

COUR DES COMPTES

RAPPORT N°149

JUILLET 2019

AUDIT DE GESTION ET DE CONFORMITÉ

RESSOURCES HUMAINES

VILLE DU GRAND-SACONNEX

SYNTHÈSE

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%.

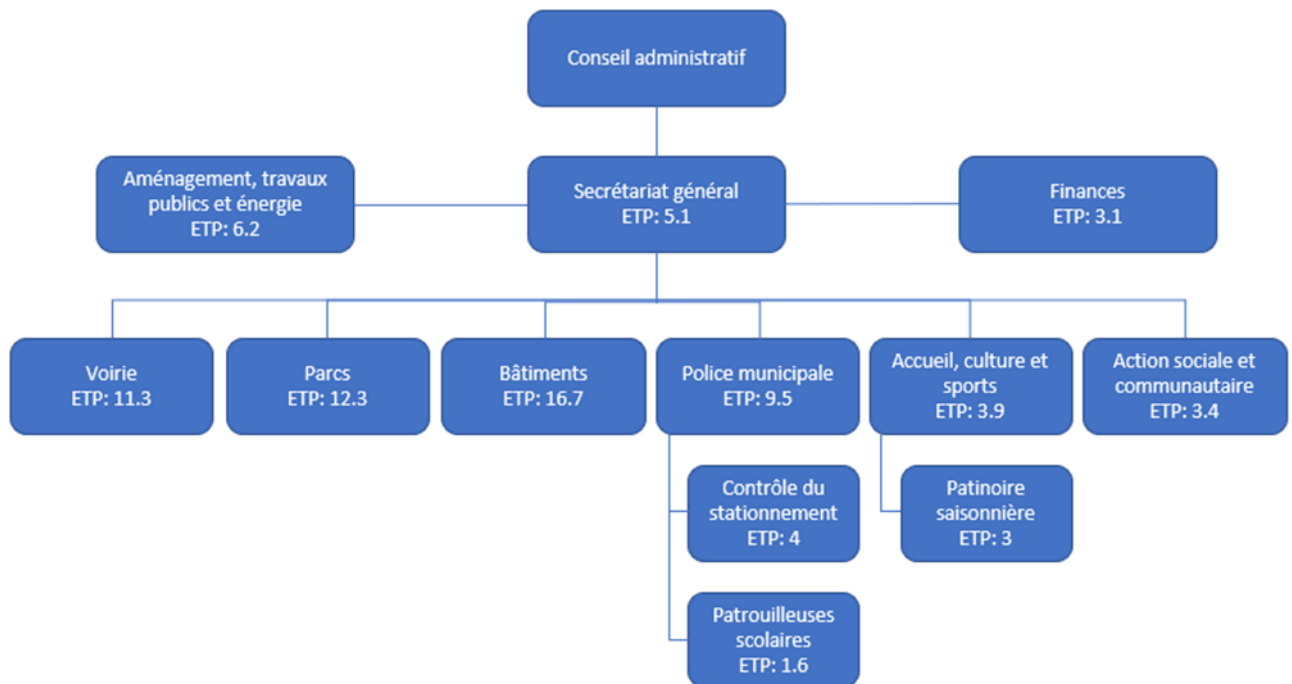
Dans le cadre de ses analyses, la Cour a également vérifié par échantillonnage la bonne tenue des dossiers papier du personnel et le respect du *statut du personnel* de la Ville du Grand-Saconnex.

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.

