

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°149

JUILLET 2019

AUDIT DE GESTION ET DE CONFORMITÉ

RESSOURCES HUMAINES

VILLE DU GRAND-SACONNEX

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>

info@cdc-ge.ch

SYNTHÈSE

Cadre et contexte de l'audit

La Cour a reçu plusieurs communications citoyennes concernant la gestion des ressources humaines au Grand-Saconnex. Notamment, un courrier signé par la moitié des conseillers municipaux du Grand-Saconnex dans lequel ils faisaient part à la Cour de leur inquiétude au sujet du fonctionnement de l'administration. Cette inquiétude se fondait sur le fait que depuis plusieurs années et de manière régulière, une partie du personnel communal se plaignait auprès de conseillers municipaux de fortes tensions au sein de certains services et de l'ambiance négative qui s'était installée à la suite de décisions de la hiérarchie. Le manque de confiance envers le travail de certains collaborateurs était également mis en évidence.

La Cour a décidé de s'intéresser à la problématique de la gestion des ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex et a ouvert une mission en ce sens le 15 mai 2018.

L'objectif 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).

Plus généralement, il faut se souvenir que la Cour des comptes a procédé à d'autres missions auprès de plusieurs communes et de plusieurs établissements publics du canton qui avaient pour dénominateur commun des dysfonctionnements graves et avérés en matière de conduite et de gestion des ressources humaines.

Modalités de l'audit

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par la Ville du Grand-Saconnex (statut du personnel, règlement, directives et notes internes) ainsi qu'en menant de nombreux entretiens avec des représentants des autorités communales et du personnel de l'administration. Elle a également rencontré le mandataire en charge de la « Hotline Confiance ».

La Cour des comptes a par ailleurs récolté des informations sur la gestion des ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex 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, la gestion relationnelle et les prestations du dispositif de gestion des ressources humaines du Grand-Saconnex. Ce questionnaire permettait également aux collaborateurs de proposer des éléments d'amélioration. Le taux de réponse s'est élevé à 72%.

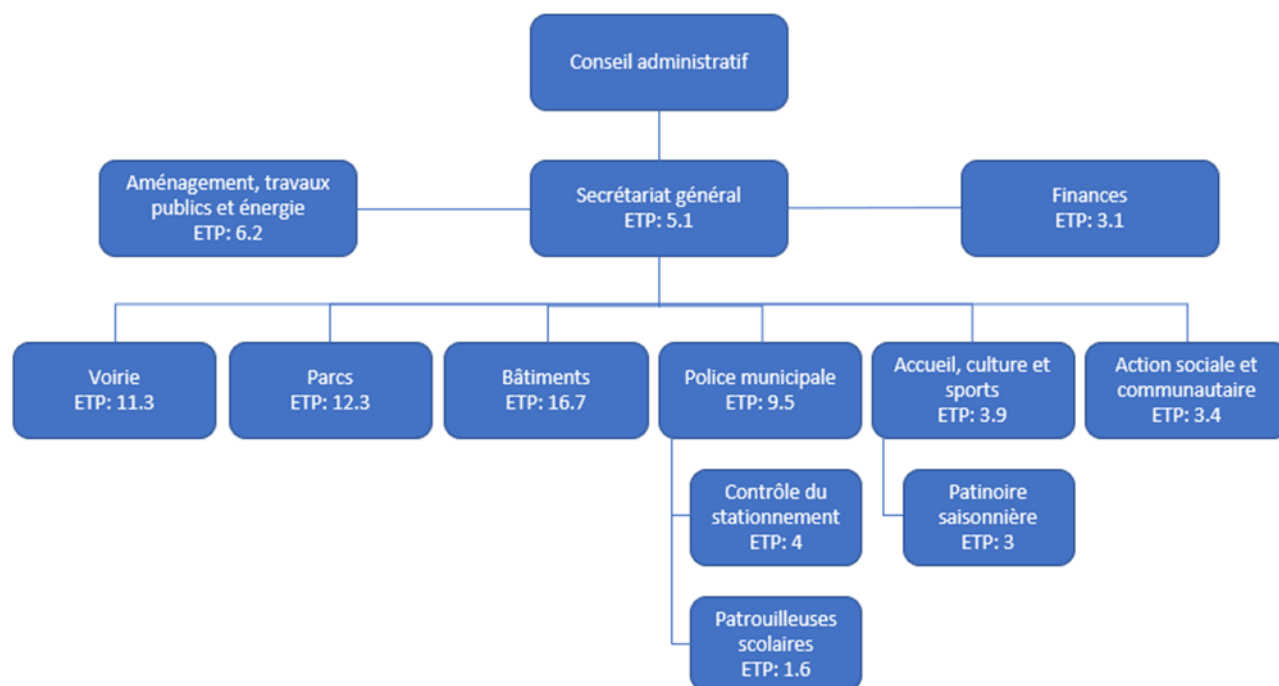
Dans le cadre de ses analyses, la Cour a également vérifié par échantillonnage la bonne tenue des dossiers papier du personnel et le respect du *statut du personnel* de la Ville du Grand-Saconnex.

Brève présentation de l'organisation de la Ville du Grand-Saconnex

La Ville du Grand-Saconnex comptait 12'080 habitants au 31 décembre 2018. La densification se poursuit avec plusieurs projets de construction de logements tels que le quartier de Pré-Stand ou de la Suzette.

L'exécutif de la Ville du Grand-Saconnex se compose de trois membres alors que le Conseil municipal du Grand-Saconnex comprend 27 membres. Ils sont élus pour une période de 5 ans.

L'organigramme de l'administration se présente de la manière suivante dès le 1er février 2019 :



Événements liés à la gestion des ressources humaines

Les nombreuses demandes d'entretiens reçues par la Cour de la part de collaborateurs

De manière inhabituelle, la Cour a été sollicitée spontanément par plusieurs collaborateurs et collaboratrices de la Ville qui demandaient à être entendus. La teneur des propos et l'état émotionnel de certaines personnes reçues par la Cour ont démontré que la situation sur leur lieu de travail était mal vécue et pouvait aller, dans certains cas, jusqu'à de la détresse.

Le départ de plusieurs chefs de service sur une courte période

Quatre chefs de service ont quitté leurs fonctions entre décembre 2017 et mars 2019. Il est ressorti des entretiens que la Cour a conduit avec les chefs de service encore en place au moment de l'audit, que les raisons de leur départ divergeaient de celles invoquées par les conseillers administratifs lors de leur audition par la Cour.

La commission du personnel

La commission du personnel s'est constituée en janvier 2015 avec huit membres provenant des différents services de l'administration communale. Elle a tenu une dizaine de séances entre janvier 2015 et mars 2017. Au début 2017, deux membres ont démissionné, et leur remplacement n'a pas été possible faute de candidatures. Le 25 avril 2017, les six membres restants ont informé par écrit le Conseil administratif et le Secrétaire général de leur volonté de démissionner au 30 avril 2017.

La Hotline Confiance

La Hotline a été mise en place en 2015 par une société spécialisée. Selon les rapports de cette dernière, aucun appel n'a été enregistré pour les années 2015 et 2016, alors que pour 2017, le nombre de demandes a été important : 10 appels provenant de 8 collaborateurs. Pour la Ville du Grand-Saconnex, cela représente 10% du personnel qui s'est adressé à la Hotline ; statistiquement, la société en charge de la Hotline a indiqué en recevoir en moyenne 2% par entreprise.

Relations privées entre collègues

Deux cadres de la Ville entretiennent une relation privée, qui a été annoncée spontanément par eux au Conseil administratif avant 2015. Ce dernier a informé la Cour qu'il avait pris, dès qu'il avait eu connaissance de cette relation, des mesures d'organisation afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts au vu du lien de subordination existant entre ces deux cadres. De telles relations privées entre collaborateurs peuvent conduire à des situations de conflits d'intérêts : actes de favoritisme, entorses aux règles de confidentialité, risques qui se matérialisent dans les séances du CODIR parce qu'elles ne permettent pas de traiter des problèmes de manière ouverte et constructive et que la confiance entre les deux partenaires et certains de leurs collègues est rompue.

Résultats du questionnaire remis aux collaborateurs

L'enquête avait comme objectifs de mettre en évidence les points forts sur lesquels capitaliser de même que les faiblesses et les lacunes à pallier. Elle 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 détail des résultats de l'enquête se trouve au chapitre 3.5. Les éléments à retenir sont d'une part les difficultés liées à des comportements inappropriés : ne pas savoir à qui les dénoncer, considérer qu'ils ne sont pas pris au sérieux par les autorités et qu'ils ne font pas l'objet de mesures disciplinaires rapides et définitives, constats qui sont relayés par au moins un tiers des répondants. D'autre part, la moitié des collaborateurs ayant répondu indique que le processus de rémunération n'est pas clair ni équitable.

Certains commentaires, qui ont été rédigés en annexe aux réponses, sont très virulents à l'encontre de la hiérarchie et tendent à montrer qu'il existe un problème dans ce domaine.

Constats et recommandations

À l'issue de ses travaux d'audit, la Cour a choisi de présenter ses constats et recommandations selon trois thématiques : l'organisation et les relations de travail, le pilotage et l'organisation des ressources humaines, la gestion des ressources humaines.

Organisation et relations de travail

Relativement à **l'organisation et les relations de travail**, la Cour relève que le Conseil administratif n'a pas pris la mesure de la situation, malgré les alertes qu'il a reçues, y compris de la part de la Cour des comptes lorsqu'elle lui a présenté la teneur alarmante de certains commentaires qui avaient été portés dans le questionnaire remis aux collaborateurs. Ainsi, il existe une perception fort différente des relations de travail au sein de l'administration entre les membres du Conseil administratif d'une part, et une partie importante des cadres et collaborateurs d'autre part. La Cour recommande au Conseil administratif de prendre des mesures pour qu'il puisse se faire une opinion de la situation, soit en réalisant lui-même des entretiens, soit en mandatant une entreprise spécialisée, puis de déterminer les actions correctives qui s'imposent.

Par ailleurs, la relation personnelle entre deux cadres pose problème dans la mesure où certains collaborateurs et chefs de service ont indiqué que cette situation ne permettait pas une expression libre et ouverte des positions de chacun, notamment en cas de contradiction avec l'un ou l'autre des

partenaires. La Cour recommande au Conseil administratif de s'entretenir avec les chefs de service et des collaborateurs pour prendre la mesure de la situation. Si cette dernière ne s'améliore pas, le Conseil administratif devra agir de manière plus radicale en envisageant, par exemple, le déplacement à un autre poste de l'une des personnes concernées.

La commission du personnel a été entravée dans son fonctionnement par une attitude conflictuelle du Conseil administratif et du Secrétaire général et s'est dissoute après deux ans d'activité seulement. Actuellement, elle n'a pas été reconstituée faute de collaborateurs disposés à y participer. La Cour recommande au Conseil administratif de lancer un appel à candidatures pour reconstituer la commission du personnel. Pour garantir que les missions et le fonctionnement de ladite commission soient respectés sur le long terme, il lui est vivement recommandé de s'engager à faire preuve d'une attitude plus conciliante.

La Cour relève enfin que la hotline Confiance, malgré les efforts de la société qui l'opère, ne répond pas aux attentes des collaborateurs parce que, fondamentalement, rien ne change dans la gestion par la commune des ressources humaines. La Cour recommande au Conseil administratif de mettre en place un dispositif de prévention des risques psychosociaux qui réponde aux attentes des collaborateurs.

Compte tenu des problématiques identifiées par la Cour, celle-ci transmettra à l'OCIRT le rapport conformément à l'art. 29 al. 2 de la LSurv.

Pilotage et organisation des ressources humaines

La Cour relève en matière de **pilotage et d'organisation des ressources humaines** que le Conseil administratif n'a 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.). Si l'analyse des besoins actuels et futurs (nombre et compétences nécessaires) sur le moyen terme a été établie principalement pour les projets immobiliers sur la base du budget, à plus long terme, et afin de faire face aux défis qui attendent les communes tels que la numérisation des flux, il n'a pas initié d'analyses des conséquences qui auront un impact sur les moyens et les ressources nécessaires dans les prochaines années à la Ville.

La Cour recommande au Conseil administratif de mettre en place les documents et outils de gestion manquants afin que les autorités et les collaborateurs disposent des informations nécessaires à une conduite efficace des ressources humaines. Cela leur permettra de prendre des mesures correctives fondées sur des éléments concrets et chiffrés, et d'anticiper les besoins à venir et les ressources nécessaires.

Enfin, la Cour relève avec satisfaction que la Ville s'est adjointe, dès le 1er octobre 2018, un responsable des ressources humaines qui lui permet de disposer de compétences supplémentaires.

Gestion opérationnelle des ressources humaines

Concernant **la gestion opérationnelle des ressources humaines**, la Cour constate que tous les cahiers des charges n'étaient pas à jour. Le règlement de cette lacune a été mis en priorité dans les tâches du nouveau responsable des ressources humaines (entré en fonction en octobre 2018) qui a indiqué une mise à jour pour décembre 2019.

En matière de rémunération initiale, la Cour relève que pour plusieurs chefs de service, les dispositions du *statut du personnel* n'avaient pas été respectées. La recommandation de la Cour a été de prévoir dans le statut des exceptions ou de modifier les classes de fonction des chefs de service. Le Conseil

administratif a d'ores et déjà modifié les classes de fonctions et a indiqué à la Cour ne plus vouloir accepter d'exception au statut.

Enfin, la Cour constate que tous les questionnaires envoyés aux collaborateurs ayant quitté l'administration (*Questionnaire de départ*) n'ont pas été retournés à la commune, notamment s'agissant de certains cadres. Cette lacune a pour conséquence que les dossiers du personnel ne reflètent pas la situation réelle des collaborateurs, et que des décisions pourraient être prises par les autorités sans disposer de toutes les informations nécessaires pour repourvoir le poste. La Cour recommande au Conseil administratif de s'assurer que tous les questionnaires soient retournés ou alors qu'il revoit la procédure soit en remettant le questionnaire avant le départ définitif du collaborateur, soit en revenant à la situation qui prévalait entre 2016 et 2018, à savoir un entretien protocolé, pour autant que le procès-verbal soit signé par tous les intéressés.

La Cour relève enfin que les dossiers du personnel sont tenus de manière appropriée, à savoir qu'ils étaient complets, ordonnés, à jour et conservés de manière sécurisée.

Les 12 recommandations de la Cour ont été acceptées par le Conseil administratif qui s'est engagé à les mettre en place entre septembre 2019 et décembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées.....	9
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	13
3.1. La Ville du Grand-Saconnex.....	13
3.2. Organisation.....	13
3.3. La gestion des ressources humaines.....	15
3.4. Bases légales et réglementaires	19
3.5. Enquête auprès des collaborateurs.....	20
4. ANALYSE.....	23
4.1. ORGANISATION ET RELATIONS DE TRAVAIL.....	23
4.1.1. Contexte.....	23
4.1.2. Constats.....	25
4.1.3. Risques.....	27
4.1.4. Recommandations.....	27
4.1.5. Observations de l'audité.....	29
4.2. PILOTAGE ET ORGANISATION DES RESSOURCES HUMAINES.....	30
4.2.1. Contexte.....	30
4.2.2. Constats.....	32
4.2.3. Risques découlant des constats.....	33
4.2.4. Recommandations.....	33
4.2.5. Observations de l'audité.....	35
4.3. GESTION OPÉRATIONNELLE DES RESSOURCES HUMAINES	37
4.3.1. Contexte.....	37
4.3.2. Constats.....	38
4.3.3. Risques découlant des constats.....	39
4.3.4. Recommandations.....	39
4.3.5. Observations de l'audité.....	40
5. CONCLUSION.....	42
5.1.1. Observations du Conseil administratif	42
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	44
7. DIVERS.....	48
7.1. Glossaire des risques.....	48
7.2. Remarques	50

Liste des principales abréviations utilisées

CA	Conseil administratif
CM	Conseil municipal
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 général

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Cour des comptes a reçu plusieurs communications portant sur de potentiels dysfonctionnements affectant principalement la gouvernance, l'organisation et la gestion des ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex. D'autre part, un courrier signé par la moitié des conseillers municipaux a alerté la Cour sur les plaintes qu'ils recevaient depuis plusieurs années et l'inquiétude qu'ils ressentaient quant au fonctionnement général de l'administration.

La Ville du Grand-Saconnex compte plus de 12'000 habitants et est appelée à se développer dans les prochaines années au vu des importants projets immobiliers prévus sur son territoire.

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 Ville du Grand-Saconnex.

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 :

- L'organisation et les relations de travail (chapitre 4.1) ;
- Le pilotage et 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.

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 ;
- Des conseillers municipaux ;
- Le Secrétaire général ;
- Les chefs de service ;
- Plusieurs collaborateurs de la Ville du Grand-Saconnex ;
- Le mandataire externe en charge de la Hotline Confiance.

La Cour des comptes a par ailleurs récolté des informations sur la gestion des ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex 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 du Grand-Saconnex. Ce questionnaire permettait également aux collaborateurs de proposer des éléments d'amélioration. Le taux de réponse est de 72%.

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 document *statut du personnel* de la Ville du Grand-Saconnex.

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 du Grand-Saconnex

La Ville du Grand-Saconnex comptait 12'080 habitants au 31 décembre 2018¹ ce qui lui confère le statut de ville. La densification se poursuit avec plusieurs projets de construction de logements tels que le quartier de Pré-Stand ou de la Suzette. D'après les estimations de la mairie, cette densification pourrait amener plusieurs milliers d'habitants supplémentaires d'ici 2023-2025 pour autant que les projets aboutissent.

La Ville du Grand-Saconnex compte une surface de 438 hectares dont l'aéroport international de Genève en occupe environ un tiers.

Les données financières synthétiques pour 2018 se présentent de la manière suivante :

COMPTES 2018

CHF	CHF	CHF	CHF
-----	-----	-----	-----

Compte de fonctionnement	Budget		Comptes	
Revenus		43'242'986		44'589'343
Charges	35'091'329		33'259'204	
Amortissement du PA	8'030'703		9'236'967	
Résultat	120'954		2'093'172	
Total	43'242'986	43'242'986	44'589'343	44'589'343

Compte d'investissements	Prévision		Réalisé	
Dépenses	16'214'129		7'136'110	
Recettes		-		1'625'927
Investissements nets		16'214'129		5'510'183
Total	16'214'129	16'214'129	7'136'110	7'136'110

3.2. Organisation

L'exécutif

L'exécutif de la Ville du Grand-Saconnex se compose de trois membres élus pour une période de 5 ans. Le titre de Maire de la Ville 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 était la suivante :

- M. Jean-Marc Comte, Maire, en charge des affaires immobilières, de l'aménagement du territoire, des transports publics et mobilité douce, du domaine public et éclairage, des routes, de l'assainissement des eaux et des énergies ;

¹ https://www.ge.ch/statistique/domaines/aperçu.asp?dom=01_01

- M. Bertrand Favre, conseiller administratif, en charge de l'administration générale et personnel, des finances, du service du feu, des sauveteurs auxiliaires, de la protection civile et militaire, de la sécurité municipale et police et de l'état civil et naturalisations ;
- M. Laurent Jimaja, conseiller administratif, en charge des équipements publics, des locaux communaux et gérance immobilière, des activités culturelles et manifestations, des sports et sociétés, du développement durable, agenda 21 et gestion des déchets, de la voirie et du fonds de décoration ;

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 du Grand-Saconnex dédient chacun un peu plus de 30 heures par semaine de leur temps de travail à la Ville.

Le Conseil municipal

Conformément à la Loi sur l'administration des communes (LAC), le Conseil municipal du Grand-Saconnex se compose de 27 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 3 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.

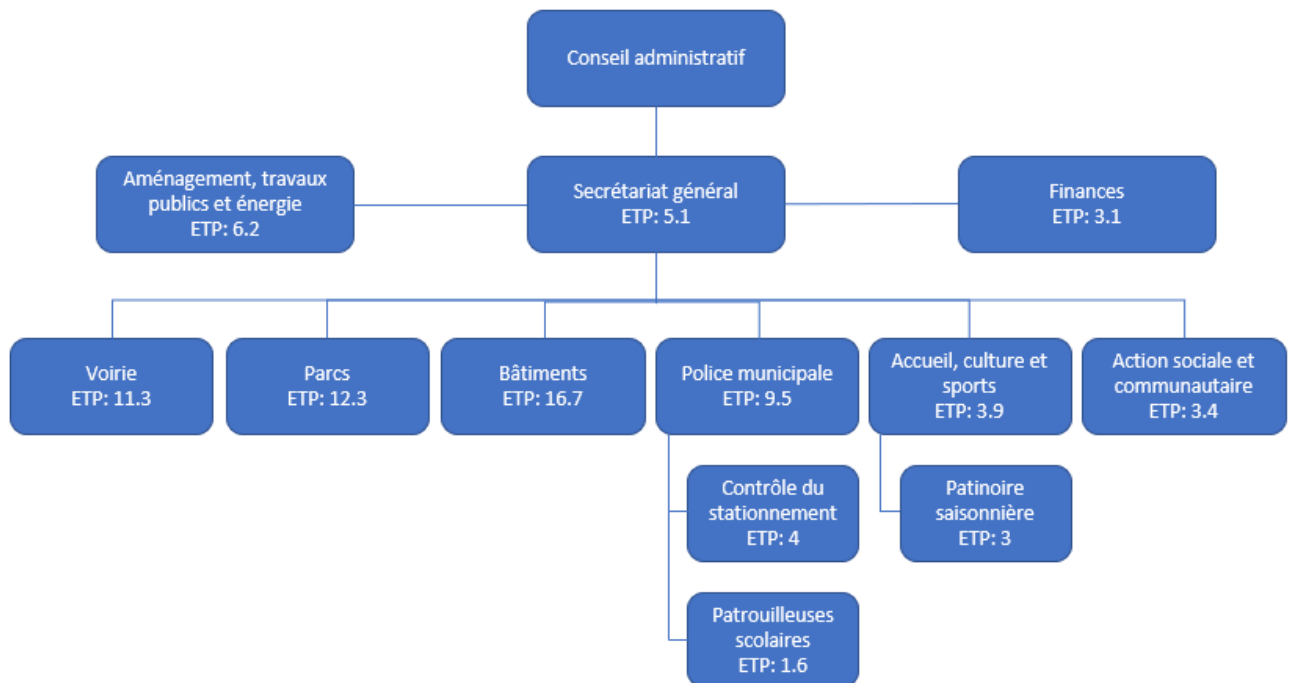
Le Conseil municipal a des fonctions décisionnelles qu'il exerce sous forme de délibérations soumises à référendum facultatif, notamment dans les domaines suivants :

- Le budget et la fiscalité de la Ville ;
- 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

Au 1^{er} février 2019, l'administration de la Ville est composée du secrétariat général et de 8 services qui employaient près de 90 personnes représentant 80.1 ETP. Le Secrétaire général 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 dès le 1^{er} février 2019 :



Les principaux changements intervenus par rapport à l'organisation qui prévalait au début de l'audit sont :

- La création du service « Action sociale et communautaire »
- Le changement de nom du service « Technique » qui est devenu le service « Aménagement, travaux publics et énergie ».

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 ».

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 gestion de la conduite du changement** : il s'agit d'apprécier « *la manière dont l'organisation prépare et conduit les actions de changement nécessaires 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.

La conduite du personnel ou management du personnel fait l'objet de nombreuses publications dont il ressort que les objectifs principaux sont les suivants :

- La prise en considération de l'importance des employés ;
- Le respect du droit du travail ;
- Éviter les conflits interpersonnels ;
- Favoriser l'efficacité professionnelle des employés ;
- Éviter le stress et les conditions négatives de travail ;
- Augmenter et assurer l'implication du personnel à travers l'écoute et la réalisation de leurs attentes matérielles et effectives.

À titre d'illustration, la Cour mentionne le site internet de l'État de Genève, dont une des pages définit le profil et les attentes de l'administration envers ses cadres. Les attentes sont exprimées comme suit⁴ :

Insuffler le sens	Expliciter la mission, donner de la valeur au travail, responsabiliser, créer des synergies, entraîner le collectif dans l'atteinte d'un résultat commun, fédérer.
Piloter l'action	Analyser l'activité, appréhender le contexte, traduire les idées politiques en stratégies et plan d'actions, gérer les risques. Compte tenu des ressources à disposition, prendre et assumer les décisions nécessaires à l'atteinte durable des buts visés.
Délivrer une prestation	Diriger, planifier, organiser, distribuer, coordonner, contrôler, évaluer les activités et les tâches de leur(s) équipe(s).
Construire un bon climat de travail	Promouvoir une culture du respect. Favoriser et accompagner le développement des compétences. Prévenir et gérer les conflits. Equilibrer le "lien au travail".
Promouvoir l'innovation	Développer une vision stratégique, identifier les évolutions, savoir anticiper, promouvoir et accompagner le changement.

⁴ <https://ge.ch/etat-employeur/manager-de-ladministration-cantonale-genevoise>

Les acteurs

L'article 48 litt 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 9 du *statut du personnel* de la Ville du Grand-Saconnex confirme les compétences du conseil administratif et précise que : « *L'engagement des employé-e-s et la nomination des fonctionnaires sont du ressort du Conseil administratif.* »

Avant l'arrivée du responsable des ressources humaines, le **Secrétaire général** avait de multiples missions en matière de ressources humaines, par exemple :

- En collaboration avec les chefs de service, engager le personnel temporaire nécessaire pour le soutien momentané aux services (tous les contrats d'engagement sont cosignés par un conseiller administratif) ;
- Informer les chefs de service sur les possibilités de formation du personnel ;
- En collaboration avec le chef de service, préparer les annonces et participer à certains entretiens 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 conflits entre les collaborateurs et les chefs de service en cas de divergence persistante ;
- Assister les chefs de service dans la gestion de leurs collaborateurs ;
- S'assurer que les chefs de service établissent chaque année les formulaires d'entretien de collaboration de leurs collaborateurs, en prendre connaissance et les transmettre au Conseil administratif ;
- Effectuer les entretiens de collaboration des collaborateurs directement rattachés au secrétariat général.

Depuis l'arrivée d'un responsable des ressources humaines, celui-ci s'est vu confier une partie des tâches listées ci-dessus.

Les chefs de service assurent un rôle d'encadrement relationnel et opérationnel. Les responsabilités des chefs de service sont indiquées à l'article 23 du *statut du personnel* :

« *Les membres du personnel chargés de fonction d'autorité sont, en outre, tenus :*

- a) d'organiser le travail de leur service ;*
- b) de diriger leurs subordonné-e-s, d'en coordonner et contrôler l'activité ;*
- c) de veiller à la réalisation des tâches incombant à leur service ;*
- d) d'assurer l'exécution et/ou la transmission des décisions qui leur sont notifiées ;*
- e) d'informer leurs subordonné-e-s du fonctionnement de l'administration et du service ;*
- f) de veiller à la protection de la personnalité de leurs subordonné-e-s et des autres membres du personnel ;*
- g) de renseigner régulièrement leur supérieur-e hiérarchique sur la marche du service, les congés, les absences, le comportement du personnel.*

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

Les ressources humaines sont composées d'un responsable des ressources humaines (RRH), entré en fonction le 1^{er} octobre 2018, et d'une collaboratrice, tous deux rattachés au secrétariat général. Le RRH a notamment comme fonction de revoir la gouvernance des RH en mettant en place une politique et une stratégie, ainsi que de procéder à la définition future des besoins. Quant à la collaboratrice, elle a comme principale tâche de réaliser la gestion administrative du personnel (gestion des dossiers, contrôle des absences, mise à jour des données des collaborateurs, etc.). Elle collabore avec le service des finances de la Ville dans le cadre de la gestion des paies.

L'article 91 du *statut du personnel* prévoit une **commission du personnel**. Cette commission est un organe consultatif pour toutes les questions présentant un intérêt général pour le personnel. L'article 94 du statut précise qu'elle est consultée sur les propositions ou les suggestions concernant :

- La modification du présent Statut ou des règlements et ordres de service qui en découlent ;
- La révision de la classification des postes ;
- La durée du travail et sa répartition hebdomadaire ;
- La politique de formation professionnelle.

Elle peut faire des propositions dans les domaines de la promotion de la santé, de la sécurité au travail et de la prévention des discriminations.

Par ailleurs, la commission peut, dans le cadre de ses compétences, demander au responsable des ressources humaines, toute la documentation utile dont il dispose, sauf l'accès aux dossiers individuels des collaborateurs.

La commission s'est constituée en janvier 2015 et comprenait à cette date huit membres. Deux membres ont démissionné au début 2017 et les membres restants en avril 2017. Depuis lors, elle n'est plus en activité.

La composition du **personnel** ainsi que les taux de rotation et d'absence sont les suivants pour les quatre dernières années :

Année	Nombre d'employés (ETP)	Taux de rotation	Taux d'absence ⁵
2015	75 (66.25)	4.87%	-
2016	78 (68.95)	3.8%	4.60%
2017	82 (70.65)	5.8%	3.55%
2018	84 (73)	4.04%	5.22%

À titre de comparaison et pour l'année 2018, le taux de rotation est de 4.5% alors que le taux d'absence des employés de l'État de Genève s'élève à 5.3%⁶.

En moyenne, le personnel se compose de deux tiers d'hommes et d'un tiers de femmes.

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 COSO⁷ 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 ;

⁵ Les chiffres ont été fournis par le Conseil administratif en juin 2019. Ils sont différents de ceux figurant au *Bilan social de l'exercice 2017* de la commune pour les années 2015 à 2017 et de celui communiqué par courriel du 14 mars 2019 pour 2018. En effet, ils ont été recalculés par la commune selon la méthode utilisée dans le Bilan social de l'Etat de Genève et des institutions autonomes afin de permettre une comparaison selon la recommandation 7 de la Cour (page 31).

⁶ Bilan social de l'État

⁷ 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.)

- 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 le Secrétaire général) 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 Ville du Grand-Saconnex en matière de ressources humaines.

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 Ville 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 Ville.

L'application du statut est de la responsabilité du Conseil administratif. En complément au statut du personnel, la Ville du Grand-Saconnex dispose de plusieurs règlements et directives (règlement sur les fonctions de cadres supérieurs, règlement sur les indemnités versées aux membres du personnel, directive sur la durée du travail, les horaires de travail et les heures de travail supplémentaires, etc.).

Conformément à l'art. 30 al. 1 litt w) de la LAC, le *statut du personnel* de la Ville du Grand-Saconnex a été approuvé par le Conseil municipal en date du 9 novembre 2015.

3.5. Enquête auprès des collaborateurs

Compte tenu du nombre élevé de collaborateurs de la Ville du Grand-Saconnex, 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 2018. Le taux de participation des collaborateurs s'est élevé à 72%.

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

Elle 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.

Les résultats du dépouillement des questionnaires sont présentés ci-dessous par thème, selon le pourcentage d'insatisfaction. Cette présentation vise à mettre en évidence les domaines qui nécessitent des mesures correctives de la part des responsables des ressources humaines. Ainsi :

- Sur le thème de la documentation mise à disposition des collaborateurs, deux éléments sont à retenir :
 - 39% des participants disent ne pas avoir reçu de cahier des charges à l'engagement.
 - 49% 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, les éléments suivants sont à retenir :
 - 44% des participants disent qu'ils ne sont pas clairement définis ;
 - 48% des participants disent qu'il manque une personne ou une structure à qui s'adresser en cas de problèmes privés ou professionnels.
- Sur le thème de la gestion des processus clés, les éléments suivants sont à retenir :
 - Sur le processus de la paie, seuls 8% des participants indiquent qu'il ne fonctionne pas adéquatement ;
 - Sur le processus du développement des compétences, 29% des participants disent que les formations continues mises à disposition ne sont pas adéquates ;
 - Sur le processus de l'évaluation des performances et de la fixation des objectifs :
 - 38% des participants disent qu'ils ne se sentent pas libres de s'exprimer ouvertement lors des entretiens d'évaluation ;
 - 43% des participants disent qu'ils ne considèrent pas la séance d'évaluation périodique comme étant utile pour mieux réaliser leur travail ;
 - Sur le processus des heures supplémentaires, seuls 22% des participants indiquent que les règles en la matière ne sont pas équitables ;
 - Sur le processus Santé et sécurité au travail, 25% disent que leur supérieur hiérarchique n'est pas à l'écoute de leurs remarques, notamment lorsqu'un risque ou un danger est identifié ;
 - Sur le processus des comportements inappropriés, plusieurs éléments doivent être mentionnés :
 - 33% des participants disent ne pas savoir auprès de qui dénoncer de tels comportements ;
 - 47% des participants disent que de tels comportements ne sont pas pris au sérieux par la Ville ;
 - 49% des participants disent que de tels comportements ne font pas l'objet de mesures disciplinaires rapides et définitives ;
 - 51% des participants disent que de tels comportements ne peuvent pas être dénoncés en toute confiance en sachant que des mesures vont être prises ;
 - 48% des participants disent avoir été témoins ou victimes de tels comportements ;
 - Sur le processus de la rémunération, 50% disent que les éléments de la rémunération ne sont pas clairs ni équitables.
- Sur le recueil des propositions d'amélioration, les plus mentionnées sont :
 - Revoir l'organisation ;
 - Licencier/changer des collaborateurs ;
 - Créer un service des ressources humaines ;
 - Améliorer la confiance, l'écoute, la transparence et les relations.

Certains commentaires, qui ont été rédigés à la suite des réponses aux questions, sont très virulents à l'encontre de la hiérarchie et tendent à montrer qu'il existe un problème dans ce domaine. Sur les 57 personnes ayant répondu au questionnaire, 20 (35%) ont mentionné des problèmes avec le Secrétaire général.

La Cour relève que ces résultats divergent de ceux, beaucoup plus positifs, qui émanent d'un sondage réalisé par la commission du personnel auprès du personnel en 2016. Il est constaté par exemple que 87% des collaborateurs se disent « tout à fait d'accord » ou « assez d'accord » avec l'affirmation « Je peux discuter en cas de questions, doutes ou problèmes avec mon responsable direct » ou encore que 81% sont « tout à fait d'accord » ou « assez d'accord » avec l'affirmation « Il y a une bonne ambiance dans mon service ».

Toutefois, la Cour rend attentif le lecteur que la méthode et les modalités de réalisation des deux enquêtes sont différentes et que les résultats doivent être interprétés à la lumière de cette information.

4. ANALYSE

Au cours de sa mission, la Cour a procédé à une revue des documents existants concernant les ressources humaines, effectué des tests de détail sur les dossiers du personnel, entendu un certain nombre de cadres et collaborateurs et diligencé un questionnaire auprès du personnel communal.

L'analyse de la Cour concernant la gestion des ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex est présentée dans les chapitres suivants :

- Organisation des relations de travail (chapitre 4.1) ;
- Pilotage et organisation des ressources humaines (chapitre 4.2) ;
- Gestion des ressources humaines (chapitre 4.3).

4.1. ORGANISATION ET RELATIONS DE TRAVAIL

4.1.1. Contexte

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* ».

Cette obligation est reprise par le *statut du personnel*, à son article 8, qui porte sur la protection de la personnalité : « *La ville veille à la protection de la personnalité des membres du personnel, notamment en matière de harcèlement sexuel et psychologique et prend les mesures adéquates à cette fin.* »

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* ».

Les travaux de la Cour ont confirmé un climat de travail insatisfaisant. En effet, il ressort des différents entretiens menés par la Cour un malaise important et une situation de souffrance de certains cadres et collaborateurs dans leur rôle et dans les relations de travail qu'ils entretiennent avec leurs collègues ou leur hiérarchie. Cette situation est confirmée par les commentaires ressortant des questionnaires et touche certains services plus que d'autres.

La Cour illustre cette problématique dans les chapitres qui suivent.

Les nombreuses demandes d'entretiens reçues par la Cour de la part de collaborateurs

De manière inhabituelle, la Cour a été sollicitée spontanément par plusieurs collaborateurs et collaboratrices de la Ville afin d'être entendus.

La teneur des propos et l'état émotionnel de certaines personnes entendues ont démontré que la situation sur leur lieu de travail était mal vécue et pouvait aller, dans certains cas, jusqu'à de la détresse (personnes en pleurs). Il est à noter que les commentaires écrits dans le cadre du questionnaire adressés aux collaborateurs sont extrêmement virulents à l'égard de leur hiérarchie.

Le départ de plusieurs chefs de service sur une courte période

Plusieurs chefs de service ont quitté leurs fonctions entre décembre 2017 et mars 2019, à savoir :

- Service des finances, à fin 2017,
- Service des bâtiments, à fin juillet 2018,
- Service technique, à fin janvier 2019,
- Service des parcs, à fin mars 2019.

La Cour a pu s'entretenir avec les chefs de service encore en place au moment de l'audit. Il est ressorti de ces entretiens que les raisons de leur départ divergeaient de celles invoquées par les conseillers administratifs lors de leur audition par la Cour.

Le départ d'un chef de service, surtout lorsqu'il est en fonction depuis plusieurs années, engendre une perte considérable de connaissances qui doivent être reconstituées par le nouvel engagé. Le processus de recrutement d'un chef de service est une démarche qui peut être longue et coûteuse sans garantie de succès.

Dès lors, tout remplacement d'un poste de cadre génère des coûts directs et indirects qui peuvent atteindre, selon les bonnes pratiques, jusqu'à l'équivalent d'un salaire annuel. Considérant que quatre chefs de service ont été remplacés récemment, le coût global de leur remplacement peut aller jusqu'à demi-million de francs en coûts directs et indirects.

La commission du personnel

Il ressort d'entretiens avec des conseillers municipaux que c'est à l'initiative du Conseil municipal que la commission du personnel a été mise sur pied. Celle-ci s'est constituée en janvier 2015 avec huit membres provenant des différents services de l'administration communale. Elle a tenu une dizaine de séances entre janvier 2015 et mars 2017. Au début 2017, deux membres ont démissionné, leur remplacement n'a pas été possible faute de candidatures. Le 25 avril 2017, les six membres restants ont informé par écrit le Conseil administratif et le Secrétaire général de leur volonté de démissionner au 30 avril 2017.

Selon des membres de la commission, l'abandon de la commission du personnel est dû principalement à des relations difficiles avec le Conseil administratif et le Secrétaire général, et une impossibilité de maintenir, dans de bonnes conditions, un dialogue entre les deux parties. Cette situation de blocage est d'ailleurs illustrée par le fait qu'à ce jour la commission n'a pas été reconstituée, faute de candidats.

La Hotline Confiance

La Hotline a été mise en place en 2015 par une société qui avait déjà dispensé des cours aux cadres de la Ville. Chaque année, elle présente aux personnes en charge des ressources humaines un rapport sur l'activité de l'année écoulée qui informe sur le nombre d'appels et la nature de ceux-ci. Ce rapport est strictement anonyme, tant en ce qui concerne l'identité des « plaignants » que celle des personnes mises en cause ou du service dont il s'agit.

Selon les rapports de la société en charge de la gestion de la Hotline, aucun appel n'a été enregistré pour les années 2015 et 2016, alors que pour 2017, le nombre de demandes a été important : 10 appels provenant de 8 collaborateurs. Pour la Ville du Grand-Saconnex, cela représente 10% du personnel qui s'est adressé à la Hotline ; statistiquement, la société en charge de la Hotline a indiqué en recevoir en moyenne 2% par entreprise.

Au printemps 2019, la société en charge de la Hotline a proposé au Secrétaire général, au responsable RH et à l'assistante RH de lui confier un nouveau mandat afin de mener une enquête sur les risques

psychosociaux auxquels seraient soumis les collaborateurs, mais cette proposition n'a pas été retenue par la ville, notamment en raison de l'existence de l'audit de la Cour des comptes.

Relations privées entre collègues

Deux cadres de la Ville entretiennent une relation privée, qui a été annoncée spontanément par eux au Conseil administratif avant 2015. Ce dernier a informé la Cour qu'il avait pris, dès qu'il avait eu connaissance de cette relation, des mesures d'organisation afin d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts au vu du lien de subordination existant entre ces deux cadres. La Cour indique qu'elle avait eu à se pencher sur cette situation en 2016 et qu'elle était arrivée à la conclusion que les mesures prises par le Conseil administratif lui paraissaient adéquates et de nature à couvrir le risque de conflit d'intérêts. La Cour se réservait toutefois la possibilité de revenir sur cet élément en cas d'ouverture d'une mission.

Du point de vue légal, l'employeur est tenu de protéger la personnalité de ses collaborateurs. Il ne peut donc pas se mêler de leurs affaires privées. En revanche, l'employé doit, en vertu du devoir de diligence et de loyauté, annoncer à son employeur tout fait susceptible de porter atteinte à son travail.

Ceci étant posé, les relations privées entre collaborateurs peuvent conduire à des situations de conflits d'intérêts : actes de favoritisme, entorses aux règles de confidentialité.

Le *statut du personnel* de la Ville prévoit cette situation dans les termes suivants, à son article 28 :
« Les collaboratrices et collaborateurs de l'administration ne peuvent ni intervenir dans une procédure ni participer à la décision y relative :

- a) s'ils ont un intérêt personnel à l'objet en discussion ;
- b) s'ils sont parents ou alliés d'une partie en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple avec une partie.

Si deux membres du personnel sont parents ou alliés en ligne directe ou jusqu'au troisième degré inclusivement en ligne collatérale ou s'ils sont unis par mariage, fiançailles, par partenariat enregistré, ou mènent de fait une vie de couple, il ne peut y avoir de relation hiérarchique entre eux. De plus, ils doivent s'abstenir d'intervenir dans une procédure ou une décision concernant l'un ou l'autre.

4.1.2. Constats

Constat 1 : Un Conseil administratif qui n'a pas pris la mesure de la situation

La Cour relève qu'il existe une perception fort différente des relations de travail au sein de l'administration entre les membres du Conseil administratif d'une part, et une partie importante des cadres et collaborateurs d'autre part.

Dans le cadre des entretiens que la Cour a effectués, elle a rencontré séparément chaque conseiller administratif. Elle a relevé que les trois magistrats ont confirmé que, de manière générale, la gestion des ressources humaines est adéquate et que le climat de travail est bon au sein de l'administration communale. Ils ont indiqué faire ce constat sur la base du temps qu'ils passent dans l'exercice de leurs fonctions politiques.

Ils ont en outre indiqué que très peu de collaborateurs avaient sollicité un entretien avec l'un ou l'autre et que de ce fait, ils n'avaient pas relevé de problèmes particuliers dans les relations de travail de certains collaborateurs avec leur hiérarchie. Parmi les cadres et collaborateurs entendus, certains ont

indiqué qu'ils avaient rencontré des membres du Conseil administratif pour leur faire part de leur malaise, sans pour autant avoir été entendus.

Cependant, la Cour constate que le Conseil administratif a été alerté des difficultés relationnelles au sein de l'administration communale à plusieurs reprises :

- La société en charge de la Hotline a indiqué à la Cour avoir informé le Conseil administratif des difficultés rencontrées par certains collaborateurs avec le Secrétaire général. De plus, elle a indiqué avoir proposé des mesures au Secrétaire général en 2018 pour résoudre les problèmes, mais celui-ci n'a pas donné suite ;
- Les échanges de courriers entre la commission du personnel d'une part et le Conseil administratif et le Secrétaire général d'autre part, mentionnent à plusieurs reprises des difficultés rencontrées par le personnel avec des cadres ;
- La dégradation de la satisfaction des collaborateurs de la commune entre 2016 et 2018, mesurée par un questionnaire réalisé pour le premier par la commission du personnel et le second par un institut externe à la demande de la Cour.

Cependant, l'Exécutif a décidé de ne pas tenir compte des signaux d'alerte qui lui ont été envoyés.

Il a d'ailleurs eu une réaction similaire lorsqu'à la fin de sa mission, la Cour lui a présenté la teneur alarmante de certains commentaires qui avaient été portés dans le questionnaire remis aux collaborateurs.

Constat 2 : Une relation personnelle entre cadres (partenaires) qui pose problème

Les deux cadres participent aux séances du comité de direction (CODIR) qui ont lieu chaque semaine et qui sont conduites par le Secrétaire général. Plusieurs membres du CODIR entendus ont indiqué que cette situation ne permettait pas une expression libre et ouverte des positions de chacun, notamment en cas de contradiction avec l'un ou l'autre des partenaires. Selon les déclarations de plusieurs collaborateurs, l'un des partenaires disposerait d'informations à caractère privé relatives aux collaborateurs, dont ils pensent qu'elles lui auraient été transmises par son partenaire.

Il résulte de cette situation que les séances du CODIR ne permettent pas de traiter des problèmes de manière ouverte et constructive et que la confiance entre les deux partenaires et certains de leurs collègues est rompue.

Constat 3 : Une structure externe à disposition des collaborateurs qui ne répond pas à leurs besoins

Si la Cour relève que la Ville du Grand-Saconnex a mis en place une structure externe à disposition des collaborateurs, elle constate que les résultats ne sont pas à la hauteur de leurs attentes. En effet, plusieurs collaborateurs ont indiqué ne plus vouloir l'utiliser parce que la situation qu'ils ont décrite n'a pas changé et que très peu de mesures leur ont été proposées.

Comme indiqué dans le constat 1, bien avant l'arrivée du responsable des ressources humaines en octobre 2018, la société en charge de la Hotline a pris la mesure de la situation et a proposé des actions au Secrétaire général, qu'il a refusées. Le Conseil administratif a informé la Cour que la société avait depuis lors proposé un nouveau mandat à la commune, proposition qui n'a pas été retenue compte tenu notamment de l'audit de la Cour des comptes.

Constat 4 : Une commission du personnel entravée dans son fonctionnement

La Cour relève que la commission du personnel a été entravée dans son fonctionnement par une attitude conflictuelle du conseil administratif et du Secrétaire général à son égard.

La Cour rappelle que les membres de la commission du personnel sont des collaborateurs qui n'ont pas de fonction de direction ou d'encadrement. Dès lors, leur position est difficile face au Conseil administratif et au Secrétaire général qui sont leurs interlocuteurs mais également leurs supérieurs hiérarchiques. Par ailleurs, la commission a une fonction de relais entre le Conseil administratif et le personnel ; à ce titre, elle est consultée et peut émettre des propositions et des suggestions, mais ne peut pas prendre de décisions.

On pouvait dès lors raisonnablement attendre de l'Exécutif et du chef de l'administration communale qu'ils adoptent une attitude conciliante et propice au dialogue. Mais tel n'a pas été le cas puisque la dégradation des relations a conduit à la démission de tous les membres. Depuis, aucun collaborateur ne s'est manifesté pour participer à cette commission.

4.1.3. Risques

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle et d'image** tiennent notamment à la fragilité du climat de travail, aux relations de travail tendues, aux atteintes à la santé du personnel et aux absences maladies y afférentes, et à l'absence de support RH adapté aux besoins des services. L'ensemble est de nature à avoir un impact sur la motivation, la confiance et l'adhésion des collaborateurs et donc sur la qualité des prestations fournies par l'administration communale.

Le **risque opérationnel** tient également à la relation privée que peuvent entretenir des collaborateurs parce qu'elle pourrait générer un conflit d'intérêts.

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

4.1.4. Recommandations

Recommandation 1 (Constat 1)

La Cour recommande au Conseil administratif de démontrer qu'il est à l'écoute du personnel et qu'il comprend la situation difficile dans laquelle une partie significative du personnel de l'administration se trouve actuellement, voire depuis plusieurs années pour certains.

Pour ce faire, le Conseil administratif devrait :

- Soit procéder lui-même à des entretiens avec des cadres et collaborateurs afin de comprendre les griefs de ces derniers. Cette possibilité a le désavantage que certains collaborateurs en manque de confiance ne s'expriment pas de manière franche et ouverte ;
- Soit déléguer cette démarche à un mandataire spécialisé dont l'objectif serait de déterminer la nature et l'étendue des problèmes rencontrés par certains collaborateurs ;
- Sur la base des constats recueillis, prendre les mesures qui s'imposent.

Cette démarche aurait pour objectif de clarifier la situation de malaise ressentie par une partie des collaborateurs et de mettre en place des actions et des mesures en vue d'améliorer la gestion des

relations de travail. Compte tenu de la gravité de la situation, la Cour recommande au Conseil administratif d'agir rapidement et de communiquer son action au personnel.

Recommandation 2 (Constat 2)

La Cour recommande au Conseil administratif de s'assurer que les relations privées entre collaborateurs ne perturbent pas le bon fonctionnement des organes internes et des services. Pour ce faire, il pourrait interroger ponctuellement des cadres et des collaborateurs. Si, toutefois, la situation ne s'améliorait pas, il devrait envisager des mesures plus radicales, telles que le déplacement à un autre poste.

D'autre part, il devrait rappeler à tous les collaborateurs qu'une telle relation doit faire l'objet d'une information au Conseil administratif pour autant qu'il existe un risque de conflit d'intérêts.

Recommandation 3 (Constat 3)

En lien avec la gestion de la santé et de la sécurité au travail, la Cour recommande au Conseil administratif de mettre en place un dispositif de prévention des risques psychosociaux qui réponde aux attentes des collaborateurs. Cette démarche est d'autant plus importante que les problèmes soulevés par l'audit de la Cour nécessitent des mesures rapides et fortes.

A cet effet, elle renvoie à l'OCIRT qui a émis des recommandations pour la mise en place d'un tel dispositif dont le Conseil administratif et le Secrétaire général pourraient s'inspirer⁸. L'opportunité d'adhérer au groupe de confiance de l'État de Genève pourrait être examinée.

En application de l'art. 29 al. 2 de la LSurv, la Cour transmettra le rapport à l'OCIRT dès sa publication.

Recommandation 4 (Constat 4)

La Cour recommande au Conseil administratif de lancer un appel à candidatures pour reconstituer la commission du personnel. Pour garantir que les missions et le fonctionnement de ladite commission soient respectés sur le long terme, il lui est vivement recommandé de s'engager à faire preuve d'une attitude plus conciliante.

En outre, la Cour incite les collaborateurs intéressés par cette fonction à saisir cette opportunité de faire entendre leur voix et plus généralement celle de tout le personnel.

⁸ <https://www.ge.ch/document/mettre-place-dispositif-prevention-rps/telecharger>

4.1.5. Observations de l'audité

Recommandation 1: acceptée refusée

Le Conseil administratif relève que l'égalité salariale hommes-femmes est strictement respectée comme en atteste, année après année, le Bilan social de la commune. De même, le Conseil administratif relève que l'administration comporte autant de femmes cheffes de service que d'hommes. Enfin, l'administration offre une large palette de prestations à ses collaborateurs, parmi lesquelles des campagnes en matière de santé (prévention des problèmes de dos, informations médicales diverses, etc.), des check-up à partir de l'âge de 50 ans, des massages sur le lieu de travail, des subventions pour les abonnements TPG ainsi que pour l'acquisition de vélos électriques ou ordinaires, des possibilités de faire du sport, etc. La commune dispose également d'une personne chargée de la sécurité et de la santé au travail.

Recommandation 2: acceptée refusée

Le Conseil administratif relève que la situation en question est traitée en parfaite conformité avec la disposition du Statut du personnel relative à ce type de relation. Nous ne pensons pas que des informations à caractère privé aient été transmises par l'un des partenaires à l'autre partenaire, mais pouvons imaginer que deux cadres, ayant quitté la commune en mauvais termes, aient insinué cela auprès de la Cour. Dans ce sens, nous ne pouvons contester la formulation actuelle (« Selon les déclarations de plusieurs collaborateurs etc. ») mais ne pensons pas pour autant qu'elle reflète la réalité.

Comme indiqué dans le courrier du 2 avril 2019 adressé à la Cour, aucun écho de ce type n'est parvenu au Conseil administratif, alors que ses membres rencontrent régulièrement les chefs de service de leur dicastère, sans que le Secrétaire général ne soit présent. Nous pensons tout de même que, si de tels dysfonctionnements étaient avérés, l'un ou l'autre des chefs de service en auraient parlé à l'un ou l'autre des membres du Conseil administratif. Enfin, comme indiqué dans le courrier susmentionné, le comité de direction est un organe de pure coordination et de suivi des décisions du Conseil administratif, sans aucun pouvoir décisionnel. Dès lors, même si ce reproche devait être fondé, il serait sans conséquence réelle sur la bonne marche des affaires.

Recommandation 3: acceptée refusée

Recommandation 4: acceptée refusée

4.2. PILOTAGE ET ORGANISATION DES RESSOURCES HUMAINES

4.2.1. Contexte

Le pilotage

Dans les communes, le Conseil administratif est chargé de piloter les ressources humaines. 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 ⁹ ».

Les quatre étapes clés¹⁰ 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 Ville, de l'évolution des prestations qui devront être fournies par la Ville 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.

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

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

¹⁰ Emery Y., Gonin F., *Gérer les ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaire romandes, 2009

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.

Le Conseil administratif a rédigé un *Règlement du Conseil administratif sur le perfectionnement et la formation professionnelle* qui définit les modalités d'octroi de formations aux cadres et collaborateurs de la Ville (type de formation, mode d'approbation des demandes, montant à disposition, etc.).

En pratique, les ressources humaines communiquent 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 service peuvent proposer aux collaborateurs des formations spécifiques ou techniques qui sont directement liées à leur activité professionnelle. Enfin, des formations non liées au domaine d'activité, qui touchent à des compétences de gestion, peuvent être demandées par le collaborateur ou proposées par le supérieur hiérarchique.

L'organisation des ressources humaines

La gestion des ressources humaines est de la responsabilité de l'ensemble des personnes qui exercent une activité directe (Conseil administratif, Secrétaire général, chef de service) ou indirecte (responsable et collaboratrice des ressources humaines) 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 positions¹¹.

Au Grand-Saconnex, le ratio entre les collaborateurs dédiés à la gestion des ressources humaines et le nombre de collaborateurs se situe à 2.3% depuis octobre 2018, soit au-dessus de la fourchette de 1 à 2% en Suisse romande (hors tâches d'encadrement réalisées par les chefs de service). Si l'on ajoute aux deux collaborateurs en charge des RH le temps alloué à cette activité par le Secrétaire général, qu'il estime à environ 30%, et celui d'un collaborateur du service des finances dédié à 20% à la gestion administrative des salaires, le taux dans la Ville se situe nettement au-dessus de cette fourchette.

¹¹ Emery Y., Gonin F., *Gérer les ressources humaines*, Presses polytechniques et universitaire romandes, 2009

4.2.2. Constats

Constat 5 : Politique des ressources humaines lacunaire et non formalisée

La Cour constate que la politique RH fait défaut. Le Conseil administratif n'a pas rédigé un document qui décrit la politique des ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex avec des valeurs, 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 qui devraient être définis dans la politique de ressources humaines et acceptés par la plus haute autorité de la Ville.

Constat 6 : Absence d'analyse des besoins actuels et futurs en ressources humaines (compétences et nombre)

Le Conseil administratif n'a pas réalisé d'analyses portant sur les besoins actuels et futurs de la Ville s'agissant du nombre des collaborateurs (ETP) et des compétences nécessaires. Par exemple, il n'a pas mesuré l'impact des grands projets de construction appelés à être réalisés sur le territoire de la Ville en termes de coûts, d'efficacité/amélioration de la qualité des prestations, ni examiné les avantages et les inconvénients de les mener en interne ou avec un prestataire externe.

À plus long terme, et afin de faire face aux défis qui attendent les communes tels que la numérisation des flux, il n'a pas initié d'analyses des conséquences qui impacteront les moyens et les ressources nécessaires dans les prochaines années à la Ville.

Constat 7 : Absence de politique formalisée de la formation incluant notamment les modalités de définition des besoins et d'offre de formation

La Ville 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 5) et les besoins futurs de la Ville (voir constat 6) pour établir un plan de formation des collaborateurs et se prononcer sur les demandes de formations émanant de ces derniers.

Constat 8 : 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).

À noter que certaines données figurent dans le bilan social annuel qui est remis à la commission des finances du Conseil municipal et qui est à disposition de l'ensemble des membres dudit Conseil.

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

Les constats 5 à 8 montrent que les éléments du système de contrôle interne décrits au chapitre 3.3 ne sont pas mis en place. Cette lacune génère des risques importants dans le fonctionnement et l'organisation des ressources humaines.

Constat 9 : Engagement d'un responsable des ressources humaines

La Cour relève avec satisfaction que la Ville s'est adjointe dès le 1^{er} octobre 2018 un responsable des ressources humaines (RRH). Cet engagement a permis à la Ville et plus particulièrement au secrétariat général, de disposer de compétences et de ressources supplémentaires tout en respectant les bonnes pratiques décrites au chapitre 4.2.1.

4.2.3. 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 qui étaient celles-ci ;
- 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.

Le **risque opérationnel** tient également au fait que des ressources ne sont pas engagées à temps par la Ville faute d'avoir anticipé les besoins.

Le **risque de contrôle** est avéré parce que, en l'absence de politique des ressources humaines, les autorités sont dans l'incapacité de déterminer si l'activité RH de la Ville correspond à leurs attentes et à celles des collaborateurs.

4.2.4. Recommandations

Recommandation 5 (Constats 5 et 7)

La Cour recommande au Conseil administratif d'élaborer et de formaliser 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 thèmes (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 certain seuil ;
- Politique de formation. Se basant sur les principes de la politique des ressources humaines, elle se fondera sur des principes tels que : accès à tous selon des conditions transparentes, qualité attestée des formations (formateurs reconnus, évaluation des cours), adéquation de l'offre aux besoins de la Ville du Grand-Saconnex, maîtrise des coûts.

Ces documents qui décrivent la politique RH et de formation poursuivent différents objectifs tels qu'accroître les compétences des collaborateurs ayant 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.

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

Recommandation 6 (Constat 6)

La Cour recommande au Conseil administratif de mettre 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 Ville.

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 en lien avec les prestations supplémentaires à fournir, par exemple l'impact de la construction des projets immobiliers sur les politiques publiques (voirie, routes, crèches, écoles) ou les grands défis technologiques à venir ;
- 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 nécessaires (recrutement interne ou externe, formation, etc.);
- Prendre les mesures nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs de la Ville (engagement, formation continue, etc.).

Recommandation 7 (Constat 8)

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 exhaustifs, 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 semblables, et fixation d'une cible ;
- Évolution du nombre de collaborateurs et ETP ;
- Taux de satisfaction ;
- Nombre de jours de formation effectifs comparé au nombre de jours de formation prévus ;
- Comparaison entre la masse salariale effective et celle budgétée.

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 que les dits tableaux 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 ayant adaptés à leurs besoins d'information.

Recommandation 8 (Constat 9)

La Cour prend note de l'engagement d'un RRH. Elle recommande à l'exécutif de définir les rôles et responsabilités des acteurs en matière de ressources humaines (voir chapitre 3.3). Il s'agira de déterminer qui :

- Participe à la définition de la politique RH et réalise la veille des besoins et des compétences de la mairie (Rôle stratégique) ;
- Appuie les chefs de service dans la gestion de leurs collaborateurs (Rôle de partenaire RH) ;
- Porte d'une part les connaissances métier des RH et d'autre part s'assure que les valeurs de la Ville sont intégrées à l'ensemble des processus RH (Rôle de référence).

Recommandation 9 (Constat 9)

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. Cette réflexion devrait être faite au vu de l'évolution démographique de la Ville, du nombre important de collaborateurs à gérer actuellement et dans le futur, et des problématiques mises à jour par l'enquête auprès des collaborateurs.

La création d'un service directement rattaché au Conseil administratif permettrait de renforcer l'importance accordée aux prestations en matière de ressources humaines qui sont fournies aux collaborateurs, tout en déchargeant le Secrétaire général d'une partie de ses tâches et de ses responsabilités en la matière.

De plus, en réponse aux critiques entendues, la Cour recommande au Conseil administratif de 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).

Cette recommandation vise à rétablir un climat de confiance au sein de l'administration communale

4.2.5. Observations de l'audité

Recommandation 5: acceptée refusée

Plusieurs chantiers, accompagnés par un mandataire externe, ont été lancés depuis l'arrivée du Responsable RH le 1^{er} octobre 2018 : mise à jour de certains cahiers des charges, démarches relatives à la gouvernance des RH, etc.

Recommandation 6: acceptée refusée

La gestion prévisionnelle est effectuée dans le cadre du projet de budget annuel ainsi que dans le cadre du Plan financier quadriennal (PFQ) en place depuis l'adoption du référentiel comptable MCH2. Le personnel a d'ailleurs passé de 58.2 EPT en 2010 à 73.0 EPT en 2018 (soit une augmentation de 25%), preuve s'il en faut que la commune s'adapte aux modifications auxquelles elle fait face.

Recommandation 7: acceptée refusée

Recommandation 8: acceptée refusée

Recommandation 9: acceptée refusée

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 du Grand-Saconnex dispose de plusieurs documents (règlements, directives, procédures, etc.) qui décrivent le déroulement des tâches et les responsabilités des différentes activités en lien avec les ressources humaines.

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 au Secrétaire général afin de définir le salaire d'embauche. Le document *Classification salariale - classe de fonctions /Etat au 01.07.2017*, remis à la Cour au début de sa mission par le SG, comportait 32 fonctions différentes ; une mise à jour datée du 19 mars 2019 comporte désormais 34 fonctions. À chaque fonction correspond une classe salariale. Le document *Échelle des traitements* comporte 24 classes qui s'échelonnent en 8 annuités qui permettent de tenir compte des années d'expériences utiles à la fonction au moment de l'engagement.

Selon l'art. 41 du *statut du personnel* : « Le Conseil administratif attribue à chaque poste une classe de fonction qu'il détermine en tenant compte des connaissances, des aptitudes, de la formation, de l'étendue des attributions, de la responsabilité que requiert le poste, des dangers éventuels qu'il comporte et des exigences du service. »

Selon l'art. 43 du *statut* : « L'employé-e reçoit, à titre de traitement initial, le montant correspondant à la classe immédiatement inférieure à sa classe de fonction. L'annuité initiale peut être fixée en tenant compte de l'expérience antérieure, des connaissances spécifiques et de l'activité antérieure utile au poste. Pendant la période probatoire, l'employé-e reçoit les annuités correspondantes à la classe immédiatement inférieure à sa classe de fonction, jusqu'au maximum de cette classe. »

Selon l'art. 44 du *statut* : « Une fois nommé-e, le traitement du-de la fonctionnaire est fixé dans sa classe de fonction, selon les modalités suivantes :

- une annuité lui est attribuée dans la classe immédiatement inférieure à sa classe de fonction ;
- le traitement ainsi obtenu en francs est coulissé dans la classe de fonction, dans le traitement immédiatement supérieur en francs ;
- ce traitement en francs détermine la classe et l'annuité applicables à la nomination.

Le-la fonctionnaire a, ensuite, droit aux annuités correspondant à sa classe de fonction, jusqu'au maximum de cette classe. »

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.

Au Grand-Saconnex, tous les postes font l'objet d'un cahier des charges (art. 18 du *statut du personnel*). En outre, il doit être revu périodiquement et mis à jour à chaque changement significatif (ajouts, modifications et retraits de tâches importantes).

Dossiers du personnel

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.¹²

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.

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.

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

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

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 conformes aux attentes de la Ville.

Le responsable des ressources humaines a informé la Cour en décembre 2018 qu'une de ses tâches prioritaires était de mettre à jour les cahiers des charges, voire pour ceux qui n'en avaient pas de les rédiger (ce qui inclut celui du RRH).

Constat 11 : Fixation de la rémunération initiale non conforme au statut du personnel

La Cour a constaté que pour plusieurs engagements, principalement des chefs de service, la rémunération initiale correspond au traitement de la fonction selon l'échelle des traitements de la Ville

¹² 2017 WEKA Business Media AG, Zürich - Dossier personnel : Des informations sensibles

et n'est donc pas conforme aux dispositions du *statut du personnel* qui prévoit que : « *Le montant du traitement initial correspond à la classe immédiatement inférieure à sa classe de fonction* ».

De plus, ces pratiques ne permettent pas de garantir une égalité de traitement au sein de la mairie.

Constat 12 : Formalisation insuffisante de la fin des rapports de travail

Dès le mois de mai 2016, le Secrétaire général a mené des entretiens de départ avec les collaborateurs qui ont quitté l'administration communale de manière volontaire, à l'exception de ceux qui sont partis en retraite. Ces entretiens font l'objet d'un procès-verbal signé du seul Secrétaire général, qui est classé dans le dossier du collaborateur. Avec l'arrivée du responsable RH en octobre 2018, la procédure a été modifiée puisque depuis 2019 un questionnaire est envoyé aux collaborateurs qui ont quitté l'administration (*Questionnaire de départ*) en lieu et place d'un entretien, ce dernier restant possible si ces collaborateurs le souhaitent.

La Cour relève que pour certains collaborateurs qui ont quitté l'administration, dont des chefs de service, le questionnaire n'a pas été retourné à la commune malgré des relances. Cette lacune dans le contenu des dossiers du personnel a pour conséquence que ces derniers ne reflètent pas la situation réelle des collaborateurs, et que des décisions pourraient être prises par les autorités sans disposer de toutes les informations nécessaires pour repourvoir le poste.

Notamment, il est utile de connaître les motifs du départ : par exemple, disposer d'une opportunité, réorienter sa carrière, quitter un environnement de travail pas adéquat, manque de communication avec les supérieurs hiérarchiques, etc.

Constat 13 : Les dossiers du personnel sont tenus correctement

La Cour a constaté que les dossiers du personnel étaient tenus de manière appropriée, à savoir qu'ils étaient complets, ordonnés, à jour et conservés de manière sécurisée. Elle a relevé quelques exceptions (absences de documents) qui ont été signalées au Secrétaire général et qui ont pu être régularisées en cours d'audit avec l'assistante RH.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient au fait que l'absence de cahiers des charges ou des cahiers des charges obsolètes empêchent une évaluation objective des collaborateurs.

Le **risque de conformité** est avéré parce que certains collaborateurs ou cadres ont été engagés avec une rémunération initiale qui ne respectait pas les dispositions du *statut du personnel* ce qui a conduit à des inégalités de traitement entre les membres du personnel.

4.3.4. Recommandations

Recommandation 10 (Constat 10)

La Cour recommande au Secrétaire général, en collaboration avec le responsable ressources humaines, de s'assurer que l'ensemble des cahiers des charges soient établis et/ou 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 prévus 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 11 (Constat 11)

La Cour recommande au Conseil administratif de respecter les dispositions du Statut du personnel lors de la fixation initiale de la rémunération des collaborateurs.

Cependant, au vu des dérogations constatées par la Cour, elle lui recommande de se déterminer quant aux mesures suivantes :

- Prévoir dans le *statut du personnel* les conditions de dérogation ;
- Revoir le document *Classification salariale – classe de fonctions /État au 01.07.2017* en adaptant les classes de fonction concernées. La Cour relève que la *Classification salariale – classe de fonction / État au 01.02.2019*, mise à jour le 19 mars 2019, a été modifiée, notamment pour les chefs de service, afin de prendre en compte cette partie de la recommandation de la Cour.

En tous les cas, les dérogations devront être dûment protocolées avec les motifs qui ont conduit à celles-ci.

Recommandation 12 (Constat 12)

La Cour recommande au Conseil administratif et au responsable ressources humaines de prendre toutes les mesures pour obtenir les questionnaires en retour. Cependant, si les questionnaires ne sont pas retournés dans un délai raisonnable, voire ne sont pas retournés du tout, la Cour recommande au Conseil administratif de revoir la procédure soit en remettant le questionnaire avant le départ définitif du collaborateur ou de revenir à la situation qui prévalait entre 2016 et 2018, à savoir un entretien protocolé, pour autant que celui soit signé par l'ensemble des personnes présentes.

La mise en place de cette recommandation doit permettre de disposer d'un historique complet de chaque collaborateur engagé et de déterminer si des problématiques n'ayant pas pu être détectées en cours d'emploi existent.

4.3.5. Observations de l'audit

Recommandation 10: acceptée refusée

Nous relevons que ce travail est déjà en cours.

En outre, nos contrôles ont permis de montrer que plusieurs collaborateurs qui pensent ne pas avoir de cahier des charges en ont en réalité un. Nous avons donc décidé que dorénavant, chaque cahier des charges sera remis contre signature, ce qui attestera de sa remise au collaborateur. Cela sera également fait pour tous les collaborateurs actuellement en poste. La Cour des comptes pourra vérifier ce point lors de ses contrôles ultérieurs.

Recommandation 11: acceptée refusée

Le Conseil administratif n'accordera dès ce jour plus aucune dérogation en matière salariale et s'en tiendra strictement aux dispositions en la matière du Statut du personnel.

Recommandation 12: acceptée refusée

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 villes est importante et dépasse le plus souvent 20% de celui-ci (24,5 % au Grand-Saconnex en 2018). En outre, ces charges ne cessent d'augmenter, ce qui constitue une pression forte sur les dépenses de la Ville. 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 sont 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 Secrétaire général et, dans une moindre mesure, par les responsables de service.

Les entretiens conduits par la Cour ont mis en lumière un sérieux malaise entre la direction de l'administration et certains collaborateurs et cadres de la Ville. La Cour considère que ce malaise, s'il ne fait pas l'objet de mesures correctives, est de nature à péjorer le fonctionnement de l'administration de la Ville et pourrait conduire à ce que des prestations ne soient plus rendues de manière adéquate.

D'autre part, les réponses au questionnaire envoyé à tous les collaborateurs de la Ville du Grand-Saconnex ont montré que certains aspects de la gestion des ressources humaines doivent être corrigés. Il s'agit en particulier de la possibilité de s'exprimer librement sans crainte de représailles ou d'être convaincu que la hiérarchie ou le Conseil administratif prennent des mesures face aux comportements inappropriés de cadres et collaborateurs.

Enfin, les travaux réalisés par la Cour font apparaître des lacunes en matière de gestion des ressources humaines, que ce soit en termes de pilotage (absence de politique RH et d'indicateurs clés) ou de gestion (absence de documentation et de formalisation).

Les recommandations émises au chapitre 4 s'inscrivent dans la mise en place d'une structure 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.

Enfin, la Cour souhaite que les recommandations permettent au Conseil administratif et au Secrétaire général de prendre conscience du fait que leurs méthodes de management du personnel ne sont plus adéquates et qu'elles doivent être modifiées pour tenir compte des attentes des collaborateurs.

5.1.1. Observations du Conseil administratif

Le Conseil administratif relève qu'il s'emploie, depuis de nombreuses années, à délivrer des prestations de qualité à la population saconnésienne, tout en gérant efficacement l'argent public. Dans ce contexte, la gestion des ressources humaines joue bien évidemment un rôle-clé. Le Conseil administratif remercie la Cour des comptes pour les recommandations émises, dont certaines sont déjà en cours de mise en œuvre, car elles lui permettront d'améliorer encore ce qui peut l'être. En revanche, certains diagnostics posés par la Cour sont contestés, comme la soi-disant tolérance des comportements inappropriés. En effet, le Conseil administratif ne tolère aucun comportement inapproprié et des sanctions – allant jusqu'au licenciement – sont prononcées lorsque la situation l'exige.

Le Conseil administratif ne se retrouve pas non plus dans la description d'un climat de travail tendu et d'un important malaise. Il relève que les employés restent en moyenne plus de 10 ans au service de la commune et que le taux d'absence pour maladie et accident, calculé selon la méthode utilisée par l'État de Genève et les institutions autonomes est entre 15 et 42% plus bas que dans les institutions genevoises comparables. Ces deux chiffres démontrent une situation bien plus favorable que celle qui décrite par la Cour. Le Conseil administratif relève également que depuis plus de 10 ans, seules deux procédures juridiques relatives au droit du travail ont émaillé les relations de la ville avec ses plus de 80 employés. Ces deux procédures ont été gagnées par la ville.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Rapport No 149 – Audit de gestion et de conformité - Ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°1 :</p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif de démontrer qu'il est à l'écoute du personnel et qu'il comprend la situation difficile dans laquelle une partie significative du personnel de l'administration se trouve actuellement, voire depuis des années pour certains.</p>	3	CA	31 mai 2020	
<p>Recommandation n°2 :</p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif de s'assurer que les relations privées entre collaborateurs ne perturbent pas le bon fonctionnement des organes internes et des services.</p> <p>D'autre part, il devrait rappeler à tous les collaborateurs qu'une telle relation doit faire l'objet d'une information au Conseil administratif pour autant qu'il existe un risque de conflit d'intérêts.</p>	2	CA	Décembre 2019	
<p>Recommandation n°3 :</p> <p>En lien avec la gestion de la santé et de la sécurité au travail, la Cour recommande au Conseil administratif de mettre en place un dispositif de prévention des risques psychosociaux qui réponde aux attentes des collaborateurs.</p> <p>L'opportunité d'adhérer au groupe de confiance de l'État de Genève pourrait être examinée.</p>	2	CA	30 juin 2020	
<p>Recommandation n°4 :</p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif de lancer un appel à candidatures pour reconstituer la commission du personnel. Pour garantir que les missions et le fonctionnement de ladite commission soient respectés sur le long terme, il lui est vivement recommandé de s'engager à faire preuve d'une attitude plus conciliante.</p>	1	CA	Septembre 2019	

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

Rapport No 149 – Audit de gestion et de conformité - Ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Responsable	Délai au	Fait le
<p><u>Recommandation n°5 :</u></p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif d'élaborer et de formaliser le cadre documentaire actuel relatif aux ressources humaines avec les éléments suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Politique des ressources humaines, • Politique de formation. <p>Le Conseil administratif veillera à ce que les rôles, les responsabilités et les modalités de contrôle des intervenants soient définis et précisés.</p>	2	CA	Décembre 2020	
<p><u>Recommandation n°6 :</u></p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif de mettre 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 Ville.</p>	2	CA	Décembre 2020	
<p><u>Recommandation n°7 :</u></p> <p>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, laquelle dépendra des besoins des utilisateurs et des destinataires, en s'assurant que les dits tableaux soient une aide à la prise de décisions.</p> <p>Enfin, il conviendra de communiquer les tableaux de bord aux différents destinataires (Conseil administratif, secrétariat général, chefs de service) en les ayant adaptés à leurs besoins d'information.</p>	2	CA	Septembre 2019	

Rapport No 149 – Audit de gestion et de conformité - Ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex	Mise en place (selon indication de l'audité)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°8 :</p> <p>La Cour recommande à l'exécutif de définir les rôles et responsabilités des acteurs en matière de ressources humaines (voir chapitre 3.3). Il s'agira de déterminer qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participe à la définition de la politique RH et réalise la veille des besoins et des compétences de la mairie (Rôle stratégique) ; • Appuie les chefs de service dans la gestion de leurs collaborateurs (Rôle de partenaire RH) ; • Porte d'une part les connaissances métier des RH et d'autre part s'assure que les valeurs de la Ville sont intégrées à l'ensemble des processus RH (Rôle de référence). 	2	CA	Septembre 2019	
<p>Recommandation n°9 :</p> <p>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.</p>	1	CA	Septembre 2019	
<p>Recommandation n°10 :</p> <p>La Cour recommande au Secrétaire général, en collaboration avec le responsable ressources humaines, de s'assurer que l'ensemble des cahiers des charges soient établis et/ou 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 prévus par la grille salariale.</p> <p>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>	3	SG / RRH	Décembre 2019	
<p>Recommandation n°11 :</p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif de respecter les dispositions du Statut du personnel lors de la fixation initiale de la rémunération des collaborateurs.</p> <p>Cependant, au vu des dérogations constatées par la Cour, elle lui recommande de prévoir dans le statut du personnel les conditions de dérogation.</p>	1	CA	Immédiat	

Rapport No 149 – Audit de gestion et de conformité - Ressources humaines de la Ville du Grand-Saconnex	Mise en place (selon indication de l'audit)			
Recommandation/Action	Risque ¹³	Responsable	Délai au	Fait le
<p>Recommandation n°12 :</p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif et au responsable ressources humaines de prendre toutes les mesures pour obtenir les questionnaires en retour. Cependant, si les questionnaires ne sont pas retournés dans un délai raisonnable, voire ne sont pas retournés du tout, la Cour recommande au Conseil administratif de revoir la procédure soit en remettant le questionnaire avant le départ définitif du collaborateur ou de revenir à la situation qui prévalait entre 2016 et 2018, à savoir un entretien protocolé pour autant que celui soit signé par l'ensemble des personnes présentes.</p>	1	CA	Septembre 2019	

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 février 2019. Le rapport complet a été transmis au Conseil administratif le 24 mai 2019 pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 5 juillet 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

