont satisfaits, voire très satisfaits. Le document est adressé par les RH directement aux collaborateurs et leur est retourné directement, sans passer par le chef de service.

4.2. ORGANISATION DES RESSOURCES HUMAINES

4.2.1. Contexte

La gestion des ressources humaines est de la responsabilité de l'ensemble des personnes qui exercent une activité directe (Conseil administratif, Secrétaire générale ou chef de service) ou indirecte (bureau du personnel) de gestion du personnel.

L'autorité (le Conseil administratif) définit la forme organisationnelle la plus adéquate en fonction des rôles clés qu'elle souhaite attribuer à la gestion des ressources humaines. L'organisation fréquemment adoptée par les organisations consiste à regrouper l'expertise RH au sein d'un centre de compétences. Celui-ci est au service des fonctions opérationnelles et s'assure de l'application effective de la répartition des rôles et responsabilités choisis par l'autorité en matière de RH.

Un service du personnel rattaché directement à l'autorité politique exécutive est a priori en position de force pour intervenir auprès de tous les autres services et faire passer ses positions⁹.

Santé au travail

Conformément à l'article 6 de la loi sur le travail, l'employeur est tenu d'assurer la protection de la santé des travailleurs. L'article 2 de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail précise cette exigence selon laquelle « l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé et de garantir la santé physique et psychique des travailleurs ».

Dans le canton de Genève, c'est l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail qui s'assure que les employeurs respectent les dispositions légales. Il vérifie l'existence et l'application de mesures de prévention et de gestion des risques psychosociaux, ces derniers étant définis comme suit : « les risques psychosociaux sont des risques induits par l'activité elle-même ou générés par l'organisation et les relations de travail, recouvrant des risques professionnels d'origine et de nature variées qui mettent en jeu l'intégrité physique et la santé mentale des employé-e-s ».

L'État de Genève dispose d'un groupe de confiance qui se charge de la mise en œuvre et de la bonne application du dispositif de la protection de la personnalité. Les communes ont la possibilité d'adhérer au groupe de confiance de l'État et de bénéficier d'une aide dans le cadre de la gestion des conflits relationnels au travail ainsi que du traitement des situations pouvant constituer une atteinte à la personnalité.

4.2.2. Constats

Constat 6 : Engagement prévu en 2019 d'un responsable des ressources humaines

La commune a décidé de s'adjoindre dès 2019 un responsable des ressources humaines. Cet engagement permettra au secrétariat général de disposer de compétences et de ressources supplémentaires tout en respectant les bonnes pratiques (voir page 13).

⁹ Emery Y., Gonin F., *Gérer les ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaire romandes, 2009

Constat 7 : Délégation des tâches par la SG aux collaboratrices du bureau RH pas adéquate

Plusieurs personnes entendues dans le cadre de l'audit ont indiqué apprécier le travail et le contact avec les collaboratrices RH et regretter qu'elles ne soient pas plus et mieux utilisées dans la gestion RH de la commune, notamment dans les processus suivants :

- Définition des besoins pour un nouveau poste ;
- Rédaction des cahiers des charges (actuellement uniquement de la responsabilité des chefs de service) ;
- Participation aux entretiens d'évaluation annuelle des collaborateurs (hors cadres) ;
- Gestion et acquisition des compétences ;
- Mise en place des outils de suivi et des rapports RH.

Il en résulte que la fonction de support RH n'est pas exploitée de manière efficace, ce qui prive les chefs de service et les collaborateurs d'un précieux soutien dans certaines circonstances (gestion de conflits par exemple).

Constat 8 : Absence d'organisme auquel les collaborateurs peuvent s'adresser en cas de difficultés

La Cour constate qu'il n'existe pas d'organe externe ou de personne de confiance pour intervenir ou être sollicité dans le cas de dysfonctionnement d'un collaborateur (risques psychosociaux). Comme cela ressort de l'enquête menée auprès des collaborateurs (voir chapitre 3.6), cette situation constitue un manque important puisque plus d'un tiers des collaborateurs ayant répondu au questionnaire dit avoir été témoin ou victime de tels comportements, ne pas savoir auprès de qui les dénoncer et qu'ils ne sont pas suivis de mesures rapides et définitives.

À l'heure actuelle, la mairie n'est pas en mesure d'identifier les problématiques de manière efficace et de se conformer à l'article 6 de la loi sur le travail, qui indique que l'employeur est tenu d'assurer la protection de la santé des travailleurs.

Le Conseil administratif a indiqué à la Cour qu'il avait étudié la possibilité de faire appel au groupe de confiance de l'État de Genève et y avoir renoncé à cause du coût jugé disproportionné. La possibilité de saisir le groupe de confiance passe par une cotisation annuelle de 40 F par employé, ce qui représente pour la commune de Lancy un montant d'environ 10'000 F par année.

4.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à plusieurs facteurs :

- Les compétences en ressources humaines du personnel ne sont pas exploitées de manière efficiente ;
- Le ratio entre les collaborateurs dédiés à la gestion des ressources humaines et le nombre de collaborateurs de l'administration est en deçà des standards en Suisse romande.

Le **risque de conformité** est avéré parce que les dispositions de la loi sur le travail relatives à la santé au travail ne sont pas prises en compte par l'exécutif.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 5 (Constat 7)

Outre la Secrétaire générale, les deux collaboratrices en charge des ressources humaines (bureau du personnel) disposent également de connaissances et de compétences avérées (l'une d'entre elles est titulaire du brevet RH). D'autre part, la Secrétaire générale a indiqué à la Cour être très occupée par l'administration de la mairie et ne pas pouvoir consacrer plus de temps aux ressources humaines (50% selon son estimation). Enfin, plusieurs personnes entendues dans le cadre de l'audit ont indiqué apprécier le travail et le contact avec les collaboratrices RH.

Une fois que les ressources humaines seront complétées par l'arrivée d'un responsable RH, la Cour recommande à l'exécutif de définir, en collaboration avec le responsable RH, les rôles et responsabilités des RH et des collaborateurs. Les rôles suivants devraient faire partie de cette définition :

- Rôle stratégique : participation à la définition de la politique RH et réalisation d'une veille des besoins et des compétences de la mairie (gestion prévisionnelle du personnel) ;
- Rôle de partenaire RH pour les chefs de service en leur fournissant un soutien pour la gestion de leurs collaborateurs ;
- Rôle de référence : porter d'une part les connaissances métier des RH et d'autre part s'assurer que les valeurs de la commune soient intégrées à l'ensemble des processus RH.

Recommandation 6 (Constat 7)

En complément de la recommandation précédente, et avec l'arrivée d'un responsable des ressources humaines, la Cour recommande au Conseil administratif de se pencher sur la pertinence de créer un service des ressources humaines. Au vu de l'évolution démographique de la commune, du nombre important de collaborateurs à gérer actuellement et dans le futur, et des problématiques mises à jour par l'enquête auprès des collaborateurs, cette réflexion doit être faite, notamment au regard du prochain départ de la Secrétaire générale.

De plus, la création d'un service permettra de renforcer l'importance des prestations en matière de ressources humaines qui sont fournies aux collaborateurs des services de la commune, tout en déchargeant la Secrétaire générale d'une partie de ses tâches et de ses responsabilités en la matière. En particulier, des chefs de service ont dit qu'ils apprécieraient de pouvoir solliciter un soutien ponctuel de leur part, qui resterait de leur initiative et non pas dans tous les cas.

Afin de favoriser l'autonomie du service, le Conseil administratif devra définir les thématiques qui devront être exclusivement traitées par ce dernier (l'identification de baisse importante de satisfaction, par exemple, ou encore les cas de dysfonctionnements graves).

Recommandation 7 (Constat 8)

En lien avec la gestion de la santé et de la sécurité au travail, la Cour recommande au Conseil administratif de mettre à disposition des collaborateurs un dispositif externe permettant à ce dernier d'échanger librement sur des sujets sensibles lorsqu'ils estiment que la protection de leur personnalité est en jeu.

La Cour renvoie à l'OCIRT qui a émis des recommandations pour la mise en place d'un dispositif de prévention des risques psychosociaux dont le Conseil administratif et la Secrétaire générale pourraient s'inspirer¹⁰. L'opportunité d'adhérer au groupe de confiance de l'État de Genève pourra être réexaminée.

¹⁰ <https://www.ge.ch/document/mettre-place-dispositif-prevention-rps/telecharger>

4.2.5. Observations de l'audité

Recommandation 5: acceptée refusée

Cette recommandation ne soulève pas de commentaire.

Recommandation 6: acceptée refusée

C'est la marque de fabrique de l'administration lancéenne que d'avoir un nombre restreint de services. Ceci, outre les avantages économiques, permet de limiter le nombre d'intervenants pour gérer la transversalité. La situation des RH au sein de secrétariat général qui fait office d'état-major est tout à fait adéquate et permet une très grande proximité avec le Conseil administratif in corpore. La réflexion sera toutefois menée.

Le Conseil administratif examine toutes les évaluations des collaborateurs sur leur environnement professionnel et est systématiquement informé en cas de dysfonctionnement grave. C'est une volonté du Conseil administratif que d'être informé de tous les questionnaires et d'avoir justement une vision d'ensemble de l'état de satisfaction des collaborateurs. Il ne peut que constater le très fort taux de satisfaction dans les évaluations.

Recommandation 7: acceptée refusée

Face à cette information tant surprenante que préoccupante, nous nous interrogeons sur le ou les types de comportements inappropriés qui ont été relevés par 38% des participants. Pour nous permettre de prendre les mesures qui s'imposent, nous envisageons de mandater une société privée pour procéder à un examen précis de la situation, accompagné de pistes de réflexion sur les mesures qui s'imposent.

4.3. GESTION OPÉRATIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES

4.3.1. Contexte

Pour être efficaces, les activités liées à la gestion opérationnelle des ressources humaines doivent être réalisées avec diligence. La maîtrise de ces processus et des risques liés dépend non seulement de l'environnement de contrôle, mais également des activités de contrôle (voir chapitre 3).

Dans le cadre de la mise en place de son environnement de contrôle, la ville de Lancy dispose de plusieurs documents (règlements, procédures, check-list, etc.) qui décrivent le déroulement des tâches et les responsabilités des différentes activités en lien avec les ressources humaines.

La Cour a analysé 24 dossiers papier de collaborateurs en vérifiant s'ils étaient complets, à jour et si la documentation permettait de s'assurer que l'**environnement de contrôle** était respecté et que les **activités de contrôle** étaient réalisées de manière adéquate.

Rémunération des collaborateurs

Concernant la **définition de la rémunération** des collaborateurs, une *classification des fonctions* et une *échelle des traitements* fournissent un cadre au Conseil administratif et à la Secrétaire générale afin de définir le salaire d'embauche.

Le document *Classification des fonctions* comporte 84 fonctions différentes qui sont présentées pour chaque service et le secrétariat général. Cette classification existe sous cette forme depuis 2013 et est mise à jour, lors de la création de fonction. À chaque fonction correspond une classe salariale. Le document *Échelle des traitements* comporte 25 classes qui s'échelonnent en 16 annuités qui permettent de tenir compte des années d'expériences utiles à la fonction au moment de l'engagement.

Le principe appliqué par la commune est d'engager les collaborateurs au minimum de la classe de traitement correspondant au poste à pourvoir (annuité zéro). En fonction de l'expérience du collaborateur, le Conseil administratif décide d'ajouter une ou plusieurs annuités.

Évaluation périodique de la performance

L'**évaluation annuelle de la performance** est une procédure orale entre un collaborateur et son supérieur hiérarchique dont l'objectif est de dresser un bilan de la période écoulée et de définir les objectifs d'évolution de la période à venir. Trois fonctions sont attribuées à l'entretien annuel :

- Une fonction de dialogue entre deux personnes. L'entretien est avant tout un moyen de communication. L'expression orale offre de nombreux avantages par rapport à une communication écrite : liberté d'expression, nuances, présence physique des interlocuteurs ;
- Une fonction de résolution de problèmes : en prenant le temps d'en discuter, en dehors du cadre de réunions de travail habituelles ;
- Une fonction d'amélioration de la gestion des ressources humaines en :
 - Décelant les potentialités du collaborateur, ses souhaits d'évolution, ses besoins de formation ;
 - Clarifiant ce que le supérieur hiérarchique attend de son collaborateur pour l'année à venir ;
 - Définissant des objectifs et en lui attribuant les moyens correspondants.

L'évaluation annuelle de la performance des cadres et des collaborateurs de Lancy est effectuée à partir du formulaire *Rapport de qualification* qui doit être rempli par les chefs de service et discuté ensuite avec le collaborateur.

Ce document est composé de quatre rubriques :

- La première permet d'évaluer la période écoulée en jugeant les prestations fournies, les connaissances professionnelles, les compétences sociales et les compétences personnelles (pour les responsables s'ajoutent les compétences d'encadrement). Le supérieur hiérarchique dispose d'une échelle avec trois cotations : « A Ne répond pas aux attentes », « B Répond aux attentes, mais points à améliorer » et « C Répond tout à fait aux attentes ».
- La deuxième concerne les objectifs de l'année suivante avec les actions à entreprendre et les formations envisagées.
- La troisième permet au supérieur hiérarchique de proposer une promotion, prime, annuité qui devra être validée par le Conseil administratif.
- La dernière rubrique est destinée aux signatures des personnes présentes lors de l'entretien.

Cahier des charges

Le cahier des charges permet de connaître de manière précise le poste occupé, les attentes et les responsabilités inhérentes au poste. Il est construit en cohérence avec les missions et prestations du service et de l'institution et est remis à tout nouveau collaborateur.

En outre, il doit être revu périodiquement et mis à jour à chaque changement significatif (ajouts, modifications et retraits de tâches importantes).

Tenue des dossiers et fichiers

Le dossier personnel est un ensemble de données concernant un employé qui sert en premier lieu à identifier les collaborateurs. Pour ce faire, il faut disposer de leurs données personnelles complètes ainsi que de certaines informations sur leur famille, pour pouvoir examiner leur droit aux allocations familiales, par exemple. Il faut aussi savoir à quelles conditions les employés ont été engagés afin de pouvoir reconstituer la manière dont un employeur s'est acquitté de ses devoirs.

Les dossiers personnels contiennent des données sensibles et ils ne doivent pas être communiqués à des tiers. Il faut donc s'assurer qu'un nombre limité de personnes aient accès aux dossiers. Ceux-ci doivent par conséquent être conservés sous clef. Il faut aussi prévoir des sécurités contre la perte de données. De plus, si les dossiers sont en version électronique, ils doivent être protégés des personnes non autorisées par un verrouillage ad hoc.¹¹

4.3.2. Constats

Quel que soit le niveau d'efficacité de l'environnement de contrôle, la matérialisation des contrôles permet de s'assurer du respect des règles fondamentales de l'entité. Elle permet de diminuer les risques liés aux différents processus et d'assurer un traitement conforme aux valeurs de l'entité. Or, les travaux de la Cour ont permis d'identifier des lacunes quant au cadre documentaire utilisé et par conséquent aux contrôles qui en découlent.

Constat 9 : Pas de description pour toutes les fonctions

La commune de Lancy ne dispose pas de descriptions pour toutes les fonctions existantes. Il en résulte que la fixation du salaire à l'engagement (classe et annuités) ne permet pas de garantir une rémunération qui est fonction des compétences et expériences recherchées et nécessaires au poste mis au concours.

¹¹ 2017 WEKA Business Media AG, Zürich - Dossier personnel : Des informations sensibles

Constat 10 : Cahiers des charges qui ne sont pas à jour, voire pas remis

Au début de l'audit, la Secrétaire générale a informé la Cour que tous les collaborateurs ne disposaient pas d'un cahier des charges à jour, ce que la Cour a pu confirmer dans le cadre de ses travaux. Certains d'entre eux n'en avaient même jamais reçu.

Il est impossible d'évaluer les collaborateurs sans avoir au préalable défini les tâches qu'ils doivent réaliser. En outre, il peut être difficile de s'assurer que les tâches confiées aux collaborateurs sont en complète cohérence avec les objectifs de la commune.

La Secrétaire générale a informé la Cour pendant l'audit qu'un travail de mise à jour des cahiers des charges était en cours et qu'il devrait être terminé au plus tard au printemps 2019.

Constat 11 : Absence de description des modalités d'utilisation du document « Rapport de qualification des collaborateurs »

Il n'y a pas de directive quant à la manière de remplir le document *Rapport de qualification*, ce qui conduit à des interprétations différentes au sein de l'administration. Par exemple :

- Les objectifs annuels ne sont que rarement accompagnés d'indicateurs et de cibles ;
- L'échelle d'évaluation (A, B ou C) est sujette à interprétation :
 - Les collaborateurs qui ne réalisent pas certaines prestations de manière adéquate reçoivent, pour celles-ci, la notation « B Répond aux attentes, mais points à améliorer » alors qu'ils auraient dû avoir la note « A Ne répond pas aux attentes » ;
 - La Secrétaire générale a indiqué à la Cour qu'en règle générale, les *Rapports de qualifications* qui font mention de prestations notées « B Répond aux attentes, mais points à améliorer » sont considérés comme étant de qualité insuffisante.

Il en résulte que l'utilisation actuelle de l'échelle de notation, et plus particulièrement la note B, est inadéquate parce qu'elle ne correspond pas à la réalité des faits avérés.

Par ailleurs, le document ne donne pas la possibilité au collaborateur de s'exprimer (que ce soit pour approuver, contester, compléter le texte du supérieur hiérarchique) sur la période évaluée dans une rubrique spécifique. De ce fait, la hiérarchie renonce à consigner des informations permettant d'identifier des pistes d'amélioration.

Finalement, les évaluations des collaborateurs ne sont pas réalisées sur la base d'un référentiel adéquat. En effet, les cahiers des charges n'étant pas disponibles ou pas à jour, les évaluations annuelles des collaborateurs ne peuvent s'y référer.

Il en résulte que ce document ne permet pas de suivre de manière précise l'évolution des collaborateurs tout au long de leur carrière dans la commune.

Constat 12 : Des objectifs fixés qui ne sont pas toujours pertinents et/ou précis et évalués

Les objectifs individuels fixés aux collaborateurs ne sont soit pas pertinents soit pas suffisamment précis dans une grande majorité des cas. À titre d'illustration, certains collaborateurs ont pour objectif de « se préparer au mieux pour leurs nouvelles compétences » ou encore « continuer les efforts constatés pour mieux seconder le chef de service ». Dans ces cas, ils deviennent difficiles à évaluer et peuvent conduire à des interprétations divergentes entre l'évaluateur et l'évalué. Par ailleurs, de tels objectifs ne sont pas en lien avec une politique des ressources humaines et un plan d'action qui lui serait lié, mais ils correspondent à des éléments de base, tels que la loi ou le statut, que tout collaborateur devrait respecter.

La Cour a relevé que pour certains collaborateurs :

- Des objectifs ne leur ont pas été fixés sans qu'une explication ne soit mentionnée, et alors que le collaborateur n'a pas été évalué au plus haut niveau (« Répond tout à fait aux attentes »).
- Des objectifs ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi d'une période à l'autre, laissant croire, à tort ou à raison, que l'objectif n'est toujours pas atteint et qu'il reste ouvert.

Constat 13 : Fixation de la rémunération non justifiée

La Cour a constaté que la fixation de la rémunération initiale n'était pas toujours justifiée, notamment parce qu'il n'existe pas de modalités de détermination du nombre d'annuités, qui seraient fondées sur des critères objectifs, tangibles et comparables tels que les formations de base, les compétences acquises, les expériences professionnelles requises.

En outre, la Cour a constaté que certains collaborateurs ayant des évaluations annuelles médiocres se sont vu tout de même octroyer une annuité en fin d'année alors que d'autres collaborateurs dans la même situation n'y ont pas droit.

Dans ce cadre, il n'est pas possible de s'assurer du respect de l'article 33 du statut du personnel qui indique : « *Le Conseil administratif classe chaque fonctionnaire dans l'une des catégories de l'échelle des traitements mentionnée à l'article 32, dans la classe de salaire correspondant à la fonction pour laquelle il a été engagé, en tenant compte des connaissances et aptitudes requises* ». De plus, ces pratiques ne permettent pas de garantir une égalité de traitement au sein de la mairie.

Constat 14 : Absence d'application uniforme de mesures correctives et de sanctions en cas de dysfonctionnements de collaborateurs

La Cour a constaté que la Secrétaire générale et/ou les chefs de service ne gèrent pas les cas de dysfonctionnements de manière uniforme. Ce constat est illustré par les éléments suivants :

- Les collaborateurs dont l'évaluation indique qu'ils ne répondent pas aux attentes ne sont pas traités de manière homogène. Certains d'entre eux se voient sanctionnés (pas d'annuité, réaffectation à l'interne par exemple) et font l'objet d'un suivi spécifique quant à la qualité de leurs prestations, alors que d'autres collaborateurs ayant des reproches de même nature et importance ne font pas l'objet d'un suivi.
- Les collaborateurs coupables de harcèlement n'ont formellement pas tous fait l'objet de sanctions, ni même de mesures de suivi. Cette situation est dommageable pour l'ensemble des collaborateurs et renforce la perception que la démarche de dénoncer un dysfonctionnement ne débouchera pas sur des mesures correctrices par la hiérarchie. En effet, d'après les résultats de l'enquête auprès des collaborateurs, 39% d'entre eux disent que les auteurs de comportements inappropriés ne font pas l'objet de mesures rapides et définitives.

En agissant de cette manière, la mairie ne peut s'assurer que la gestion des conflits débouche sur une amélioration de la situation et garantisse un climat de travail serein aux collaborateurs.

Constat 15 : Des dossiers de personnel ne sont pas documentés de manière adéquate

La Cour a constaté que certains dossiers du personnel étaient incomplets. Certains éléments clés sont manquants, par exemple :

- Les informations liées au recadrage et au suivi de collaborateurs ayant eu des comportements inappropriés ne sont pas formalisées dans leur dossier.

- Certains documents « sensibles » (enquête administrative, éléments probants sur des cas de harcèlement) sont conservés dans le bureau de la Secrétaire générale sans que les faits reprochés soient mentionnés dans le dossier du collaborateur.
- Des dossiers comportent des notes manuscrites qui ne sont ni datées ni signées.
- Lorsque les collaborateurs remplissent l'*Avis du collaborateur sur son environnement de travail*, ils ont la possibilité de demander un entretien avec la Secrétaire générale. Si la demande figure bien sur le questionnaire de satisfaction, la Cour a constaté qu'il est impossible de savoir si l'entretien a eu lieu. Cette situation ne permet pas de s'assurer que les problématiques ont fait l'objet de mesures et qu'elles ont été communiquées de manière adéquate à qui de droit.
- La Secrétaire générale et/ou le chef de service ne formalise pas d'entretien de départ. Ainsi, la mairie renonce à récolter des informations importantes sur, par exemple, l'appréciation de l'ambiance de travail, les salaires proposés sur le marché, les relations avec le supérieur direct, les spécificités du poste dont il faudra tenir compte pour les prochains recrutements.

Ces lacunes dans la tenue de certains dossiers ont pour conséquence qu'ils ne reflètent pas la situation réelle des collaborateurs, et que des décisions pourraient être prises par les autorités (promotions, réaffectation, gratification, etc.) sans disposer de toutes les informations.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au fait que :

- Les objectifs des collaborateurs ne soient pas en lien avec une stratégie ou des objectifs globaux de l'institution ;
- L'absence de cahiers des charges, à jour et en lien avec la pratique, empêche une évaluation objective de ces derniers.

Le **risque de conformité** est avéré parce que :

- Des collaborateurs ayant des comportements inappropriés ne sont pas systématiquement sanctionnés, contrairement à ce que prévoit le statut du personnel ;
- Les responsables RH peuvent prendre des décisions qui sont différentes à chaque cas et déboucher sur des inégalités de traitement (fixation de la rémunération, gestion des conflits, évaluation annuelle).

Le **risque de contrôle** est avéré parce qu'il n'existe pas de surveillance ou de contrôles pour s'assurer que la rémunération est définie sur des éléments tangibles en conformité avec des règles internes. Il tient également du fait que le manque de rigueur dans le cadre de la tenue des dossiers des collaborateurs pourrait déboucher sur des décisions inappropriées.

Le **risque d'image** est avéré parce que la gestion inappropriée des dysfonctionnements de certains collaborateurs donne une légitimité à ces derniers et décrédibilise la hiérarchie auprès de l'ensemble du personnel. Il tient également au fait que les collaborateurs, qui ont le droit de consulter leur dossier RH, pourraient contester le bien-fondé de certaines décisions (licenciement, réaffectation) étant donné que leur dossier ne reflète pas complètement la réalité.

Le **risque financier** est avéré, car certaines rémunérations ne se fondent sur aucun élément tangible.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 8 (Constat 9)

La Cour recommande à la Secrétaire générale de rédiger tous les descriptifs de fonction avec la formation de base et l'expérience professionnelle exigées, tout en s'appuyant sur les cahiers des charges (Description de poste, responsabilités et tâches clés de la fonction). Par ailleurs, la Cour lui recommande également de réévaluer périodiquement le niveau des salaires en le comparant à ceux d'autres communes et à celui du marché de l'emploi pour les fonctions qui s'y prêtent.

Recommandation 9 (Constat 10)

La Cour recommande à la Secrétaire générale de s'assurer que l'ensemble des cahiers des charges soient mis à jour dans le respect des bonnes pratiques et dans un délai raisonnable. De plus, il s'agira de vérifier la concordance de ces documents avec les descriptifs de fonctions prévues par la grille salariale. Enfin, il s'agira de mettre en place une démarche continue de mise à jour afin que les modifications significatives soient prises en compte rapidement.

Recommandation 10 (Constats 11 et 12)

La Cour recommande à la Secrétaire générale d'établir un mode opératoire décrivant les étapes clés du processus d'évaluation annuelle. Ce document devra notamment décrire les modalités de préparation de l'entretien et d'utilisation du document (dont l'échelle d'évaluation). Le document utilisé par l'État de Genève *Guide des entretiens d'évaluation* pourrait servir de modèle pour établir un mode opératoire propre à la commune de Lancy.

De plus, la Cour recommande de compléter le document actuel utilisé par la commune avec les rubriques suivantes :

- Établir la liste des prestations effectuées durant la période écoulée, en indiquant celles couronnées de succès et celles qui méritent un point d'amélioration, et les commenter brièvement ;
- Établir et expliquer brièvement les points à améliorer et les mesures à mettre en place pour *Répondre tout à fait aux objectifs* et améliorer ainsi les prestations des collaborateurs et de la commune ;
- Évaluer les objectifs individuels ou collectifs de la période précédente en commentant brièvement leur niveau d'atteinte ;
- Fixer de manière claire et précise des nouveaux objectifs qui soient en lien avec les prestations de la commune et le cahier des charges du collaborateur. Dans la mesure du possible, les objectifs individuels doivent être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps. Ces objectifs doivent être discutés avec les collaborateurs et une cible doit être définie ;
- Solliciter l'avis du collaborateur sur les appréciations et les commentaires rédigés par l'évaluateur.

Recommandation 11 (Constat 13)

La Cour recommande à la Secrétaire générale de formaliser la fixation de la rémunération des nouveaux collaborateurs, notamment pour la détermination des annuités de départ. Toute dérogation devra être dûment protocolée avec les motifs qui ont conduit à celle-ci.

De plus, la Cour recommande au Conseil administratif de préciser les modalités d'utilisation des annuités et des gratifications afin qu'elles ne se substituent pas à une prime ou encore un moyen d'atteindre un salaire cible sans tenir compte de l'expérience et de la compétence des collaborateurs.

- La méthode de calcul du nombre d'annuités et les modalités d'application devront être précisées.
- Les modalités d'octroi de gratification devront être précisées.

Recommandation 12 (Constat 14)

En matière de gestion des comportements inadéquats, la Cour recommande à la Secrétaire générale de définir les étapes clés, les intervenants et les documents nécessaires à la réalisation des éléments suivants :

- Médiation entre le collaborateur et les responsables RH ;
- Avertissement (en cas de non-atteinte des objectifs définis lors de la médiation et définition des sanctions auxquelles le collaborateur s'expose) ;
- Sanction (application des sanctions en cas de statu quo ou aggravation de la situation).

Concernant la formalisation des décisions et actions des responsables des ressources humaines, il s'agira, concernant la gestion des conflits, de constituer un dossier de suivi afin de s'assurer que toutes les mesures et actions prises soient connues et validées par les parties prenantes et que les risques de non-conformité au statut et aux lois soient identifiés et les conséquences mesurées. De plus, un suivi devra systématiquement être réalisé afin de s'assurer que les mesures prises ont eu un effet positif sur les problématiques relevées.

Il est également nécessaire que les autorités et la Secrétaire générale se conforment à cette directive et que les éventuelles exceptions soient documentées.

Recommandation 13 (Constat 15)

La Cour recommande au Conseil administratif et à la Secrétaire générale de s'assurer que tous les éléments clés des relations de travail soient formalisés et classés dans le dossier des collaborateurs. En particulier, il s'agira de formaliser les entretiens liés à des comportements inadéquats, les entretiens demandés par les collaborateurs, les entretiens de fin de rapport de travail.

La mise en place de cette recommandation doit permettre de disposer d'un historique complet et de s'assurer que les relations avec le personnel sont effectivement gérées.

4.3.5. Observations de l'audit

Recommandation 8 : acceptée refusée

Comme indiqué oralement ce travail de réévaluation et de comparaison est effectué à intervalles réguliers, notamment auprès d'autres communes genevoises.

Recommandation 9 : acceptée refusée

Le travail de rédaction et de mise à jour des cahiers des charges sera finalisé d'ici à fin avril 2019.

Recommandation 10 : acceptée refusée

Cette recommandation ne soulève pas de commentaire.

Recommandation 11: acceptée refusée

Le Conseil administratif respecte le statut du personnel, la classification et l'échelle des traitements. La rémunération de chaque collaborateur est traitée en séance du Conseil administratif. La Commission du personnel a par ailleurs approuvé le système de rémunération.

Recommandation 12: acceptée refusée

Le choix d'octroyer ou non l'annuité est effectué par le Conseil administratif in corpore, en tenant compte du rapport de qualification. La décision de ne pas octroyer d'annuité s'applique à moins de 4% des collaborateurs.

Recommandation 13: acceptée refusée

Cette recommandation ne soulève pas de commentaire.

5. CONCLUSION

Les ressources humaines, quelle que soit la taille de la collectivité publique, doivent être pilotées pour plusieurs raisons. D'abord, la part des charges de personnel dans le budget des communes est important et dépasse le plus souvent 20% de celui-ci (22 % à Lancy en 2017). En outre, ces charges ne cessent d'augmenter, ce qui constitue une pression forte sur les dépenses de la commune. D'autre part, les politiques publiques traitées par les communes se complexifient et nécessitent de plus en plus de compétences particulières (par ex. en matière d'aménagement du territoire, de construction de logements, de politique sociale) que les collaborateurs en place n'ont pas forcément. Ensuite, les citoyens contribuables veulent être sûrs que les fonds publics mis à disposition de la collectivité publique soient utilisés de manière adéquate et, surtout, sans gaspillage. Enfin, pour que la conduite des ressources humaines soit réussie, elle doit être partagée entre le Conseil administratif, le/la Secrétaire général/e et, dans une moindre mesure, par les responsables de service.

Les travaux réalisés par la Cour font apparaître des potentiels d'amélioration en matière de gestion des ressources humaines, que ce soit en termes d'organisation, (répartition des tâches au sein du bureau RH à revoir), de pilotage (absence de politique RH et d'indicateurs clés) ou de gestion (absence de documentation et de formalisation) qui sont décrites dans le chapitre 4.

D'autre part, les réponses au questionnaire envoyé à tous les collaborateurs de la Ville de Lancy ont montré que certains aspects de la gestion des ressources humaines devaient être corrigés. Il s'agit en particulier de la possibilité de s'exprimer librement sans crainte de représailles ou d'être convaincu que les autorités prennent des mesures face aux comportements inappropriés de collaborateurs¹².

Les recommandations émises au chapitre 4 s'inscrivent dans la mise en place d'une structure plus efficace de la gestion des ressources humaines avec pour objectif, entre autres, de rétablir un climat de confiance entre la hiérarchie et les collaborateurs de la mairie. Il s'agit également de s'assurer de la cohérence de la gestion des ressources humaines en tenant compte des choix stratégiques de l'exécutif et des résultats opérationnels observés sur le terrain.

La Cour note avec satisfaction que le Conseil administratif a pris ou va prendre des mesures pour améliorer la gestion en matière de ressources humaines (engagement d'un responsable, appel à un mandataire en matière de santé et sécurité au travail) pour assurer un environnement de travail de qualité à ses collaborateurs.

¹² Voir le chapitre 3.6

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

No 146 Audit de gestion et de conformité – Ressources humaines de la Ville de Lancy	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°1 : La Cour recommande au Conseil administratif de compléter le cadre documentaire actuel relatif aux ressources humaines avec les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politique des ressources humaines. Celle-ci devra préciser les valeurs (par exemple le respect mutuel, l'esprit d'équipe, l'égalité de traitement) et les thématiques (les conditions de travail, la rémunération, le développement de carrière, le perfectionnement professionnel des collaborateurs, l'attrait et la conservation des compétences) sur lesquelles le Conseil administratif veut mettre l'accent. Il pourra, dans un autre document, fixer des objectifs en lien avec cette politique tels que le maintien d'un taux de rotation et d'absence en dessous d'un seuil ; • Politique de formation. Se basant sur les principes de la politique des ressources humaines, elle se fondera sur des principes de base: accès à tous sans restriction selon des conditions transparentes, qualité attestée des formations (formateurs reconnus, évaluation des cours), adéquation de l'offre aux besoins des collaborateurs et de la Ville de Lancy, maîtrise des coûts. 	1	Conseil administratif	31.12.19	
<p>Recommandation n°2 : En se basant sur le travail déjà entrepris en 2018, la Cour recommande au Conseil administratif de développer sa démarche actuelle en mettant en place un processus de gestion des compétences. Celui-ci passera par une analyse régulière des besoins en matière de RH afin de garantir que les ressources allouées correspondent au volume d'activité des différents services. Cette analyse devra tenir compte de l'évolution à moyen terme de la population et des prestations à rendre qui seront en relation avec les projets de la commune, notamment de développements immobiliers.</p>	1	Chefs de service + SG + CA	Préparation budget 2020 Mai 2019	

13 Niveaux de risques : 1 = Mineur, 2 = Modéré, 3 = Significatif, 4 = Majeur.

No 146 Audit de gestion et de conformité – Ressources humaines de la Ville de Lancy	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°3 : La Cour recommande à l'exécutif de définir des indicateurs clés en matière de pilotage des ressources humaines, ce qui permettra de surveiller et si nécessaire de prendre des mesures correctrices.</p> <p>Puis, il s'agira de définir le format de présentation des données recueillies (par ex. sous la forme de tableaux de bord) ainsi que la périodicité de leur préparation.</p> <p>Enfin, il conviendra de communiquer les tableaux de bord aux différents destinataires (Conseil administratif, secrétariat général, chefs de service) en les adaptant à leurs besoins.</p>	1	SG + RH	31.12.19	
<p>Recommandation n°4 : La Cour recommande aux responsables RH (Conseil administratif et Secrétaire générale) d'analyser la pratique actuelle relative au document <i>Avis du collaborateur sur son environnement de travail</i> afin qu'il permette d'une part aux collaborateurs de s'exprimer librement et, d'autre part, à la hiérarchie d'identifier des pistes d'améliorations quant à l'environnement professionnel des collaborateurs.</p> <p>En outre, la Cour recommande au Conseil administratif de réfléchir à la possibilité de remettre le questionnaire aux collaborateurs à une date unique, de manière à ce que l'enquête couvre une période identique pour tous.</p>	1	SG + RH sauf dernier point	31.12.19	
<p>Recommandation n°5 : Une fois que les ressources humaines seront complétées par l'arrivée d'un responsable RH, la Cour recommande à l'exécutif de définir, en collaboration avec le responsable RH, les rôles et responsabilités des RH et des collaborateurs. Les rôles suivants devraient faire partie de cette définition :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rôle stratégique : participation à la définition de la politique RH et réalisation d'une veille des besoins et des compétences de la mairie (gestion prévisionnelle du personnel) ; • Rôle de partenaire RH pour les chefs de service en leur fournissant un soutien pour la gestion de leurs collaborateurs ; • Rôle de référence : porter d'une part les connaissances métier des RH et d'autre part s'assurer que les valeurs de la commune soient intégrées à l'ensemble des processus RH. 	1	CA + SG + RH	31.12.2020	

No 146 Audit de gestion et de conformité – Ressources humaines de la Ville de Lancy	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°6 : En complément de la recommandation précédente, et avec l'arrivée d'un responsable des ressources humaines, la Cour recommande au Conseil administratif de se pencher sur la pertinence de créer un service des ressources humaines. Au vu de l'évolution démographique de la commune, du nombre important de collaborateurs à gérer actuellement et dans le futur, et des problématiques mises à jour par l'enquête auprès des collaborateurs, cette réflexion doit être faite, notamment au regard du prochain départ de la Secrétaire générale.</p>	1	CA	31.12.2020	
<p>Recommandation n°7 : En lien avec la gestion de la santé et de la sécurité au travail, la Cour recommande au Conseil administratif de mettre à disposition des collaborateurs un dispositif externe permettant à ce dernier d'échanger librement sur des sujets sensibles lorsqu'ils estiment que la protection de leur personnalité est en jeu.</p>	2	CA + SG	31.12.19	
<p>Recommandation n°8 : La Cour recommande à la Secrétaire générale de rédiger tous les descriptifs de fonction avec la formation de base et l'expérience professionnelle exigées, tout en s'appuyant sur les cahiers des charges. Par ailleurs, la Cour lui recommande également de réévaluer périodiquement le niveau des salaires en le comparant à ceux d'autres communes et à celui du marché de l'emploi pour les fonctions qui s'y prêtent.</p>	1	SG + RH	31.12.19	
<p>Recommandation n°9 : La Cour recommande à la Secrétaire générale de s'assurer que l'ensemble des cahiers des charges soient mis à jour dans le respect des bonnes pratiques et dans un délai raisonnable. De plus, il s'agira de vérifier la concordance de ces documents avec les descriptifs de fonctions prévues par la grille salariale. Enfin, il s'agira de mettre en place une démarche continue de mise à jour afin que les modifications significatives soient prises en compte rapidement.</p>	1	Chefs service + RH	30.04.2019	

No 146 Audit de gestion et de conformité – Ressources humaines de la Ville de Lancy	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°10 :</p> <p>La Cour recommande à la Secrétaire générale d'établir un mode opératoire décrivant les étapes clés du processus d'évaluation annuelle. Ce document devra notamment décrire les modalités de préparation de l'entretien et d'utilisation du document (dont l'échelle d'évaluation). Le document utilisé par l'État de Genève <i>Guide des entretiens d'évaluation</i> pourrait servir de modèle pour établir un mode opératoire propre à la commune de Lancy.</p> <p>De plus, la Cour recommande de compléter le document actuel utilisé par la commune avec les rubriques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Établir la liste des prestations effectuées durant la période écoulée, en indiquant celles couronnées de succès et celles qui méritent un point d'amélioration, et les commenter brièvement ; • Établir et expliquer brièvement les points à améliorer et les mesures à mettre en place pour <i>Répondre tout à fait aux objectifs</i> et améliorer ainsi les prestations des collaborateurs et de la commune ; • Évaluer les objectifs individuels ou collectifs de la période précédente en commentant brièvement leur niveau d'atteinte ; • Fixer de manière claire et précise des nouveaux objectifs qui soient en lien avec les prestations de la commune et le cahier des charges du collaborateur. Dans la mesure du possible, les objectifs individuels doivent être spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes et définis dans le temps. Ces objectifs doivent être discutés avec les collaborateurs et une cible doit être définie ; • Solliciter l'avis du collaborateur sur les appréciations et les commentaires rédigés par l'évaluateur. 	1	SG + Chefs de service	31.12.19	

No 146 Audit de gestion et de conformité – Ressources humaines de la Ville de Lancy	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Resp.	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°11 : La Cour recommande à la Secrétaire générale de formaliser la fixation de la rémunération des nouveaux collaborateurs, notamment pour la détermination des annuités de départ. Toute dérogation devra être dûment protocolée avec les motifs qui ont conduit à celle-ci.</p> <p>De plus, la Cour recommande au CA de préciser les modalités d'utilisation des annuités et des gratifications afin qu'elles ne se substituent pas à une prime ou encore un moyen d'atteindre un salaire cible sans tenir compte de l'expérience et de la compétence des collaborateurs.</p>	1	SG	31.12.2019	
<p>Recommandation n°12 : En matière de gestion des comportements inadéquats, la Cour recommande à la Secrétaire générale de définir les étapes clés, les intervenants et les documents nécessaires à la réalisation des éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Médiation entre le collaborateur et les responsables RH ; • Avertissement ; • Sanction. <p>Concernant la formalisation des décisions et actions des responsables des ressources humaines, il s'agira, concernant la gestion des conflits, de constituer un dossier de suivi afin de s'assurer que toutes les mesures et actions prises soient connues et validées par les parties prenantes et que les risques de non-conformité au statut et aux lois soient identifiés et les conséquences mesurées. De plus, un suivi devra systématiquement être réalisé afin de s'assurer que les mesures prises ont eu un effet positif sur les problématiques relevées.</p>	3	SG	Au fur et à mesure des nécessités	
<p>Recommandation n°13 : La Cour recommande au Conseil administratif et à la Secrétaire générale de s'assurer que tous les éléments clés des relations de travail soient formalisés et classés dans le dossier des collaborateurs. En particulier, il s'agira de formaliser les entretiens liés à des comportements inadéquats, les entretiens demandés par les collaborateurs, les entretiens de fin de rapport de travail.</p>	1	SG	De suite	

7. DIVERS

7.1. Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « *Manuel du contrôle interne, partie I* » de l'État de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « *possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs* ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'État et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'État et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'État en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« *compliance* ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;

- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles.

À ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et d'**image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées, par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « *risque de réputation* ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'État et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'État ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

7.2. Remarques

L'audit a été terminé en décembre 2018. Le rapport complet a été transmis au Conseil administratif le 8 janvier 2019 pour observations. Les observations de l'audit ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations de l'audit.

Genève, le 28 février 2019

François PAYCHÈRE
Président

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

Vous pouvez prendre contact avec la Cour des comptes par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes – Route de Chêne 54 - 1208 Genève

tél. 022 388 77 90

www.cdc-ge.ch

info@cdc-ge.ch

