

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 91

SEPTEMBRE 2015

AUDIT DE GESTION

VILLE DE VERSOIX

ORGANISATION DES RESSOURCES HUMAINES

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.

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 de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- 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 lors de ses contrôles.

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 effets ni suites 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, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99

<http://www.cdc-ge.ch/>

SYNTHÈSE

Au cours des premiers mois de l'année 2015, la Cour a reçu plusieurs communications citoyennes faisant part de possibles irrégularités dans la gestion du personnel et d'absences maladie de longue durée de nombreux cadres, de nature à mettre en danger la qualité des prestations publiques de la Ville de Versoix et à causer des coûts supplémentaires.

Considérant la gestion des ressources humaines comme primordiale au sein d'une institution publique et la situation telle que décrite extrêmement préoccupante, la Cour a décidé d'ouvrir un audit sur ce sujet.

L'objectif principal de cet audit a été d'analyser l'organisation mise en place pour gérer les ressources humaines et de vérifier que la commune s'est dotée des moyens suffisants pour couvrir les risques principaux dans ce domaine. La Cour n'a pas mené un audit détaillé complet des processus opérationnels en matière de gestion des ressources humaines mais s'est concentrée sur les problématiques les plus urgentes et critiques à traiter dans ce domaine.

La commune s'est fortement développée au cours de la dernière décennie. Tant son personnel fixe que le budget de charges de personnel ont crû de 5 % en moyenne par an de 2010 à 2014. De tels changements et évolutions ont une incidence forte sur les structures communales et l'organisation du travail ; ils doivent être accompagnés par des professionnels pour être menés à bien.

Avec l'objectif de contribuer au changement et de penser à de nouveaux modes de fonctionnement d'une commune en pleine mutation, Versoix a lancé de nombreux chantiers et initiatives relatifs à son organisation, aux relations de travail et à la gestion des ressources humaines. Tant le Conseil administratif que le personnel se sont fortement impliqués dans les travaux menés à cet effet depuis 2011.

La Cour a constaté que, malgré les efforts entrepris, la situation en matière de gestion des ressources humaines reste inadéquate. Il existe aujourd'hui des signaux indicateurs d'une situation susceptible de mettre en péril la bonne réalisation des prestations délivrées et provoquant des coûts supplémentaires (coûts directs et indirects liés aux absences, litiges judiciaires, mandats de consultants, etc.).

En effet, il ressort notamment de différents entretiens menés par la Cour le sentiment d'un malaise important et d'une situation de souffrance du personnel d'encadrement. De la même manière, la « personne de confiance » mandatée par la commune a relevé, au travers des 30 situations distinctes traitées, un climat de travail compliqué et des relations très tendues entre les cadres de la commune impliquant des atteintes à la capacité professionnelle des collaborateurs ou des atteintes à la santé ayant aussi occasionné des absences maladie. En outre, l'OCIRT est intervenu à la demande de collaborateurs et a également préconisé quatre mesures à prendre par le Conseil administratif afin d'améliorer et de garantir la protection du personnel.

Les réponses apportées par la commune ne sont pas suffisantes ou ne sont plus adaptées à la situation actuelle. Le personnel d'encadrement souffre de l'absence de « leadership managérial » se traduisant notamment par l'absence de vision stratégique dans ce domaine et de soutien RH adapté à ses besoins. Des situations conflictuelles non résolues et le manque de clarté des rôles et responsabilités des fonctions dirigeantes viennent amplifier une situation de forte tension interne.

Par ailleurs, une grande partie des travaux entrepris dès 2011 en matière de gestion des RH n'a toujours pas abouti. La fonction RH reste encore insuffisamment développée compte tenu de la taille de l'administration communale et ne répond pas aux attentes du personnel. La Cour relève en particulier l'absence de répartition claire des rôles et responsabilités en matière de gestion des RH, l'absence de plan de formation, une définition des fonctions non aboutie ou encore un support opérationnel aux services en matière RH limité et très en dessous des attentes. Ces éléments concourent également aux difficultés rencontrées par la commune dans les relations de travail.

Ces constats établis, la Cour a fait le choix d'orienter son audit vers une logique de feuille de route, intégrant un plan d'actions concrètes devant permettre à la commune de sortir de la situation actuelle en matière de gestion des RH. Les recommandations de la Cour sont organisées par priorité avec un plan d'action détaillé en fonction du degré d'urgence.

En priorité et à très court terme, la Cour recommande au Conseil administratif de mener une véritable conduite du changement et mettre en place un « leadership managérial » fort en matière RH afin notamment de faire évoluer l'administration communale d'une « organisation familiale » à une administration publique qui fonctionne de manière professionnelle. Cette conduite du changement passera notamment par :

- Une communication et une position claires et fermes de la part du Conseil administratif afin d'affirmer sa volonté de sortir de la situation actuelle.
- Le recrutement d'un cadre supérieur expérimenté possédant les compétences techniques et managériales pour mener ce projet.
- Le développement d'une véritable culture d'entreprise et d'un esprit d'équipe.
- La résolution des situations conflictuelles actuelles afin d'éviter que cela ne constitue un facteur freinant la conduite du changement prescrit.
- L'établissement d'une directive spécifique définissant le comportement à adopter en cas de conflit d'intérêts et la procédure à suivre.

Dans un deuxième temps et à moyen terme, le Conseil administratif est invité à mettre en œuvre différents chantiers RH:

- La poursuite de la démarche actuelle de description des fonctions ainsi que la refonte du processus d'évaluation des performances des collaborateurs.
- La revue de la politique salariale en lien avec les cahiers des charges et la structure organisationnelle.
- L'élaboration de la politique de formation de la commune.
- La mise en place d'une gestion des compétences, des carrières et des talents en fonction des besoins de la commune et des exigences de certains postes.

Finalement, étant donné la situation critique en matière de climat social et les chantiers importants à mener à court terme, la Cour effectuera un suivi régulier de la situation dans les prochains mois. Ce suivi se concentrera sur les actions préconisées en matière d'organisation et de gestion des ressources humaines et leur incidence sur les relations de travail.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

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

Les 9 recommandations de la Cour ont toutes été acceptées et le tableau de suivi a été rempli de manière adéquate.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la Cour **ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	6
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	7
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	8
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	10
3.1. Présentation de la Ville de Versoix	10
3.2. Bases légales en vigueur	11
3.2.1 Cadre légal	12
3.2.2 Le statut du personnel et les règlements de la Ville de Versoix en matière RH	12
3.3. Principaux acteurs en matière de ressources humaines au sein de la Ville de Versoix	14
3.4. Principaux outils informatiques	15
3.5. Chiffres-clés en matière de personnel	16
3.6. Contexte historique des actions menées par la Ville de Versoix en matière de gestion des RH ..	19
4. ANALYSE	22
4.1. Organisation et relations de travail	23
4.1.1 Contexte	23
4.1.2 Constats	25
4.1.3 Risques découlant des constats	26
4.1.4 <i>Observations du Conseil administratif de Versoix</i>	27
4.2. Organisation et processus de gestion des ressources humaines	28
4.2.1 Contexte	28
4.2.2 Constats	31
4.2.3 Risques découlant des constats	33
4.2.4 <i>Observations du Conseil administratif de Versoix</i>	34
5. RECOMMANDATIONS	35
5.1. <i>Observations du Conseil administratif de Versoix</i>	39
5.2. <i>Observations de M. Claude Genequand, conseiller administratif de juin 2007 à mai 2015</i>	39
6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	40
7. DIVERS	42
7.1. Glossaire des risques	42
7.2. Remerciements	44

Liste des principales abréviations utilisées

DRH	Directeur/directrice du service des ressources humaines
ETP	Équivalents temps plein
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20)
LAC	Loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05)
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
RH	Ressources humaines

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

La Cour des comptes a identifié le domaine des ressources humaines (RH) comme étant un thème d'audit important au sein de diverses administrations publiques¹. D'une manière générale, la gestion des ressources humaines présente des risques importants.

Au cours des derniers mois, la Cour a reçu plusieurs communications citoyennes faisant part de possibles irrégularités dans la gestion du personnel et d'absence maladie de longue durée de nombreux cadres, de nature à mettre en danger la qualité des prestations publiques de la Ville de Versoix et à causer des coûts supplémentaires.

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 (article 38 al. 1 LSurv).

Par lettre du 26 février 2015, la Cour a informé le Conseil administratif de la Ville de Versoix de sa décision d'entreprendre un audit portant sur l'organisation et la gestion des ressources humaines de la Ville de Versoix.

L'objectif principal de cet audit est d'analyser l'organisation mise en place pour gérer les ressources humaines et de s'assurer que la commune s'est dotée des moyens suffisants pour couvrir les risques principaux qui découlent des différents domaines d'activité des ressources humaines.

Cet audit ne couvre pas de manière détaillée la gestion opérationnelle des processus et des procédures en matière de ressources humaines, ni la qualité de l'information ou des contrôles mis en place, sauf lorsque des éléments majeurs font défaut.

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.

¹ La Cour a ainsi procédé à plusieurs analyses au sein de l'État, de la Ville de Genève ou des communes de Carouge et Chêne-Bougeries qui ont toutes donné lieu à des rapports publics (rapports n° 26, 27, 28, 44, 67 et 68), librement disponibles sur le site www.cdc-ge.ch.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- le Conseil administratif in corpore (dans sa composition antérieure et postérieure au 1^{er} juin 2015), ainsi qu'avec chaque membre individuellement (composition antérieure au 1^{er} juin 2015),
- le secrétaire général de la Ville de Versoix,
- les chefs de service,
- des adjoints aux chefs de service et des chefs de poste,
- la gestionnaire RH,
- le président de la Commission du personnel,
- la « personne de confiance » et les consultants RH mandatés par la Ville de Versoix.

En outre, la Cour a également rencontré des représentants de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT).

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 son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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.

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**, telle que définie 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 **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GÉNÉRAL

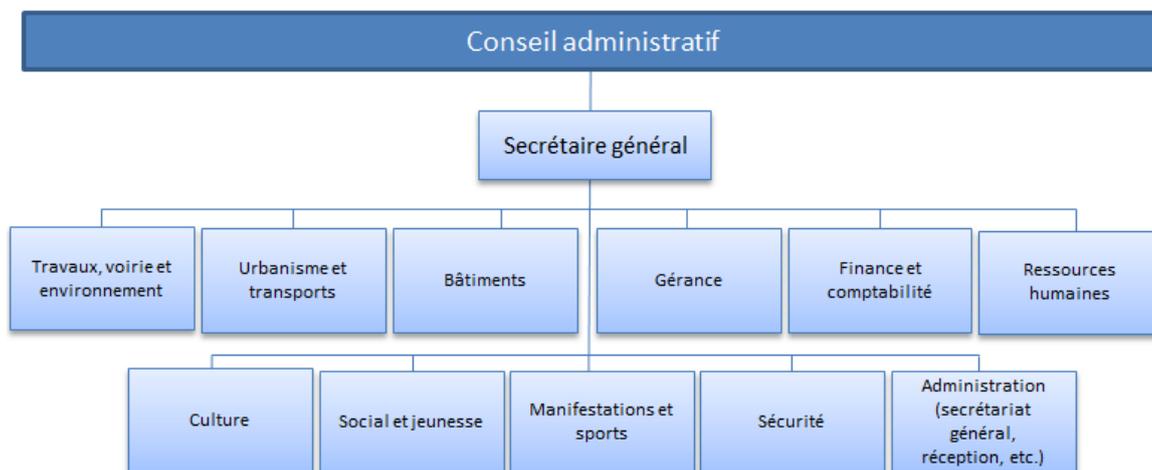
3.1. Présentation de la Ville de Versoix

La Ville de Versoix comptait plus de 13'000 habitants au 31 décembre 2014².

L'administration de la Ville de Versoix employait environ 110 personnes (hors membres du Conseil administratif, apprentis et auxiliaires employés à l'heure) au 31 décembre 2014.

En plus de ces collaborateurs, la Ville de Versoix emploie 6 apprentis ainsi que des employés auxiliaires à durée déterminée (non mensualisés). Ces derniers sont engagés pour de courtes périodes ou des remplacements, ainsi que pour la saison estivale (par exemple, des aides pour le Festichoc ou des jeunes pour les « jobs d'été »).

L'organigramme hiérarchique de la Ville de Versoix à fin 2014 était le suivant :



² Source : site interne du service de surveillance des communes genevoises, <http://ge.ch/surveillance-communes/informations-financieres-des-communes/statistiques>.

Pour les années 2013 et 2014, les revenus de la Ville de Versoix se sont élevés à respectivement 36.3 et 37.1 millions F tandis que les charges ont atteint 34.4 et 33.2 millions F, laissant apparaître des excédents de revenus de 1.9 et 3.9 millions F. De manière détaillée, le compte de fonctionnement par nature est le suivant :

(En francs)	Exercice 2013	Exercice 2014
Revenus		
40 Impôts	31'261'438	31'749'852
42 Revenus des biens	1'542'678	1'605'580
43 Revenus divers	1'673'273	1'499'169
44 Part à des recettes et contributions sans affectation	1'543'244	1'933'725
45 Dédommagements de collectivités publiques	208'559	266'955
46 Subventions et allocations	75'964	87'018
Total des revenus	36'305'156	37'142'299
Charges		
30 Charges de personnel	10'590'698	11'212'888
31 Biens, services et marchandises	7'097'646	6'948'355
32 Intérêts passifs	580'536	627'504
33 Amortissements	7'554'272	5'735'839
34 Contributions à d'autres collectivités publiques	436'548	433'920
35 Dédommagements à d'autres collectivités publiques	3'601'235	3'894'299
36 Subventions accordées	4'531'762	4'394'272
Total des charges	34'392'697	33'247'077
Excédent de revenus	1'912'459	3'895'222

3.2. Bases légales en vigueur

De manière générale, le droit du travail applicable dépend de la nature du contrat de travail, de droit public ou de droit privé. Une commune genevoise peut recourir à l'un ou l'autre type de contrat pour l'engagement de ses collaborateurs.

La loi cantonale sur l'administration des communes oblige ces dernières à disposer d'un statut du personnel. Si le contrat est de droit public, les principales dispositions légales sont contenues dans le statut du personnel et la législation fédérale s'applique à titre de droit public supplétif.

Si le contrat est de droit privé, les principales bases légales applicables sont le Code des obligations, la loi fédérale sur le travail (protection générale des travailleurs, durées du travail et du repos, jeunes travailleurs, femmes enceintes et mères allaitantes) et la loi fédérale sur l'assurance-accidents (sécurité au travail). De plus, le statut du personnel peut contenir des dispositions applicables au contrat de droit privé, de même que d'autres dispositions réglementaires au niveau communal (règlements internes, directives, ordres de service, etc.).

À noter encore que la Confédération suisse est soumise à plusieurs conventions internationales édictées par l'Organisation internationale du travail, dont la Convention n° 151 sur les relations de travail dans la fonction publique, entrée en vigueur pour la Suisse le 3 mars 1981.

3.2.1 Cadre légal

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

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 tenus au secret par une disposition légale expresse.*

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 travail³. 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).

3.2.2 Le statut du personnel et les règlements de la Ville de Versoix en matière RH

Le nouveau statut du personnel de la Ville de Versoix a été approuvé par le Conseil municipal le 18 novembre 2013, et est entré en vigueur le 1^{er} février 2014. Il a remplacé la version précédente en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1998.

Le nouveau statut du personnel précise notamment que :

- Article 1 : « *Le présent statut s'applique aux rapports de service de l'ensemble du personnel de Versoix* » ;
- Article 2 al. 1 : « *Les rapports de service sont soumis au droit public* » ;
- Article 3 al. 2 et 3 : « *Le Conseil administratif exerce les fonctions d'employeur. Il agit d'entente avec le secrétaire général, qui assure la*

³ Loi fédérale sur le travail (LTr, RS 822.11).



gestion du personnel. Sont réservés les cas dans lesquels le présent statut ou les dispositions d'exécution prévoient la délégation de compétences d'employeur au secrétaire général ou au chef de service ». Par exemple, l'article 67 al. 2 prévoit que : « Le secrétaire général conclut les contrats d'auxiliaires au nom de la Ville de Versoix ».

En complément, conformément à l'article 68 al. 4 du nouveau statut du personnel, le Conseil administratif a édicté des « Conditions générales d'emploi pour le personnel auxiliaire de la Ville de Versoix engagé à durée indéterminée ». Ces dernières sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2014.

Les directives internes en matière RH n'ont pas été modifiées consécutivement à l'entrée en vigueur du nouveau statut du personnel⁴. Elles sont les suivantes :

- « Directive des indemnités natel de la mairie de Versoix » validée par le Conseil administratif le 18 novembre 2003 ;
- « Directive des indemnités de déplacements, repas et nuitées » validée par le Conseil administratif le 21 avril 2005 ;
- « Directive concernant les véhicules de services » validée par le Conseil administratif le 21 avril 2005 ;
- « Directive d'application concernant les augmentations de salaires et primes de fin d'année » validée par le Conseil administratif le 21 juin 2007 ;
- « Directive relative aux frais de représentation et de repas de travail » validée par le Conseil administratif le 17 septembre 2008 ;
- « Directive sur la consommation de boissons alcoolisées » validée par le Conseil administratif le 27 janvier 2010 ;
- « Directive des indemnités pour les vêtements de travail » validée par le Conseil administratif le 10 novembre 2010 ;
- « Procédure interne relative à la formation continue » appliquée par le secrétaire général depuis le 1^{er} février 2004.

Catégories de personnel

L'article 4 du statut du personnel de la Ville de Versoix distingue quatre catégories de personnel :

- **Fonctionnaires** : « les membres du personnel engagés en cette qualité par le Conseil administratif pour exercer, à temps complet ou à temps partiel, une fonction permanente au service de la Ville » ;
- **Agents spécialisés** : « les membres du personnel engagés par contrat de droit public de durée déterminée pour remplir une mission spécifique » ;
- **Auxiliaires** : « les membres du personnel engagés par contrat de droit public de durée déterminée ou indéterminée pour exercer des activités accessoires, intermittentes, saisonnières ou temporaires ou pour assurer le remplacement temporaire d'un fonctionnaire » ;
- **Apprentis** : « les membres du personnel engagés par contre de droit public pour acquérir une formation professionnelle au sens de la loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 ».

⁴ Cette décision a été prise par le Conseil administratif le 5 novembre 2014, qui a validé formellement une nouvelle fois ces directives.

3.3. Principaux acteurs en matière de ressources humaines au sein de la Ville de Versoix

Le Conseil administratif

Le personnel de la Ville de Versoix relève de l'autorité du Conseil administratif, qui exerce les fonctions d'employeur⁵. Conformément à la LAC, le Conseil administratif est notamment compétent pour engager et nommer le personnel, fixer son salaire, le contrôler, etc.

Le secrétaire général

Selon l'article 3 al. 2 du statut du personnel : « *Le Conseil administratif [...] agit d'entente avec le secrétaire général, qui assure la gestion du personnel* ».

La fonction RH

La fonction RH (ci-après « les RH ») est exercée par le service des ressources humaines, qui se compose d'un chef de service (nouvelle fonction depuis août 2014), d'une gestionnaire RH et d'un apprenti. Certaines tâches sont prises en charge par le secrétaire général. À ce jour, les RH offrent principalement un soutien technique aux chefs de service, à qui les tâches principales telles que le recrutement, les évaluations annuelles de performances ou le suivi des heures sont déléguées/décentralisées.

Les autres fonctions hiérarchiques au sein de la Ville de Versoix

Conformément à l'article 38 du statut du personnel : « *les fonctionnaires qui occupent des fonctions hiérarchiques doivent :*

- *créer et maintenir un climat de travail favorable dans leur service et veiller à la protection de la personnalité des collaborateurs ;*
- *organiser le travail de leurs collaborateurs de manière à assurer la bonne marche du service ;*
- *veiller à la réalisation des tâches confiées ainsi qu'au respect des devoirs généraux et des horaires de travail ;*
- *fixer les dates des vacances du personnel de leur service en collaboration avec la personne responsable des ressources humaines ;*
- *transmettre chaque mois à la personne responsable des ressources humaines les décomptes des absences, des vacances et des heures supplémentaires du personnel de leur service ;*
- *procéder aux entretiens d'appréciation et de développement du personnel de leur service ;*
- *informer régulièrement le conseiller administratif responsable et le secrétaire général sur les activités du service et sur le bilan des entretiens d'appréciation et de développement ».*

La Commission du personnel

La Commission du personnel de la Ville de Versoix est traitée aux articles 86 à 89 du statut du personnel. Il s'agit d'un organe uniquement consultatif pour toutes les questions présentant un intérêt général pour le personnel. Actuellement, elle se compose de 3 membres, qui sont élus par le personnel communal pour des périodes de cinq ans, après chaque renouvellement du Conseil municipal et du Conseil administratif.

La Commission n'a pas établi de règlement spécifique, complémentaire aux articles généraux du statut du personnel.

⁵ Article 3 al. 2 du statut du personnel.

3.4. Principaux outils informatiques

Application OPALE

Dans le cadre de l'association des communes genevoises (ACG), le service intercommunal d'informatique (SIACG) a pour but de créer, développer et exploiter un environnement informatique global.

À ce titre, le SIACG a choisi l'application OPALE afin de répondre à la demande des communes concernant une partie de leurs besoins en systèmes d'information.

Cette application dispose de cinq modules, dont les modules de « Comptabilité générale » et de « Gestion des salaires », utilisés par la Ville de Versoix dans le cadre de la gestion du personnel.

Application de gestion des horaires

La Ville de Versoix ne dispose pas d'une application spécifique de gestion des horaires. Elle a mis en place un modèle de « fiches », qui doivent être validées par le supérieur hiérarchique et transmises chaque mois à la gestionnaire RH. Les soldes des vacances et heures supplémentaires sont saisis dans OPALE chaque mois, et indiqués sur les fiches de salaire du mois suivant.

Certains services ont mis en place des outils très précis de suivi. C'est par exemple le cas pour le service de la voirie et des espaces verts, dont les fiches mises en place permettent de suivre de manière détaillée les heures réalisées par chaque collaborateur, en fonction des projets, et d'établir des statistiques en la matière.

3.5. Chiffres-clés en matière de personnel

Effectifs

Pour l'année 2014, les effectifs se présentaient comme suit, en nombre d'équivalents temps plein (ETP) et nombre de collaborateurs :

Services	Fonctionnaires		Auxiliaires mensualisés		Total	
	ETP	Personnes	ETP	Personnes	ETP	Personnes
Administration (secrétariat général, réception, intendance, autres, etc.)	8.2	11.0	0.2	1.0	8.4	12.0
Bâtiments	1.0	1.0	-	-	1.0	1.0
Culture	4.1	7.0	-	-	4.1	7.0
Finance et comptabilité	2.1	3.0	-	-	2.1	3.0
Gérance	16.0	16.0	3.3	9.0	19.3	25.0
Manifestations et sports	1.8	2.0	-	-	1.8	2.0
Ressources humaines	1.4	2.0	-	-	1.4	2.0
Sécurité	7.6	8.0	1.8	12.0	9.4	20.0
Social et jeunesse	4.8	6.0	2.7	6.0	7.5	12.0
Travaux, voirie et environnement	25.8	26.0	-	-	25.8	26.0
Urbanisme et transports	1.0	1.0	-	-	1.0	1.0
Total	73.8	83.0	8.0	28.0	81.8	111.0

L'évolution du nombre de fonctionnaires depuis 2010 représente une croissance annuelle moyenne de 5 %. Celle des auxiliaires mensualisés ne peut pas être quantifiée, cette catégorie de personnel n'existant que depuis l'entrée en vigueur du nouveau statut du personnel de la Ville de Versoix en 2014.

Les auxiliaires mensualisés sont engagés pour des durées indéterminées, tout comme les fonctionnaires ; toutefois, ils exercent des activités dites « accessoires » ou « intermittentes », telles que par exemple des fonctions de nettoyeurs ou de patrouilleurs scolaires.

Charges de personnel

Pour les exercices 2010 à 2014, les charges de personnel (nature comptable 30) ont progressé de 9.2 millions F à 11.2 millions F, soit une croissance annuelle moyenne de 5 %, identique à celle du nombre de fonctionnaires sur la même période. Ces montants proviennent des rubriques suivantes :

(En francs)	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012	Exercice 2013	Exercice 2014
Autorités et commissions	346'627	368'397	393'781	402'797	405'688
Traitements du personnel	6'992'498	7'408'729	7'606'976	8'002'450	8'481'506
Assurances sociales	542'936	592'222	639'470	686'796	775'097
Caisses de pensions et de prévoyance	805'880	874'874	2'925'374	920'369	1'007'543
Assurance maladie et accidents	380'015	372'216	391'143	360'606	368'447
Prestations en nature	15'225	8'816	12'079	10'053	13'505
Prestations aux pensionnés	39'655	41'289	42'730	43'812	43'640
Personnel intérimaire	19'965	133'280	-	9'202	-
Autres charges de personnel	71'421	86'697	72'117	154'613	117'462
Charges de personnel (nature 30)	9'214'222	9'886'520	12'083'670	10'590'698	11'212'888

Taux d'absentéisme

La Ville de Versoix calcule son taux d'absentéisme en divisant le nombre calendaire de jours d'absence par le nombre de jours de l'année (365 j.) multiplié par le nombre de collaborateurs⁶ :

$$\frac{\text{Nombre calendaire de jours d'absence}}{\text{Nombre collaborateurs} * \text{Nombre jours dans la période/année (365j.)}}$$

Sur la base de cette méthode, la Ville de Versoix obtient les données suivantes pour les années 2010 à juillet 2015⁷ :

Fonctionnaires	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total nombre de jours d'absences (calendaires)	1'089	1'138	1'000	1'468	681	1'174
Jours d'absences exprimés en ETP (x8h/2'088h)	4	4	4	6	3	8
Taux d'absentéisme des fonctionnaires	4.3%	3.9%	3.7%	5.4%	2.1%	6.2%

Auxiliaires mensualisés	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total nombre de jours d'absences (calendaires)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	188	226
Jours d'absences exprimés en ETP (x8h/2'088h)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2	1
Taux d'absentéisme des auxiliaires mensualisés	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4.5%	3.4%

⁶ Bien que couramment utilisée, comme par exemple par l'État de Genève, cette méthode de calcul minimise le taux d'absentéisme, dans la mesure où les absences (jours calendaires) sont rapportées sur 365 jours, alors que les collaborateurs travaillent en moyenne 5 jours par semaine et non 7. L'autre méthode fréquemment utilisée est de ramener les jours ouvrés d'absence (*données non disponibles pour le calcul de la Ville de Versoix*) par rapport au nombre de jours normalement travaillés (*soit 261 jours pour un temps plein à la Ville de Versoix*) et de tenir compte des taux d'activité. Le lecteur souhaitant comparer les résultats est donc invité à s'assurer des méthodes de calcul utilisées par les institutions publiques concernées.

⁷ Compte tenu du fait que les absences d'un mois sont saisies dans le système le mois suivant, les jours d'absences pour l'année N sont valables du 01.12.N-1 au 30.11.N.

Taux de rotation du personnel

La Ville de Versoix calcule son taux de rotation du personnel en divisant le nombre de fins de rapport de service (pour démission, licenciement, retraite et invalidité) par l'effectif moyen de la période⁸ :

$$\frac{\text{Nombre de fins de rapport de service}}{(\text{Nombre collaborateurs au 01.01} + \text{Nombre collaborateurs au 31.12})/2}$$

Sur la base de cette méthode, la Ville de Versoix obtient les données suivantes pour les années 2010 à 2014 pour son personnel fixe :

Fonctionnaires	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de fins de rapport de service	2	10	4	-	5
Effectif moyen de la période	68	69	70	73	79
Taux de rotation des fonctionnaires	2.9%	14.5%	5.7%	0.0%	6.3%

⁸ Cette méthode de calcul n'est pas forcément commune à toutes les entités publiques. Par exemple, l'État de Genève calcule son taux de rotation sur la base de l'effectif en début d'année et non pas en fonction de l'effectif moyen de la période. Le lecteur souhaitant comparer les résultats est donc invité à s'assurer des méthodes de calcul utilisées par les institutions publiques concernées.

3.6. Contexte historique des actions menées par la Ville de Versoix en matière de gestion des RH

Premiers ateliers et actions en gestion des RH

La Ville de Versoix s'est beaucoup développée ces dix dernières années. La Mairie a dû suivre le mouvement et adapter son fonctionnement en conséquence, en passant d'une atmosphère « familiale » à une organisation plus structurée, notamment au niveau des RH.

Dès 2011, la Ville de Versoix a fait appel à un consultant externe pour une remise à plat de son fonctionnement, en particulier au niveau de la gestion des RH et plus largement de l'organisation du travail. Plusieurs types de réflexions et de chantiers ont été lancés:

- Atelier pour établir des principes de gouvernance, la perception des enjeux, et des actions d'amélioration ;
- Atelier sur la gestion du quotidien des collaborateurs et le positionnement d'un service RH ;
- Atelier pour établir un canevas de cahier des charges et créer ceux du service RH ;
- Atelier sur les conditions de travail, la communication et les relations humaines ;
- Atelier sur les principes de gouvernance et la cohésion d'équipes.

En parallèle, la Ville de Versoix a souhaité que soit menée une enquête de satisfaction du personnel. Un questionnaire a été adressé à l'ensemble du personnel en octobre 2012 et une présentation des résultats a été faite au personnel en novembre 2012. Cette idée d'enquête est venue du Conseil municipal qui s'inquiétait d'une succession de départs au sein de l'administration et d'un licenciement difficile sur l'année 2011.

Dès novembre 2011, le Conseil administratif de la Ville de Versoix a décidé de mettre en place également un dispositif de « personne de confiance » afin d'apporter un support aux collaborateurs qui souhaitent échanger en toute confidentialité sur leur environnement de travail. De même, la Ville de Versoix a passé en novembre 2013 un contrat avec un médecin-conseil au vu de certaines situations considérées comme fragiles par les autorités sur le plan de la santé au sein de l'administration communale.

Il a notamment été lancé à cette période :

- L'élaboration des cahiers des charges du secrétaire général, des chefs de service et du personnel RH (responsable et gestionnaire) menés dès août 2013.
- Des travaux sur l'organisation des séances hebdomadaires des chefs de service, auxquelles participe le secrétaire général, et sur l'organisation des séances hebdomadaires du Conseil administratif auxquelles participe le secrétaire général.
- Élaboration courant 2013 d'un nouveau statut du personnel avec une entrée en vigueur le 1^{er} février 2014.



Renforcement de la structure RH et nouveaux chantiers

Lors du séminaire budgétaire en juin 2013⁹, le Conseil administratif a indiqué qu'il a décidé de renforcer le service RH en y apportant des ressources supplémentaires, soit un poste de chef de service, afin de favoriser les interactions entre services au niveau RH.

Ainsi, en janvier 2014, un poste de chef du service RH (ou DRH) a été ouvert à candidatures.

Le Conseil administratif a décidé début 2014 de poursuivre la démarche et la première vague de travaux avec la mise en œuvre de quatre nouveaux ateliers :

- **Cahier des charges** : il s'agit de finaliser le cahier des charges pour l'ensemble du personnel sur la base des canevas établis ;
- **Formules d'évaluation** : il s'agit d'établir une nouvelle formule d'évaluation annuelle des performances pour l'ensemble du personnel et de créer les directives y relatives pour les augmentations des salaires et l'attribution des primes ;
- **Transversalité et Communication** : il s'agit d'animer des ateliers au niveau de la communication et de la transversalité pour favoriser la collaboration interservices et améliorer la culture d'entreprise.

Ces nouveaux ateliers sont pilotés en interne contrairement aux travaux précédents qui étaient animés et coordonnés par un consultant externe.

En juillet 2014, la Ville de Versoix a élaboré le nouveau statut réservé au personnel auxiliaire mensualisé¹⁰. En août 2014, la candidate retenue par le Conseil administratif, sur proposition d'un cabinet de recrutement mandaté, est entrée en fonction en tant que cheffe du service RH.

En novembre 2014, une présentation des résultats des ateliers RH a été faite au personnel et le Conseil administratif a décidé de lancer un nouveau concept de « Brèves » (newsletter mensuelle) destiné au personnel et au Conseil municipal.

La commune s'est également fixé les objectifs à court terme suivants :

- Finaliser le cahier des charges pour l'ensemble du personnel sur la base des canevas établis (action réalisée pour le secrétaire général, les chefs de service et les RH ; pour plus de 60 % du personnel, existence des éléments à transférer dans les nouveaux canevas) ;
- Établir une nouvelle formule d'évaluation annuelle des performances pour l'ensemble du personnel et créer les directives y relatives pour les augmentations de salaire et l'attribution des primes ;
- Animer les ateliers au niveau de la communication et de la transversalité pour favoriser la collaboration interservices et améliorer la culture d'entreprise ;
- Mettre à jour l'ensemble des directives relatives aux indemnités du personnel : frais de repas, téléphone portable, véhicules, etc.

⁹ Le Conseil administratif et le secrétaire général organisent une fois par an un séminaire de deux jours avec les chefs de service afin d'établir le budget de l'année suivante. Ce séminaire est le moyen d'échanger sur les besoins des différents services et sur les projets à venir de la commune.

¹⁰ Ce statut du personnel complémentaire correspond au document intitulé « Conditions générales d'emploi pour le personnel auxiliaire de la Ville de Versoix engagé à durée indéterminée » qui est entré en vigueur le 1er novembre 2014.

Départ du chef du service RH et nouvel accompagnement externe

Le poste de chef du service RH pourvu en août 2014 est de nouveau vacant depuis fin avril 2015, consécutivement au départ de la personne en poste.

À la suite de ce départ, le Conseil administratif a une nouvelle fois fait appel à un consultant externe pour l'aider dans la mise en œuvre des chantiers suivants :

- Établissement des cahiers des charges ;
- Évaluation de la performance des collaborateurs ;
- Horaires irréguliers et la gestion des heures supplémentaires qui en découlent ;
- Support pour les recrutements gérés par les services de la Ville de Versoix.

4. ANALYSE

Introduction

De manière générale, la gestion des ressources humaines désigne l'ensemble des moyens mis en œuvre pour :

- Garantir en permanence à une entité une adéquation entre ses ressources et ses besoins de personnel, sur le plan quantitatif comme qualitatif ;
- Mobiliser et développer des ressources humaines pour une plus grande efficacité et efficience, en soutien de la stratégie d'une organisation ;
- Gérer la partie administrative des ressources humaines (paie, certificats de salaire, assurances sociales, etc.).

Ainsi, le rôle de la fonction des ressources humaines peut se traduire par quatre axes principaux¹¹ :

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

Les risques et enjeux principaux liés aux prestations de service et à la gestion stratégique de la fonction RH premiers axes sont traités au **chapitre 4.1** (organisation et relations de travail); ceux relatifs à la gestion de la conduite du changement et à la gestion mobilisatrice des personnes au **chapitre 4.2** (organisation et processus de gestion des ressources humaines).

Selon l'appréciation de la Cour, la situation actuelle en matière de RH nécessitant un ensemble d'actions coordonnées, les recommandations ont été regroupées et placées au **chapitre 5**, dans un format de type « feuille de route ».

¹¹ Voir notamment le « *Manuel d'audit du management des ressources humaines* », Alain Meignant, Éditions Liaisons, Rueil-Malmaison, 2009, ainsi que les travaux de Dave Ulrich, co-fondateur de RBL, un cabinet américain de conseil en gestion des ressources humaines et en leadership. Ce dernier est l'auteur de plusieurs ouvrages dont le plus diffusé au sein des entreprises est « *Human Resource Champions : The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results* », Harvard Business School Press, Boston, 1996.

4.1. Organisation et relations de travail

4.1.1 Contexte

L'évolution de la Ville de Versoix, telle que décrite au chapitre 3.6, a eu une incidence sur le climat de travail et a montré les limites de la commune en matière de gestion des RH.

Dès 2011, des actions ont été prises par la Ville de Versoix afin d'analyser les difficultés rencontrées et mettre en place les actions appropriées. L'enquête de satisfaction, les premiers travaux du consultant et le dispositif de « personne de confiance » ont confirmé à la fois le besoin de professionnaliser la gestion des ressources humaines, et plus largement de revoir l'organisation et les relations de travail.

L'enquête de satisfaction mettait déjà en évidence certains axes d'amélioration comme :

- « *la communication et le besoin de reconnaissance institutionnelle,*
- *la nécessité d'être davantage sollicités,*
- *l'optimisation de la structure et de certains processus,*
- *la cohésion interne et la clarification des rôles et des responsabilités,* »

tout en confirmant « *un engagement fort du personnel et son attachement à la commune.* »

Climat de travail

Entre novembre 2012 et février 2015, la « personne de confiance » a traité 30 situations distinctes, donnant chacune lieu à un ou plusieurs entretiens, relatant un climat de travail compliqué et des relations très tendues au sein de l'encadrement de la commune. En ce qui concerne les effets sur le personnel, il a été relaté des atteintes à la capacité professionnelle des collaborateurs (baisse de motivation, envie de démissionner, baisse de performance) ou des atteintes à la santé (stress, insomnies, angoisses, maux de dos, etc.) ayant occasionné des absences maladie.

De même, les chefs de service souhaiteraient une plus grande écoute et disponibilité, de la part du Conseil administratif notamment, en lien avec des problématiques RH comme la gestion de conflits ou le traitement de comportements jugés inappropriés. Ils estiment également que la communication interne est insuffisante ou maladroite en matière de gestion RH, de réorganisation ou encore de conflits d'intérêts.

Finalement, l'OCIRT, sollicité par plusieurs collaborateurs de la commune, est intervenu au cours du premier semestre 2015. Son intervention avait pour objectif principal de vérifier les mesures mises en œuvre par la Ville de Versoix en matière de protection de la santé psychique de ses collaborateurs. Le 3 juillet 2015, l'OCIRT a adressé son rapport au Conseil administratif de la Ville de Versoix. Si l'OCIRT relève que le rôle structurel de la personne de confiance est défini d'une manière adéquate, il prie la commune de mettre en place quatre mesures visant à améliorer la protection des collaborateurs :

- Protocoler tous les entretiens avec la personne de confiance afin de permettre un meilleur suivi des situations difficiles et une évaluation de l'efficacité des mesures prises. Dans ce cadre, les mesures prises concrètement pour résoudre le conflit devront pouvoir être explicitées de manière univoque.

- Mettre en place les mesures organisationnelles visant à aboutir à un mode opérationnel efficace entre le Conseil administratif, le secrétaire général et les chefs de service. Dans ce cadre, analyser en particulier les rôles des conseillers administratifs et du secrétaire général, ainsi que l'adéquation des ressources.
- Mettre en place une stratégie de communication afin d'avoir une vision globale des actions déployées et s'assurer qu'elle permette de véhiculer les valeurs de l'administration communale.
- Établir un code de conduite relatif à la question du conflit d'intérêts.

Conformément à la demande de l'OCIRT, ce rapport a été diffusé à l'ensemble du personnel de la Ville de Versoix dans les deux semaines suivant sa réception.

Taux d'absentéisme

Même si le taux d'absentéisme global reste relativement bas (entre 4 et 5 % en moyenne sur 5 ans, voir chapitre 3.5), les absences des chefs de service se sont répétées et sont souvent de longue durée. Quelle que soit leur origine (maladie ou accident), elles ont un impact sur l'organisation du travail.

Organisation du travail

L'organisation interne de la Ville de Versoix est basée sur la Loi sur l'administration des communes (LAC) et son règlement d'application. La LAC énumère notamment à l'article 48 les compétences du Conseil administratif :

- *« d'administrer la commune, de gérer les fonds spéciaux, de conserver les biens communaux ;*
- *de soumettre au Conseil municipal les projets de délibération ;*
- *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 ;*
- *de défendre les intérêts de la commune dans les procès qu'elle a ou qui lui sont intentés et de prendre les mesures nécessaires ;*
- *d'exécuter les lois, les règlements et les arrêtés si cette compétence est conférée à la commune. »*

Conformément à ses attributions, le Conseil administratif a initié un ensemble de travaux en lien avec l'organisation du travail dans le cadre des ateliers menés en 2012 et 2013. L'enquête de satisfaction relatait notamment un besoin de clarifier les rôles et les responsabilités du Conseil administratif, du secrétaire général et des chefs de service. Plusieurs ateliers ont été menés dans ce sens avec l'identification des rôles respectifs de chacun et la rédaction du cahier des charges du secrétaire général. Il avait été question également d'élaborer une charte de gouvernance précisant les règles de fonctionnement interne et notamment les relations entre le Conseil administratif, le secrétaire général et les chefs de service.

À ce jour, ce travail n'a pas abouti. Un nouveau chantier, appelé « transversalité », lancé récemment par la commune devrait couvrir une partie de ce sujet.

Il est à noter par ailleurs que les cahiers des charges de l'ensemble des collaborateurs ont été quasiment tous finalisés à fin août 2015.

Celui du secrétaire général, finalisé en 2013, mentionne notamment qu'il doit :

- *"Assurer la direction de l'administration communale et veiller à la conformité des dispositions légales et statutaires, ainsi qu'au suivi des décisions du Conseil administratif ;*
- *Veiller à créer des conditions de travail optimales, permettant aux autorités de délibérer et de décider au bon moment et avec les moyens et informations adéquats ;*
- *Assurer la mise en œuvre de la politique décidée par le Conseil administratif, veiller à la légalité et à l'exécution des décisions prises ;*
- *Diriger et encadrer l'ensemble des chefs de service ainsi qu'une équipe chargée du soutien administratif ;*
- *Avoir à charge de proposer et de conduire des projets d'évolution, de faire face aux situations délicates et d'anticiper tout risque pouvant nuire à l'image du service public ;*
- *Se positionner en coordinateur des activités pour favoriser la coopération interne, impulser et coordonner les projets communs, transversaux ou stratégiques".*

Chaque semaine sont organisées des séances des chefs de service, auxquelles participe le secrétaire général, et des séances du Conseil administratif auxquelles participent le secrétaire général et les chefs de service en fonction des sujets traités. Il est à noter que lors des séances du Conseil administratif, l'ensemble des chefs de service doit rester à disposition du Conseil administratif le temps de la séance en cas de questions sur des sujets qui les concernent.

4.1.2 Constats

Constat 1 : des signaux d'alerte pouvant mettre en péril la bonne réalisation des prestations délivrées par la commune

Les investigations de la Cour ont confirmé un climat de travail insatisfaisant pour une telle organisation. En effet, malgré les actions entreprises depuis des années par la commune, il ressort notamment de différents entretiens menés par la Cour le sentiment d'un malaise important et d'une situation de souffrance du personnel d'encadrement dans leur rôle et les relations de travail qu'ils entretiennent avec leurs collègues ou la hiérarchie.

De plus, l'OCIRT a également relevé quatre mesures à prendre par le Conseil administratif de la Ville de Versoix afin d'améliorer et de garantir la protection de ses collaborateurs.

De la même manière, la personne de confiance relève, au travers des 30 situations distinctes traitées, un climat de travail compliqué et des relations très tendues au sein de l'encadrement de la commune. Cela implique des atteintes à la capacité professionnelle des collaborateurs ou des atteintes à la santé ayant aussi occasionné des absences maladie.

À cela, vient s'ajouter une absence de « leadership managérial » en matière de gestion des RH qui peut être illustrée comme suit :

- Absence de vision stratégique communiquée et partagée par tout le personnel et notamment le personnel ayant une fonction hiérarchique ;
- Des chefs de service toujours en attente d'un support RH adapté à leurs besoins ;
- Absence de démarche de gestion de carrière et d'identification des talents (adéquation compétences et rôle) ;
- Situations conflictuelles non résolues.

L'ensemble de ces points doit être considéré comme des signaux d'alerte pouvant mettre en péril la bonne réalisation des prestations délivrées par la commune, et produire des coûts supplémentaires (coûts directs et indirects liés aux absences, litiges judiciaires, mandats de consultants, etc.). Les réponses apportées à ce jour par la commune ne sont pas suffisantes ou plus adaptées à la situation actuelle.

Constat 2 : des rôles et responsabilités de l'encadrement (Conseil administratif, secrétaire général et chefs de service) devant être précisés dans leur application

Dans la continuité de l'enquête de satisfaction, de nombreux travaux en lien avec la répartition des rôles et responsabilités ont été initiés, mais n'ont pas encore été totalement finalisés. En conséquence, il est difficile pour tout un chacun de savoir comment interagir avec les autres fonctions dirigeantes.

En effet, l'implication très opérationnelle de certains conseillers administratifs est vécue par certains chefs de service comme une ingérence dans leur travail, pouvant même rendre « illégitime » leur fonction hiérarchique. En l'absence de répartition claire des rôles et responsabilités, les décisions opérationnelles du Conseil administratif ont pour conséquence de créer des « conflits de compétences », par exemple¹² dans les cas d'attribution/prêt de salles ou de la tente communale.

De la même manière, le rôle du secrétaire général et son positionnement ne sont pas non plus bien compris. Cela dépend à la fois du rôle joué par chaque conseiller administratif et des relations de travail pouvant exister entre les conseillers administratifs délégués et leurs dicastères.

À titre d'illustration, il est souvent fait mention dans les procès-verbaux des décisions du Conseil administratif que le suivi des décisions opérationnelles doit être assuré par le chef du service concerné. Ceci est en contradiction avec le cahier des charges actuel du secrétaire général qui lui attribue cette responsabilité quelle que soit la nature de la décision (« opérationnelle/métier » ou « coordination/administrative »).

Les éléments ci-dessus empêchent une plus grande efficacité dans le processus de décision et la responsabilisation de l'ensemble des fonctions dirigeantes.

4.1.3 Risques découlant des constats

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.

De même, le manque de clarté des rôles et responsabilités des fonctions dirigeantes et la non-délégation de certaines compétences, peuvent conduire à des inefficiences opérationnelles et des surcoûts financiers qui en résultent.

¹² Source : procès-verbaux des séances du Conseil administratif.

4.1.4 Observations du Conseil administratif de Versoix

Ad 4.1.1 Contexte / Taux d'absentéisme

Concernant le taux d'absentéisme du personnel au statut de fonctionnaire, il est à relever que pratiquement toutes les personnes qui étaient absentes en début d'année, pour des durées longues et moyennes, ont désormais repris le travail.

4.2. Organisation et processus de gestion des ressources humaines

4.2.1. Contexte

Organisation et cadre de gestion des RH

En 2013, les conclusions des ateliers concernant la gestion stratégique des ressources indiquaient la nécessité de transformer la gestion des RH d'une activité basique de « bureau des salaires » en un véritable service RH nécessitant :

- une clarification des activités et responsabilités ;
- la mise en place d'un nouveau cahier des charges pour le futur chef de service RH ;
- la création d'un nouveau système d'évaluation des collaborateurs ;
- la formalisation de tous les processus RH ;
- la définition d'une politique de recrutement, de communication et de formation.

Les activités RH étaient alors réparties entre le secrétaire général pour la partie communication et management des RH, l'assistante RH pour la partie administrative des RH et les chefs de service qui s'occupaient ponctuellement de tâches RH telles que le recrutement ou le choix de formation des collaborateurs.

Dans ce contexte, une cheffe du service RH a été engagée en août 2014 par le Conseil administratif sur proposition d'une société de recrutement. La nouvelle cheffe de service RH était rattachée hiérarchiquement directement au secrétaire général et avait deux collaborateurs sous sa responsabilité. Dès son arrivée, elle a pu initier des actions de support RH aux services, notamment en matière de recrutement et gestion de conflits.

Un ensemble de documents existent et décrivent le cadre de gestion des ressources humaines. Ces documents comprennent, notamment, le statut du personnel et ses directives d'application et sont indiqués au chapitre 3.2.2.

La nouvelle cheffe de service RH n'est plus en poste depuis fin avril 2015.

Recrutement

Le processus de recrutement appliqué au sein de la Ville de Versoix a été décrit sous forme de logigramme par le secrétaire général. Toutefois, il n'a pas encore été déployé auprès des chefs de service. De manière générale, le processus de recrutement est décentralisé au niveau des services. Chaque chef de service s'organise librement en lien direct avec le secrétaire général et le Conseil administratif.

Les besoins en personnel des services sont définis par les chefs de service et discutés avec leur conseiller administratif délégué. Chaque demande est ensuite exposée en cours d'année en séance hebdomadaire des chefs de service en présence du secrétaire général, avant d'être communiquée au service RH.

La gestionnaire RH compile dans un tableau l'ensemble des demandes. Ce tableau est ensuite discuté, modifié et avalisé lors du séminaire budgétaire annuel organisé en vue de préparer le budget de l'année N+1. Le tableau des demandes, une fois validé, va servir de base à l'établissement du projet de budget présenté par le Conseil administratif au Conseil municipal.

Pour chaque recrutement, une ébauche de cahier des charges est établie par le chef de service ou le secrétaire général. Sur cette base, une annonce est généralement rédigée et publiée, et va ensuite permettre le premier tri des candidatures ; en effet, l'article 7 al. 1 du nouveau statut du personnel précise que « *tout engagement fait en principe l'objet d'une mise au concours publique* ».

À l'exception des recrutements 2014 des chefs du service des ressources humaines et du service social-jeunesse, pour lesquels la Ville de Versoix a eu recours à un mandataire spécialisé, tous les recrutements sont gérés en interne par les chefs de service. Le chef de service gère l'ensemble du processus de recrutement et soumet son choix pour validation au Conseil administratif. Une fois celui-ci approuvé, la gestion « administrative » du dossier (établissement du contrat de travail, récolte des informations sur le nouveau collaborateur, annonces aux prestataires sociaux, etc.) est du ressort de la gestionnaire RH.

Évaluation annuelle des performances des collaborateurs

La Ville de Versoix a établi un modèle afin de réaliser l'évaluation annuelle d'un collaborateur ; ce document est en cours de refonte, notamment afin d'être adapté aux exigences ressortant du nouveau statut du personnel qui introduit un lien entre l'évaluation des performances et la rémunération des collaborateurs.

Les évaluations annuelles des collaborateurs sont menées par les chefs de service qui remettent ensuite le formulaire complété au service RH en vue de son classement administratif. En ce qui concerne l'évaluation annuelle des chefs de service, elle est menée par le secrétaire général et le conseiller administratif délégué. L'évaluation annuelle du secrétaire général est effectuée par le Conseil administratif *in corpore*.

Classification des emplois et échelle de traitement des collaborateurs

Conformément au statut du personnel, il existe un tableau recensant les emplois par fonction. Il existe cinq niveaux de fonction, la catégorie I étant la plus basse et la V la plus haute.

Le nouveau statut du personnel contient en annexe l'échelle de traitement des collaborateurs. L'échelle comprend trois niveaux :

- fonction (voir ci-dessus),
- catégorie de fonction (de a à g),
- échelon (de 1 à 5, par demi-échelon).

L'article 10 du statut du personnel indique que « *le Conseil administratif détermine l'échelle à laquelle est attribuée chaque catégorie de fonctions* ».

L'échelle définit, pour une catégorie de fonctions, le traitement minimal et le traitement maximal.

Un tableau récapitulatif tenu par le secrétaire général recense la classification détaillée (fonction, catégorie, échelon) du traitement de chaque collaborateur.



Rémunération variable

Nouveau statut du personnel (février 2014)

Le nouveau statut du personnel prévoit à l'article 16 qu'« *une prime de performance atteignant 5 % au plus du montant maximal de la classe de fonction peut être allouée au fonctionnaire chaque année civile pour des prestations exceptionnelles ou un engagement particulier* ».

Ancien statut du personnel (avant février 2014)

En application des articles 46 et 47 de l'ancien statut du personnel de la Ville de Versoix, les fonctionnaires peuvent bénéficier d'une augmentation de salaire ainsi que d'une prime de fin d'année. Les modalités d'octroi sont décrites dans un document intitulé « *directive d'application concernant les augmentations de salaires et primes de fin d'année* » datant du 21 juin 2007.

Cette directive indique notamment que :

- Les primes de fin d'année sont liées à l'atteinte des objectifs fixés d'entente avec la hiérarchie, ou liées à une circonstance exceptionnelle ;
- Les montants des primes de base sont déterminés par les conseillers administratifs ;
- Les primes sont liées à l'atteinte des objectifs fixés lors de l'entretien annuel, selon les modalités suivantes :
 - Objectifs non atteints : pas de prime ;
 - Objectifs partiellement atteints : 50 % de la prime de base ;
 - Objectifs atteints : 100 % de la prime de base ;
 - Objectifs dépassés : selon proposition des chefs de service, mais au maximum 300 % de la prime de base.

En pratique, lors d'une réunion des chefs de service avec le secrétaire général, il est proposé un montant pour la prime de base annuelle des collaborateurs et un montant pour la prime de base annuelle des cadres. Chaque chef de service fait alors une proposition d'augmentation de salaire et de prime annuelle pour chacun des collaborateurs sous sa supervision. Puis le secrétaire général synthétise le tout sous forme de tableau qu'il soumet au Conseil administratif pour décision.

Heures supplémentaires

L'article 54 de l'ancien et l'article 45 du nouveau statut du personnel précisent que, si une compensation en temps des heures supplémentaires réalisées ne peut se faire, une rétribution peut être accordée (désormais, à titre exceptionnel). Le statut du personnel précise encore que le secrétaire général et les chefs de service ne peuvent pas être rétribués pour les heures supplémentaires qu'ils effectuent.

Formation

Cadre légal et réglementaire

Les articles 34 et 36 de l'ancien statut du personnel traitaient spécifiquement les aspects en matière de « formation et perfectionnement professionnel » et « d'entretien d'appréciation et de développement » (tâches sous la responsabilité des chefs de service). Dans le nouveau statut, ces articles ont disparu et ont été remplacés par l'article 38f qui précise parmi les devoirs incombant aux responsables hiérarchiques de « *procéder aux entretiens d'appréciation et de développement du personnel de leur service* ».

Le Conseil administratif de la Ville de Versoix a également approuvé une directive relative à la formation continue qui est entrée en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004. Cette directive précise notamment :

- Les conditions d'accès à la formation continue ;
- La prise en charge financière ;
- Les compensations des formations effectuées hors du temps de travail.

Plan de formation/procédure de gestion des formations

Il n'existe pas de plan de formation ni de règles spécifiques en matière de formation. Ainsi, les services gèrent eux-mêmes les besoins en formation sur la base de leur appréciation et connaissance du sujet :

- Identification des formations par les services sur base notamment des discussions avec les collaborateurs lors des évaluations annuelles et des idées du chef de service en la matière.
- Remontée des demandes au service RH pour vérification budgétaire et acceptation.

En général, les demandes de formation émanant des services sont acceptées, le montant global restant inférieur ou très proche du budget alloué annuellement fixé habituellement à 70'000 F.

Suivi des formations

Le service RH tient à jour un suivi précis des demandes de formations venant des services ainsi que des formations suivies par les collaborateurs avec le coût associé. Cela permet également au service RH de s'assurer, lors d'une nouvelle demande, que le budget global initial est respecté.

4.2.2. Constats

Constat 3 : absence d'une véritable fonction RH

Malgré la volonté de la Ville de Versoix de se doter d'une véritable fonction RH et les actions initiées par la cheffe de service RH, la Cour constate qu'une telle fonction est aujourd'hui inexistante. En effet, à titre d'illustrations, la Cour relève les éléments suivants :

- Des tâches et responsabilités entre le Conseil administratif, le secrétaire général et le chef de service RH floues et insuffisamment réparties, notamment en matière de responsabilité et de délégation de compétences ;
- Absence de politique de recrutement, de communication et de plan de formation au niveau communal ;
- Définition des fonctions en cours (cahiers des charges) ;
- Nouveau système d'évaluation des collaborateurs non finalisé ;
- Support aux services en matière RH limité et très en dessous des attentes ;
- Absence de formalisation des processus RH.

Constat 4 : cadre organisationnel et opérationnel de la gestion des ressources humaines incomplet

De manière générale, la Cour constate l'absence d'un cadre organisationnel et opérationnel de la gestion des ressources humaines. Ceci a pour conséquence la mauvaise ou la non-application des règlements et directives existantes, des pratiques de gestion non uniformes en fonction des services pouvant aboutir à



des écarts de prestation non justifiés et un sentiment d'injustice auprès des collaborateurs.

La Cour illustre ce constat par les exemples ci-dessous qui ressortent de ses travaux.

Recrutement et fin des rapports de service

- Aucun formulaire d'évaluation n'est rempli, ni aucun bilan n'est réalisé, à la fin de la période d'essai (communément 3 mois) d'un nouveau collaborateur¹³. Il en est de même lors du départ d'un collaborateur.
- En 2014, le Conseil administratif a utilisé la nouvelle prérogative qui lui est accordée par l'article 7 al. 1 du nouveau statut du personnel, qui l'autorise à procéder à des recrutements sans une mise au concours publique systématique. Bien que conforme au statut, le Conseil administratif n'a pas précisé dans un document ad hoc ni informé les collaborateurs des cas, conditions ou situations qui amèneraient à ne pas mettre au concours un poste. Ainsi, ce type de recrutement est de nature à engendrer une tension à l'interne du personnel.

Évaluation annuelle des performances des collaborateurs

- Les formulaires d'entretiens annuels d'évaluation des performances ne sont pas tous présents dans le dossier RH des collaborateurs, en raison de manquements de la part des chefs de service et d'absence de suivi de la part du service RH occupé à d'autres priorités. Le formulaire est ainsi manquant soit car il a été conservé au sein du service et non aux RH, soit car l'entretien annuel d'évaluation n'a pas été réalisé ; c'est par exemple le cas pour quatre chefs de service dont l'évaluation des performances 2014 n'a pas été effectuée.

Conflit d'intérêts

- Une situation de conflit d'intérêts au sein de la commune, contraire à l'art. 15 al. 1 LPA¹⁴, s'est présentée courant 2012. En application de l'art. 44 al. 2 LSurv, la Cour en a avisé le Conseil d'État par lettre séparée du 4 septembre 2015. La Cour déterminant l'étendue des informations contenues dans ses rapports en tenant compte des intérêts publics et privés concernés, le conflit d'intérêt ne sera pas davantage détaillé dans ce rapport, conformément à l'art. 43 al. 4 LSurv.

Classification des emplois et échelle de traitement des salaires

- Il n'existe pas de règles formalisées explicitant les particularités différenciant la classification des emplois, les catégories de fonctions, les échelons et les écarts salariaux y relatifs. Par exemple, des fonctions de chefs d'équipe sont classées en fonction II ou III, sans que la distinction ressorte d'un document, de l'organigramme ou d'un cahier des charges détaillé.

¹³ Une évaluation est prévue à la fin de la période probatoire, qui selon le statut du personnel est de deux ans. Un formulaire ad hoc existe pour cette évaluation.

¹⁴ Loi sur la procédure administrative (LPA, E 5 10), dont l'article précité implique que « les membres des autorités administratives appelés à rendre ou à préparer une décision doivent se récuser :

a) s'ils ont un intérêt personnel dans l'affaire;

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;

c) s'ils représentent une partie ou ont agi pour une partie dans la même affaire;

d) s'il existe des circonstances de nature à faire suspecter leur partialité. »

Primes annuelles

- Les modalités d'application de l'article 16 du nouveau statut du personnel devant permettre un calcul et un octroi de la prime annuelle de performance basée sur des critères objectifs n'ont pas été fixées. Dès lors, les primes annuelles pour l'année 2014 ont été octroyées sur la base de l'ancien statut du personnel, toutefois pour des montants compatibles avec le nouveau statut.
- Il n'existe aucun document formalisant l'atteinte ou non des objectifs individuels de chaque collaborateur donnant lieu à une prime. De même, une prime annuelle peut être versée aux auxiliaires à l'heure, s'ils ont travaillé pendant une période « plus ou moins longue » pour la Ville de Versoix ; en pratique, il est généralement tenu compte d'une période de six mois. Il n'existe toutefois pas de documentation qui permettrait de garantir une égalité de traitement d'un service à l'autre, notamment en ce qui concerne les objectifs à fixer, les critères retenus, les montants individuels de primes octroyés, etc.

Formation

- La Ville de Versoix n'a pas fixé une politique générale de formation décrivant les principes souhaités par le Conseil administratif, les formations continues minimales requises en fonction des postes et des maintiens de certifications, les règles d'octroi et d'arbitrage en fonction des demandes et des contraintes budgétaires, etc. Ainsi, les collaborateurs ne disposent pas de plan de formation. La formation n'est pas vue et utilisée de façon générale comme un outil RH de motivation et de valorisation du travail effectué.
- Hormis le cas particulier des agents de la police municipale qui a fait l'objet d'une discussion spécifique lors du séminaire budgétaire 2013, il n'existe pas de procédure, de règle ni de stratégie à suivre pour gérer et définir les formations à proposer et à octroyer aux collaborateurs. En effet, les demandes sont faites au bon vouloir de l'encadrement des différents services, en fonction de leur pratique respective et de leur compréhension de la manière de procéder. En outre, la commune n'a pas non plus précisé quelle était la politique générale applicable à l'engagement d'apprentis ni les modalités de mise en œuvre.
- Sauf cas particulier, le budget formation est reconduit d'une année sur l'autre, de façon historique sans stratégie ni analyse globale des besoins réels à court, moyen et long termes.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers, de contrôle et d'image** tiennent notamment à l'absence de support RH adapté aux besoins des services, à une définition floue des tâches et responsabilités RH, à l'absence de formalisation de processus et de politique RH et aux pratiques de gestion non uniformes en fonction des services. Cela est de nature à péjorer la qualité des prestations et l'image de l'administration auprès des collaborateurs et de la population.

Les **risques opérationnels et de contrôle** tiennent à une maîtrise insuffisante du processus de formation, ne permettant ainsi pas de s'assurer du maintien et du développement adéquats des compétences des collaborateurs de la Ville de Versoix.

Les **risques financiers, de conformité et de contrôle** avérés tiennent aux non-respects du statut du personnel ou d'une de ses directives ad hoc, tel par exemple l'absence de définition des modalités d'application des primes annuelles. Un risque de conformité est également avéré en raison de l'absence de récusation d'un conseiller administratif en situation de conflit d'intérêts.

Le **risque d'image** tient à l'affaiblissement potentiel de la perception de l'intégrité et de l'éthique au sein de la Ville de Versoix par les manquements constatés ci-avant. Il tient aussi à l'inégalité de traitement constatée pour des collaborateurs de même fonction ne disposant pas de la même classe de traitement, ce qui n'est pas sans effet sur leur motivation.

4.2.4. Observations du Conseil administratif de Versoix

Page 29, dernier paragraphe : Constat 4 : gestion opérationnelle des RH :
Concernant ce paragraphe il faut préciser que pour tous les contrats établis, soit : le niveau du salaire, les indemnités, les autres prestations... qu'ils ont toujours été formalisés en référence aux statuts, règlements et directives en vigueur.

Page 31, 3^{ème} paragraphe : classes de salaires poste d'assistantes et de chefs d'équipes :
Il reste deux personnes pour lesquelles une évolution est prévue : le Chef d'équipe du CSV et le remplaçant du Sergent major chef de poste chez les APM. Ceci est en cours de formalisation (via les cahiers des charges).

Page 32, 2^{ème} puce dans la rubrique « Formation » :
Concernant la formation des apprentis, le Conseil administratif a demandé au secrétaire général de mettre en place un groupe de travail rassemblant des collaborateurs formés à cet effet. Ce groupe de travail s'est réuni à plusieurs reprises mais n'a plus avancé depuis le départ de la responsable RH.

5. RECOMMANDATIONS

La Ville de Versoix s'est fortement développée au cours de la dernière décennie. Tant son personnel fixe que le budget de charges de personnel ont crû de 5 % en moyenne par an de 2010 à 2014. Dans la même période, le nombre de projets d'investissement n'a cessé de se multiplier avec notamment le développement de Versoix centre-ville et la création du centre Boléro.

De tels changements et évolutions ont une incidence forte sur les structures communales et l'organisation du travail et doivent être accompagnés d'une professionnalisation des structures. De même, dans un tel contexte, une conduite du changement doit être opérée afin de permettre à toute organisation de se transformer de façon appropriée.

La Ville de Versoix a lancé de nombreux chantiers et initiatives relatifs à son organisation, aux relations de travail et à la gestion des ressources humaines. Il est à noter une forte implication tant du Conseil administratif que du personnel dans les travaux qui ont été menés depuis 2011.

Une conduite du changement avait été correctement initiée dès 2011, impliquant un grand nombre de travaux participatifs avec l'ensemble du personnel. Ces travaux avaient notamment démontré la motivation et l'implication du personnel pour contribuer au changement et réfléchir aux nouveaux modes de fonctionnement de cette commune en pleine mutation.

Cependant, force est de constater que, malgré tous les efforts entrepris, il perdure aujourd'hui au sein de la commune un environnement et un climat de travail inadéquats dus notamment à de multiples situations de conflits dans les services, un fonctionnement inadéquat de « triangulation » et une perte de confiance générale entre Conseil administratif, secrétaire général et chefs de service.

De même, une grande partie des travaux entrepris dès 2011 n'a toujours pas abouti. La fonction RH reste encore insuffisamment développée compte tenu de la taille de l'administration communale et ne répond pas aux attentes du personnel. La pression due à des projets importants, à des situations conflictuelles non gérées et à des comportements inappropriés a amplifié une situation de forte tension interne.

En conséquence, la Cour propose ci-après 9 recommandations au Conseil administratif, sous forme de feuille de route à court et à moyen terme. Le Conseil est ainsi invité à prendre immédiatement des dispositions pour sortir de la situation actuelle et doter la commune à la fois d'un cadre de travail et d'une fonction RH adaptés à la dimension de la commune. Il est nécessaire de poursuivre les actions déjà entreprises, mais cela doit être accompagné d'une conduite du changement appropriée, appuyée par un « leadership managérial » fort en matière RH.

Recommandations

I. En priorité et à très court terme, mener une véritable conduite du changement et mettre en place un « leadership managérial¹⁵ » fort en matière RH.

Cette conduite du changement doit être portée avec force et conviction afin d'obtenir l'adhésion de tous et de faire évoluer l'administration communale d'une « organisation familiale » à une administration publique qui fonctionne de manière professionnelle. Sans leadership managérial dans ce domaine, il sera difficile d'aboutir à un changement de posture de l'administration et de son encadrement.

Pour pouvoir produire des effets positifs, la conduite du changement doit reposer notamment sur les actions suivantes :

Recommandation 1

Une **communication et une position claires et fermes** de la part du Conseil administratif afin d'affirmer sa volonté de sortir de la situation actuelle. Une communication appropriée doit être faite pour partager la vision et la stratégie RH du Conseil administratif. Une séance devra être organisée dans ce sens avec l'ensemble du personnel afin d'expliquer la situation actuelle, les objectifs de la nouvelle magistrature dans ce domaine et les premières actions prises ou à prendre.

Recommandation 2

Le **recrutement d'un cadre supérieur expérimenté** possédant les compétences techniques et managériales pour mener ce projet. L'opportunité de faire appel à un manager de transition pourrait s'envisager. La personne choisie devra jouir d'une totale indépendance vis-à-vis de l'administration communale et de la sphère politique locale.

Il est primordial que la Ville de Versoix puisse recruter la personne qui pourra, aux côtés du Conseil administratif, du secrétaire général et des chefs de service, mener cette conduite du changement et mettre en œuvre l'organisation et les moyens de gestion des RH dont a besoin la commune. La conduite du changement doit se faire avec un lien fonctionnel direct avec le Conseil administratif.

Cette personne aura dans un premier temps pour rôle et objectifs de :

- Proposer au Conseil administratif la stratégie et la vision RH de la commune en lien avec les objectifs de la nouvelle magistrature et les projets de développement de la commune ;
- Valider, en coordination avec le Conseil administratif, le secrétaire général et les chefs de service, les contours de la fonction RH qu'ils attendent en termes notamment de positionnement, responsabilités, prérogatives et répartition des rôles et des tâches ;
- Proposer un mode de fonctionnement efficace permettant à la fois au Conseil administratif d'avoir les informations nécessaires pour piloter son dicastère et au chef de service d'avoir un support (écoute, prise de décision, arbitrage) approprié du Conseil administratif en fonction des exigences, des contraintes et des priorités opérationnelles. Dans ce cadre, une précision des activités (occupation du domaine public p.ex.) gérées par les chefs de service dans lesquels un intérêt public manifeste

¹⁵ Cette notion fait essentiellement référence à la *gestion de la conduite du changement* et à la *gestion mobilisatrice des personnes* telle que décrite en page 21 du présent rapport.

requiert une décision du conseiller administratif délégué, voire du Conseil administratif, serait nécessaire ;

- Revoir les priorités dans les différents chantiers RH en concentrant les énergies sur le support immédiat pouvant être apporté par une fonction RH aux services dans la fourniture de ses prestations. Identifier pour cela les enjeux de la commune et les domaines prioritaires devant faire l'objet d'un accompagnement ;
- Proposer un plan d'action permettant de remobiliser l'ensemble du personnel pour sortir de la situation actuelle et trouver les solutions les plus appropriées. Effectuer un suivi très fin des résultats obtenus et communiquer régulièrement sur l'avancement des différentes actions ;
- Définir les rôles de chacun en matière de gestion des ressources humaines et les modalités de support de la fonction RH adaptées aux besoins des services, notamment en matière de recrutement et de fin des rapports de service, d'évaluation des performances des collaborateurs et de gestion des conflits.

Recommandation 3

Le **développement d'une véritable culture d'entreprise et d'un esprit d'équipe**. Cela passera par une communication claire de la part du Conseil administratif au travers de règles de comportement et de savoir-être (sorte de « charte éthique »). De même, la commune doit utiliser des éléments ou des projets fédérateurs tels que Festichoc¹⁶ ou le développement de Versoix centre-ville afin de recréer une dynamique positive et ainsi donner du sens au travail de chacun pour un succès collectif.

Recommandation 4

La résolution **des situations conflictuelles** actuelles afin d'éviter que cela cristallise l'attention de tous au lieu de se mettre en ordre de marche pour conduire ce changement. Le Conseil administratif est invité à assurer la mise en œuvre de cette résolution et de prévoir une communication suffisante à cet effet.

Recommandation 5

L'établissement d'une **directive spécifique** définissant le comportement à avoir en cas de **conflit d'intérêts** et la procédure à suivre : modalités de récusation pour les membres du Conseil administratif et information hiérarchique pour les collaborateurs.

¹⁶ Festival du chocolat organisé annuellement par la Ville de Versoix, accueillant plus de 20 chocolatiers de différents pays (11^{ème} édition en 2015).

II. Dans un deuxième temps et à moyen terme, mettre en œuvre les différents chantiers RH identifiés par la commune ou par la Cour.

D'une part, pour pouvoir produire des effets positifs, la révision du cadre général en matière de gestion des ressources humaines doit reposer notamment sur les actions suivantes :

Recommandation 6

Poursuivre la démarche actuelle de **description des fonctions** (cf. lien avec les cahiers des charges) ainsi que la refonte du **processus d'évaluation des performances des collaborateurs**.

Recommandation 7

Revoir la **politique salariale** en lien avec les cahiers des charges et la structure organisationnelle. Sur cette base, s'assurer de l'égalité de traitement et revoir la classification des fonctions si nécessaire. Formaliser les règles en lien avec les rémunérations fixes et variables (notamment dans le but de justifier les différents montants de primes versées).

Recommandation 8

Élaborer la **politique de formation** de la commune en précisant ses contours et en produisant un plan de formation en lien avec les spécificités de chaque service ou métier, ainsi que formaliser les procédures associées.

Recommandation 9

Mettre en place une **gestion des compétences, des carrières et des talents** en fonction des besoins de la commune et des exigences de certains postes tels que des postes de dirigeants, d'encadrement, de gestion de projet ou des fonctions avec une exposition politique ou médiatique. Il est important de savoir composer avec les compétences et limites des uns et des autres pour permettre à chacun de s'exprimer dans ce qu'il sait faire de mieux et de ne pas hésiter à revoir les affectations et responsabilités si la personne en poste atteint ses limites dans la réalisation de certaines tâches.

Finalement, étant donné la situation critique en matière de climat social et les chantiers importants à mener à court terme, la Cour effectuera un suivi régulier de la situation de la Ville de Versoix dans les prochains mois. Ce suivi se focalisera sur les actions mises en œuvre en matière d'organisation et de gestion des ressources humaines et leur incidence sur les relations de travail.

5.1. Observations du Conseil administratif de Versoix

Le Conseil administratif est heureux de constater que ses efforts sont reconnus. En effet, il s'est fortement impliqué dans les démarches, même si elles n'ont pas toutes abouties à ce jour. Il conviendrait encore de préciser les efforts entrepris pour lutter contre l'alcoolisme (un fléau qui semble être peu pris en considération et qui est pourtant à l'origine de passablement de problèmes relationnels et personnels, vu les expériences vécues concrètement).

Le Conseil administratif relève avec satisfaction que l'audit n'a pas mis en évidence des irrégularités concernant le traitement de la masse salariale ou des problèmes d'ordre comptable ou financier. De même, en termes de gouvernance, des directives existent et elles sont appliquées. Des réponses claires et précises ont ainsi pu être données aux questions posées par la Cour des comptes sur différents sujets.

Le Conseil administratif constate que l'absentéisme de l'ensemble du personnel communal durant les années passées en revue se compare favorablement par rapport à d'autres entités du secteur public. Certaines situations individuelles sont toutefois à suivre de près.

Le Conseil administratif est ainsi ouvert à une mise en œuvre des recommandations de la Cour des comptes, le problème restant de trouver les bonnes personnes. A cet égard, le consultant RH engagé en 2015 a pu rapidement avancer les chantiers en souffrance (cahiers des charges, formule d'évaluation, directive concernant les heures supplémentaires des personnes à l'horaire irrégulier, etc.), ceci en bonne entente avec la gestionnaire RH, le secrétaire général et le Conseil administratif, ainsi que la plupart des chefs de service. Les contacts avec la commission du personnel se sont poursuivis fructueusement également. Le rapport de l'OCIRT a été diffusé à l'ensemble du personnel le 20 juillet 2015 sans susciter, en tous les cas ouvertement, de remarques particulières. Il relève notamment que la procédure de résolution des conflits mise en place est adéquate, la Ville de Versoix ayant été une administration pionnière pour cela. La formalisation des entretiens avec la Personne de confiance, proposée par l'OCIRT, a déjà fait l'objet d'une discussion avec la Personne de confiance, et entre celle-ci et l'OCIRT. Les autres points que soulève l'OCIRT seront traités par le Conseil administratif assez rapidement, notamment la question du conflit d'intérêt, qui fera l'objet d'une démarche globale (tant concernant les relations interpersonnelles au sein de l'administration que par rapport à des tiers, tels que des fournisseurs ou des entités subventionnées), avec une directive spécifique du Conseil administratif à la clé.

Concernant l'évolution de la culture d'entreprise de l'administration communale, le Conseil administratif est en phase avec la plupart des constats de la Cour des comptes. Ce rapport soutient sa propre volonté à cet égard. Il lui permettra de mettre en œuvre de manière déterminée des moyens et des mesures pour y parvenir.

5.2. Observations de M. Claude Genequand, conseiller administratif de juin 2007 à mai 2015

Je suis favorable aux recommandations émises par la Cour des comptes.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5-1	Recommandation n° 1 Une communication et une position claires et fermes de la part du Conseil administratif afin d'affirmer sa volonté de sortir de la situation actuelle. Une communication appropriée doit être faite pour partager la vision et la stratégie RH du Conseil administratif. Une séance devra être organisée dans ce sens avec l'ensemble du personnel afin d'expliquer la situation actuelle, les objectifs de la nouvelle magistrature dans ce domaine et les premières actions prises ou à prendre.	2	CA	11.2015 (lors de la séance info personnel déjà planifiée pour tout le personnel)	
5-1	Recommandation n° 2 Le recrutement d'un cadre supérieur expérimenté possédant les compétences techniques et managériales pour mener ce projet. L'opportunité de faire appel à un manager de transition pourrait s'envisager. La personne choisie devra jouir d'une totale indépendance vis-à-vis de l'administration communale et de la sphère politique locale.	3	CA	12.15 (note : délai de recrutement et processus budgétaire à respecter)	
5-1	Recommandation n° 3 Le développement d'une véritable culture d'entreprise et d'un esprit d'équipe . Cela passera par une communication claire de la part du Conseil administratif au travers de règles de comportement et de savoir-être (sorte de « charte éthique »). De même, la commune doit utiliser des éléments ou des projets fédérateurs tels que Festichoc ou le développement de Versoix centre-ville afin de recréer une dynamique positive et ainsi donner du sens au travail de chacun pour un succès collectif.	2	CA + SG	En cours et à développer dès 12.2016	
5-1	Recommandation n° 4 La résolution des situations conflictuelles actuelles afin d'éviter que cela cristallise l'attention de tous au lieu de se mettre en ordre de marche pour conduire ce changement. Le Conseil administratif est invité à assurer la mise en œuvre de cette résolution et de prévoir une communication suffisante à cet effet.	2	CA + SG + SRH	En cours, achevé 03.2016	
5-1	Recommandation n° 5 L'établissement d'une directive spécifique définissant le comportement à avoir en cas de conflit d'intérêts et la procédure à suivre : modalités de récusation pour les membres du Conseil administratif et information hiérarchique pour	1	Maire	10.2015	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Majeur 3 = Significatif 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	les collaborateurs.				
5-II	Recommandation n° 6 Poursuivre la démarche actuelle de description des fonctions (cf. lien avec les cahiers des charges) ainsi que la refonte du processus d'évaluation des performances des collaborateurs .	1	CA+ SG + SRH	12.2015	
5-II	Recommandation n° 7 Revoir la politique salariale en lien avec les cahiers des charges et la structure organisationnelle. Sur cette base, s'assurer de l'égalité de traitement et revoir la classification des fonctions si nécessaire. Formaliser les règles en lien avec les rémunérations fixes et variables (notamment dans le but de justifier les différents montants de primes versées).	2	CA+ SG + SRH	12.2016	
5-II	Recommandation n° 8 Élaborer la politique de formation de la commune en précisant ses contours et en produisant un plan de formation en lien avec les spécificités de chaque service ou métier, ainsi que formaliser les procédures associées.	1	CA+ SG + SRH	01.2016	
5-II	Recommandation n° 9 Mettre en place une gestion des compétences, des carrières et des talents en fonction des besoins de la commune et des exigences de certains postes tels que des postes de dirigeants, d'encadrement, de gestion de projet ou des fonctions avec une exposition politique ou médiatique. Il est important de savoir composer avec les compétences et limites des uns et des autres pour permettre à chacun de s'exprimer dans ce qu'il sait faire de mieux et de ne pas hésiter à revoir les affectations et responsabilités si la personne en poste atteint ses limites dans la réalisation de certaines tâches.	1	CA+ SG + SRH+ CS	12.2016	

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 profitabilité 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. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la Ville de Versoix ainsi que les consultants externes mandatés par la Ville qui lui a consacré du temps.

L'audit a été terminé le 26 juin 2015. Le rapport complet a été transmis au Conseil administratif et à un ancien conseiller administratif, élu de juin 2007 à mai 2015, afin qu'il puisse exercer son droit d'être entendu. Leurs observations remises le 3 septembre 2015 et le 20 août 2015 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 8 septembre 2015

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

François Paychère
Magistrat titulaire

Myriam Nicolazzi
Magistrat suppléant

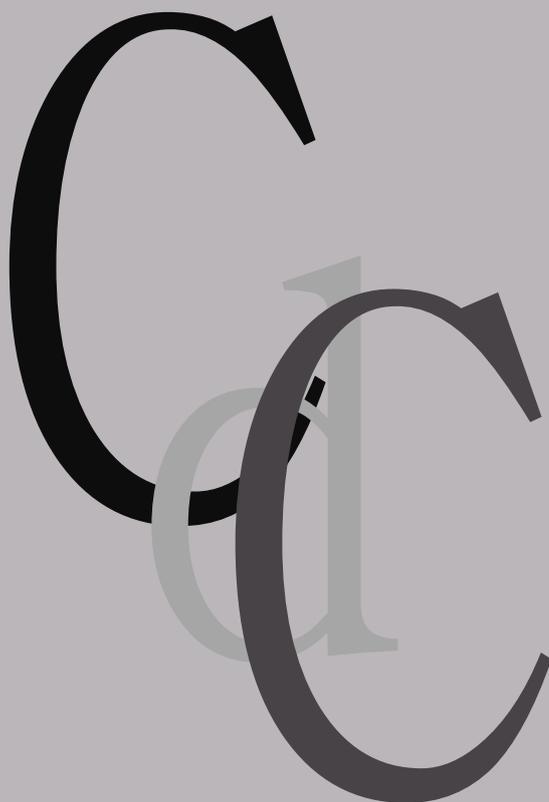
Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes.

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, mais n'accepte pas de communication anonyme.

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

Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>



Cour des comptes — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>