

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 68

AOUT 2013

AUDIT DE LEGALITE ET DE GESTION
VILLE DE CHENE-BOUGERIES
GESTION DES RESSOURCES HUMAINES



COUR DES COMPTES
RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

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.

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 contrôlées. 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 :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'État possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'État ou des communes.

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 contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — 8 rue du XXXI-Décembre — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
www.cdc-ge.ch

SYNTHÈSE

La gestion des ressources humaines (RH) est un thème d'audit important au sein des administrations publiques sous l'angle des risques qu'elle comporte. Il existe ainsi non seulement un risque financier lié aux coûts, par exemple lors de recrutements inadéquats, mais également un risque opérationnel résultant de la qualité des prestations et de la motivation des collaborateurs. Enfin, un risque d'image est identifié en lien avec les inégalités de traitement dans l'application de la réglementation publique. Il en résulte que la Cour procède régulièrement à des audits dans ce domaine, notamment au sein de l'État et de la Ville de Genève.

Durant l'été 2012, la Cour a reçu plusieurs communications citoyennes faisant part de possibles irrégularités dans la gestion du personnel au sein de la Ville de Chêne-Bougeries.

La Cour a informé la Ville de Chêne-Bougeries en octobre 2012 de sa décision de procéder à un audit de gestion et de légalité portant sur les six principaux processus de gestion relatifs aux ressources humaines, à savoir le recrutement, l'intégration et la fin des rapports de service ; la gestion des carrières, de la mobilité et de la promotion ; le développement des compétences ; la santé et la sécurité au travail ; le positionnement et l'évaluation des fonctions ; la gestion de la paie.

Elle n'a en revanche pas étendu son contrôle aux aspects de harcèlement et de « burn-out », qui relèvent de procédures judiciaires.

Dans le cadre de son examen, la Cour a mandaté un expert externe afin d'évaluer la satisfaction des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries. L'enquête de satisfaction a été menée durant le mois de janvier 2013 auprès de l'ensemble des collaborateurs, avec un taux de réponse de 96 %.

Un indice de loyauté a notamment été établi par l'expert externe à partir de 4 appréciations, à savoir la satisfaction globale, la fidélité à la commune, la recommandation à des tiers de postuler pour cette commune et l'avantage de travailler au sein de l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries par rapport à un autre employeur.

Il résulte de l'enquête de satisfaction **une appréciation globalement positive des collaborateurs quant à leur employeur**, ce qui se traduit par 55 % des collaborateurs considérés comme « inconditionnels ou fidèles » et 21 % considérés comme « déçus ». Si la proportion de collaborateurs « inconditionnels ou fidèles » est estimée comme étant normale et n'appelle pas de commentaires particuliers, la proportion de « déçus » est plutôt élevée, et ce particulièrement pour une administration publique. Un collaborateur sur cinq s'estime insatisfait de sa situation professionnelle, ce qui peut avoir un impact non négligeable sur la qualité des prestations.

De manière plus détaillée, les usagers étaient invités à exprimer leur satisfaction au travers de notes allant de 1 à 6. Il est communément admis par les experts du domaine RH que les notes 5 et 6 reflètent un niveau adéquat de satisfaction. L'enquête fait ressortir que les collaborateurs sont « plutôt satisfaits » (note 4) des relations de travail avec la hiérarchie et des compétences du supérieur hiérarchique, hormis pour le secteur de l'administration (« plutôt insatisfaits », note 3). En revanche, ils sont « plutôt insatisfaits » (note 3) en matière d'égalité de traitement (54 % des collaborateurs estiment qu'il y a des inégalités dans le traitement des collaborateurs et les relations de travail), ce qui est très important. Ils sont également « plutôt insatisfaits » (note 3) en matière de gestion des carrières, étant toutefois admis que les possibilités de promotion sont réduites dans les administrations publiques en comparaison d'autres secteurs d'activité.

A l'issue de ses travaux, la Cour constate que **les processus de gestion des RH sont insatisfaisants pour une administration publique de 70 personnes** et que **l'absence d'un système de contrôle interne adéquat relatif au domaine RH** et mis en œuvre par l'ensemble des services augmente la probabilité de survenance d'erreurs et d'inégalités de traitement.

Par ailleurs, la Cour a relevé **plusieurs cas non prévus par le statut du personnel ou non conformes aux bonnes pratiques en matière de gestion RH**, et elle a pu établir que le mode de gestion de la commune a favorisé des pratiques RH n'érigeant pas l'égalité de traitement comme principe cardinal de son action.

Les principaux manquements portent sur le recrutement, l'intégration et la fin des rapports de service, le positionnement et l'évaluation des fonctions et la gestion de la paie. En matière de **recrutement, d'intégration et de fin des rapports de service**, les descriptions de poste n'ayant pas encore été établies, la Ville de Chêne-Bougeries se voit privée d'un outil essentiel à une bonne gestion des ressources humaines et des activités opérationnelles. Il convient néanmoins de noter qu'un projet de rédaction de description de poste est prévu durant l'année 2013 pour certaines fonctions.

En outre, la fixation des annuités lors de l'engagement ne se base pas sur une règle formalisée et prédéfinie. À titre d'illustration, la Cour a constaté qu'un collaborateur a bénéficié d'une révision de ses annuités initiales 17 mois après son engagement (augmentation de cinq annuités, soit environ 16'000 F par an). Cette manière de procéder ne permet pas d'assurer une homogénéité des pratiques de recrutement et donc de garantir une égalité de traitement ainsi qu'une adéquation entre la rémunération offerte et le travail fourni.

De plus, la Cour a également observé que la Ville de Chêne-Bougeries a réengagé sous contrat de droit privé deux anciens collaborateurs à la retraite pour effectuer des activités similaires à leurs fonctions précédentes. Ces engagements ont été conclus à un taux horaire largement supérieur sans que le bien-fondé de ces propositions salariales n'ait pu être démontré, ce qui représente une possible inégalité de traitement ainsi qu'un mauvais usage potentiel des deniers publics. La Cour note également que les nominations au statut de fonctionnaire ne sont pas systématiquement prononcées dans les délais requis, ce qui pourrait remettre en cause la validité de l'éventuelle décision de résiliation des rapports de travail en cas de prolongation de la période probatoire.

Finalement, des situations problématiques ont été identifiées. La première porte sur le mandat d'un cabinet externe dans le cadre d'un recrutement sans contrat formalisé et sans qu'un document définissant le profil requis pour le poste n'ait été établi. Ce recrutement a été effectué sans description de fonction ou de poste formalisée ce qui augmente notamment la difficulté de s'assurer que le profil du candidat sélectionné concorde avec les besoins effectifs de la Ville de Chêne-Bougeries. La seconde porte sur la mise en place de 5 « conventions de dissolution des rapports de travail » représentant une charge totale pour la Ville de Chêne-Bougeries d'environ 270'000 F (1 dossier en 2009, 2 dossiers en 2011 et 2 dossiers en 2012). Si le recours à ce type de convention dans des cas spécifiques peut être approprié, le statut du personnel ne le prévoit pas. De plus, deux de ces conventions n'ont pas fait l'objet d'une décision formalisée du Conseil administratif.

En matière de **positionnement et d'évaluation de fonctions**, l'ensemble des fonctions n'est pas rattaché à des classes de traitement, ce qui est contraire à l'article 38 du statut du personnel. De plus, la Cour a pu constater des inégalités de traitement dans le rattachement à l'échelle salariale pour une même fonction, pouvant aller d'une à cinq classes d'écart pour 9 fonctions (secrétaires, agent de police municipal, aide-comptable, cantonnier, officier d'état civil, patrouilleuse, concierge des écoles, concierge bâtiment administratif et concierge salle communale).

Concernant la **gestion de la paie**, la Cour observe des lacunes importantes au niveau de la gestion des éléments de rémunération (salaires, indemnités, primes, gratifications, avances et prêts au personnel) ainsi qu'au niveau des contrôles relatifs à l'application de gestion des horaires. À titre d'illustration, la Cour présente ci-dessous certains manquements constatés :

- Le taux appliqué à certains collaborateurs pour calculer leur 13^{ème} salaire progressif n'est pas systématiquement conforme à l'article 48 du statut du personnel. Dans le cadre de ses analyses, la Cour relève notamment deux cas ayant un impact de « trop perçu » respectivement de 6'299 F et 9'879 F (2010 à 2012) et correspondant à des inégalités de traitement.
- Les données de l'application de gestion des horaires ne sont pas fiables (compte tenu d'erreurs de saisies et d'absence de contrôles mis en place) ce qui ne permet notamment pas de s'assurer que les majorations des heures supplémentaires sont justifiées.
- La Cour a identifié deux cas, concernant des hauts cadres, de paiements d'heures supplémentaires majorées de 25 %, respectivement 20'306 F et 4'590 F en 2010, n'ayant pas fait l'objet d'une décision formelle du Conseil administratif et dont le bien-fondé n'a pas pu être démontré.
- Le contrat de travail d'un cadre de la Ville de Chêne-Bougeries contient deux clauses dérogatoires au statut du personnel et qui n'ont pas été communiquées au Conseil municipal de l'époque. Elles concernent les vacances et les heures supplémentaires.

- Des prêts au personnel sont accordés aux collaborateurs avec un taux d'intérêt de 0 %. Si le manque à gagner est marginal (quelques centaines de francs par an pour la Ville de Chêne-Bougeries), cette pratique n'a pas fait l'objet d'une communication formelle auprès de l'ensemble du personnel, ce qui peut renforcer la perception d'inégalité de traitement par rapport aux collaborateurs n'ayant pas d'autre choix que de recourir à des prêts traditionnels à la consommation.

Par ailleurs, concernant plus spécifiquement la **composante de l'environnement de contrôle du système de contrôle interne de la commune**, la Cour relève notamment que trois articles du statut du personnel (12, 24 et 79) ne sont plus à jour par rapport au droit supérieur ou sont contraires à ce dernier. En outre, la pratique actuelle du Conseil administratif confiant uniquement au conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration la connaissance des salaires des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries est contraire aux attributions du Conseil administratif à teneur de la loi sur l'administration des communes (LAC).

Vu ce qui précède, la Cour a émis 51 recommandations visant à mettre en œuvre une gestion des RH efficace, efficiente et conforme aux bases légales et au statut du personnel. Ces recommandations peuvent être mises en place indépendamment de la révision du statut du personnel qu'il conviendra d'effectuer en parallèle. De l'avis de la Cour, elles ne nécessitent pas de ressources pérennes additionnelles. Toutefois, cette évolution requerra une forte implication du Conseil administratif ainsi qu'un recours ponctuel possible à des experts externes.

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 la Ville de Chêne-Bougeries à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au [chapitre 13](#), 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**.

La Cour souligne l'adhésion de la Ville de Chêne-Bougeries aux 51 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par la Ville de Chêne-Bougeries qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

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 et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIÈRES

Liste des principales abréviations utilisées	9
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	10
2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT	11
3. CONTEXTE GÉNÉRAL	13
3.1. Présentation de la Ville de Chêne-Bougeries	13
3.2. Bases légales en vigueur	14
3.2.1. La loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05)	14
3.2.2. Le Code des obligations (CO, RS 220)	14
3.2.3. La loi sur le travail (LTr, RS 822.11).....	14
3.2.4. La loi sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20)	15
3.2.5. Le statut du personnel et les règlements de la Ville de Chêne-Bougeries	15
3.3. Définitions et missions en matière de gestion des ressources humaines.....	16
3.3.1. Les quatre rôles fondamentaux et processus clés en matière de ressources humaines	16
3.3.2. Recrutement intégration et fin de rapports de service.....	17
3.3.3. Gestion des carrières, mobilité et promotion.....	17
3.3.4. Développement des compétences et formation	18
3.3.5. Positionnement et évaluation des fonctions	18
3.3.6. Santé et sécurité au travail	18
3.3.7. Gestion de la paie.....	18
3.4. Principaux acteurs	18
3.4.1. Conseil administratif	18
3.4.2. Secrétaire général	18
3.4.3. Fonction RH.....	19
3.4.4. Supérieurs hiérarchiques au sein de la Ville de Chêne-Bougeries	19
3.4.5. Commission du personnel	19
3.5. Principaux outils informatiques.....	19
3.5.1. Application OPALE	19
3.5.2. Application de gestion des horaires.....	20
3.6. Charges de personnel	20
3.7. Enquête de satisfaction	21
3.7.1. Enquête de satisfaction	21
3.7.2. Enquête miroir	21
3.7.3. Légende de l'étude de satisfaction.....	22
4. ANALYSE – Recrutement, intégration et fin de rapports de service	23
4.1. Recrutement et intégration	23
4.1.1. Contexte	23
4.1.2. Constats.....	26
4.1.3. Risques découlant des constats	31
4.1.4. Recommandations.....	31
4.1.5. <i>Observations de l'audité</i>	34
4.2. Fin des rapports de service	35
4.2.1. Contexte	35
4.2.2. Constats.....	36
4.2.3. Risques découlant des constats	37
4.2.4. Recommandations.....	37
4.2.5. <i>Observations de l'audité</i>	38
4.3. Cas particuliers.....	39
4.3.1. Contexte	39
4.3.2. Constats.....	39
4.3.3. Risques découlant des constats	39

4.3.4.	Recommandation.....	40
4.3.5.	<i>Observations de l'audité</i>	40
5.	ANALYSE – Gestion des carrières, mobilité, promotion et changement d'affectation	41
5.1.	Contexte	41
5.2.	Constats	42
5.3.	Risques découlant des constats.....	44
5.4.	Recommandations.....	44
5.5.	<i>Observations de l'audité</i>	44
6.	ANALYSE – Développement des compétences.....	45
6.1.	Contexte	45
6.2.	Constats	46
6.3.	Risques découlant des constats.....	47
6.4.	Recommandations.....	47
6.5.	<i>Observations de l'audité</i>	48
7.	ANALYSE – Positionnement et évaluation des fonctions.....	49
7.1.	Contexte	49
7.2.	Constats	50
7.3.	Risques découlant des constats.....	51
7.4.	Recommandations.....	51
7.5.	<i>Observations de l'audité</i>	52
8.	ANALYSE – Santé et sécurité au travail	53
8.1.	Contexte	53
8.2.	Constats	55
8.3.	Risques découlant des constats.....	57
8.4.	Recommandations.....	58
8.5.	<i>Observations de l'audité</i>	58
9.	ANALYSE — Gestion de la paie.....	59
9.1.	SCI et gestion opérationnelle de la paie.....	59
9.1.1.	Contexte	59
9.1.2.	Constats.....	59
9.1.3.	Risques découlant des constats.....	60
9.1.4.	Recommandations.....	60
9.1.5.	<i>Observations de l'audité</i>	60
9.2.	Compléments du traitement, indemnités et débours.....	61
9.2.1.	Contexte	61
9.2.2.	Constats.....	62
9.2.3.	Risques découlant des constats.....	66
9.2.4.	Recommandations.....	66
9.2.5.	<i>Observations de l'audité</i>	68
9.3.	Primes et gratifications	69
9.3.1.	Contexte	69
9.3.2.	Constats.....	69
9.3.3.	Risques découlant des constats.....	71
9.3.4.	Recommandations.....	72
9.3.5.	<i>Observations de l'audité</i>	72
9.4.	Application de gestion des horaires, indemnités horaires, heures supplémentaires et vacances	73
9.4.1.	Contexte	73
9.4.2.	Constats.....	74
9.4.3.	Risques découlant des constats.....	76
9.4.4.	Recommandations.....	76
9.4.5.	<i>Observations de l'audité</i>	77
9.5.	Avances sur salaires et prêts au personnel	78
9.5.1.	Contexte	78
9.5.2.	Constats.....	78
9.5.3.	Risques découlant des constats.....	79
9.5.4.	Recommandations.....	80
9.5.5.	<i>Observations de l'audité</i>	80
10.	ANALYSE – Environnement de travail	81

10.1.	Enseignements complémentaires de l'enquête de satisfaction	81
10.1.1.	Contexte	81
10.1.2.	Résultats de l'enquête de satisfaction	82
10.1.3.	Risques découlant des résultats de l'enquête	86
10.1.4.	<i>Observations de l'audité</i>	86
10.2.	Environnement de contrôle	87
10.2.1.	Contexte	87
10.2.2.	Constats.....	88
10.2.3.	Risques découlant des constats.....	90
10.2.4.	Recommandations.....	91
10.2.5.	<i>Observations de l'audité</i>	91
11.	CONCLUSION.....	92
12.	OBSERVATIONS DE L'AUDITE	94
13.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	96
14.	DIVERS	108
14.1.	Glossaire des risques	108
14.2.	Remerciements	110

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
BPA	Bureau suisse de prévention des accidents
CDD	Contrat à durée déterminée
CFST	Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail
DSD	Directives sur le salaire déterminant dans l'AVS, l'AI et l'APG
DTA	Le DTA est un format de fichier pour la transmission électronique d'ordres de paiement aux établissements bancaires
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20)
LAC	Loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05)
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10)
LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'État de Genève (LGAF, D 1 05)
LSGAF	Loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10)
LTr	Loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail, RS 822.11)
MSST	Médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (Directive MSST n° 6508)
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations de travail
OLT3	Ordonnance fédérale 3 relative à la loi sur le travail (OLT 3, RS 822.113)
OPA	Ordonnance sur la prévention des accidents (OPA, RS 832.30)
RAVS	Règlement fédéral sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS, RS 831.201)
RH	Ressources humaines
SCI	Système de contrôle interne
SIACG	Service intercommunal d'informatique de l'association des communes genevoises
SUVA	Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents

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 dont les principaux sont : le risque d'image lié au principe d'égalité de traitement et les risques financier et opérationnel liés aux coûts ainsi qu'aux conséquences sur la qualité des prestations ou sur la motivation des collaborateurs.

Durant l'été 2012, la Cour a reçu plusieurs communications citoyennes faisant part de possibles irrégularités dans la gestion du personnel au sein de la Ville de Chêne-Bougeries.

Dès lors qu'il appartient à la Cour de s'assurer notamment de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques et d'entités privées subventionnées, la Cour est compétente (article 1 al. 2 LICC).

Ainsi, par lettre adressée le 19 octobre 2012 à M. Jean Locher, alors Maire, la Cour l'a informé de sa décision de procéder à un audit de gestion et de légalité portant sur les principaux processus relatifs aux ressources humaines au sein de la Ville de Chêne-Bougeries.

Cet audit a pour objectif d'analyser la gestion des ressources humaines de la Ville de Chêne-Bougeries au travers de l'examen des processus clés suivants :

- processus de recrutement, d'intégration et de fin de rapport de service ;
- processus de gestion de la paie ;
- processus de gestion des carrières, mobilité et promotion ;
- processus de développement des compétences ;
- processus de santé et sécurité au travail ;
- processus de positionnement et d'évaluation des fonctions.

Dans le cadre de l'examen de ces processus de gestion RH, la Cour a également mené une enquête de satisfaction auprès de l'ensemble des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries avec le concours d'un expert externe.

La Cour a notamment décidé de ne pas inclure dans son analyse les points suivants :

- les aspects de harcèlement et de « burn-out », dès lors qu'ils peuvent faire l'objet de procédures judiciaires ;
- l'audit informatique des applications OPALE² et de gestion des horaires.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Aucun rapport portant sur cette thématique n'a été établi à ce jour pour la Ville de Chêne-Bougeries.

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

² Application choisie par le service intercommunal d'informatique (SIACG) afin de répondre à la demande des communes genevoises concernant la création, le développement et l'exploitation d'un système d'information commun.

2. MODALITÉS ET DÉROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit entre le 19 octobre 2012 et le 4 juillet 2013 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, l'enquête de satisfaction auprès de l'ensemble des collaborateurs ainsi qu'en menant des entretiens ciblés au sein de la Ville de Chêne-Bougeries notamment avec :

- le secrétaire général ;
- la gestionnaire des ressources humaines (RH).

En outre, la Cour a également rencontré le service intercommunal d'informatique de l'association des communes genevoises.

Dans le cadre de ses analyses, la Cour a également vérifié, en procédant par échantillonnage, la bonne mise en œuvre des contrôles-clés des principaux processus de ressources humaines :

- processus de recrutement, d'intégration et de fin de rapport de service ;
- processus de gestion de la paie ;
- processus de gestion des carrières, mobilité et promotion ;
- processus de développement des compétences ;
- processus de santé et sécurité au travail ;
- processus de positionnement et d'évaluation des fonctions.

Les échantillons portent sur une période allant du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2012, soit l'ensemble des exercices 2010, 2011 et 2012.

Par ailleurs, la Cour a mandaté, dans le cadre de son examen des processus précités, un expert externe afin d'évaluer la satisfaction des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries. L'enquête de satisfaction a été menée durant le mois de janvier 2013 auprès de l'ensemble des collaborateurs.

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, 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.

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 13](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 12](#) 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 Chêne-Bougeries

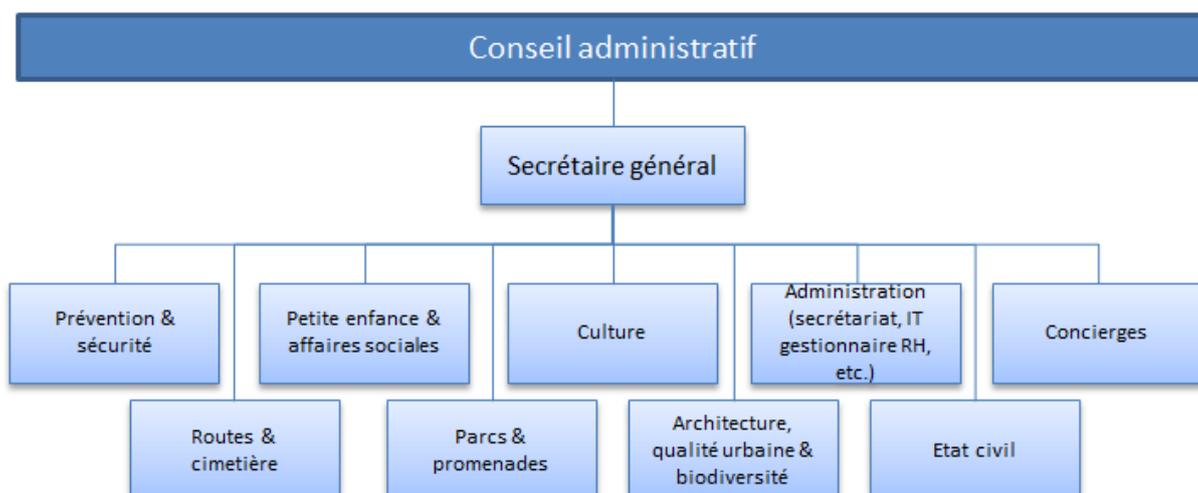
D'une superficie de 414 hectares, la Ville de Chêne-Bougeries comptait plus de 10'000 habitants au 31 décembre 2012³.

L'administration de la Ville de Chêne-Bougeries employait environ 70 personnes (hors Conseil administratif et employés auxiliaires) au 31 décembre 2012. Pour l'année 2012, les effectifs se présentaient comme suit, en nombre d'équivalents temps plein (ETP) et nombre de collaborateurs :

Services	Effectifs en 2012	
	ETP	Personnes
Administration	14.6	18
Conciergeries	11.7	13
Services techniques	4.0	4
Parcs et promenades	8.0	8
Prévention et sécurité	12.9	14
Services des routes	8.0	8
Total	59.2	65

En plus de ces collaborateurs, la Ville de Chêne-Bougeries emploie également 4 apprentis, ainsi que des employés auxiliaires. Ces derniers consistent surtout dans les personnes engagées pour de courtes périodes ou des remplacements, ainsi que pour la saison estivale (par exemple, des jeunes pour les « jobs d'été »).

L'organigramme hiérarchique de la Ville de Chêne-Bougeries à fin 2012 était le suivant :



³ Source : site internet du service de surveillance des communes.

3.2. Bases légales en vigueur

Pour une commune genevoise, le droit du travail applicable dépend de la nature du contrat de travail, de droit public ou de droit privé.

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).

La loi cantonale sur l'administration des communes oblige ces dernières à disposer d'un statut du personnel. Ce statut 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.).

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.

À noter encore que la Confédération suisse est partie 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. 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.*

3.2.2. 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.

3.2.3. 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 travail⁴. 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).

⁴ Loi fédérale sur le travail (LTr, RS 822.11).

3.2.4. 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).

3.2.5. Le statut du personnel et les règlements de la Ville de Chêne-Bougeries

Le statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries a subi de nombreuses modifications depuis son approbation par le Conseil municipal en avril 1975. Les dernières modifications ont été approuvées par le Conseil municipal en septembre 1996.

Le statut précise notamment que :

- Article 2 : « *Le Conseil administratif peut engager dans le cadre du budget, sur la base d'un contrat de droit privé, des employés en qualité d'auxiliaires fixes pour une durée indéterminée, en vue d'exercer à temps complet, ou à temps partiel, une fonction permanente. Le Conseil administratif peut engager dans le cadre du budget, sur la base d'un contrat de droit privé, des employés en qualité de temporaires pour une durée limitée en vue de travaux particuliers ou saisonniers. Un règlement fixe les conditions générales d'engagement applicables à ce personnel* » ;
- Article 4 : « *Toute fonction que le Conseil administratif décide de pourvoir ou de repourvoir doit faire l'objet d'une nomination* » ;
- Article 5 : « *La nomination des fonctionnaires est du ressort du Conseil administratif* » ;
- Article 80 : « *Le personnel est placé sous la surveillance du secrétaire général ou de son remplaçant* ».

Le statut est complété par les règlements suivants :

- règlement concernant la procédure interne relative à l'application de l'article 82 du statut du personnel ;
- règlement relatif à la mise en place d'un système informel externe dédié à la protection de la personnalité des employés et fonctionnaires de la Commune de Chêne-Bougeries ;
- règlement de l'horaire libre ;
- règlement de l'horaire libre pour les services extérieurs.

Catégories de personnel

Le statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries distingue les deux catégories de personnel suivantes :

- **Fonctionnaire** (article 1, alinéa 2) : « *toute personne nommée en cette qualité par le Conseil administratif pour exercer, à temps complet ou à temps partiel, une fonction permanente au service de la commune de Chêne-Bougeries* » ;
- **Employé** (article 2, alinéas 1 & 2) : « *toute personne engagée par le Conseil administratif, sur la base d'un contrat de droit privé pour une durée déterminée ou indéterminée, en vue d'exercer, à temps complet ou à temps partiel, une fonction permanente ou des travaux particuliers ou travaux saisonniers* ».

Fin 2012, les personnes employées par la Ville de Chêne-Bougeries se répartissaient comme suit :

Types de contrat	Personnes
Fonctionnaires (contrat de droit public)	57
Employés (contrat de droit privé)	8
Total	65

3.3. Définitions et missions en matière de gestion des ressources humaines

De manière générale, la gestion RH 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.).

3.3.1. Les quatre rôles fondamentaux et processus clés en matière de ressources humaines

Le rôle de la fonction des ressources humaines peut se traduire par quatre axes principaux⁵. En pratique, ces rôles clés permettent de définir les missions principales pour les ressources humaines au sein d'une organisation :

- **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* ».

⁵ 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.

- **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* ».

Dans ce cadre, les principaux processus gérés par les RH sont :

- processus de recrutement, d'intégration et de fin de rapports de service ;
- processus de gestion de la paie ;
- processus de gestion des carrières, mobilité et promotion ;
- processus de développement des compétences et de formation ;
- processus de santé et sécurité au travail ;
- processus de positionnement et d'évaluation des fonctions.

3.3.2. Recrutement intégration et fin de rapports de service

Recrutement et intégration du candidat

Le processus de recrutement vise à s'assurer de l'adéquation entre la personne recrutée et les besoins, présents et futurs, d'une organisation. Ceci se traduit donc par une évaluation des compétences dans le respect des bonnes pratiques en la matière.

La réussite du recrutement repose sur :

- une définition et une description réaliste du poste à pourvoir ;
- l'identification du profil correspondant ;
- la recherche fructueuse du candidat compétent et son embauche ;
- son intégration réussie dans l'organisation.

Le suivi de la période d'intégration se fait généralement au rythme des entretiens individuels. Le suivi est particulièrement important pendant la période d'essai, car il s'agit d'un intervalle de temps permettant de vérifier qu'il y a bien une bonne adéquation entre le candidat choisi et le poste. La période d'essai permet donc aux deux parties de confirmer ou d'infirmer le choix et, si nécessaire, de revenir rapidement sur les décisions prises.

Fin de rapports de service

Le processus de fin de rapports de service marque la fin de la carrière du collaborateur au sein de l'organisation. Les causes du départ peuvent être multiples : démission, licenciement, départ à la retraite (anticipé ou non).

Lors d'une démission, il peut être très utile à l'organisation d'en connaître les raisons afin de s'assurer notamment que le départ n'est pas le signe de dysfonctionnements internes. Ceci peut être fait notamment au travers d'un entretien de départ.

3.3.3. Gestion des carrières, mobilité et promotion

Ce processus tient compte des besoins de l'organisation, des disponibilités internes, des compétences des collaborateurs et de leurs souhaits. Il permet ainsi de proposer aux collaborateurs d'évoluer soit par mobilité dans des postes au même niveau hiérarchique soit par promotion à une fonction hiérarchique supérieure. Ce processus permet également de suivre l'évolution des collaborateurs au sein de l'organisation.

Il est en lien étroit avec les processus de recrutement et de développement des compétences et formation.

3.3.4. Développement des compétences et formation

Ce processus permet à l'organisation de s'assurer de l'adaptation de ses collaborateurs à l'évolution de l'environnement de travail (nouvelles orientations stratégiques de l'organisation, cadre juridique, outils informatiques, etc.). Il permet donc à la fois de répondre aux besoins d'efficacité et d'efficience de l'organisation et d'assurer l'employabilité des collaborateurs.

La bonne mise en œuvre de ce processus passe notamment par une analyse des besoins (comparaison entre les besoins actuels et futurs de l'organisation et les compétences des collaborateurs) ainsi que par l'élaboration et la mise en œuvre d'un véritable plan de formation.

3.3.5. Positionnement et évaluation des fonctions

Ce processus s'inscrit dans le cadre de la politique salariale et vise à définir le niveau de rémunération de chaque fonction (« type de poste ») de la commune.

3.3.6. Santé et sécurité au travail

Ce processus vise à protéger la vie, la santé et l'intégrité personnelle du travailleur. Il comprend aussi bien des questions d'organisation du travail, d'ergonomie que de sécurité au travail.

3.3.7. Gestion de la paie

La gestion de la paie est un élément important de la gestion administrative des ressources humaines. Ce processus vise notamment à s'assurer du paiement correct du traitement du collaborateur et de la bonne retenue des charges sociales.

3.4. Principaux acteurs

3.4.1. Conseil administratif

Le personnel de la Ville de Chêne-Bougeries relève de l'autorité du Conseil administratif. Conformément à la LAC, le Conseil administratif est notamment compétent pour engager et nommer le personnel, fixer son salaire, le contrôler, etc.

Chaque conseiller administratif reçoit un traitement équivalant à un taux d'activité de 50 %.

3.4.2. Secrétaire général

Selon l'article 80 du statut du personnel, « *Le personnel est placé sous la surveillance du secrétaire général ou de son remplaçant* ».

3.4.3. Fonction RH

La fonction RH (ci-après « les RH ») est exercée au sein du service administration par un gestionnaire RH en collaboration avec le secrétaire général. Les RH offrent principalement un soutien administratif à tous les services pour l'ensemble des processus en matière de ressources humaines.

3.4.4. Supérieurs hiérarchiques au sein de la Ville de Chêne-Bougeries

Conformément à l'article 13 du statut du personnel :

- *« les fonctionnaires qui ont du personnel sous leurs ordres doivent en surveiller l'activité et lui donner toutes instructions utiles ;*
- *les chefs de service sont responsables du respect de l'horaire et de la discipline du service ; ils doivent renseigner le Conseil administratif et le secrétaire général, ou son remplaçant, sur la marche du service, les congés et les vacances accordés, le comportement du personnel ».*

Au 31 décembre 2012, 7 « supérieurs hiérarchiques » étaient en poste à la Ville de Chêne-Bougeries, à savoir le secrétaire général et 6 autres collaborateurs.

3.4.5. Commission du personnel

La première élection des membres de la Commission du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries s'est tenue en avril 2012. Cette Commission est composée des six collègues suivants :

- administration ;
- état civil ;
- finances & comptabilité ;
- parcs & promenades ;
- prévention & sécurité ;
- routes & cimetière.

À ce jour, la Commission n'a pas encore établi un règlement spécifique.

3.5. Principaux outils informatiques

3.5.1. Application OPALE

Dans le cadre de l'association des communes genevoises (ACG), le service intercommunal d'informatique (SIACG), rassemblant actuellement 42 communes du canton, 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 Chêne-Bougeries dans le cadre de la gestion du personnel.

3.5.2. Application de gestion des horaires

Il y a quelques années, une application de gestion des horaires a été mise en place pour les collaborateurs de la mairie de Chêne-Bougeries. Courant 2011, la Ville de Chêne-Bougeries a élargi l'utilisation de cette application de gestion des horaires à l'ensemble de ses collaborateurs, à l'exception des concierges (de par la particularité de leurs horaires et lieux de travail).

3.6. Charges de personnel

Pour les exercices 2010 à 2012, les charges de personnel se sont établies respectivement à 7.6, 8.2 et 8.3⁶ millions de F (nature comptable 30). Ces montants sont composés de :

(En milliers de F)	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012 *
Traitement employés - fonctionnaires - auxiliaires - Conseil administratif			
Traitement de base	5'845	6'265	6'478
Allocations vie chère	25	43	10
Total	5'870	6'308	6'488
Traitement intérimaire			
Personnel intérimaire	122	165	139
Traitement Conseil municipal			
Jetons présence	48	49	54
Charges sociales			
Cotisations AVS-AI-APG-AC-AM	471	495	543
Cotisations retraite	702	737	682
Cotisations et allocations familiales	81	87	108
Assurance accidents	85	88	94
Participation caisse maladie	79	83	84
Total	1'418	1'490	1'511
Primes, débours et bons cadeaux/cadeaux			
Prime d'ancienneté	41	36	29
Débours	0.1	0.1	0.2
Bons cadeaux / cadeaux au personnel	7	13	4
Total	48	49	33
Autres frais de personnel			
Vêtements de travail	28	41	30
Frais de formation	24	30	33
Honoraires avocats et conseils	41	26	15
Divers	7	15	22
Total	99.28	112	100
Total nature 30	7'604	8'172	8'326

* comptes non audités

⁶ Comptes 2012 non audités.

3.7. Enquête de satisfaction

Comme exposé aux chapitres 1 et 2, la satisfaction des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries a été évaluée.

En complément et afin de pouvoir mesurer les éventuelles distorsions de perception de la satisfaction entre les collaborateurs et les responsables hiérarchiques, une enquête miroir a été menée auprès des 7 « supérieurs hiérarchiques ».

3.7.1. Enquête de satisfaction

Objectifs

L'enquête de satisfaction a permis de mesurer les paramètres suivants :

- la qualité des prestations : les paramètres sur lesquels l'employeur est apprécié et ceux qui sont à améliorer en termes de poste de travail et de procédures, de prestations et avantages sociaux, etc. ;
- la qualité des relations : les paramètres sur lesquels l'employeur est apprécié et ceux qui sont à améliorer en termes de comportements, de communication, d'informations, etc. ;
- l'image de l'employeur : l'image que les collaborateurs ont de l'employeur et les paramètres qui influencent cette image ;
- la loyauté des collaborateurs : la proportion dans laquelle les collaborateurs sont loyaux⁷ envers leur employeur ;
- le regard sur le management : les qualités avérées (ou les manquements) des supérieurs hiérarchiques.

Méthodologie

Cette enquête a été réalisée à l'aide d'un questionnaire de 64 questions, dont 14 pouvaient faire l'objet de compléments écrits. L'enquête a été conçue et traitée de manière à ne pas pouvoir identifier les collaborateurs, dont l'anonymat a été garanti par la Cour.

Cible

Dans le cadre de cette enquête de satisfaction, l'ensemble des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries a été invité à répondre au questionnaire. Le taux de réponses obtenues est de 96 % (67 réponses), toutes complétées en présence d'un expert externe (une majorité de collaborateurs ne disposant pas d'un accès informatique facilité).

3.7.2. Enquête miroir

Dans le cadre de l'enquête de satisfaction des collaborateurs, une enquête miroir a été réalisée auprès des 7 « supérieurs hiérarchiques ». Les questionnaires miroir ont été retournés avec 100 % de participation.

Le principe d'une enquête miroir est de faire estimer par les supérieurs hiérarchiques le niveau de satisfaction des leurs collaborateurs.

⁷ L'indice de loyauté se construit à partir de quatre appréciations : la satisfaction globale, la fidélité, la recommandation et l'avantage de travailler à la Ville de Chêne-Bougeries (voir chapitre 10.1).

Les supérieurs hiérarchiques doivent répondre au même questionnaire que celui utilisé auprès des collaborateurs en se mettant à leur place, d'où le terme d'étude miroir.

Cette enquête montre les distorsions de perception par rapport aux réalités exprimées par les collaborateurs.

3.7.3. Légende de l'étude de satisfaction

Pour les besoins de l'enquête, les usagers étaient invités à exprimer leur satisfaction au travers de notes allant de 1 à 6. Pour une meilleure compréhension des résultats, la Cour présente les notes selon des pourcentages de satisfaction en utilisant le tableau de conversion suivant :

Satisfaction globale	Note	Taux
Excellence	6	100%
Très satisfait	5	de 83% à 99%
Plutôt satisfait	4	de 66% à 82%
Plutôt insatisfait	3	de 50% à 65%
Très insatisfait	2	de 33% à 49%
Déçu	1	de 16% à 32%

Il est communément admis par les experts du domaine RH que les notes 5 et 6 reflètent un niveau adéquat de satisfaction. En conséquence, et en accord avec la méthodologie utilisée par l'expert externe mandaté, la Cour a décidé d'énumérer les commentaires des collaborateurs dont l'évaluation des paramètres des services s'établissent sous le seuil de 83 % (note 4 et moins).

4. ANALYSE – Recrutement, intégration et fin de rapports de service

4.1. Recrutement et intégration

4.1.1. Contexte

Analyse des besoins

L'analyse des besoins consiste à définir et quantifier les nécessités actuelles et futures en termes de compétences. Il convient notamment de comparer les besoins aux ressources à disposition en tenant compte des départs prévisibles (notamment en raison de l'âge de la retraite).

Les écarts ressortant d'une analyse des besoins peuvent être comblés soit par la promotion du personnel existant (« mobilité interne », complétée si nécessaire par des plans de formation), soit par des recrutements externes. L'analyse des besoins facilite également l'élaboration de budgets et de plans prévisionnels.

Au sein de la Ville de Chêne-Bougeries, l'analyse des besoins est réalisée de façon annuelle lors de la préparation du budget. Les responsables de service formalisent leurs besoins en indiquant l'intitulé des postes concernés et leurs taux d'activité. Les besoins sont validés par le secrétaire général et chaque conseiller administratif concerné, puis par le Conseil administratif. Les postes de fonctionnaires sont définis en nombre d'équivalents temps plein (ETP) et le budget en francs est chiffré selon la classe de traitement du poste. Les contrats de droit privé sont en revanche définis uniquement en « francs ». Les besoins en personnel sont en dernier lieu reportés dans un projet de budget que le Conseil administratif présentera au vote du Conseil municipal.

En cours d'année, les RH vérifient la nécessité des demandes de recrutement et les transmet au secrétaire général pour validation.

Exigence de la fonction

Dans le cadre de l'analyse des besoins effectuée pour le processus de recrutement, chaque poste est rattaché à une fonction.

La Ville de Chêne-Bougeries dispose d'un descriptif de fonctions pour chacune d'elles depuis le mois d'avril 2010.

Rédaction de l'annonce et publication

Postes de fonctionnaire :

Selon l'article 7 du statut du personnel, « *tout engagement est en principe précédé d'une insertion dans les principaux journaux du canton de Genève* ».

Dans ce cadre, les RH rédigent l'annonce sur la base de la description de fonction et de discussions avec le responsable du service concerné.

Après validation de l'annonce par le secrétaire général, les RH la publient :

- sur le site internet de la Ville de Chêne-Bougeries ;
- dans la presse écrite (journaux quotidiens et hebdomadaires).

Si un collaborateur en interne est pressenti pour le poste à pourvoir, la publication de l'annonce s'effectuera avec la mention « ce poste sera vraisemblablement repourvu en interne ».

Contrats de droit privé :

Pour un recrutement en contrat de droit privé, le processus de publication de l'annonce est identique à celui en vigueur pour les postes de fonctionnaire.

Sélection des candidats et préparation des entretiens

Les RH réceptionnent directement les dossiers de candidature dont elles ont la charge. Certains services gèrent leurs recrutements en direct (par exemple : service prévention et sécurité, services de l'administration).

Pour les recrutements gérés par les RH, ces dernières établissent une liste récapitulative de l'ensemble des dossiers reçus dans le cadre du recrutement.

Une fois le délai de réponse échu, les dossiers sont triés par rapport à l'adéquation du profil avec les exigences du poste par les RH.

Cette première liste est ensuite transmise au responsable du service concerné. Ce dernier se charge, en collaboration avec les RH, d'affiner la sélection en fonction des aspects techniques du poste à pourvoir afin de retenir une liste restreinte de 5 à 10 candidats en vue d'un premier entretien.

Les RH préparent le canevas d'entretien, qui est soumis au responsable du service concerné. Les candidats sont convoqués pour un premier entretien en présence du responsable du service concerné et des RH. Un deuxième entretien est généralement effectué pour les deux dernières candidatures retenues (sauf en cas de recrutement à l'interne).

S'il s'agit d'un poste de cadre, les entretiens sont directement menés par le secrétaire général et le conseiller administratif concerné.

Selon leur pratique, les RH procèdent à une vérification des références :

- sur la base des certificats de travail qui, au besoin, sont demandés lors du deuxième entretien.
- par téléphone auprès des anciens employeurs après accord du candidat.

Formalisation et validation du recrutement

Proposition de salaire

Une fois le candidat choisi, les RH établissent une proposition salariale. Pour les fonctionnaires, cette proposition tient compte de la fourchette salariale de la fonction concernée ainsi que des années d'expérience du candidat sélectionné dans le cadre de sa fixation d'annuité.

Pour les contrats de droit privé, la proposition salariale n'est pas liée à la grille de traitement.

L'engagement du candidat retenu

Le choix final du candidat retenu pour le poste est effectué par le responsable du service concerné et en collaboration avec les RH. Une fois ce choix final arrêté, les RH rédigent un préavis à l'attention du Conseil administratif. Ce préavis est validé par le secrétaire général. La validation définitive appartient au Conseil administratif. Cette décision est protocolée dans un procès-verbal de séance.

En cas de remplacement temporaire et dès le début de la couverture assurance-accident ou maladie, les RH sont autorisées à procéder au remplacement, sur la base de la validation du secrétaire général, sans passer par le Conseil administratif.

Formalités postérieures au recrutement

Les RH sont en charge du suivi administratif. Elles s'assurent que le nouveau collaborateur remet l'ensemble des documents demandés.

Droits d'accès

L'ensemble des droits d'accès informatiques de la Ville de Chêne-Bougeries est géré par le service informatique. Si un accès spécifique à une application est requis, la demande est validée par le secrétaire général.

Évaluations

Selon l'art. 8 du statut du personnel, la période d'essai est « *d'une durée de 3 mois* ». De plus, il est précisé à ce même article que « *le fonctionnaire est soumis à une période probatoire de 3 ans* ».

Les évaluations ont été mises en place au sein de la Ville de Chêne-Bougeries au cours de l'année 2012. Dans ce cadre, un guide, ainsi qu'un formulaire type ont été élaborés avec l'aide d'un mandataire externe.

Pour ce faire, des objectifs individuels ont été fixés au début de l'année 2012 à tous les collaborateurs. Un premier exercice d'évaluation « à blanc » de l'ensemble des collaborateurs était prévu pour la fin d'année 2012. À terme, le résultat des évaluations sera un critère utilisé pour l'octroi des annuités.

Il est prévu que l'ensemble des évaluations soit revu par les RH afin d'en vérifier notamment l'établissement et les informations utiles pour les formations.

Indicateurs

Nombre de recrutements par catégorie de personnel :

Catégorie	2010	2011	2012
Fonctionnaire	5	10	7
Employé	10	3	11
Apprenti	2	-	2
Stagiaire	4	1	-
Job d'été	19	28	35

4.1.2. Constats

A. Éléments issus de l'enquête de satisfaction

- De manière générale, le processus de recrutement et d'intégration du collaborateur est jugé comme étant très satisfaisant par les collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries avec un taux de satisfaction globale de 84 % :

	Paramètre de l'enquête de satisfaction	Administration	Conciergeries	Services techniques	Parcs et promenades	Prévention et sécurité	Services des routes	Total Chêne-Bougeries	Miroir	Analyse miroir VS enquête
Recrutement et intégration	Entretien de recrutement	90%	90%	92%	82%	90%	88%	88%	78%	(-)
	Intégration	83%	93%	95%	78%	88%	90%	87%	77%	(-)
	Evaluation annuelle	55%	88%	72%	70%	92%	88%	78%	63%	(-)
	GLOBAL	76%	91%	86%	77%	90%	89%	84%		

 Excellence 100%	 Très satisfait de 83% à 99%	 Plutôt satisfait de 66% à 82%	 Plutôt insatisfait de 50% à 65%	 Très insatisfait de 33% à 49%	 Déçu de 16% à 32%
--	--	--	--	--	--

- Bien que le taux de satisfaction globale du processus de recrutement et d'intégration soit de 84 %, l'analyse détaillée montre que certains services ont un taux de satisfaction inférieur à 83 % suivant le paramètre. L'analyse détaillée de l'enquête fait ressortir les commentaires suivants⁸ :
 - des difficultés d'intégration (service concerné : parcs et promenades) ;
 - un manque d'entretiens d'évaluation (services concernés : administration, services techniques, parcs et promenades) ;
 - une absence de cahiers des charges dans le cadre des évaluations annuelles (service concerné : administration).
- Il ressort de l'enquête miroir que les responsables de service sous-estiment de manière générale la qualité des prestations qu'ils fournissent dans le cadre du processus de recrutement.

B. Constats issus des travaux d'audit

Dans le cadre de son analyse du processus « recrutement et intégration », la Cour a notamment effectué des tests de détail portant sur :

- 16 dossiers de recrutement de postes de fonctionnaires ;
- 8 dossiers de recrutement de postes d'auxiliaires.

Il en ressort les constats suivants, présentés par thématique :

Analyse des besoins :

- En matière d'analyse des besoins en recrutement, l'ensemble des services connaît de façon informelle ses besoins RH. Toutefois, ils ne sont pas anticipés, ni formalisés (par exemple sous forme de tableaux prévisionnels) de manière à permettre l'identification des départs à la retraite, des évolutions des services, etc.

⁸ Ces commentaires sont ceux ressortant des écrits des collaborateurs dans le cadre de l'enquête.



Disponible budgétaire :

5. Les contrôles relatifs au disponible budgétaire ne sont pas systématiquement formalisés avant le lancement d'un processus de recrutement. De ce fait, les dépassements ne sont pas détectés avant qu'ils ne surviennent. Par exemple :

No compte	Libellé fonction	2010 (en milliers de F)				2011 (en milliers de F)			
		Budget	Compte	Variation en valeur	Variation en %	Budget	Compte	Variation en valeur	Variation en %
05.301	Administration générale - Traitements du personnel	2'016	2'080	64	3%	2'239	2'261	22	1%
09.308	Divers charges et revenus - Personnel intérimaire	55	122	67	122%	55	123	68	124%
11.301	Sécurité municipale - Traitements du personnel	517	609	92	18%	802	804	2	0.2%
33.301	Parcs et promenades - Traitements du personnel	766	792	26	3%	892	998	106	12%
62.301	Routes - Traitements du personnel	770	824	54	7%	734	750	16	2%

À noter que les rétrocessions de l'assurance perte de gain se montent à 147'000 F en 2010 et 187'000 F en 2011 pour l'ensemble de l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries.

Ces dépassements ont été régularisés a posteriori lors de l'approbation des comptes annuels, par le Conseil municipal, ce qui n'est pas conforme aux articles 19, 28 et 29 du RAC⁹.

Évaluation des fonctions/description de poste :

6. La Cour a identifié 2 fonctions présentes dans les contrats de travail, mais non existantes au niveau de la grille des fonctions : coordinateur technico-administratif et assistante de direction. De ce fait, les propositions de salaire ne reposent donc pas sur la même base objective que celle utilisée pour l'ensemble de l'administration (voir chapitre 7).
7. La Ville de Chêne-Bougeries n'a pas établi de cahiers des charges (ou document équivalent), ce qui la prive d'un outil essentiel à une bonne gestion des ressources humaines et des activités opérationnelles. À cet égard, il convient de noter que l'article 20 du statut du personnel précise que « *dans tous les cas où le Conseil administratif l'estime nécessaire, les obligations des fonctionnaires, et notamment de ceux qui ne doivent pas tout leur temps à l'administration municipale, sont déterminées par un cahier des charges* ».

Un projet de rédaction de description de poste (cahiers des charges) est prévu pour l'année 2013 pour des fonctions identifiées par la Ville de Chêne-Bougeries.

Rédaction et publication de l'annonce :

8. L'article 7 du statut du personnel indique que « *tout engagement est en principe précédé d'une insertion dans les principaux journaux du canton de Genève* ». La Cour constate que le Conseil administratif n'a pas défini les cas ne nécessitant pas une publication dans les principaux journaux, ce qui limite le choix des candidats. De plus, sur les 16 dossiers testés, portant sur des recrutements de fonctionnaires, la Cour note les faiblesses suivantes par rapport au processus décrit par les RH et par rapport aux bonnes pratiques :

⁹ Ces articles précisent qu'aucune dépense ne peut être engagée sans avoir fait l'objet préalablement d'une délibération, sauf situation d'urgence ce qui n'est pas le cas pour les natures comptables évoquées. De plus, si un crédit budgétaire est insuffisant pour remplir la tâche prévue, un crédit supplémentaire doit être demandé.



- 9 dossiers ne présentent pas de validation formelle de la publication des annonces de recrutement par le responsable du service concerné et par le secrétaire général ;
- pour un dossier, il n'est pas possible d'identifier les médias utilisés pour la publication des annonces ;
- trois dossiers n'ont pas fait l'objet d'une publication d'annonce.

Sélection des candidats et entretien de recrutement :

9. Les RH ne gèrent pas la totalité des recrutements. En effet, le responsable du service de prévention et sécurité gère ses recrutements sans une implication adéquate des RH (publication uniquement de l'annonce de recrutement). Concernant les services de l'administration, le secrétaire général gère certains recrutements sans implication des RH. Cette manière de procéder ne permet notamment pas d'assurer une homogénéité des pratiques de recrutement et donc de garantir une égalité de traitement.
10. Sur les 16 dossiers testés, portant sur des recrutements de fonctionnaires, la Cour note les faiblesses suivantes par rapport au processus décrit par les RH et par rapport aux bonnes pratiques (visant notamment à garantir une égalité de traitement) :
 - 8 dossiers ne disposent pas de liste permettant d'identifier l'ensemble des candidatures reçues ;
 - les critères pour établir la sélection de candidats à convoquer pour un premier entretien ne sont jamais formalisés ;
 - 12 dossiers ne contiennent pas le canevas et le compte-rendu d'entretien relatifs aux candidatures retenues ;
 - un dossier ne contient pas les certificats de travail des emplois précédents.
 - dans 12 dossiers, la vérification des références données par le candidat relativement à son expérience professionnelle et sa formation n'a pas fait l'objet d'une formalisation.

Tests techniques :

11. Un test de compétence a été mis en place pour le recrutement d'une secrétaire. Cependant, la Cour observe que les trois dossiers concernant des postes de secrétaires présents dans l'échantillon de la Cour n'ont pas fait l'objet de ce test spécifique. De plus, les RH n'ont pas défini et formalisé l'ensemble des fonctions devant faire l'objet d'un test spécifique dans le cadre du processus de recrutement.

Proposition salariale :

12. L'ensemble des fonctions n'est pas rattachée à des classes de traitement, ce qui n'est pas conforme à l'article 38 du statut du personnel qui précise que « *le Conseil administratif classe chaque fonction dans l'une des catégories de l'échelle de [...] traitement [...], en tenant compte des connaissances et aptitudes requises, de l'étendue des attributions et des responsabilités, déterminées par une analyse de fonction* ».

De plus, la fixation des annuités lors de l'engagement ne se base pas sur une règle formalisée et prédéfinie. En effet, sur demande du secrétaire général, les RH définissent la classe et l'annuité en fonction des prétentions salariales du nouveau collaborateur en tenant compte du positionnement salarial d'autres collaborateurs en poste au sein de la Ville de Chêne-Bougeries.

Enfin, la Cour a constaté qu'un collaborateur a bénéficié d'une révision de ses annuités initiales 17 mois après son engagement (augmentation de cinq annuités, soit environ 16'000 F par an).

Cette manière de procéder ne permet pas d'assurer une homogénéité des pratiques de recrutement et donc de garantir une égalité de traitement ainsi qu'une adéquation entre la rémunération offerte et le travail fourni.

13. La Ville de Chêne-Bougeries a réengagé sous contrat de droit privé deux anciens collaborateurs à la retraite pour effectuer des activités similaires à leurs fonctions précédentes. Ces engagements ont été conclus à un taux horaire supérieur (augmentation entre 2011 et 2012 de respectivement 43 % et 78 %¹⁰) sans que le bien-fondé de ces propositions salariales n'ait pu être démontré. Cette manière de procéder démontre une possible inégalité de traitement ainsi qu'un mauvais usage potentiel des deniers publics.

Formalisation et validation du recrutement

14. Sur les 16 dossiers testés, portant sur des recrutements de fonctionnaires, la Cour observe les faiblesses suivantes concernant la validation du recrutement :
- 12 dossiers de recrutement ne présentent pas de préavis du responsable du service à l'attention du Conseil administratif ou une validation formalisée par le responsable de service de la note des RH quand cette dernière était en charge du recrutement en question ;
 - pour un seul dossier, la note des RH adressée au Conseil administratif présente deux candidats retenus pour un second entretien avec leur classement et une comparaison des compétences ;
 - 4 dossiers de recrutements n'ont pas fait l'objet d'une validation formelle des engagements par le Conseil administratif, ce qui n'est pas conforme à l'article 5 du statut du personnel qui précise que « *la nomination des fonctionnaires est du ressort du Conseil administratif* » ;
 - pour aucun des dossiers, la fixation du salaire (classe et annuité) n'est formalisée dans le procès-verbal de la séance du Conseil administratif ;
 - l'ensemble des contrats de fonctionnaires est signé par le secrétaire général alors que selon le statut du personnel et en absence d'une mise en place d'une délégation formelle, le Conseil administratif est l'autorité compétente pour les membres du personnel.
15. Sur la base des 8 dossiers testés relatifs à des postes contrats de droit privé, la Cour constate que l'ensemble des contrats de droit privé sont signés par le secrétaire général alors que selon le statut du personnel et en absence d'une mise en place d'une délégation formelle, le Conseil administratif est l'autorité compétente pour l'engagement de l'ensemble des membres du personnel.

Acte administratif

16. Il ressort de l'examen des 24 dossiers (postes de fonctionnaires et contrats de droit privé) que des éléments importants ne sont pas systématiquement présents : la pièce d'identité, la carte AVS, le permis de conduire, certificat de bonne vie et mœurs, état de santé, etc.

¹⁰ Calcul sur la base d'un tarif brut, tenant compte de l'impact de la prévoyance professionnelle cas échéant.



Parmi ces éléments, le certificat de bonne vie et mœurs et l'état de santé attesté par le médecin-conseil sont requis à l'article 6 du statut du personnel. Par ailleurs, 5 dossiers ne comprennent pas de charte informatique signée. Enfin, aucun dossier ne comprend un document attestant de la remise de l'ensemble des documents pertinents au collaborateur concerné (statut du personnel, documents relatifs à la caisse de pension, etc.).

Mise à jour des accès informatiques

17. La Ville de Chêne-Bougeries ne dispose pas de procédure de demande des droits d'accès informatique pour les nouveaux collaborateurs. Ceci augmente substantiellement la difficulté de s'assurer que les droits d'accès attribués, dont notamment à l'application OPALE, sont adéquats.

Évaluations post-recrutement

18. Pour les 16 dossiers testés relatifs à des postes de fonctionnaires, la Cour constate que les premières évaluations qui auraient dû être effectuées en 2012 ne l'ont pas été pour 6 d'entre eux.

19. Les contrats de droit privé ne font pas l'objet d'évaluations, et ceci même lors d'un renouvellement. La Ville de Chêne-Bougeries se prive ainsi d'un outil d'évaluation pouvant être précieux.

Nomination après la période probatoire

20. La Cour observe que les nominations du statut d'employé à fonctionnaire ne sont pas systématiquement prononcées dans les délais requis. Dans ce cadre, la Cour a constaté les principaux manquements suivants :

- pour un fonctionnaire, la nomination à l'échéance de la période probatoire a été repoussée, sans délai fixé, pour cause de maladie de longue durée du collaborateur ;
- pour un fonctionnaire, la nomination à l'échéance de la période probatoire a été repoussée d'un an ;
- pour un fonctionnaire, la nomination à l'échéance de la période probatoire a été repoussée d'un an, puis passée sous un contrat de droit privé (à noter que lors de ce changement de statut, le collaborateur a bénéficié d'une augmentation de salaire) (voir constat n°5 du chapitre 9.2.2).

Ce non-respect du délai de la période probatoire n'est pas conforme à l'article 9 du statut du personnel qui précise qu'« *au terme de la période probatoire, le Conseil administratif procède à la nomination ou résilie l'engagement en observant le délai* ». De plus, cette manière de procéder soumet la Ville de Chêne-Bougeries à un risque juridique en cas de contestation de la décision¹¹.

Système de contrôle interne (SCI) :

21. La Ville de Chêne-Bougeries ne dispose pas à l'heure actuelle d'une procédure spécifique relative au recrutement pour l'ensemble des catégories de personnel (fonctionnaires, contrats de droit privé, etc.), ce qui n'est pas conforme à l'article 3 du statut du personnel qui précise que « *le Conseil administratif édicte par voie de règlement et d'ordres de service les prescriptions nécessaires à l'application du présent statut* ».

¹¹ Voir arrêt du Tribunal administratif du 31 août 2010 (ATA/575/2010).

De plus en ce qui concerne les engagements de droit privé, l'article 2 précise qu'« *un règlement fixe les conditions générales d'engagement applicables à ce personnel* ».

22. Les listes portant sur les recrutements pour les années 2010 à 2012 transmises à la Cour n'étaient pas fiables. En effet, elles contenaient des noms de mandataires externes qui ne peuvent pas être considérés comme des membres du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries.

4.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de contrôle et financiers** tiennent :

- au manque d'identification des besoins qui peut déboucher sur une dégradation de la qualité des prestations ;
- à la démotivation éventuelle des autres collaborateurs face à ces cas d'espèce ;
- et de manière générale à l'absence d'un SCI relatif au domaine RH mis en œuvre pour l'ensemble de l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries.

Le **risque financier également** tient à la charge financière que représente un collaborateur qui fournit un travail sans adéquation avec sa classe de fonction.

Le **risque de conformité** tient :

- à l'absence de validation formelle par le Conseil administratif de plusieurs étapes du recrutement tel que prévu par le statut du personnel ;
- au non-respect des articles 19, 28 et 29 du RAC.

Les **risques opérationnels, financiers, de conformité et d'image** tiennent à l'invalidité de l'éventuelle décision de résiliation des rapports de travail en cas de prolongation de la période probatoire.

4.1.4. Recommandations

[cf. constat 4] Analyse des besoins

La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de mettre en place un véritable concept de gestion prévisionnelle tenant compte, notamment, des besoins futurs en fonction des réorganisations, des départs à la retraite et de l'identification de talents au sein de l'administration communale. À cet effet, les RH devront piloter et superviser la mise en place de ce projet au sein des services.

[cf. constat 5] Disponible budgétaire

De manière à s'assurer qu'aucune dépense relative au recrutement de personnel ne puisse être engagée sans couverture budgétaire, la Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries, dans le cadre de la mise en place du SCI relatif au processus de recrutement, d'inclure une étape de contrôle budgétaire. Ce contrôle doit vérifier que le service concerné dispose du budget nécessaire pour le recrutement envisagé. Si nécessaire, une demande de crédit budgétaire complémentaire devrait être adressée au Conseil municipal.

[cf. constats 6 et 7] Descriptions de fonction et de poste

La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de contrôler et de formaliser les étapes en ce qui concerne les descriptions de fonctions et les descriptions de poste.

En ce sens, un contrôle doit être mis en œuvre afin de s'assurer que :

- l'ensemble des fonctions précisées dans les contrats de travail dispose d'un descriptif ;
- les descriptions de poste soient développées pour les fonctions définies par le Conseil administratif.

[cf. constat 8] Publication de l'annonce

De manière à s'assurer que l'annonce de recrutement contient l'ensemble des compétences souhaitées pour le poste mis au concours, la Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries, dans le cadre de la mise en place du SCI, d'inclure une étape de validation formelle de l'annonce de recrutement par le responsable de service concerné. De plus, hormis lorsque la confidentialité l'exige, une formalisation de la publication de l'annonce devra également être mise en œuvre dans les dossiers de recrutement.

[cf. constat 9] Sélection des candidats

La Cour invite les RH à établir des grilles de sélection harmonisées afin d'analyser les candidatures reçues en fonction des exigences du poste, ce qui permettra d'avoir une documentation transparente du mode de sélection. En ce qui concerne les entretiens de sélection, les RH devront également mettre à disposition un modèle de grille d'entretien.

[cf. constat 10] Vérification des références

La Cour recommande, sur la base des références fournies par le candidat, la vérification d'au minimum deux de ces références et, si nécessaire, l'authenticité des diplômes obtenus. Afin de ne pas alourdir inutilement le travail administratif, elle invite les RH à définir les minima exigibles selon les fonctions et classes.

[cf. constat 11] Tests techniques

Dans le cadre de la vérification des compétences, la Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à définir une liste des fonctions devant être soumises à des tests spécifiques durant le processus de recrutement. Sa mise en œuvre systématique devra faire l'objet d'un suivi de la part des RH afin de s'assurer d'une homogénéité entre les services.

[cf. constat 12] Proposition salariale — annuités

La Cour recommande aux RH de revoir et de clarifier les critères d'évaluation amenant à la prise en compte des années d'expérience professionnelle. Une fois la méthodologie validée par le Conseil administratif, les RH devront vérifier la prise en compte des années d'expérience de l'ensemble des collaborateurs afin d'assurer une égalité de traitement. À cette issue, le résultat global devra être soumis au Conseil administratif pour validation.

[cf. constats 12, 14 et 15] Contrat de travail

La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de prévoir, dans le cadre de la mise en place du SCI, une étape de revue des contrats de travail afin de s'assurer que :

- la fixation de salaire respecte le statut du personnel ;
- la classe de traitement soit bien validée par le Conseil administratif.

[cf. constat 13] Proposition salariale – Contrats de droit privé

La Cour invite le Conseil administratif à établir les propositions salariales des contrats de droit privé sur base d'une grille de traitement (fourchette salariale prédéfinie). Pour ce faire, ces dernières devront également être rattachées à des fonctions définies par le Conseil administratif.

[cf. constats 14 et 15] Validation du recrutement

Dans le cadre de la mise en place du SCI, la Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à inclure :

- dans la note adressée au Conseil administratif : un descriptif des 2 ou 3 derniers candidats en lice pour le poste avec un ordre de préférence ;
- la validation formelle de cette note des RH par le responsable du service concerné par le recrutement.

[cf. constats 14, 15 et 20] Validation par le Conseil administratif

Afin de respecter le statut du personnel, la Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à présenter pour validation au Conseil administratif :

- le recrutement de tout membre du personnel (employés communaux, fonctionnaires, auxiliaires, agents spécialisés, etc.) en précisant la fonction, le taux d'activité et la classe/annuité pour le traitement ou de prévoir une délégation de compétences formelle pour une partie des membres du personnel ;
- la nomination, après la période probatoire, des employés municipaux en précisant la fonction, le taux d'activité et la classe/annuité pour le traitement.

En outre, il conviendra de respecter les dates de nominations post-probatoires afin de ne pas s'exposer à de possibles recours en cas de licenciement.

Finalement, la Cour invite le Conseil administratif à étudier l'opportunité de proposer une modification du statut du personnel concernant les nominations.

[cf. constat 16] Dossier administratif

La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de prévoir, dans le cadre de la mise en place du SCI, un contrôle de l'ensemble des documents liés à l'entrée en fonction dans le dossier de chaque collaborateur.

[cf. constat 17] Mise à jour des accès informatiques

La Cour invite le service informatique à formaliser l'ensemble des activations des droits d'accès avec les autorisations du personnel encadrant concerné.

[cf. constat 18] Évaluation des fonctionnaires

La Cour recommande aux RH de prendre des mesures afin de s'assurer du respect du calendrier lié aux évaluations. Dans le cadre de la révision du statut du personnel décidé par le Conseil administratif en date du 21 février 2013, la Cour l'invite à introduire la notion d'évaluation et d'en préciser les échéances (pour la fin de la période d'essai, pour la fin de période probatoire, puis annuelle).

[cf. constat 19] Évaluation des contrats de droit privé

La Cour recommande aux RH de mettre en place un entretien d'évaluation pour les contrats de droit privé dont la période de renouvellement s'étend au-delà de douze mois. Ce dernier devrait être joint systématiquement au préavis du service lors de l'engagement pour les cas où ces derniers seraient sélectionnés pour des postes de fonctionnaires. Ceci pourrait également être précisé dans le nouveau statut du personnel.

[cf. constats 21 et 22] Système de contrôle interne (SCI)

La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI. Concernant le processus de recrutement, ce dernier devra tenir compte de l'ensemble des catégories de personnel de la Ville de Chêne-Bougeries. Dans ce cadre, les RH devront pouvoir disposer en tout temps d'une liste du personnel recruté à jour et exhaustive.

4.1.5. Observations de l'audit

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

4.2. Fin des rapports de service

4.2.1. Contexte

Les types de résiliation des rapports de travail

Le statut du personnel prévoit que le délai de résiliation est de sept jours civils dans le cadre de la période d'essai (3 mois). Après le temps d'essai et pendant la première année d'activité, le délai de résiliation est d'un mois pour la fin d'un mois ce délai est porté à deux mois pendant la deuxième et troisième année. « *Les fonctionnaires nommés à titre définitif peuvent donner en tout temps leur démission trois mois d'avance pour la fin d'un mois*¹² ».

Dans le cadre de la retraite, « *les fonctionnaires ayant atteint l'âge de 62 ans cessent de faire partie de l'administration municipale. Le fonctionnaire ayant atteint l'âge de 57 ans révolus peut faire valoir ses droits à la retraite anticipée, pour autant qu'il ait rempli ses obligations envers la Caisse d'assurance du personnel [...]*¹³ ». La teneur de cet article fait l'objet d'un constat de la Cour au chapitre 10.2.

Selon le statut du personnel, il existe plusieurs dispositions de résiliation des rapports de service :

Résiliation des rapports de travail des fonctions permanentes :

Pour cette catégorie de personnel, le Conseil administratif peut résilier les rapports de service pour :

- motif objectivement fondé¹⁴ ;
- suppression de poste¹⁵ ;
- invalidité¹⁶.

Résiliation des rapports de travail des contrats de droit privé :

La résiliation des rapports de travail est régie selon les dispositions du Code des obligations.

Modalités opérationnelles de la résiliation du contrat de travail

Pour ce qui concerne les départs volontaires, les notifications des collaborateurs arrivent auprès du Conseil administratif ou du secrétaire général avec copie aux RH.

Dans la pratique, les résiliations des rapports de travail sont établies par les responsables de service concernés en collaboration avec le secrétaire général et parfois avec les RH. Ce dernier s'assure entre autres que le dossier du personnel du collaborateur contient l'ensemble des éléments justifiant cette résiliation (évaluations, entretiens de service, etc.). Les licenciements sont prononcés par le Conseil administratif.

En pratique, lors du dernier jour de travail d'un collaborateur, le responsable du service concerné doit s'assurer que l'ensemble du matériel lui ayant été remis lors de son engagement soit bien restitué. Les accès informatiques du collaborateur concerné sont désactivés par le service informatique.

¹² Article 75 du statut du personnel.

¹³ Article 79 du statut du personnel.

¹⁴ Article 77 du statut du personnel.

¹⁵ Article 76 du statut du personnel.

¹⁶ Article 78 du statut du personnel.

Indicateurs

Nombre de résiliations de rapport de travail par motif :

Motif de résiliation	2010	2011	2012
Licenciement	3	1	3
Démission	-	2	1
Démission avec convention	-	2	2
Fin de CDD	7	6	12
Retraite	3	3	1
Décès	-	1	-

4.2.2. Constats

Dans le cadre de ce processus, la Cour a notamment effectué des tests de détail portant sur 20 dossiers de fin de rapports de service. Les dossiers faisant l'objet d'une procédure auprès de la Chambre administrative n'ont pas été sélectionnés par la Cour.

Il en ressort les constats suivants, présentés par thématique :

Communication au Conseil administratif

1. Les résiliations des rapports de travail ne font pas systématiquement l'objet d'une communication écrite du secrétaire général auprès du Conseil administratif. Dans le cadre de son analyse, la Cour a pu identifier quatre cas (trois démissions avec signature d'une convention et un licenciement) pour lesquels les courriers y relatifs sont signés, soit par le secrétaire général, soit par un conseiller administratif, sans une décision écrite du Conseil administratif. Cette pratique ne permet pas de s'assurer que la décision de licenciement a bien été communiquée au Conseil administratif dans son ensemble et prise par ce dernier.

Restitution du matériel

2. Il n'y a pas de formalisation permettant de s'assurer de la restitution du matériel (clé, carte de légitimation, vêtements) par le collaborateur lors de son dernier jour de travail.

Droits d'accès

3. La Ville de Chêne-Bougeries ne dispose pas de procédure de suppression des droits d'accès informatique pour les collaborateurs quittant l'administration. Ceci augmente la difficulté à désactiver les droits d'accès immédiatement lors du départ du collaborateur afin d'éviter tout risque d'accès non autorisé au système d'information de la Ville de Chêne-Bougeries.
4. La revue des droits d'accès de l'application OPALE laisse apparaître les faiblesses suivantes :
 - le profil « correspondant informatique » dispose des accès notamment sur les modules comptabilité, fournisseurs, débiteurs et taxes professionnelles dans l'application OPALE, avec des possibilités de créer, modifier ou annuler ;

- il y a trois comptes génériques non attribués à un collaborateur, ce qui ne correspond pas aux bonnes pratiques en matière de sécurité informatique ;
- il y a trois accès donnés à des collaborateurs non présents au sein de l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries.

Formalisation du processus

5. La Ville de Chêne-Bougeries ne dispose pas à l'heure actuelle d'une procédure spécifique relative à la résiliation des rapports de travail pour l'ensemble des catégories de personnel (fonctionnaires, auxiliaires, agents spécialisés, etc.).
6. Les listes de résiliation des rapports de travail pour les années 2010 à 2012 transmises à la Cour n'étaient pas fiables. En effet, elles contiennent des noms de mandataires externes qui ne peuvent pas être considérés comme des membres du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries.

4.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques financier, opérationnel, de conformité, de fraude et de contrôle** tiennent à l'absence de système de contrôle interne adéquat relatif au processus de résiliation des rapports de travail. De plus, les lacunes de la revue des droits d'accès peuvent entraîner la création, la modification ou la suppression non autorisée de données sur des applications majeures.

Les **risques financier, opérationnel, et de contrôle** tiennent à l'absence de formalisation :

- de restitution du matériel confié aux collaborateurs lors de leur départ ;
- de suppression des droits d'accès.

4.2.4. Recommandations

[cf. constat 1] Communication au Conseil administratif

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries, dans le cadre de la mise en place du SCI, à mettre en place des contrôles permettant de s'assurer que l'ensemble des résiliations de rapport de service fasse systématiquement l'objet d'une communication ou d'une décision formelle du Conseil administratif.

[cf. constat 2] Restitution du matériel

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries, dans le cadre de la mise en place du SCI, à s'assurer que les contrôles prévus en matière de restitution du matériel mis à disposition soient systématiquement effectués et formalisés.

[cf. constats 3 et 4] Droits d'accès

La Cour invite le service informatique à formaliser l'ensemble des désactivations des droits d'accès.

De plus, la Cour recommande d'effectuer une revue au minimum annuelle des droits d'accès, notamment pour l'application OPALE.

[cf. constats 5 et 6] Formalisation du processus

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI. Concernant le processus de résiliation des rapports de travail, les RH devront notamment pouvoir disposer en tout temps d'une liste des départs à jour et exhaustive.

4.2.5. Observations de l'audité

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

4.3. Cas particuliers

4.3.1. Contexte

Dans la pratique économique, le terme anglais « management override » définit les cas où la direction utilise son pouvoir décisionnel afin de contourner les contrôles internes d'une organisation.

4.3.2. Constats

Recrutement avec un mandataire externe

1. La Ville de Chêne-Bougeries a mandaté un cabinet externe dans le cadre d'un recrutement sans qu'un document définissant le profil requis pour le poste n'ait été établi. De plus, aucun contrat n'a été formalisé avec le mandataire externe.

Ce recrutement a été effectué par le secrétaire général et le Conseil administratif sans disposer d'une description de fonction ou de poste (cahier des charges) formalisée. Cette manière de procéder correspond à une décision ayant permis de contourner le processus habituel et augmente la difficulté de s'assurer que le profil du candidat sélectionné concorde avec les besoins effectifs de la Ville de Chêne-Bougeries.

« Convention de dissolution des rapports de service »

2. Dans les dossiers de résiliation des rapports de travail, la Cour a identifié dans 5 dossiers (1 dossier en 2009, 2 dossiers en 2011 et 2 dossiers en 2012) la signature d'une « convention de dissolution des rapports de travail ». Ces conventions portent sur des indemnités représentant un montant, pour chacun des collaborateurs, d'un mois à plus d'un an de traitement. Ces 5 dossiers représentent une charge totale pour la Ville de Chêne-Bougeries d'environ 270'000 F.

Si l'utilisation de ce type de convention dans des cas spécifiques peut être appropriée, le statut du personnel ne la prévoit pas. De plus, deux de ces conventions n'ont pas fait l'objet d'une décision formalisée du Conseil administratif. Finalement, une des conventions signées par le secrétaire général dépasse sa limite de signataire unique (5'000 F) telle que prévue par exemple pour le paiement d'heures supplémentaires ainsi que les prêts au personnel.

4.3.3. Risques découlant des constats

Le **risque de conformité** est avéré du fait que ces conventions ne sont pas prévues par le statut du personnel.

Le **risque de contrôle** est lié d'une part aux modalités de signature qui ne permettent pas de s'assurer que la décision de convention a bien été prise par le Conseil administratif, d'autre part au fait que le Conseil municipal n'est pas informé d'une pratique non prévue par le statut du personnel ni des montants concernés par les conventions.

Le **risque financier** tient également à l'engagement d'une personne ne répondant potentiellement pas aux besoins de la Ville de Chêne-Bougeries.

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 Chêne-Bougeries par les manquements constatés.

4.3.4. Recommandation

[cf. constat 1] Recrutement sans description de fonction ou de poste

La Cour recommande au Conseil administratif de formaliser et de délimiter précisément les contours de chaque mandat octroyé. De plus, il conviendra de s'assurer de l'existence de descriptions de fonction et de poste également pour les démarches de recrutement avec des mandataires externes.

[cf. constat 2] Conventions

La Cour recommande au Conseil administratif de s'assurer que toutes les décisions prises sont strictement conformes au statut du personnel ; au besoin, de proposer au Conseil municipal des modifications de celui-ci si les règles qu'il contient se révèlent inadéquates.

Dans le cas où la possibilité de traiter de conventions serait incluse dans le nouveau statut, il conviendrait que le Conseil administratif transmette au Conseil municipal, lors de l'examen des comptes annuels, une information spécifique quant au nombre de cas et montants versés.

4.3.5. Observations de l'audit

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

5. ANALYSE – Gestion des carrières, mobilité, promotion et changement d'affectation

5.1. Contexte

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences consiste à définir et quantifier les besoins actuels et futurs en compétences-métier et en compétences humaines, regroupées autant que possible dans des filières métier. Elle couvre également l'identification des postes-clés. Ces besoins sont ensuite comparés aux ressources à disposition, tout en tenant compte des départs prévisibles, à la retraite notamment.

Cette démarche fait apparaître les écarts à combler, soit par la promotion au sein même d'un département ou par la mobilité interne, complétée par les plans de formation nécessaires, soit par des recrutements externes. Une démarche aboutie facilite entre autres l'élaboration des budgets et des plans quadriennaux.

Mobilité et promotion

Concernant les changements de fonction et la promotion des fonctionnaires, l'article 10 du statut du personnel prévoit que « *l'affectation à une autre fonction d'un fonctionnaire déjà nommé est faite à titre d'essai pour une année, le cas échéant, pour dix-huit mois. Au cours de cette période, chaque partie peut renoncer à cette nouvelle affectation. Dans ce cas, le fonctionnaire sera affecté, dans la mesure du possible, à une fonction compatible avec sa formation et son traitement sera fixé dans les limites de la catégorie correspondant à son nouvel emploi* ».

Sanctions

L'article 32 énumère exhaustivement l'ensemble des sanctions disciplinaires qui peuvent être :

- « *le blâme* ;
- *la suppression de l'augmentation de traitement pendant une durée déterminée* ;
- *la réduction du traitement à l'intérieur de la classe* ;
- *la mise en temporaire, l'intéressé perdant sa qualité de fonctionnaire nommé et étant soumis à une nouvelle période probatoire de 3 ans ou plus* ».

Indicateurs

Nombre de promotions :

Type	2010	2011	2012
Promotion	1	5	2
Changement d'affectation	-	-	1

5.2. Constats

A. Éléments issus de l'enquête de satisfaction

- De manière générale, le niveau de satisfaction des collaborateurs concernant le processus de gestion des carrières oscille en fonction des services entre « plutôt satisfaisant » (entre 66 % et 82 %) et « plutôt insatisfaisant » (entre 50 % et 65 %). On admet généralement que les possibilités de promotion sont réduites dans les administrations publiques en comparaison d'autres secteurs d'activité. Ceci peut expliquer le taux de satisfaction relativement bas concernant les possibilités de promotion.

	Paramètre de l'enquête de satisfaction	Administration	Conciergeries	Services techniques	Parcs et promenades	Prévention et sécurité	Services des routes	Total Chêne-Bougeries	Miroir	Analyse miroir VS enquête
Compétences et évolution	Utilisation des compétences	80%	82%	78%	82%	68%	83%	78%	65%	(-)
	Possibilité d'apprendre	73%	67%	75%	78%	63%	72%	72%	72%	=
	Promotion	42%	33%	37%	43%	48%	47%	42%	40%	=
	GLOBAL	65%	61%	63%	68%	60%	67%	64%		



- L'analyse détaillée de l'enquête fait ressortir les commentaires suivants¹⁷ :
 - des difficultés d'évolution (promotion, mobilité interne) au sein de la Ville de Chêne-Bougeries (services concernés : administration, conciergeries et parcs et promenades) ;
 - un manque de confiance envers les collaborateurs (services concernés : conciergeries, parcs et promenades et prévention et sécurité) ;
 - un manque de communication (service concerné : administration) ;
 - une absence de vision des besoins à moyen et long termes (service concerné : administration).
- Il ressort de l'enquête miroir que les supérieurs hiérarchiques ont une perception adéquate du niveau de satisfaction des collaborateurs sur ce processus, hormis concernant l'utilisation des compétences où les responsables de service sous-estiment la satisfaction des collaborateurs.

B. Constats issus des travaux d'audit

Dans le cadre de ce processus, la Cour a notamment effectué des tests de détail portant sur 9 dossiers de recrutement interne (promotion ou changement d'affectation). De plus, dans le cadre des tests de détail portant sur le processus de recrutement (voir chapitre 4.1), la Cour a pu identifier un dossier comportant une candidature interne.

Les constats repris ci-dessous reflètent donc uniquement les étapes spécifiques à la gestion de carrières, sans répéter les constats relatifs aux étapes de recrutement déjà indiqués au chapitre 4.1.

¹⁷ Ces commentaires sont ceux ressortant des écrits des collaborateurs dans le cadre de l'enquête.

Promotions et changement d'affectation

4. Les promotions effectuées dans le cadre des postes à pourvoir suite à un départ, ou suite à la création d'un nouveau poste, sont effectuées directement au sein des différents services sans aucune ouverture de poste formalisée (interne ou externe). Ces promotions ou changements d'affectation sont décidés par les responsables de service, puis validés par le secrétaire général et le Conseil administratif. Le seul document formalisé de ces promotions est consigné dans un courrier envoyé au collaborateur concerné, signé par le secrétaire général et conservé dans les dossiers du personnel au sein des RH. Ceci augmente la difficulté à s'assurer que le recrutement du collaborateur est conforme aux bonnes pratiques en la matière.

Promotion impliquant un changement de traitement

5. Pour 2 dossiers, la Cour a identifié une erreur quant au recalcul des annuités dans le cadre d'une promotion, et ce par rapport à la méthodologie fixée à l'article 42 du statut du personnel qui précise qu'« *en cas de promotion impliquant un changement de catégorie, le fonctionnaire a pour nouveau traitement son traitement antérieur augmenté de l'annuité de la nouvelle catégorie* ».
 - un collaborateur a vu son nouveau traitement positionné en annuité 7 au lieu de 8, ce qui représente environ 5'000 F par an en moins par rapport au nouveau traitement qui aurait dû lui être octroyé. Cette erreur de calcul est due à l'utilisation de la méthodologie appliquée au sein de l'État de Genève qui prend en compte dans l'augmentation du changement de classe l'annuité du traitement antérieur¹⁸ ;
 - en janvier 2012, suite à une promotion, un collaborateur a vu son nouveau traitement positionné en annuité 11 au lieu de 8, ce qui représente environ 8'300 F complémentaires par an. Ce nouveau traitement a été décidé par le Conseil administratif.

Entrée en vigueur du changement de traitement

6. Pour 2 dossiers, la Cour a constaté que la modification de salaire n'a été effective que respectivement 6 mois et 14 mois après la date effective de changement de fonction.

Formalisation du processus

7. La Ville de Chêne-Bougeries ne dispose pas à l'heure actuelle d'un modus operandi formalisé relatif à la gestion des carrières (mobilité, promotion, changement d'affectation, etc.). Cela ne permet pas actuellement un accès aisé à l'information pour les collaborateurs qui souhaiteraient engager une démarche de mobilité interne, ni une pratique uniforme au sein de l'administration.

De plus, les indicateurs liés à la gestion des carrières, tels que le nombre de promotions, de changements d'affectation, de sanctions, etc. ne font pas l'objet d'un recensement et privent ainsi les RH d'une information d'aide à la décision.

¹⁸ Fiche MIOPE : 02.02.01 *Fixation du traitement en cas de promotion + formules à utiliser.*

5.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnel et d'image** tiennent au faible taux de satisfaction des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries en matière d'évolution professionnelle et de gestion des compétences.

Les **risques opérationnel et de contrôle** tiennent à l'absence d'un SCI relatif au domaine RH mis en œuvre pour l'ensemble de l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries.

Les **risques financier et de conformité avérés** tiennent aux différences identifiées quant au positionnement des collaborateurs sur la grille de traitement lors d'un changement de catégorie.

5.4. Recommandations

[cf. constats 4, 5, 6 et 7] Validation par le Conseil administratif

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI. Concernant le processus de gestion des carrières, ce dernier devra tenir compte de l'ensemble des possibilités offertes par la Ville de Chêne-Bougeries. Dans ce cadre, les RH devront pouvoir disposer en tout temps d'indicateurs de gestion des carrières (voir également la recommandation relative au cockpit des RH au chapitre 8).

Ce processus devra tenir compte des contrôles qui devront être mis en œuvre afin de limiter le risque d'erreur notamment lors du positionnement des annuités en cas de changements de fonction, mais également vis-à-vis de la date d'entrée en vigueur du changement de traitement.

5.5. Observations de l'audit

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

6. ANALYSE – Développement des compétences

6.1. Contexte

En général, tout employeur prend en compte l'évolution permanente des techniques et spécificités liées à ses emplois afin d'assurer l'adaptation de ses collaborateurs. Dans ce cadre, la formation apparaît donc comme une condition essentielle au maintien et au développement des compétences des collaborateurs.

Pour ce faire, le statut du personnel prévoit à son article 11 que « *le Conseil administratif prend et encourage toute mesure propre à assurer le perfectionnement de la formation professionnelle des fonctionnaires* ».

Bien que n'ayant pas développé de règlement ad hoc, la Ville de Chêne-Bougeries distingue dans la pratique deux catégories de formations :

- la formation continue comprend le maintien et l'approfondissement des connaissances liées à l'accomplissement des tâches incombant au titulaire d'une fonction ;
- la formation de longue durée correspond à toute formation de base ou complémentaire aboutissant à l'obtention d'un diplôme.

Les demandes peuvent être formulées suite à l'entretien individuel ou en cours d'année et peuvent émaner :

- du collaborateur concerné ;
- du responsable hiérarchique ;
- des RH ;
- du secrétaire général.

Ces demandes sont adressées aux RH et nécessitent le préavis du supérieur hiérarchique. Les RH examinent si ces demandes entrent dans le cadre du budget alloué et dans l'affirmative les transmettent au secrétaire général pour validation.

Formation continue

L'ensemble des frais relatifs à la formation continue, à savoir l'écolage, les frais de déplacement et les frais de repas sont intégralement pris en charge par la Ville de Chêne-Bougeries.

Formation de longue durée

Les frais liés aux formations de longue durée sont pris en charge en ce qui concerne les frais d'écolage et d'examen. Cependant, les frais de déplacement et les frais de repas restent à la charge du collaborateur.

Le bénéficiaire doit s'engager à rester au sein de la Ville de Chêne-Bougeries pour une durée de trois ans. Cet engagement est formalisé dans une convention.

Indicateurs

Charges de formation professionnelle :

No compte	Libellé fonction	Frais de formation (en milliers de F)		
		Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012 *
02.0000.309.30	Conseil administratif	-	-	3
05.0000.309.00	Administration générale	4	2	1
05.0100.309.30	Informatique - administration	11	8	6
09.0000.309.30	Divers charges et revenus	3	17	13
11.0000.309.30	Sécurité municipale	-	4	7
	Total	18	30	31

* compte non audité

6.2. Constats

A. Éléments issus de l'enquête de satisfaction

- De manière générale, le processus de développement des compétences des collaborateurs est jugé comme étant très satisfaisant par les collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries avec un taux de satisfaction globale de 83 % :

Paramètre de l'enquête de satisfaction		Administration	Conciergeries	Services techniques	Parcs et promenades	Prévention et sécurité	Services des routes	Total Chêne-Bougeries	Miroir	Analyse miroir VS enquête
Développement des compétences	Satisfaction formation	88%	100%	67%	82%	88%	97%	88%	-	
	Formation utile	88%	100%	33%	82%	78%	100%	85%	-	
	Offre de formation	77%	87%	63%	73%	82%	75%	77%	72%	(-)
	GLOBAL	84%	96%	54%	79%	83%	91%	83%		

 Excellence 100%	 Très satisfait de 83% à 99%	 Plutôt satisfait de 66% à 82%	 Plutôt insatisfait de 50% à 65%	 Très insatisfait de 33% à 49%	 Déçu de 16% à 32%
---	---	---	---	---	---

- Bien que le taux de satisfaction globale du processus de développement des compétences soit de 83 %, l'analyse détaillée montre que certains services ont un taux de satisfaction inférieur à 83 % suivant le paramètre. L'analyse détaillée de l'enquête fait ressortir les commentaires suivants¹⁹ :
 - absence de proposition de formation de la part de la hiérarchie (services concernés : administration, service technique, prévention et sécurité et service des routes) ;
 - demande de formation non acceptée (service concerné : service des routes) ;
 - offres de formations peu intéressantes par rapport au métier (services concernés : administration, parcs et promenades, prévention et sécurité et service des routes).
- Il ressort de l'enquête miroir que les responsables de service sous-estiment la qualité des prestations qu'ils fournissent en matière d'offre de formation.

¹⁹ Ces commentaires sont ceux ressortant des écrits des collaborateurs dans le cadre de l'enquête.

B. Constats issus des travaux d'audit

Identification des besoins en formation

4. Les arbitrages des demandes de formation ne font l'objet d'une formalisation ni par les responsables de service ni par les RH. Cela rend donc difficile le suivi des demandes de formations non satisfaites pour les années ultérieures, notamment dans le cadre de l'appréciation des compétences prévue par l'entretien périodique d'évaluation.

Communication de l'offre de formation

5. Les RH ne communiquent pas de manière satisfaisante sur les possibilités de formation offertes aux collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries (par exemple : accès possible au catalogue de formation de l'Hospice général, Hôpital universitaire de Genève, etc.). Ceci est également relevé dans l'enquête de satisfaction.

Suivi des formations

6. Les RH n'effectuent pas de suivi de l'ensemble des formations octroyées aux collaborateurs de l'administration de Chêne-Bougeries (par exemple : absence de liste globale des formations suivies, absence de contrôle réalisé sur les formations de chaque collaborateur, pas de statistique disponible, etc.).

6.3. Risques découlant des constats

Les **risque opérationnel 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 Chêne-Bougeries.

Le **risque de contrôle** tient en l'absence d'indicateurs qui reflètent la nature de l'offre et de l'intérêt porté à la formation.

6.4. Recommandations

[cf. constats 4 et 5] Établissement d'un règlement ad hoc

La Cour invite le Conseil administratif à établir un règlement ou une directive interne concernant le développement des compétences. Ce document devra notamment permettre de distinguer la formation continue des formations de longue durée et préciser les modalités d'octroi et de prise en charge de ces deux types de formation.

[cf. constats 4, 5 et 6] Formalisation du processus

La Cour incite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI. Dans ce cadre, les RH devront s'assurer que les possibilités de formation sont communiquées de manière adéquate par les chefs de service à l'ensemble du personnel. En outre, les RH devront effectuer un suivi global des formations.

6.5. Observations de l'audité

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

7. ANALYSE – Positionnement et évaluation des fonctions

7.1. Contexte

Selon l'article 38 du statut du personnel « *le Conseil administratif classe chaque fonction dans l'une des catégories de l'échelle [...] de traitement, en tenant compte des connaissances et aptitudes requises, de l'étendue des attributions et de la responsabilité, déterminées par une analyse de fonction* ».

La Ville de Chêne-Bougeries a mis en place des descriptions de fonction en collaboration avec un mandataire externe. Ce travail, qui a duré environ deux ans, a été finalisé au mois d'avril 2010 et a permis de définir 32 fonctions.

Demande d'une nouvelle évaluation de fonction

La demande d'évaluation de fonction peut venir :

- du collaborateur ;
- du responsable de service ;
- des RH.

Procédure

Les RH réceptionnent l'ensemble des demandes de réévaluation de fonctions et procèdent à l'analyse du dossier, avec l'aide du responsable de service pour les aspects techniques. Cette analyse est ensuite revue par le mandataire externe ayant participé à la mise en place des descriptions de fonction.

Les RH procèdent à l'analyse du dossier et effectuent un entretien d'évaluation en présence du titulaire de la fonction, du responsable hiérarchique direct et du chef de service. Cet entretien fait l'objet un procès-verbal signé par toutes les parties.

Sur la base de l'analyse effectuée par les RH et le mandataire externe, le secrétaire général et le conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration rendent une décision.

Indicateurs

Évaluation/réévaluation de fonction :

Type	2010	2011	2012
Evaluation	-	-	11
Réévaluation	-	-	5

7.2. Constats

A. Constats issus des travaux d'audit

Dans le cadre de ce processus, la Cour a notamment effectué des tests de détail portant sur 9 dossiers d'évaluation de fonction ayant eu un impact sur la classe de fonction.

Classification des fonctions

1. La Cour constate que le Conseil administratif n'a pas rattaché l'ensemble des fonctions à des classes de traitement, ce qui est contraire à l'article 38 du statut du personnel. Les changements de classe d'une fonction sont effectués au cas par cas par les RH et sur demande du secrétaire général, sans respecter une méthodologie prédéfinie. Ces « classifications » sont validées par le secrétaire général.

Un projet de classification des fonctions est en cours et devrait être finalisé en parallèle à la révision du statut du personnel.

2. La Cour a identifié 8 fonctions décrites dans la liste des fonctions qui ne sont pas reprises dans l'application OPALE (secrétaire accueil, secrétaire conseil administratif, secrétaire conseil municipal, secrétaire service technique, secrétaire affaires sociales, concierge bâtiment administratif, concierge salle communale et concierge des écoles).
3. La Cour a constaté des inégalités de traitement dans le rattachement à l'échelle salariale pour une même fonction. Les écarts peuvent aller d'une à cinq classes d'écart pour 9 fonctions (secrétaire, agent de police municipal, aide-comptable, cantonnier, officier d'état civil, patrouilleuse, concierge des écoles, concierge bâtiment administratif et concierge salle communale).

Procédure

4. Mise à part la formalisation de la décision par les RH et le secrétaire général, les dossiers d'évaluation ne contiennent aucun élément permettant de comprendre les critères pris en compte. De plus, il existe une exception à la procédure décrite en ce qui concerne le service de prévention et sécurité, pour lequel l'ensemble des évaluations de fonctions est directement effectué par le responsable de service et le secrétaire général sans implication des RH.
5. Le statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries ne prévoit pas de modalités de recours interne contre la décision d'évaluation de fonction.

Positionnement sur la grille de traitement

6. La Cour a constaté que le statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries ne prévoit pas spécifiquement de modalité de calcul des annuités pour l'établissement du nouveau traitement dans les cas de réévaluation de fonction. Dès lors, la Ville de Chêne-Bougeries applique l'article 42 du statut du personnel, relatif aux promotions, par analogie. Toutefois, pour 3 dossiers, la Cour a identifié les écarts suivants :
 - pour un collaborateur, le positionnement a été fixé en annuité 9 au lieu de 10. Ceci ayant un impact d'environ 2'500 F par an en moins pour le collaborateur concerné ;

- pour un collaborateur, le positionnement a été fixé en annuité 3 au lieu de 4. Ceci ayant un impact d'environ 2'700 F par an en moins pour le collaborateur concerné ;
- pour un collaborateur, le positionnement a été fixé en annuité 6 au lieu de 7. Ceci ayant un impact d'environ 4'400 F par an en moins pour le collaborateur concerné.

Ces écarts sont notamment dus à la prise en compte de la méthodologie appliquée au sein de l'État de Genève²⁰ en lieu et place de l'application par analogie de l'article 42 du statut du personnel.

7.3. Risques découlant des constats

Les **risques de conformité** et **de contrôle** avérés tiennent au non-respect du statut du personnel ainsi qu'aux écarts constatés.

Le **risque opérationnel** tient à l'absence d'un recensement fiable de l'ensemble des fonctions disponibles au sein de l'administration de Chêne-Bougeries.

Le **risque d'image** avéré tient 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.

7.4. Recommandations

[cf. constats 1, 2 et 3] Classification des fonctions

La Cour recommande à l'administration de Chêne-Bougeries d'effectuer une revue de l'ensemble des fonctions existantes afin qu'elles soient toutes rattachées à une classe. Cette liste de positionnement des fonctions devra être validée par le Conseil administratif.

[cf. constats 4, 5 et 6] Établissement d'un règlement ad hoc

Dans l'attente d'un nouveau statut du personnel, la Cour invite le Conseil administratif à édicter par voie de règlement les modalités spécifiques liées à l'évaluation et à la réévaluation de fonction. Ce règlement pourrait notamment inclure des modalités de calcul univoques, la mise en place d'une commission paritaire ainsi que des voies de recours.

[cf. constats 4 et 6] Formalisation du processus

La Cour invite l'administration de Chêne-Bougeries à formaliser et mettre en place un SCI relatif au processus d'évaluation des fonctions. Ce dernier devra inclure notamment la mise en œuvre formelle des éléments suivants :

- du formulaire de demande d'évaluation ;
- de l'analyse formalisée de la part des RH ;
- du procès-verbal de l'entretien d'évaluation.

Ce processus devra tenir compte des contrôles à mettre en œuvre, notamment afin de limiter le risque d'erreur lors du positionnement des annuités en cas de réévaluations de fonction.

²⁰ Fiche MIOPE : 02.02.01 *Fixation du traitement en cas de promotion + formules à utiliser.*



7.5. Observations de l'audité

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

8. ANALYSE – Santé et sécurité au travail

8.1. Contexte

Les communes, mis à part quelques exceptions, sont exclues du champ général d'application de la loi fédérale sur le travail²¹. 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).

L'obligation de l'employeur d'assurer la protection de la santé des travailleurs est la matière de l'article 6 LTr. L'ordonnance fédérale 3 relative à la loi sur le travail (OLT 3)²² précise cette exigence en énonçant à l'article 2 le principe suivant :

- « 1 l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé et de garantir la santé physique et psychique des travailleurs. Il doit en particulier faire en sorte que :
- en matière d'ergonomie et d'hygiène, les conditions de travail soient bonnes ;
 - la santé ne subisse pas d'atteintes dues à des influences physiques, chimiques ou biologiques ;
 - des efforts excessifs ou trop répétitifs soient évités ;
 - le travail soit organisé d'une façon appropriée.

2 Les mesures d'hygiène que les autorités exigent de l'employeur doivent être proportionnelles au regard des répercussions qu'elles ont sur la conception du bâtiment et sur l'organisation de l'entreprise ».

Dans son message relatif à la LAA²³, le Conseil fédéral a défini la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) comme la centrale d'information et de coordination pour la sécurité au travail et pour la protection de la santé au lieu de travail. Elle coordonne les mesures de prévention, les tâches des organes d'exécution et l'application uniforme des prescriptions. Les décisions de la CFST ont caractère obligatoire.

La directive CFST n°6508 (directive MSST)²⁴ a principalement pour objet la mise en œuvre à côté des mesures de protection de la santé prévues par la LTr et son ordonnance d'application des mesures de prévention des accidents et maladies professionnels conformément aux articles 81 et ss LAA et des articles 11a et ss OPA²⁵. Le champ d'application de ces dispositions s'étend à toutes les entreprises qui emploient des travailleurs en Suisse, ce qui inclut les communes.

Dans le cadre de l'Association suisse pour la sécurité au travail et la protection de la santé dans les services publics²⁶, une solution par branche professionnelle (« *Concept général santé et sécurité au travail dans les administrations cantonales et fédérales* ») a été élaborée. Elle a été adoptée par le Conseil d'État de Genève en 2001, mais par contre elle ne s'applique pas aux autorités communales genevoises.

²¹ Loi fédérale sur le travail (LTr, RS 822.11).

²² Ordonnance fédérale 3 relative à la loi sur le travail (OLT 3, RS 822.113).

²³ Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20).

²⁴ Directive de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) n° 6508 : « Directive relative à l'appel à des médecins du travail et autres spécialistes de la sécurité au travail (directive MSST) ».

²⁵ Ordonnance sur la prévention des accidents (OPA, RS 832.30).

²⁶ www.arbeitssicherheitschweiz.ch

Toutefois, si celles-ci ne choisissent pas d'adhérer à une solution par branche professionnelle²⁷, elles restent tout de même tenues de mettre en œuvre individuellement l'obligation de faire appel aux spécialistes de la sécurité au travail (voir l'article 5 de la directive MSST). Sont réputés spécialistes de la sécurité au travail les médecins du travail, les hygiénistes du travail, les spécialistes de la sécurité et les ingénieurs de la sécurité satisfaisant aux exigences de l'Ordonnance sur les qualifications des spécialistes de la sécurité au travail. Il est nécessaire de faire appel à des spécialistes lorsque l'entreprise ne dispose pas des connaissances nécessaires en matière d'identification et de détermination systémique des dangers, d'appréciation des risques s'y rapportant, de définition de mesures de protection appropriées ou d'élaboration d'un système de sécurité.

En outre, l'article 66 LAA définit les entreprises et administrations qui sont assurées à titre obligatoire auprès de la SUVA²⁸ : pour les administrations publiques, communales notamment, tel est le cas pour les services exécutant des travaux à risque figurant dans l'énumération de cette même disposition légale (par exemple : entreprises d'enlèvement des ordures ou entreprises qui travaillent avec des machines le métal, le bois, le liège, les matières synthétiques, la pierre ou le verre).

Finalement, le statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries prévoit des dispositions relatives à la protection de la personnalité à son article 82 :

« Il est veillé à la protection de la personnalité des fonctionnaires et des employés, notamment en matière de harcèlement psychologique et de harcèlement sexuel par des mesures de prévention et d'information. Les litiges concernant la protection de la personnalité, en particulier le harcèlement psychologique et le harcèlement sexuel, peuvent faire l'objet d'une plainte auprès du secrétaire général s'ils n'ont pas été réglés au sein du service. Si la plainte concerne le secrétaire général, elle est transmise au Conseil administratif. La procédure d'enquête fait l'objet d'une réglementation particulière.

Le secrétaire général ou le Conseil administratif rend une décision définitive dans les litiges qui ne sont pas relatifs au harcèlement sexuel, sous réserve des voies de recours au Tribunal administratif contre les sanctions prévues à l'article 32 ou contre les décisions de licenciement ».

²⁷ À relever qu'afin que les communes genevoises puissent également bénéficier des guides et documents permettant l'application de cette solution, l'ACG avait adhéré à cette association suisse pour la sécurité au travail et la protection de la santé dans les services publics. Toutefois, par circulaire du 2 février 2005, elle a informé les communes que par souci d'équité vis-à-vis des communes des autres cantons, il convenait dorénavant que chaque commune adhère individuellement à cette association afin de pouvoir bénéficier de ses prestations.

²⁸ SUVA : Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents.

8.2. Constats

A. Éléments issus de l'enquête de satisfaction

- De manière générale, le processus de santé et sécurité au travail est jugé comme étant « très satisfaisant » par les collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries avec un taux de satisfaction globale de 83 % :

Paramètre de l'enquête de satisfaction	Administration	Conciergeries	Services techniques	Parcs et promenades	Prévention et sécurité	Services des routes	Total Chêne-Bougeries	Miroir	Analyse miroir VS enquête
Sécurité au travail	85%	90%	72%	90%	73%	88%	83%	83%	=



- Bien que le taux de satisfaction globale du processus de santé et sécurité soit de 83 %, l'analyse détaillée montre que certains services ont un taux de satisfaction inférieur. L'analyse détaillée de l'enquête fait essentiellement ressortir comme commentaires²⁹ un besoin de cours ou d'une remise à niveau dans des domaines tels que les produits dangereux, les techniques de sécurité, les cours de posture, etc. (service concerné : services techniques).
- Il ressort de l'enquête miroir que les supérieurs hiérarchiques ont une parfaite perception de la qualité des prestations qu'ils fournissent dans le cadre du processus de santé et sécurité au travail.

B. Constats issus des travaux d'audit

Formations

- Aucun collaborateur de la Ville de Chêne-Bougeries impliqué dans la santé et la sécurité au travail (par exemple, les chefs de service ou les RH) n'a suivi de formation spécifique y afférente.

De plus, la Ville de Chêne-Bougeries n'a pas établi de « catalogue » des formations et informations (générales ou spécifiques) devant être dispensées et suivies par tout ou partie des collaborateurs, ni mis en place de contrôle des formations suivies ou à suivre (par exemple, celles obligatoires de par le métier exercé par un collaborateur).

En ce qui concerne les informations de base relatives aux aspects de santé et sécurité au travail, tel par exemple le « flyer » de la Ville de Chêne-Bougeries sur la médiation ou la brochure générale MSST établie par la Ville de Chêne-Bougeries en 2006 avec la SUVA, elles ne sont pas systématiquement communiquées ou remises aux collaborateurs, par exemple lors de toute entrée en fonction.

Obligations, risques/dangers et mesures

- La Ville de Chêne-Bougeries n'a pas établi de « catalogue » de ses obligations générales ou spécifiques (par exemple, celles liées à chaque fonction ou métier exercé au sein des services), ni des risques/dangers y afférents. Dès lors, les mesures préventives et de contrôle n'ont pas non plus été définies.

²⁹ Ces commentaires sont ceux ressortant des écrits des collaborateurs dans le cadre de l'enquête.



Actions préventives et de contrôle

6. La Ville de Chêne-Bougeries a effectué très peu d'actions ponctuelles de contrôle, et uniquement dans certains domaines, en fonction de la survenance d'événements (par exemple : mesures en cas de pandémie de grippe, conseils de base en ergonomie, instructions sommaires par rapport aux risques d'incendie). Toutefois, les autres domaines ressortant notamment de l'OLT 3 n'ont pas encore fait l'objet d'une action particulière ou d'un contrôle par la Ville de Chêne-Bougeries.

Taux d'absentéisme

7. En ce qui concerne le taux d'absentéisme, ce dernier a été calculé par la Ville de Chêne-Bougeries uniquement en 2011, suite à l'intégration de tous les collaborateurs dans l'application de gestion des horaires (voir le détail relatif à cette application au chapitre 9). Depuis, la Ville de Chêne-Bougeries n'a pas mis en place de calcul récurrent, ni de suivi particulier, formel et régulier de ce taux. Dès lors, il n'y a pas de gestion ni de suivi des absences qui permettent de détecter et de gérer d'éventuels problèmes.

Statistiques, gestion des absences et mesures préventives

8. La Ville de Chêne-Bougeries ne dispose que de statistiques qui répartissent les absences entre maladie et accident. Elle n'a pas établi de statistiques plus précises, telles par exemple une classification entre causes professionnelles ou non professionnelles. De même, et hormis une analyse effectuée par un courtier en assurances en 2010³⁰, elle n'a pas effectué une analyse formalisée des événements (durée, fréquence, évolution dans le temps, etc.) afin d'en déterminer les causes éventuelles et ainsi avoir les moyens de prendre des mesures préventives y afférentes.

Autres indicateurs

9. La Ville de Chêne-Bougeries n'a pas mis en place de suivi particulier, formel et régulier d'autres indicateurs (par exemple : taux de rotation du personnel, soldes d'heures supplémentaires, vacances non prises, etc.), qui permettrait notamment de détecter d'éventuels problèmes et/ou causes récurrents.

Gestion des procédures particulières

10. Aucune liste n'est établie et mise à jour sur une base régulière par la Ville de Chêne-Bougeries concernant les dossiers ayant abouti (ou non) à la mise en place d'une procédure particulière (par exemple : harcèlement, médiation et gestion de conflits, problèmes de santé d'un collaborateur, etc.). Ceci augmente la difficulté de connaître en tout temps l'état des procédures en cours. Les analyses de la Cour ont permis de faire ressortir les cas suivants :
 - en 2012, une situation de harcèlement, avec un courrier de réponse signé par le conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration ;
 - en 2010-2011, une situation de harcèlement sexuel discutée avec le secrétaire général ;

³⁰ Analyse par un courtier en assurances des absences des collaborateurs entre janvier et août 2010, afin de déterminer l'intérêt pour la Ville de Chêne-Bougeries de procéder à une modification des conditions de couverture (nombre de jours, délais, taux, etc.).

- en 2010, une situation de harcèlement portée à la connaissance du secrétaire général.

En outre, dans la mesure où les dossiers du personnel ne sont pas complets, car ne comprenant que les documents portés à la connaissance des RH (voir le constat n° 7 au chapitre n° 10.2.2), la Cour n'a pas pu obtenir la garantie que l'ensemble des procédures particulières a été identifié. Ainsi, compte tenu de ces lacunes (ni liste, ni classeur spécifique récapitulatif, détaillant et suivant l'ensemble des procédures particulières existantes, et arguments pris en compte pour leur traitement), il n'est pas possible de conclure que les dossiers de procédures particulières sont gérés et suivis de manière adéquate et homogène, et qu'il n'existe pas de cas d'inégalité de traitement en la matière.

Formalisation du processus

11. Pendant la période de l'audit, la Ville de Chêne-Bougeries a adopté deux nouveaux règlements internes relatifs à la protection de la personnalité des collaborateurs et à la médiation. Pour les autres aspects de la santé et sécurité au travail, mis à part une brochure générale MSST établie en 2006 par la SUVA, la Ville de Chêne-Bougeries n'a pas établi une directive ou une procédure, précisant notamment les étapes à suivre par l'administration en cas de stress ou de burn-out, les mesures en matière de prévention de l'alcoolisme ou l'éventuel aménagement des horaires pour le personnel extérieur en cas de mauvaises conditions météorologiques.

En pratique, chaque chef de service est responsable de la gestion au quotidien des aspects santé et sécurité au travail. Ce point a d'ailleurs été inscrit dans les descriptions de fonction. Par contre, la Ville de Chêne-Bougeries n'a pas spécifiquement désigné de personne responsable de l'ensemble des aspects santé et sécurité au travail, ni établi de description de poste (cahier des charges) relative à cette responsabilité de « chargé de la sécurité MSST ».

Ainsi, la Cour relève un état de fait qui n'est pas conforme aux dispositions légales en matière de santé et sécurité au travail (notamment aux articles 6 LTr, 81 et ss LAA et articles 11a et ss OPA).

12. Suite à une plainte déposée auprès de l'Office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT), ce dernier a conclu en février 2012 que la Ville de Chêne-Bougeries n'avait pas pris toutes les mesures nécessaires pour protéger la santé et l'intégrité personnelle de ses collaborateurs, comme l'exige la loi fédérale sur le travail (LTr). Il a demandé à la Ville de Chêne-Bougeries de prendre des mesures afin de parfaire sa procédure de gestion des conflits, de promouvoir un traitement allégé de conflits interpersonnels, de clarifier les démarches internes et de garantir un traitement équitable des plaintes.

Selon les informations transmises à la Cour et compte tenu du nouveau règlement adopté par le Conseil administratif, l'OCIRT a considéré en juillet 2013 que les mesures avaient été prises. Celles-ci portent notamment sur la gestion des plaintes d'harcèlement et des possibilités de recours y relatives.

8.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et de contrôle** tiennent à l'absence de mise en place d'un processus et d'un système de contrôle interne adéquat relatifs au domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Le **risque opérationnel** tient aussi à la démotivation éventuelle des autres collaborateurs face à des cas de procédures particulières et d'inégalités de traitement non résolus, ainsi qu'à un manque de formation relative au domaine de la santé et de la sécurité au travail.

Le **risque de conformité** tient aux non-respects de l'article 82 du statut du personnel, des articles 6 LTr, 81 et ss LAA, 11a et ss OPA et de l'OLT 3.

Le **risque financier** potentiel tient à l'absence d'analyse des risques et de mise en place de mesures préventives qui auraient pour conséquence une baisse des accidents et coûts y afférents.

8.4. Recommandations

[cf. constats 4 à 6, 10 et 12] Formalisation du processus

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de santé et sécurité. Ce dernier devra notamment tenir compte de la désignation d'un « chargé de sécurité MSST » et de l'établissement de la description de poste (cahier des charges), d'un suivi des besoins identifiés en termes de formation des collaborateurs, de l'établissement d'un catalogue des obligations, des risques, des mesures identifiés par la Ville de Chêne-Bougeries et des actions préventives prises pour chaque domaine. Dans ce cadre, l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries devra également être en mesure de fournir une liste des procédures spécifiques, avec leur statut (dossier sans entrée en matière, en cours de résolution ou clôturé), et les informations y afférentes devront être présentes dans le dossier du personnel de chaque collaborateur.

Pour ce faire, la Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à s'inspirer des documents existants, que ce soient ceux de la SUVA, de l'Association suisse pour la sécurité au travail et la protection de la santé dans les services publics ou encore du Bureau suisse de prévention des accidents (BPA). Ce dernier a par exemple établi un document de synthèse « *Élaborez un système de sécurité dans votre commune* » qui se compose de 10 éléments³¹.

[cf. constats 7 à 9] Statistiques, gestion des absences et autres indicateurs

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de santé et sécurité, et plus spécifiquement concernant la gestion des absences et statistiques y afférentes, par exemple avec la mise en place d'un « cockpit des absences » (analyse, suivi et reporting). Il conviendrait aussi d'ajouter dans ce cockpit d'autres indicateurs, tels que ceux relatifs à la formation, à la mobilité interne, au taux de rotation des effectifs, etc.

8.5. Observations de l'audit

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

³¹ <http://www.bpa.ch/French/gemeinden/Documents/autorites/Système%20de%20sécurité.pdf>

9. ANALYSE — Gestion de la paie

9.1. SCI et gestion opérationnelle de la paie

9.1.1. Contexte

Le module salaires de l'application OPALE est utilisé pour la gestion de la paie à la Ville de Chêne-Bougeries. Les paramètres annuels (collaborateurs, classes, annuités, taux d'activité, taux de cotisation, etc.) sont transférés ou saisis chaque début d'année.

En ce qui concerne les éléments variables (changements de taux d'activité en cours d'année, entrée ou sortie de collaborateur, remboursements de frais, etc.), chaque pièce justificative est ajoutée dans le dossier des salaires variables des RH dans l'onglet du mois concerné afin que l'opération soit effectuée dans le courant du mois où ce changement doit apparaître.

Le paiement des salaires est effectué chaque mois au moyen d'un fichier DTA³², généré par les RH, après saisie des données variables dans le module salaires de l'application OPALE. Le contrôle des salaires (par les RH) est fait chaque mois sur la base d'un fichier mensuel détaillé ressortant du module salaires de l'application OPALE (dont la dernière colonne, soit le salaire net, sera ensuite reprise dans le fichier DTA), ainsi que sur la base des impressions des fiches mensuelles de salaires des collaborateurs (qui détaillent le salaire brut, les déductions, les variables, les mutations de taux, etc.). Le fichier DTA est alors transmis au secrétaire général pour validation.

Après contrôle et validation du fichier DTA, la double signature électronique du secrétaire général et du conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration est nécessaire pour libérer le paiement des salaires et effectuer la comptabilisation des données mensuelles de la paie dans le module de comptabilité de l'application OPALE (grand-livre).

9.1.2. Constats

A. Constats issus des travaux d'audit

1. La Ville de Chêne-Bougeries n'a pas formalisé de processus, ou de procédure opérationnelle, concernant le traitement des salaires, des indemnités et des débours. Ceci augmente la difficulté d'assurer les opérations liées aux éléments de rémunération de manière uniforme et exempte d'erreur.
2. Les paramètres annuels des salaires (classes, annuités, taux d'activité, taux de charges sociales, etc.) sont saisis dans le module des salaires de l'application OPALE. En cas de modification, ils font l'objet sur une base annuelle d'un contrôle de cohérence globale uniquement par la personne ayant effectué la saisie (absence d'un contrôle des quatre yeux). Par ailleurs, ce contrôle n'est pas formalisé. Cette manière de procéder pourrait avoir pour conséquence un calcul erroné des salaires versés.

³² Le DTA, qui est établi directement à partir de l'application OPALE, est un format de fichier pour la transmission électronique d'ordres de paiement aux établissements bancaires.

Il n'y a pas de contrôle de cohérence formalisé par un second collaborateur, par exemple une fois par année, afin de s'assurer que les données sont exactes, et que les modifications des paramètres qui auraient dû être saisies dans l'application OPALE l'ont été.

3. Dans le cadre du traitement des salaires mensuels, un contrôle détaillé est opéré par le collaborateur en charge des salaires, sur ses propres saisies (absence d'un contrôle des quatre yeux).

Dans un deuxième temps, le secrétaire général vérifie et signe de manière électronique le fichier DTA, où seuls les montants nets à verser sont indiqués. Il n'existe pas de formalisation d'un autre contrôle qu'il effectuerait.

Les contrôles mensuels ne sont cependant pas adéquats. En effet, ils ne permettent pas de réconcilier formellement les données du fichier mensuel détaillé ressortant du module salaires de l'application OPALE (base au paiement via le fichier DTA) avec le dossier du personnel (par exemple, sur la base d'un échantillon aléatoire). Ceci augmente la difficulté de s'assurer de l'exactitude des données, notamment du traitement versé au collaborateur (par exemple lors d'un changement de taux d'activité).

Finalement, en fin de mois, le mandataire comptable récupère le total des montants mensuels afin de les imputer dans la comptabilité. Il n'existe pas de contrôle formalisé de cette étape du processus. La Cour a par exemple identifié des montants d'indemnités mal imputés dans les rubriques (voir le constat n° 3 au chapitre n° 9.2.2).

9.1.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, de fraude et de contrôle** tiennent à l'absence de mise en place d'un processus et d'un système de contrôle interne adéquats relatifs au domaine de la gestion de la paie.

Les **risques financiers et de contrôle** tiennent à l'absence de formalisation ou de revue des paramètres annuels et mensuels des salaires qui peuvent avoir pour conséquence de ne pas détecter des erreurs de calcul, de paiement ou d'imputation comptable des éléments salariaux.

9.1.4. Recommandations

[cf. constats 1 à 3] SCI relatif au processus de gestion de la paie

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie. Cette dernière devra notamment établir une procédure opérationnelle concernant le traitement des salaires, indemnités et débours, ainsi que mettre en place des contrôles formalisés des paramètres annuels et mensuels.

9.1.5. Observations de l'audit

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

9.2. Compléments du traitement, indemnités et débours

9.2.1. Contexte

Traitement d'un collaborateur

L'article 36 du statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries définit le traitement qui comprend :

- « le traitement de base ;
- les allocations complémentaires au traitement de base ».

L'article 37 du statut du personnel précise que le traitement annuel est « adapté à l'indice 121.0 de l'indice genevois des prix à la consommation » (allocation vie chère).

De plus, conformément à l'article 48 du statut du personnel, « Le fonctionnaire reçoit dès la première année de son engagement un 13^{ème} salaire progressif qui est égal aux 50 % de son traitement défini à l'article 36 du statut. Ce taux augmente chaque année de 5 % pour atteindre 100 % dès la 11^{ème} année. Pour l'année de l'engagement, le 13^{ème} salaire progressif est calculé proportionnellement à la durée de l'activité ; il en va de même pour l'année durant laquelle l'engagement est résilié [...] ».

Finalement, l'article 55 du statut du personnel précise que « lors de sa mise à la retraite, le fonctionnaire reçoit son dernier traitement mensuel, défini à l'article 36, doublé. Son 13^{ème} salaire progressif, ainsi que son éventuelle prime d'ancienneté, lui sont versés intégralement ».

Indemnités diverses et débours

Conformément à l'article 47 du statut du personnel, « le Conseil administratif détermine par des règlements les circonstances dans lesquelles est versée une indemnité et il en fixe le montant, notamment pour :

- les moyens de transports ;
- les voyages de service ;
- les repas pris hors de la maison pour raisons de service ;
- les heures de travail pour travaux spéciaux dangereux ;
- les services de nuit et du dimanche accomplis dans le cadre de l'horaire réglementaire ;
- les services spéciaux ».

Les débours (montants remboursés aux membres du personnel) ne sont spécifiquement traités ni par le statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries, ni par un règlement.

Les principaux débours ou indemnités versés par la Ville de Chêne-Bougeries sont :

- **indemnité de remplacement d'une fonction supérieure** : qui est en vigueur pour les services des routes et parcs & promenades ;
- **indemnité de service des agents municipaux** : qui est perçue par les collaborateurs du service prévention & sécurité, à raison de 20 F par soir travaillé ;
- **frais liés aux déplacements** : en cas de déplacements réguliers, les collaborateurs perçoivent un forfait déterminé en fonction d'une estimation de la fréquence de leurs déplacements professionnels avec leur véhicule privé. Sinon, pour les déplacements occasionnels ainsi que pour les collaborateurs de l'État civil, il s'agit d'un remboursement des kilomètres effectifs parcourus.



En outre, jusqu'à fin juin 2010, la Ville de Chêne-Bougeries versait à certains collaborateurs, dont la fonction nécessitait l'utilisation à des fins professionnelles d'un téléphone portable, une indemnité forfaitaire mensuelle pour l'utilisation de leur téléphone portable privé. Dès juillet 2010, la Ville de Chêne-Bougeries met à disposition de certains collaborateurs des téléphones portables professionnels. L'employé s'engage alors, en signant une « Convention d'utilisation des téléphones mobiles », à l'utiliser à des fins privées uniquement de manière occasionnelle (par exemple, le transfert de données est interdit depuis ou à l'étranger). Dans le cas contraire, des frais lui sont refacturés par la commune. L'analyse mensuelle des factures est effectuée par la correspondante informatique, qui identifie les écarts et les transmet aux RH.

Indicateurs

Sur la base des données chiffrées transmises à la Cour³³, les traitements des collaborateurs, ainsi que les principaux indemnités et débours, se présentent comme suit :

<i>(En milliers de F)</i>	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012
Traitement des collaborateurs (<i>traitement de base, complément/correction au salaire brut, vie chère et 13ème salaire</i>)	6'227	6'654	6'620
Indemnités de remplacement d'une fonction supérieure	17	11	7
Autres indemnités (<i>pour surveillance, service agents municipaux, licenciements, etc.</i>)	9	12	62
Débours et forfaits (<i>déplacements, téléphonie mobile, remboursements de frais</i>)	36	22	21

9.2.2. Constats

A. Constats issus des travaux d'audit

Indemnités et débours des conseillers administratifs

1. Chaque conseiller administratif perçoit une indemnité mensuelle de représentation, pour un montant forfaitaire de 8'000 F par an. Cette indemnité fait l'objet d'une délibération du Conseil municipal, lors de l'adoption du budget de la Ville de Chêne-Bougeries. Toutefois, la décision prise par le Conseil municipal se situe à un niveau global d'indemnités et frais alloués au Conseil administratif, notamment sans précisions quant à la nature et au type de frais (frais de parkings, frais de réception, déplacements, etc.) couverts par cette indemnité.

Ainsi, il n'est pas possible de statuer sur le bien-fondé de remboursements des frais effectifs versés aux membres du Conseil administratif, en sus de l'indemnité forfaitaire même s'il s'agit de montants modestes (par exemple, remboursements de billets de train).

2. L'un des conseillers administratifs de la Ville de Chêne-Bougeries a suivi une formation en février 2012 pour un coût de 3'250 F. Bien que dépassant le montant annuel budgété et voté par le Conseil municipal (1'500 F pour l'ensemble des formations suivies par les membres du Conseil administratif), cette inscription n'a ni été protocolée dans un procès-verbal des séances du

³³ Soit le détail des rubriques de l'application OPALE, servant de base aux paiements mensuels du fichier DTA.

Conseil administratif, ni fait l'objet d'une information à l'attention du Conseil municipal.

Traitements de base et corrections, indemnités et débours

3. La Cour a identifié plusieurs montants qui ont été imputés dans de mauvaises rubriques comptables de l'application OPALE. Les cas suivants peuvent être cités à titre d'exemple :

Nature exacte de la charge imputée	Nombre de cas concernés	Années concernées	Montant (en francs)	Rubrique imputée à tort	Rubrique qui aurait dû être imputée
Indemnités de départ ou de licenciement	3	2011&2012	244'982	Salaires de base mensuel	Indemnités diverses
Heures supplémentaires payées	7	2010 à 2012	43'259	Corrections sur salaires	Heures supplémentaires payées

Ces erreurs ont notamment un impact négatif sur la qualité des analyses fines pouvant être réalisées à partir des différentes rubriques des charges de personnel. En outre, elles ont un impact, parfois matériel, surtout en ce qui concerne les deux premiers exemples du tableau sur la qualité et la transparence des informations transmises au Conseil municipal dans le cadre du budget ou des comptes.

Traitements de base et corrections

4. Deux collaborateurs ont vu leur traitement mensuel corrigé à la baisse pour les raisons suivantes :
- en juin 2012, réduction mensuelle de 30 % du salaire d'un collaborateur, au motif d'une incapacité pour cause de maladie ;
 - en septembre 2011, baisse du salaire d'un collaborateur compte tenu d'un congé extraordinaire de 6 jours sans traitement.

Toutefois, aucun document corroboratif signé par le Conseil administratif, ni aucun procès-verbal d'une de ses séances, n'a pu être transmis à la Cour afin de démontrer que le Conseil a bien pris connaissance et dûment approuvé ces deux cas conformément aux exigences des articles 50 et 66 du statut du personnel.

5. Un collaborateur a reçu un avertissement formel de la part du Conseil administratif en novembre 2011 (avec la mention d'un risque de blâme en cas de nouvel incident). En octobre 2012, ce collaborateur a été augmenté après modification de son statut contractuel de fonctionnaire en période probatoire à collaborateur sous contrat de droit privé (augmentation de 8.5 % avec un effet rétroactif de 3 mois). La Cour s'interroge dès lors sur le bien-fondé de la gestion de ce dossier, notamment par rapport à l'égalité de traitement (voir chapitre 10.2).

13^{ème} salaire progressif

6. La Cour a constaté que le taux appliqué à certains collaborateurs pour calculer leur 13^{ème} salaire progressif n'était pas systématiquement conforme à l'article 48 du statut du personnel, qui précise que « le fonctionnaire reçoit dès la première année de son engagement un 13^{ème} salaire progressif qui est égal aux 50 % de son traitement [...]. Ce taux augmente chaque année de 5 % pour atteindre 100 % dès la 11^{ème} année ». Les cas suivants (qui peuvent être considérés comme des inégalités de traitement par rapport aux autres collaborateurs n'ayant pas bénéficié de tels arrangements) peuvent être cités à titre d'exemple :



- écart de + 30 % sur le taux appliqué pour le calcul du 13^{ème} salaire progressif en 2010, 2011 et 2012 d'un collaborateur. L'écart provient du fait que, pour ce collaborateur, la date d'entrée théorique a été négociée et modifiée afin de tenir compte de six années effectuées précédemment au sein d'une autre commune genevoise. Néanmoins, selon le curriculum vitae de ce collaborateur, seuls quatre ans et dix mois ont été effectués auprès de cette autre commune. De 2010 à 2012, le collaborateur a ainsi perçu 6'299 F en trop.
- écart oscillant progressivement de + 40 % à + 30 % sur le taux appliqué pour le calcul du 13^{ème} salaire progressif entre 2010 et 2012 d'un collaborateur. L'écart provient du fait que, pour ce collaborateur, le taux a été négocié à 100 % (au lieu de 50 %) dès son entrée en fonction en 2008. La Cour relève de plus que cette négociation n'est pas indiquée dans le contrat de travail. De 2010 à 2012, le collaborateur a ainsi perçu 9'879 F en trop.

7. Compte tenu d'une erreur de paramétrage de la fonctionnalité « sortie retraite » de l'application OPALE, la Cour a identifié deux collaborateurs, qui ont perçu, lors de leur départ à la retraite respectivement en mars et en avril 2010, un prorata de leur 13^{ème} salaire progressif en lieu et place de l'intégralité. Ceci n'est pas prévu à l'article 55 du statut du personnel.

De plus, un collaborateur parti à la retraite en juillet 2012, sur la base d'une convention signée avec la Ville de Chêne-Bougeries, a perçu un prorata de son 13^{ème} salaire progressif en sus d'une indemnité de départ, ce qui n'est pas conforme au statut du personnel.

Indemnités diverses

8. Un ancien collaborateur de la Ville de Chêne-Bougeries (parti à la retraite) a été réengagé par la Ville de Chêne-Bougeries de décembre 2007 à fin février 2011, puis de juillet 2012 à mars 2013, sous contrat de droit privé (employé auxiliaire rémunéré à l'heure) pour effectuer des activités similaires à sa fonction précédente :
- il a perçu pendant les 14 mois travaillés en 2010 et 2011 un forfait mensuel pour déplacements de 225 F, correspondant au montant maximum perçu par les fonctionnaires employés à temps plein. Toutefois, en prenant en compte les heures effectivement travaillées de cet employé auxiliaire, la Cour obtient un taux moyen d'activité calculé de 25 % en 2010 et 22 % en 2011. Par estimation par rapport à un 100 % sous contrat de droit public, cette rémunération représente un surcoût de 2'400 F ;
 - il a perçu de juillet 2012 à mars 2013 un forfait mensuel de 500 F pour couvrir ses frais de téléphonie mobile et de déplacements. Ce forfait est un surcoût par rapport à une fonction similaire sous contrat de droit public. En effet il s'agit d'un employé auxiliaire qui ne travaille pas à temps plein alors que les fonctionnaires perçoivent au maximum des forfaits mensuels cumulatifs pour la téléphonie et les déplacements de 270 F³⁴.

³⁴ Le montant de 270 F calculé par la Cour correspond à la somme de l'ancien forfait mensuel avant changement de système et mise à disposition de portables perçu au maximum (45 F), et du forfait mensuel pour déplacements perçu au maximum par les fonctionnaires (225 F). Ce montant de 225 F était d'ailleurs perçu par ce même employé auxiliaire en 2010 et 2011.

La Cour s'interroge dès lors sur le bien-fondé de ces surcoûts, que la Ville n'a pas été en mesure de lui justifier, qui ne sont pas sans conséquence sur la perception d'inégalités de traitement (voir chapitre 10.2).

9. La détermination du droit à un forfait mensuel pour déplacements ainsi que du montant forfaitaire alloué est effectuée par le secrétaire général (sans implication du Conseil administratif, du conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration ou des RH). Aucun règlement, ni aucune directive ou procédure interne, n'ont été établis afin de fixer de manière uniforme les critères et conditions pour l'octroi de ces indemnités forfaitaires. En outre, la méthodologie utilisée par le secrétaire général n'est pas formalisée (estimation de la fréquence et de la pertinence de l'utilisation d'un véhicule privé à des fins professionnelles). De 2010 à 2012, les montants mensuels des « forfaits déplacements » variaient de 40 F à 225 F et concernaient 13 collaborateurs.

La Cour relève les manquements suivants :

- au sein de la Ville de Chêne-Bougeries, un collaborateur cumule l'usage exclusif d'un véhicule de fonction et un forfait mensuel de 225 F à titre de dédommagement pour l'utilisation de son véhicule privé à des fins professionnelles. Ceci correspond à des indemnités non justifiées à hauteur de 8'100 F pour les 3 ans sous revue par la Cour ;
 - certains collaborateurs du service parcs & promenades perçoivent une indemnité forfaitaire pour déplacements, alors que des véhicules de fonction sont mis à disposition de ce service ;
 - au cours de la période 2010 à 2012, deux des quatre agents municipaux n'ont pas perçu d'indemnité forfaitaire pour déplacements, alors que les deux autres recevaient un montant mensuel de 150 F. Cette inégalité a été réglée au cours de l'audit.
10. Deux collaborateurs licenciés en 2012 ont perçu à tort (après leur date de sortie), en sus de l'indemnité statutaire, une indemnité forfaitaire mensuelle pour déplacements pour un montant total de 1'125 F.
 11. Sur demande d'un ancien conseiller administratif, deux collaborateurs perçoivent respectivement depuis mai et juillet 2007 une indemnité forfaitaire mensuelle de surveillance de 100 F et 200 F par mois. Ces deux indemnités de surveillance sont versées sans base statutaire (voir aussi le constat n°14 ci-dessous).
 12. Aucun règlement, directive ou procédure interne n'ont été établis afin de fixer de manière uniforme les critères et conditions d'octroi relativement à la prise en charge de la téléphonie mobile. Dans la pratique, le secrétaire général décide de l'octroi ou non d'un téléphone portable aux collaborateurs (sans implication du Conseil administratif ou du conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration ou des RH). La méthodologie utilisée ainsi que l'estimation des besoins professionnels (à savoir un abonnement avec ou sans internet) n'est par ailleurs pas formalisée. En 2012, la Ville de Chêne-Bougeries a octroyé des téléphones portables aux 3 conseillers administratifs, ainsi qu'à 57 des 65 collaborateurs.
 13. La correspondante informatique, lors de son analyse mensuelle des factures détaillées des téléphones portables mis à disposition des conseillers administratifs et de la grande majorité des collaborateurs, identifie parfois des écarts par rapport à la convention signée lors de l'octroi du téléphone (par exemple, données téléchargées en trop, appels de/vers l'étranger, etc.). Ces écarts sont signalés de manière informelle aux intéressés.

Toutefois, depuis la mise en place du système en juillet 2010, aucune refacturation à un collaborateur n'a été opérée par la Ville de Chêne-Bougeries.

Formalisation du processus

14. Le Conseil administratif de la Ville de Chêne-Bougeries, contrairement à ce qui est précisé à l'article 47 du statut du personnel, n'a pas approuvé de règlement relatif aux indemnités et aux débours, ce qui ne permet notamment pas de garantir une égalité de traitement entre les collaborateurs.

9.2.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et de contrôle** tiennent à la mauvaise ventilation de montants dans les différentes rubriques des charges de personnel, et ayant un impact négatif sur la qualité des analyses en découlant. Ils tiennent également à l'absence de contrôles possibles concernant les indemnités et les débours des conseillers administratifs.

Les **risques opérationnels, de contrôle, de conformité et d'image** tiennent au non-respect de l'article 55 du statut du personnel, et au non-versement aux collaborateurs sortants des montants qui leur étaient dus.

Les risques **financiers, opérationnels et de conformité** tiennent :

- au non-respect de l'article 48 du statut du personnel, et aux versements de 13^{ème} salaire progressif trop élevés à certains collaborateurs ;
- à l'utilisation des téléphones portables professionnels par certains collaborateurs de manière non conforme à la convention signée, ainsi qu'à l'absence de refacturation par la Ville de l'utilisation excessive à des fins privées par ces collaborateurs ;
- aux paiements de traitements non dus fixés hors de la grille de traitement, aux versements d'indemnités à tort ou non prévues statutairement.

Les **risques de conformité et d'image** tiennent au non-respect de l'article 47 du statut du personnel, et à l'absence d'un règlement relatif aux indemnités et aux débours.

Le **risque de conformité** est avéré dès lors que les articles 50 et 66 du statut du personnel demandent que le Conseil administratif examine les circonstances relatives à une réduction du traitement d'un collaborateur, ou accorde les congés extraordinaires sans traitement.

Le **risque d'image** avéré tient aux inégalités de traitement constatées.

9.2.4. Recommandations

[cf. constat 1] Indemnités et débours des conseillers administratifs

En annexe à la délibération budgétaire annuelle, le Conseil administratif est invité à soumettre au Conseil municipal un descriptif de la nature et des types de frais (frais de parkings, frais de réception, déplacements, etc.) couverts par l'indemnité de représentation versée aux conseillers administratifs.

[cf. constat 2] Indemnités et débours des conseillers administratifs

Le Conseil administratif est invité à soumettre au Conseil municipal une délibération ad hoc pour tout traitement, indemnité ou débours venant s'ajouter à ceux prévus par la délibération relative au budget, et ce préalablement à leur versement.

[cf. constats 3, 5 à 14] Formalisation du processus

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie, notamment par la mise en place de contrôles formalisés, afin de s'assurer de la correcte imputation des charges salariales dans les différentes rubriques d'OPALE, et de la fixation adéquate des traitements de base/tarifs horaires/13^{ème} salaire progressif/indemnités des collaborateurs en fonction de la grille de traitement. Les contrôles devront également permettre de garantir le versement aux collaborateurs concernés des montants qui leur sont effectivement dus, conformément au statut du personnel.

En outre, un règlement relatif aux indemnités et aux débours, conformément aux exigences de l'article 47 du statut du personnel, devra être établi et transmis au Conseil administratif pour approbation. Ce règlement devra notamment lister les indemnités et débours autorisés, les fonctions concernées, les critères et conditions d'octroi, et les montants y afférents.

[cf. constat 4] Réductions du traitement de collaborateurs

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à s'assurer que toutes les réductions du traitement de collaborateurs (au motif des articles 50, 66 ou autres du statut du personnel) soient transmises au Conseil administratif pour examen, avant toute retenue sur salaire. La décision devra être clairement protocolée dans le procès-verbal de la séance du Conseil administratif.

[cf. constats 9 à 12] Indemnités diverses

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à clarifier la situation concernant les indemnités et les débours dans un règlement relatif aux indemnités et aux débours (qui reste à établir conformément à la recommandation ci-dessus). En cas d'octroi d'indemnités non prévues et non récurrentes, l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries devra s'assurer, avant tout paiement, d'avoir formalisé cette exception par écrit, ainsi que d'avoir fait avaliser ladite indemnité par le Conseil administratif. Toutes les indemnités accordées devront garantir le respect de l'égalité de traitement des collaborateurs.

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à procéder de la même manière en ce qui concerne l'octroi de téléphones portables professionnels.

[cf. constat 13] Téléphones portables professionnels

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à s'assurer que les écarts identifiés et non justifiés de l'utilisation du téléphone portable soient refacturés aux collaborateurs concernés.

9.2.5. Observations de l'audit

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

9.3. Primes et gratifications

9.3.1. Contexte

Prime d'ancienneté

Le statut du personnel précise à son article 48bis que « *Le fonctionnaire reçoit, dès la 12^{ème} année de service, une prime d'ancienneté égale à 0.45 % du traitement annuel défini à l'article 36 du statut ; elle est versée au mois de novembre pour l'année courante. Ce taux augmente chaque année de 0.45 % pour atteindre son maximum, 2.7 %, la 17^{ème} année de service* ».

Cette prime, conformément à l'article 55 du statut du personnel, est intégralement versée lors du départ à la retraite du collaborateur.

Gratifications

Le statut du personnel précise à l'article 49 : « *Après 25 ans et 35 ans de service accomplis dans l'administration municipale, le fonctionnaire reçoit une gratification unique de trois mille francs* ».

Allocations naissance

Le statut du personnel précise à l'article 54 que « *Les fonctionnaires reçoivent une allocation de cinq cents francs lors de la naissance de chacun de leurs enfants, sans préjudice de l'allocation cantonale* ».

Temps partiels

L'article 43 du statut du personnel précise que les collaborateurs travaillant à temps partiel reçoivent une fraction du traitement et des diverses allocations auxquels ils auraient droit s'ils consacraient tout leur temps au service de la Ville de Chêne-Bougeries.

Indicateurs

Sur la base des données chiffrées transmises à la Cour³⁵, les primes d'ancienneté et les gratifications pour années de service se présentent comme suit :

(En milliers de F)	Exercice 2010	Exercice 2011	Exercice 2012
Prime d'ancienneté	42	37	29
Gratifications pour années de service	-	6	3

9.3.2. Constats

A. Constats issus des travaux d'audit

Primes d'ancienneté

1. Compte tenu d'une erreur de paramétrage de la fonctionnalité « sortie retraite » de l'application OPALE, un collaborateur a perçu de manière indue, lors de son départ à la retraite en mars 2010, une prime d'ancienneté de 2'498 F alors qu'il n'aurait pas dû percevoir de prime vu sa date d'entrée en fonction. Ceci n'est pas conforme à l'article 48bis du statut du personnel.

³⁵ Soit le détail des rubriques de l'application OPALE, servant de base aux paiements mensuels du fichier DTA.



De plus, un collaborateur parti à la retraite en juillet 2012, sur la base d'une convention signée avec la Ville de Chêne-Bougeries, a perçu un prorata de sa prime d'ancienneté en sus d'une indemnité de départ, ce qui n'est pas prévu par le statut du personnel.

Gratifications pour années de service

2. L'article 49 du statut du personnel prévoit que les collaborateurs reçoivent une gratification de 3'000 F après respectivement 25 et 35 ans de service. Dans la pratique, le Conseil administratif reçoit également les collaborateurs qui ont 20 ans de service, et leur remet un cadeau/bon cadeau d'une valeur d'environ 1'000 F, ce qui n'est pas conforme au statut du personnel.

De plus, ces cadeaux/bons cadeaux pour les 20 ans de service sont directement saisis dans la comptabilité, sans imputation dans le module « Gestion des salaires » de l'application OPALE. Dès lors, ces cadeaux ne sont pas soumis aux charges sociales, ni reportés sur le certificat annuel de salaire des collaborateurs concernés. Ainsi, cette pratique n'est pas conforme :

- à l'article 7, lettre c du règlement fédéral sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS, RS 831.201), qui précise que « *le salaire déterminant pour le calcul des cotisations comprend notamment [...] les gratifications, les primes de fidélité et au rendement* » ;
- au chiffre 2006 des directives sur le salaire déterminant (DSD) dans l'AVS, l'AI et l'APG, qui précise que « *[...] les cadeaux pour ancienneté de service [...] font intégralement partie du salaire déterminant, quel que soit leur montant et indépendamment du fait que le salarié puisse les faire valoir ou non* » ;
- au chiffre 2007 DSD qui ajoute que « *les primes de fidélité et les cadeaux pour ancienneté de service sont des indemnités allouées par l'employeur après un certain nombre d'années de service. La désignation utilisée par l'employeur est sans influence* ».

Allocations naissance

3. Selon la pratique en vigueur depuis plusieurs années à la Ville de Chêne-Bougeries, les collaborateurs reçoivent 1'000 F lors de la naissance de chaque enfant, ce qui n'est pas conforme à l'article 54 du statut du personnel, qui prévoit un montant de 500 F.

Autres montants versés aux collaborateurs

4. Afin de célébrer certains événements survenant dans leur vie personnelle, la Ville de Chêne-Bougeries offre à ses collaborateurs des cadeaux/bons cadeaux, qui sont directement saisis dans la comptabilité, sans imputation dans le module « Gestion des salaires » de l'application OPALE. Les cas suivants peuvent être cités à titre d'exemple :
 - bons cadeaux pour le départ à la retraite (montants variables de 800 F, 1'000 F, 1'250 F, 1'500 F et 2'000 F) ;
 - bons cadeaux pour le mariage (montant fixe de 700 F) ;
 - bons cadeaux pour la naissance (montant fixe de 200 F) ;
 - cartes cadeaux pour un magasin ou bouquets de fleurs, essentiellement pour les anniversaires de naissance des collaborateurs (montant d'environ 50 F).

Concernant ces cadeaux/bons cadeaux, la Cour relève plusieurs manquements, à savoir :

- ils ne sont pas prévus dans le statut du personnel (non-respect) ou dans un règlement spécifique ;
 - la commande des bons cadeaux, et donc du montant octroyé, est validée uniquement par le secrétaire général, et ce bien que la lettre d'accompagnement soit généralement signée par le conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration (ou le Conseil administratif dans certains cas). Cette pratique n'est formalisée dans aucune directive interne ou procédure. De plus, la Cour note que le montant des bons cadeaux peut varier pour un même événement sans aucune indication permettant d'en comprendre les motifs ;
 - les bons cadeaux versés pour les départs à la retraite et les mariages sont supérieurs à 500 F. Dans la mesure où ils sont directement saisis dans la comptabilité, ces montants ne sont dès lors pas soumis aux charges sociales, ni reportés sur le certificat annuel de salaire des collaborateurs concernés. Ceci n'est pas conforme à l'article 5 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10) et au chiffre 2137 des DSD, qui précise que « *les cadeaux en nature : [...] Si le montant maximal de 500 francs est dépassé (et ceci même lors de dépassements de minime importance), l'ensemble de la valeur du cadeau est soumis à cotisation. Les cadeaux en or ou en argent (y compris les pièces de monnaie et les lingots) sont considérés comme des cadeaux en nature. Les cadeaux en espèces sont assimilés à des gratifications et font partie du salaire déterminant* » ;
 - comme déjà relevé au constat n°3, il est versé une allocation naissance de 1'000 F (au lieu de 500 F) aux collaborateurs concernés. Toutefois, la Cour a pu identifier qu'il est aussi versé un bon cadeau supplémentaire de 200 F, ce qui porte à 700 F le coût excédentaire par naissance à charge de la Ville de Chêne-Bougeries.
5. Une vingtaine d'achats de bouteilles de vin (portant sur environ 270 bouteilles) ont été effectués en 2010 et 2011 par six collaborateurs à la Ville de Chêne-Bougeries. Or, l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries n'a pas été en mesure de transmettre à la Cour l'ensemble des factures initiales des fournisseurs concernant ces bouteilles de vin. Il n'est dès lors pas possible de déterminer si le prix de rachat payé par ces 6 collaborateurs est conforme au prix initial, ou s'ils ont bénéficié d'un avantage (cadeau) accordé par la Ville de Chêne-Bougeries. En outre, seuls 6 collaborateurs sur les environ 70 collaborateurs que compte la Ville de Chêne-Bougeries ont bénéficié de ces transactions. En l'absence d'éléments permettant de démontrer que cette « offre » a fait l'objet d'une diffusion à l'ensemble du personnel, une inégalité de traitement ne peut pas être écartée.

9.3.3. Risques découlant des constats

Les **risques financiers, de fraude et de conformité** tiennent aux versements de primes, de gratifications, d'allocations ou d'autres montants non prévus dans le statut du personnel ou dans un règlement spécifique de surcroît en l'absence de justificatifs. Ces risques tiennent aussi à la violation des articles 5 LAVS et 7, lettre c RAVS et des chiffres 2006, 2007 et 2137 des DSD, lors du versement de montants non déclarés.

Les **risques financiers et d'image** tiennent aux paiements erronés de primes ou d'allocations à des collaborateurs.

9.3.4. Recommandations

[cf. constats 1 à 5] Formalisation du processus

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie, notamment par la mise en place de contrôles formalisés et respectant le principe des quatre yeux afin de s'assurer du correct calcul des charges salariales et du respect du statut du personnel, de la LAVS, du RAVS et des DSD.

[cf. constats 2, 3 et 4] Gratifications, allocations et autres montants versés aux collaborateurs

La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de s'assurer que toutes les conditions d'octroi et les montants des primes, gratifications, allocations et autres montants versés aux collaborateurs soient introduits dans un règlement, approuvé par le Conseil administratif, et ce pour autant que le versement de ces montants soit conforme au statut du personnel.

Dans ce cadre, la Cour invite le Conseil administratif à recenser l'ensemble des points méritant une révision du statut du personnel et, après discussion avec les partenaires sociaux, de soumettre au Conseil municipal une nouvelle version.

9.3.5. Observations de l'audité

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

9.4. Application de gestion des horaires, indemnités horaires, heures supplémentaires et vacances

9.4.1. Contexte

Application de gestion des horaires

Une application de gestion des horaires avait été mise en place pour les collaborateurs de la mairie de Chêne-Bougeries. Courant 2011, la Ville de Chêne-Bougeries a élargi l'utilisation de cette application de gestion des horaires à l'ensemble de ses collaborateurs, à l'exception des concierges (de par la particularité de leurs horaires et lieux de travail).

Les collaborateurs disposent d'un accès à l'application de gestion des horaires qui est limité à la saisie de leurs heures de travail et de leurs absences pour visites médicales. Sinon, les RH sont les seules à disposer des accès pour la saisie des autres plages horaires (par exemple : les absences maladies ou accidents, les vacances ou les formations).

Il n'existe pas d'interface entre l'application de gestion des horaires et l'application OPALE.

Indemnités horaires

La Ville de Chêne-Bougeries ne verse aucune indemnité horaire (par exemple, pour les heures travaillées la nuit ou le week-end, pour les heures de piquets, etc.). Toutes ces heures sont compensées en temps, avec majoration dans certains cas (+ 25 % entre 18h et 20h, + 50 % entre 20h et 22h et le samedi, + 100 % entre 22h et 6h et les dimanches et jours fériés).

Heures supplémentaires

Le statut du personnel précise à l'article 46 que les heures supplémentaires « doivent être compensées en congé aussitôt que possible, mais au plus tard dans un délai de trois mois. [...] Si cette compensation en congé compromet la bonne marche du service, chaque heure supplémentaire donne droit respectivement à une rétribution égale au 2⁰⁸⁸^{ème} du traitement annuel [...] ».

La Ville de Chêne-Bougeries n'a pas fixé, par exemple par voie réglementaire, d'autres modalités applicables aux heures supplémentaires (par exemple, un seuil limite d'heures supplémentaires qu'un collaborateur ne doit pas dépasser ou un nombre de jours maximum de compensation).

Vacances

Dans le cadre des rapports de travail, les vacances non prises ne sont pas compensées en argent, sauf en cas de départ d'un collaborateur.

Indicateurs

Sur la base des données chiffrées transmises à la Cour³⁶, les paiements d'heures supplémentaires et de vacances se présentent comme suit :

	Exercice 2010		Exercice 2011		Exercice 2012	
	Montants (en milliers F)	Nombre collaborateurs concernés	Montants (en milliers F)	Nombre collaborateurs concernés	Montants (en milliers F)	Nombre collaborateurs concernés
Paiement d'heures supplémentaires	6	2	2	2	23	4
Paiement de vacances ⁽⁴⁾	5	1	-	-	18	3

⁽⁴⁾ Hors paiements des vacances aux auxiliaires horaires.

³⁶ Soit le détail des rubriques de l'application OPALE, servant de base aux paiements mensuels du fichier DTA.

9.4.2. Constats

Application de gestion des horaires

1. Malgré l'utilisation plus étendue de l'application de gestion des horaires depuis 2011 au sein de la Ville de Chêne-Bougeries, aucun contrôle formalisé (par exemple concernant le respect de la loi sur le travail), ni suivi de statistiques (par exemple concernant le solde des heures supplémentaires et des vacances des collaborateurs, le suivi des taux d'absentéisme par service et par collaborateur, les formations, etc.) n'ont été mis en place.
2. Les profils introduits dans l'application de gestion des horaires ne sont pas complets. Dès lors, certains collaborateurs ne sont pas soumis à une surveillance complète de leurs horaires, vacances, absences, etc. La Cour a par exemple identifié les exceptions suivantes :
 - les six collaborateurs du secteur sécurité ne sont pas intégrés dans l'application de gestion des horaires. Ils disposent de leur propre système de gestion des horaires. Les RH n'effectuent aucun contrôle sur ces données ;
 - le secrétaire général, un responsable hiérarchique, ainsi qu'un collaborateur de la Ville de Chêne-Bougeries qui travaille à domicile, ne sont intégrés ni dans l'application de gestion des horaires, ni dans un système ad hoc.

Selon les informations fournies à la Cour, il n'existe aucune autre source de données complétant celles disponibles au travers de l'application de gestion des horaires (par exemple, les vacances effectivement prises et le solde effectif ou les absences) pour chaque collaborateur.

3. Les données de l'application de gestion des horaires ne sont pas fiables (absence de fiabilité compte tenu d'erreurs de saisies et d'absence de contrôles mis en place). Les erreurs suivantes peuvent être citées à titre d'exemple :
 - un collaborateur a pris en octobre 2012 trois jours de vacances qui ont été décomptés à double, à raison de 16h par jour ;
 - un collaborateur a suivi fin 2012 deux jours de formation qui ont été imputés à raison de 12h par jour au lieu de 8h ;
 - un collaborateur a suivi en 2011 et 2012 trois formations journalières qui ont été imputées à raison de 16h par jour au lieu de 8h ;
 - des absences maladies de deux collaborateurs pour des journées de 16h et non pas 8h.
4. Les majorations horaires prévues à l'article 46 du statut du personnel (+ 25 % entre 18h et 20h, + 50 % entre 20h et 22h et le samedi, + 100 % entre 22h et 6h et les dimanches et jours fériés) sont calculées automatiquement par l'application de gestion des horaires. Les heures supplémentaires ne font pas l'objet d'un contrôle des RH. Seules les diminutions d'heures payées sont disponibles au travers des extractions de l'application de gestion des horaires (et non pas les heures réalisées, avec et sans majorations).

Ces manquements ainsi que les lacunes observées aux constats n°2 et 3, ne permettent pas de s'assurer que les majorations des heures supplémentaires sont justifiées.

5. Au cours du premier semestre 2011, deux collaborateurs se sont vu créditer respectivement de + 45 et + 20 heures supplémentaires (par exemple, pour des heures qui auraient été effectuées avant la date d'entrée en fonction).

Ceci aurait été effectué avec l'accord du conseiller administratif concerné, néanmoins, aucun document y relatif n'a pu être transmis à la Cour.

Application de gestion des horaires et application OPALE

6. Il n'existe pas d'interface entre l'application de gestion des horaires et l'application OPALE. Dès lors, toutes les vacances ou heures supplémentaires faisant l'objet d'un paiement sont saisies dans l'application OPALE, et déduites manuellement en parallèle dans l'application de gestion des horaires. Cette manière de procéder n'est pas efficiente et augmente la probabilité d'erreur de saisie.

Heures supplémentaires

7. L'article 46 du statut du personnel précise que les heures supplémentaires « *doivent être compensées en congé aussitôt que possible, mais au plus tard dans un délai de trois mois* », à moins que « *cette compensation en congé ne compromette la bonne marche du service* ». Lorsqu'elles ne peuvent pas être reprises, les heures supplémentaires peuvent être rétribuées.

La Ville de Chêne-Bougeries n'a pas défini les critères précis donnant droit au paiement des heures supplémentaires en lieu et place de leur récupération (par exemple, une limite maximum d'heures supplémentaires pouvant être payées). Le paiement d'heures supplémentaires est décidé par le secrétaire général sur demande du collaborateur. Aucune trace des demandes refusées n'est conservée. Les cas ne sont remontés au conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration et contresignés par ce dernier que lorsque le montant dépasse 5'000 F. La Cour relève deux manquements concernant cette pratique, à savoir :

- pour les montants d'heures supplémentaires payées au personnel d'un montant inférieur à 5'000 F, il n'existe pas de document qui valide la délégation de compétence du Conseil administratif au secrétaire général ;
- 238 heures supplémentaires ont été payées en trois fois à un même collaborateur sur une période de 13 mois. Les montants de chaque paiement étant inférieurs au seuil de 5'000 F, ils n'ont été validés que par le secrétaire général, alors que le montant cumulatif annuel était quant à lui supérieur à ce seuil.

De plus, la Cour observe que les responsables de service n'effectuent pas une gestion adéquate (contrôle et suivi formalisé) des heures supplémentaires, ce qui augmente la difficulté d'en assurer le bien-fondé ainsi que la bonne gestion du service.

Finalement, la Cour a identifié deux cas de paiements d'heures supplémentaires (pour des hauts cadres ne pointant pas) n'ayant pas fait l'objet d'une décision formelle du Conseil administratif dans un procès-verbal de séance et dont le bien-fondé n'a pas pu être démontré :

- en avril 2010, un cadre de la Ville de Chêne-Bougeries a perçu un paiement de 20'306 F. La lettre autorisant ce paiement, uniquement signée par le conseiller administratif concerné de l'époque, précise que le Conseil administratif avait décidé de verser une indemnité compensatoire de 40 heures supplémentaires majorées de 25 % par année de service, soit un total de 232 heures supplémentaires à majorer à 25 %.

- suite à la décision précitée, un second cadre a perçu un paiement de 4'590 F en juin 2010. La lettre autorisant ce paiement, uniquement signée par le conseiller administratif concerné de l'époque, précise que le Conseil administratif a décidé de verser à bien plaisir et par souci d'équité de traitement une indemnité compensatoire de 40 heures supplémentaires majorées de 25 % pour l'année 2010.

Vacances et heures supplémentaires

8. Le contrat de travail d'un cadre contient deux clauses dérogatoires au statut du personnel, relativement aux :
- vacances : « *en dérogation à l'article 57 du statut du personnel, il vous est alloué une semaine de vacances supplémentaire, pour tenir compte des inconvénients d'horaires liés à votre fonction* » ;
 - heures supplémentaires : « *en dérogation à l'article 46 du statut du personnel, il est précisé, compte tenu du niveau de votre fonction, que vos heures supplémentaires ne seront compensées que jusqu'à concurrence de 40 heures par année au maximum, qui seront prises en accord avec le Conseil administratif selon les possibilités* ».

La Cour relève par ailleurs que ces deux clauses dérogatoires n'ont pas été communiquées au Conseil municipal de l'époque.

9.4.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels, financiers et de contrôle** tiennent aux absences de contrôles formalisés, de suivi de statistiques et de surveillance des horaires et soldes y afférents, ainsi qu'aux erreurs relevées et non corrigées dans l'application de gestion des horaires.

Le **risque de conformité** est avéré compte tenu du non-respect de l'article 46 du statut du personnel concernant les heures supplémentaires, ainsi que du non-respect des articles 46 et 57 du statut du personnel en ce qui concerne le contrat de travail d'un cadre de la Ville de Chêne-Bougeries.

Les **risques financiers et de conformité** tiennent au paiement d'heures supplémentaires n'ayant pas fait l'objet d'une décision formelle du Conseil administratif dans un procès-verbal de séance et dont le bien-fondé n'a pas pu être démontré.

9.4.4. Recommandations

[cf. constats 1 à 5, 7] Application de gestion des horaires

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif à l'application de gestion des horaires, notamment en prenant toutes les mesures afin que les profils et les données de cette application soient corrects et exhaustifs. Il sera également nécessaire de procéder à la finalisation, la formalisation et la mise en place de l'ensemble des contrôles, analyses et reportings y relatifs, afin d'assurer du correct calcul et de la correcte imputation des vacances, des horaires, des majorations et des paiements y afférents. Dans ce cadre, il est nécessaire de s'assurer que les données relatives à l'ensemble du personnel soient disponibles.

[cf. constats 4 à 7] Formalisation du processus

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie, notamment par la mise en place de contrôles formalisés afin de s'assurer du respect du statut du personnel, ainsi que du correct calcul et de la correcte imputation uniforme des charges salariales et des horaires. Dans ce cadre, et afin de garantir le résultat des contrôles, il sera nécessaire de s'assurer que toutes les décisions prises soient dûment formalisées par écrit.

De plus, l'ensemble des règles relatives aux horaires, tels que par exemple les critères et les conditions pour la récupération des heures supplémentaires, devront être reprises et diffusées dans le cadre d'une directive interne dûment approuvée et diffusée.

[cf. constat 7] Délégation de compétences au secrétaire général

La Cour invite le Conseil administratif de la Ville de Chêne-Bougeries à formaliser sa délégation de compétences au secrétaire général, notamment en ce qui concerne le seuil de paiement de 5'000 F (individuel ou cumulatif).

[cf. constat 8] Accords contractuels dérogeant au statut du personnel

La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de mettre en place un processus opérationnel qui garantisse que tous les accords contractuels soient conformes au statut du personnel.

Dans ce cadre, la Cour invite le Conseil administratif à recenser l'ensemble des points méritant une révision du statut du personnel et, après discussion avec les partenaires sociaux, de soumettre au Conseil municipal une nouvelle version.

9.4.5. Observations de l'audit

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

9.5. Avances sur salaires et prêts au personnel

9.5.1. Contexte

La Ville de Chêne-Bougeries applique en pratique les règles suivantes en matière d'avances sur salaires et de prêts au personnel :

- tout paiement fait l'objet d'une demande écrite, qui est approuvée et signée par le secrétaire général ;
- une contre-signature par le conseiller administratif délégué est exigée pour tout paiement supérieur à 5'000 F ;
- le taux d'intérêt sur les prêts au personnel est de 0 %.

Aucune autre condition (par exemple, montant d'avance maximum admis en fonction du salaire du collaborateur, nombre d'avances octroyées par année à un même collaborateur, durée maximale de remboursement des prêts, etc.) n'a été fixée.

Indicateurs

Sur la base des données chiffrées transmises à la Cour, les avances sur salaires et les prêts au personnel se présentent comme suit :

	Exercice 2010		Exercice 2011		Exercice 2012	
	Montants (en milliers F)	Nombre collaborateurs concernés	Montants (en milliers F)	Nombre collaborateurs concernés	Montants (en milliers F)	Nombre collaborateurs concernés
Avances sur salaires accordées pendant l'exercice	11	7	5	3	12	8
Prêts au personnel accordés pendant l'exercice	28	1	7	1	24	1

9.5.2. Constats

A. *Constats issus des travaux d'audit*

1. La Ville de Chêne-Bougeries n'a pas défini dans un document les conditions d'octroi des avances et prêts au personnel (par exemple : montant de l'avance équivalent à x % du traitement mensuel, nombre maximum d'avances par année, taux d'intérêt, plan de remboursement dans un délai maximum, etc.).
2. Dans le module « Gestion des salaires » de l'application OPALE, la Ville de Chêne-Bougeries dispose de deux rubriques distinctes concernant les avances sur salaires et les prêts au personnel. Toutefois, seule la rubrique des avances sur salaires est imputée, que ce soit pour les avances sur salaires, les prêts au personnel (remboursements) ou même des remboursements de frais (retenues sur salaires). Dès lors, il n'est pas aisé d'identifier les montants relatifs à chaque « catégorie », ni d'en effectuer un suivi (notamment en ce qui concerne les prêts au personnel, de durées plus importantes).

De même, dans le module « Comptabilité » de l'application OPALE, la Ville de Chêne-Bougeries ne crée pas de comptes spécifiques relatifs à chaque prêt octroyé à un collaborateur. Ainsi, les montants sont comptabilisés (tout comme les autres montants mensuels provenant du module « Gestion des salaires »), dans un compte global « Ventilation salaires ».

Les autres montants mensuels relatifs aux charges de personnel sont ensuite imputés dans les comptes correspondants (traitement, cotisations AVS, cotisations de prévoyance, etc.), et le solde restant ouvert en fin de mois/d'année du compte « Ventilation salaires » doit correspondre aux prêts au personnel restant encore à rembourser. Toutefois, afin de les identifier, il est nécessaire de procéder à une réconciliation manuelle et à un suivi ad hoc.

3. Les contrats d'avances sur salaire ou de prêts au personnel sont de manière générale accordés par le secrétaire général jusqu'à concurrence de 5'000 F. Les montants supérieurs nécessitent une validation du conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration. Dès lors, il n'y a généralement pas de remontée au conseiller administratif délégué (par exemple, sous la forme d'un tableau récapitulatif, au cas par cas, etc.).

La Cour a relevé deux manquements concernant cette pratique, à savoir :

- pour les avances sur salaires ou les prêts au personnel d'un montant inférieur à 5'000 F, il n'existe pas de document qui valide la délégation de compétence par le Conseil administratif au secrétaire général ;
- sur les trois prêts accordés au personnel entre 2010 et 2012, un prêt dépassait le seuil de 5'000 F. Ce prêt n'a pas fait l'objet d'une validation formelle par le conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration.

4. En cas de modifications des échéances de remboursement d'une avance sur salaire ou d'un prêt au personnel (report d'un à plusieurs mois), aucun avenant au contrat signé n'est formalisé. En effet, les modifications font uniquement l'objet d'un « accord verbal » entre le secrétaire général et le collaborateur concerné.
5. Des prêts au personnel sont accordés aux collaborateurs avec un taux d'intérêt de 0 %. Si le manque à gagner est marginal (quelques centaines de francs par an pour la Ville de Chêne-Bougeries), cette pratique qui n'a pas fait l'objet d'une communication formelle auprès de l'ensemble du personnel est de nature à renforcer la perception d'inégalité de traitement par rapport aux collaborateurs n'ayant pas d'autre choix que de recourir à des prêts traditionnels à la consommation.

À ce titre, un cadre de l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries s'est vu accorder trois prêts au personnel pour des montants individuels dépassant les 25'000 F (les prêts accordés aux autres collaborateurs sont tous inférieurs à 6'000 F), et avec un taux d'intérêt de 0 %, afin d'effectuer des rachats d'années de prestations auprès de la caisse de prévoyance.

9.5.3. Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et de contrôle** tiennent à la non-formalisation des critères et conditions applicables aux avances sur salaires et prêts au personnel.

Les **risques opérationnel et de fraude** tiennent également à l'absence d'une liste exacte et exhaustive qui liste l'ensemble des prêts au personnel accordés, et qui assure le suivi quant à leurs remboursements.

Le **risque financier**, bien que marginal pour la Ville de Chêne-Bougeries, est avéré compte tenu de l'octroi de prêt au personnel à un taux d'intérêt de 0 %.

Les **risques financiers et de conformité** tiennent à l'absence de document validant la délégation de compétence au secrétaire général concernant l'octroi de montants inférieurs à 5'000 F, ainsi qu'à l'absence de contrôles formalisés relatifs à ces versements.

Le **risque d'image** est important, et il est également reflété par le taux élevé de perception d'inégalité de traitement de la part des collaborateurs relevé dans l'enquête de satisfaction (voir au chapitre 10.2).

9.5.4. Recommandations

[cf. constats 1 et 5] Avances sur salaires et prêts au personnel

Dans le cadre du processus de formalisation, la Ville de Chêne-Bougeries est invitée à documenter les critères et les conditions relatives à l'octroi d'avances sur salaires et de prêts au personnel. Ce document devra faire l'objet d'une diffusion à l'ensemble des collaborateurs, afin de garantir l'égalité de traitement.

En ce qui concerne les prêts au personnel, la Cour recommande à la Ville de Chêne-Bougeries de facturer un intérêt en appliquant par analogie les taux de l'administration fédérale des contributions en matière d'avances ou prêts aux actionnaires/associés³⁷.

[cf. constats 1 à 4] Formalisation du processus

La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie, notamment par l'utilisation de comptes distincts pour les avances sur salaires et les prêts au personnel, par la mise en place de contrôles formalisés, afin de s'assurer que les avances sur salaires et les prêts au personnel sont octroyés conformément aux conditions émises dans la procédure interne restant à établir.

En cas de dérogation initiale ou de modification ultérieure des conditions d'octroi, il s'agira de préciser et de documenter clairement les motivations prises en compte pour la décision, et de formaliser l'accord dans un contrat ou avenant au contrat.

Dans ce cadre, il sera également adéquat que l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries mette en place les contrôles garantissant l'établissement en tout temps d'une liste des prêts au personnel exacte et exhaustive.

[cf. constat 3] Délégation de compétences au secrétaire général

La Cour invite le Conseil administratif de la Ville de Chêne-Bougeries à formaliser sa délégation de compétences au secrétaire général, notamment en ce qui concerne le seuil d'octroi d'avances sur salaires et de prêts au personnel de 5'000 F.

9.5.5. Observations de l'audit

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

³⁷ Voir la lettre circulaire de l'AFC/DDF du 25 février 2013 : par exemple, taux de 1.5 % pour 2013 en l'absence de fonds étrangers.

10. ANALYSE – Environnement de travail

10.1. Enseignements complémentaires de l'enquête de satisfaction

10.1.1. Contexte

En complément des éléments de l'enquête de satisfaction intégrés aux chapitres précédents, la Cour présente dans ce chapitre les principaux enseignements de l'enquête de satisfaction, décrits en 4 points :

- A. Loyauté
- B. Motivation et implication – relations avec les collègues
- C. Relations de travail avec la hiérarchie – compétences du supérieur hiérarchique
- D. Critères prioritaires des collaborateurs

A. Loyauté

L'indice de loyauté établi par l'expert externe est construit à partir de 4 appréciations :

- la satisfaction globale ;
- la fidélité à la commune ;
- la recommandation à des tiers de postuler pour cette commune ;
- l'avantage de travailler au sein de l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries.

Il se mesure par une échelle allant de 1 à 6 (6 étant la note maximale).

En dessous de la note de 4.0, on peut parler de zone de « déception ».

En fonction des résultats, l'indice de loyauté est classifié comme suit :

- **Inconditionnels : note moyenne de 5.5 et plus.** Ce sont les collaborateurs totalement engagés et loyaux envers leurs employeurs. Les collaborateurs sont considérés comme des « ambassadeurs » à l'interne comme à l'externe. Ce sont ceux qui vont tirer les autres vers le haut ;
- **Fidèles : note moyenne entre 5.0 et 5.4.** Les fidèles sont satisfaits de leur situation et trouvent un avantage à occuper leur poste de travail. Ce sont ceux sur lesquels on peut compter ;
- **Adhérents : note moyenne entre 4.5 et 4.9.** Ni comblés, ni déçus. Ni loyaux ni déloyaux. Ce sont ceux pour lesquels un élément peut faire pencher la balance d'un côté comme de l'autre. Ils sont considérés comme des suiveurs ;
- **Opportunistes : note moyenne de 4.0 à 4.4.** Ce sont les collaborateurs qui « sondent » le marché du travail pour voir si une opportunité de changement est envisageable. Ils ne sont pas encore partis, mais rien ne les retient ;
- **Déçus : note moyenne en dessous de 4.0.** Ces collaborateurs sont clairement insatisfaits de leur propre situation professionnelle. Il s'agit d'une déception marquée qui entraîne généralement un changement de poste ou d'employeur.

B. Motivation et implication – relations avec les collègues

La satisfaction des collaborateurs est mesurée notamment par leur implication et leur motivation qui illustrent leurs engagements professionnels.

C. Relations de travail avec la hiérarchie – compétences du supérieur hiérarchique

La qualité des relations et le regard que portent les collaborateurs sur la hiérarchie peuvent être source de motivation pour l'ensemble du personnel.

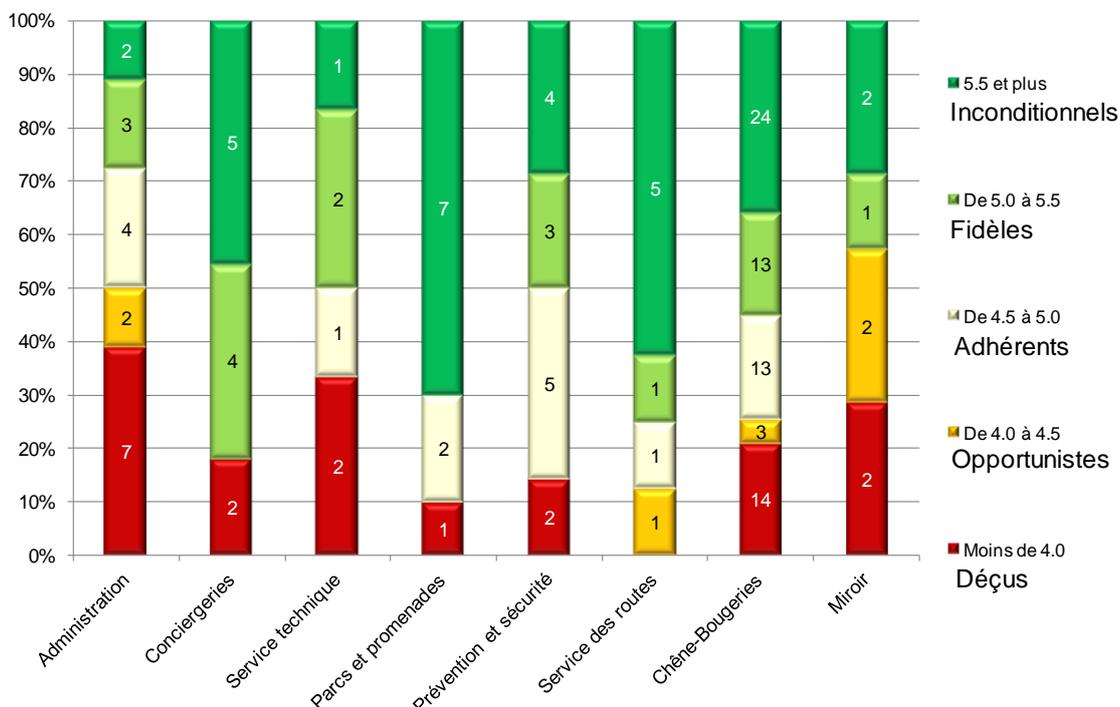
D. Critères prioritaires des collaborateurs

Tous les paramètres mesurés ne présentent pas la même importance pour les collaborateurs. Il y a donc lieu de hiérarchiser leur influence selon leur importance et leur niveau de satisfaction.

10.1.2. Résultats de l'enquête de satisfaction

A. Éléments liés à la loyauté³⁸

1. En ce qui concerne l'indice de loyauté, 55 % des collaborateurs sont considérés comme « inconditionnels ou fidèles », et 21 % sont considérés comme étant « déçus ». La proportion de « déçus » sur l'ensemble est considérée comme étant plutôt élevée, et ce plus particulièrement pour une administration publique.



³⁸ Les chiffres du graphique représentent les effectifs réels, pour chaque service analysé.

B. Éléments liés à la motivation et à l'implication – relations avec les collègues

1. Le cadre de travail est considéré comme « très satisfaisant » avec un taux de satisfaction globale de 86 %.

	Paramètre de l'enquête de satisfaction	Administration	Conciergeries	Services techniques	Parcs et promenades	Prévention et sécurité	Services des routes	Total Chêne-Bougeries	Miroir	Analyse miroir VS enquête
Environnement de travail	Adéquation temps de travail	73%	85%	87%	88%	90%	93%	85%	68%	(-)
	Utilité du travail	80%	93%	83%	88%	93%	92%	88%	68%	(-)
	Prises d'initiatives	75%	78%	78%	88%	85%	90%	82%	72%	(-)
Motivation et implication	Motivation et implication	78%	92%	83%	92%	90%	93%	87%	73%	(-)
	Respect du sup. hiérarchique	82%	95%	83%	90%	93%	97%	90%	78%	(-)
	Reconnaissance	73%	90%	83%	88%	87%	90%	85%	77%	(-)
	Crédibilité de l'information	68%	85%	75%	87%	95%	93%	85%	73%	(-)
Relations avec les collègues	Ambiance entre les collègues	80%	98%	87%	90%	97%	92%	90%	82%	(-)
	Reconnaissance	72%	90%	62%	90%	93%	88%	83%	72%	(-)
	Appartenance à un groupe	63%	87%	78%	92%	95%	90%	83%	78%	(-)
	Soutien	68%	90%	75%	93%	93%	90%	85%	82%	=
	GLOBAL	74%	89%	80%	90%	92%	92%	86%		



2. Bien que le taux de satisfaction globale soit de 86 %, l'analyse détaillée montre que certains services ont un taux de satisfaction globale inférieur à 83 %. L'analyse détaillée de l'enquête fait ressortir les commentaires suivants³⁹ :

- une mauvaise ambiance de travail (service concerné : administration) ;
- une surcharge de travail (service concerné : administration) ;
- un manque de considération du personnel par le personnel encadrant (service concerné : administration) ;
- des lacunes dans la communication (services concernés : administration et service technique) ;
- un manque d'investissement de la hiérarchie, une mauvaise répartition des tâches (service concerné : administration) ;
- une absence de cohésion, d'esprit d'équipe et d'entraide (service concerné : administration).

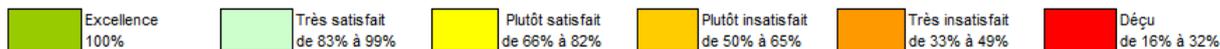
3. Il ressort de l'enquête miroir que tous les paramètres font apparaître un pessimisme de la part des supérieurs hiérarchiques par rapport à la perception des collaborateurs. Ce pessimisme est particulièrement fort pour le paramètre « utilité du travail » avec un écart de 20 %.

³⁹ Ces commentaires sont ceux ressortant des écrits des collaborateurs dans le cadre de l'enquête.

C. Éléments liés aux relations de travail avec la hiérarchie – compétences du supérieur hiérarchique

1. Le cadre de travail est considéré comme « plutôt satisfaisant » avec un taux de satisfaction globale de 78 %.

	Paramètre de l'enquête de satisfaction	Administration	Conciergeries	Services techniques	Parcs et promenades	Prévention et sécurité	Services des routes	Total Chêne-Bougeries	Miroir	Analyse miroir VS enquête
Relations avec la hiérarchie	Aide et soutien	62%	83%	72%	87%	92%	93%	80%	73%	(-)
	Priorité satisfaction	60%	82%	75%	85%	88%	93%	78%	77%	=
	Reconnaissance	58%	85%	67%	82%	88%	92%	77%	78%	=
	Planification	50%	72%	38%	90%	93%	93%	73%	72%	=
	Résolution conflits	53%	88%	67%	88%	90%	92%	78%	77%	=
Motivation et implication	Informateur	57%	87%	80%	87%	92%	92%	80%	73%	(-)
	Responsabilisateur	63%	87%	88%	88%	90%	90%	82%	78%	=
	Communicateur	60%	82%	72%	83%	93%	90%	78%	77%	=
	Animateur	48%	85%	72%	83%	93%	90%	77%	73%	=
	Motivateur	57%	85%	75%	88%	92%	90%	80%	73%	(-)
Accompagnateur	55%	85%	67%	88%	92%	90%	80%	72%	(-)	
	GLOBAL	57%	84%	70%	86%	91%	91%	78%		

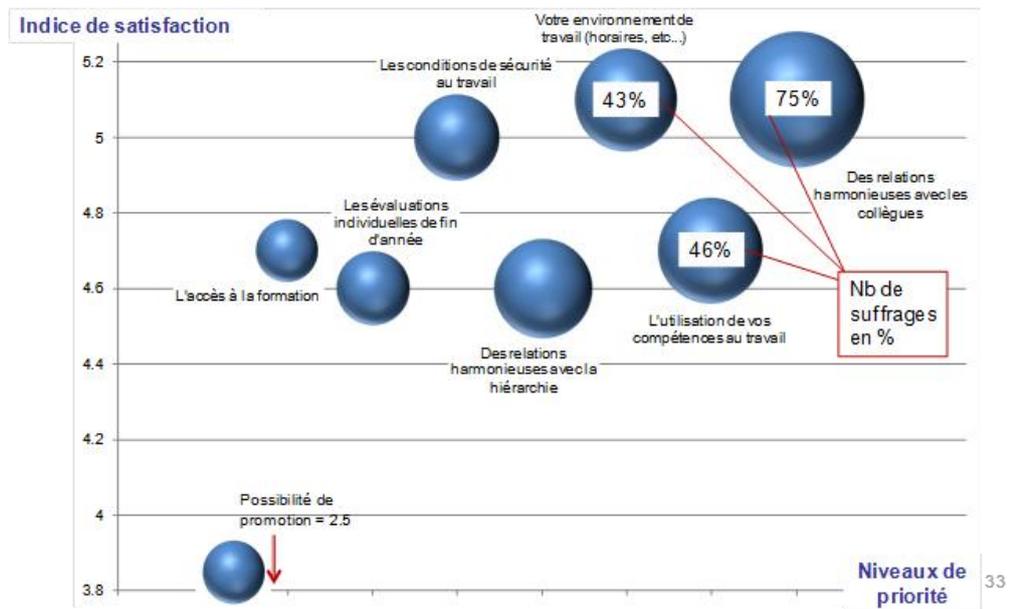


2. L'analyse détaillée de l'enquête fait ressortir les commentaires suivants⁴⁰ :
 - un manque de considération et de reconnaissance du supérieur hiérarchique (services concernés : administration, parcs et promenades) ;
 - un manque de communication (services concernés : administration, service technique, parcs et promenades) ;
 - une mauvaise répartition du travail (service concerné : administration).
3. Il ressort de l'enquête miroir que les supérieurs hiérarchiques ont une perception adéquate, voire légèrement pessimiste, du niveau de satisfaction des collaborateurs quant aux relations de travail avec la hiérarchie, la motivation et l'implication.

D. Éléments liés aux critères prioritaires des collaborateurs

1. Il ressort de l'enquête de satisfaction que les priorités des collaborateurs sont :
 - les relations avec les collègues ;
 - l'utilisation de leurs compétences au travail ;
 - l'environnement de travail.

⁴⁰ Ces commentaires sont ceux ressortant des écrits des collaborateurs dans le cadre de l'enquête.

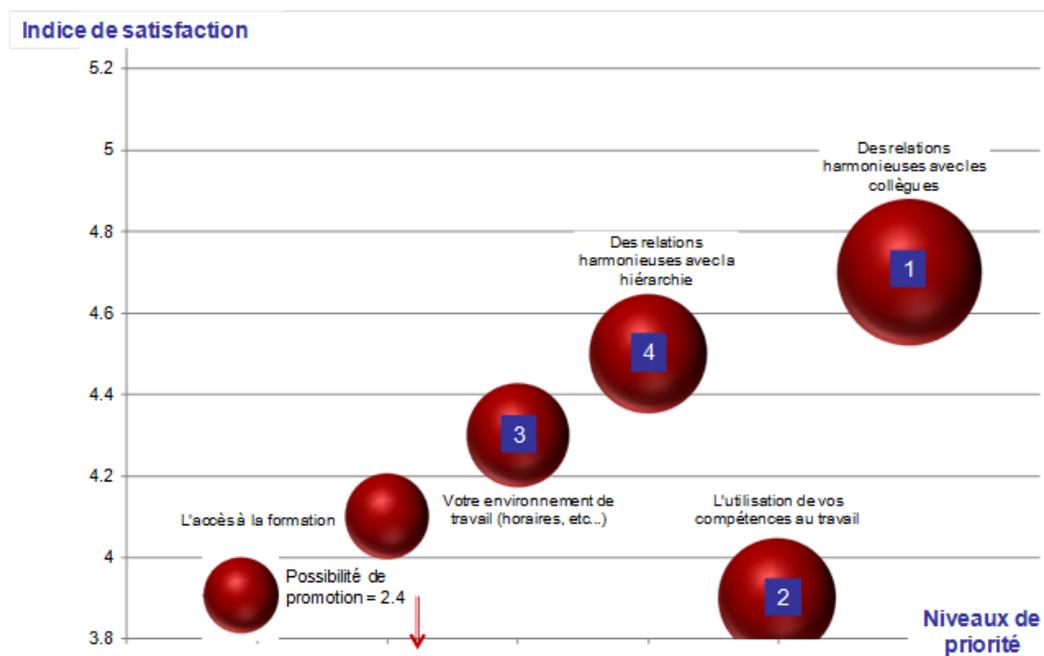


Ce graphique est construit en croisant le niveau de satisfaction des paramètres évalués avec l'importance qu'ils représentent pour les collaborateurs.

Plus la bulle est grosse, plus elle représente de suffrages (à savoir de collaborateurs ayant choisi cette priorité dans les 3 choix qu'il a formulés), donc plus ce paramètre est important.

En ordonnée, plus la bulle est placée en haut du graphique, plus ce paramètre est satisfaisant.

2. En comparatif avec le miroir (voir graphique ci-dessous), on constate que les responsables hiérarchiques ont une perception relativement adéquate pour :
- les relations avec les collègues ;
 - l'utilisation de leurs compétences au travail ;
 - les relations avec la hiérarchie.



10.1.3. Risques découlant des résultats de l'enquête

Les **risques d'image et opérationnel** tiennent à la non-satisfaction des 21 % de collaborateurs se décrivant comme déçus, ce qui peut avoir un impact sur leur motivation et donc sur la qualité des prestations fournies.

10.1.4. Observations de l'audité

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

10.2. Environnement de contrôle

10.2.1. Contexte

Selon les bonnes pratiques, le système de contrôle interne est un système de gestion qui concerne l'ensemble des activités et des collaborateurs d'une administration. Il vise les objectifs suivants :

- le respect des bases légales en vigueur (action publique conforme au droit) ;
- la gestion efficace et efficiente des activités de la commune ;
- la protection des ressources et du patrimoine public ;
- la prévention et la détection des fraudes et des erreurs ;
- la fiabilité de l'information et la rapidité de sa communication.

Le système de contrôle interne se compose de 5 éléments⁴¹ interdépendants, dont l'environnement de contrôle. L'environnement de contrôle est constitué des principes et des valeurs qui, sans être toujours exprimés dans des textes formels, influencent voire orientent l'organisation et son fonctionnement.

L'évaluation de l'environnement de contrôle au sein d'une structure nécessite une analyse et un état des lieux des principaux éléments qui le constituent. Un de ces éléments concerne la dimension « intégrité/éthique ». Il s'agit du code de conduite fondé sur des priorités et des valeurs servant à atteindre les objectifs fixés par l'administration (par exemple, la défense des intérêts publics, le respect du principe d'égalité de traitement, le respect de l'égalité homme-femme).

Selon l'article 1 alinéa 3 de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière et l'évaluation des politiques publiques (LSGAF, D 1 10), « *les communes s'inspirent des principes des titres I et II de la présente loi* ». L'alinéa 1 de cette même disposition précise que « *les entités visées à l'article 11 de la présente loi (ci-après : entités) mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure [...]* ». Bien que n'étant pas une obligation légale pour les communes, la mise en place d'un système de contrôle interne dans une administration publique est un outil important pour une gestion efficiente, conforme au droit et aux intérêts des habitants de la commune.

Il convient de noter qu'en termes de devoir de fonction, le statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries prévoit notamment que :

- **Article 12 :** « *les fonctionnaires sont tenus, en toutes circonstances, d'agir conformément aux intérêts de la commune de Chêne-Bougeries. Ils doivent :*
 - *consacrer à leur fonction tout le temps prévu par les statuts et règlements de l'administration ;*
 - *respecter scrupuleusement l'horaire de leur service ;*
 - *remplir leurs obligations avec diligence, fidèlement et consciencieusement ;*
 - *se conformer aux instructions de leurs supérieurs et en exécuter les ordres avec conscience et discernement ;*
 - *s'entraider et se remplacer dans leur travail, selon les besoins du service ;*

⁴¹ Ces cinq éléments (environnement de contrôle, gestion des risques, activités de contrôle, information et communication, suivi) correspondent au modèle COSO qui est le modèle de référence aussi bien dans le secteur public que dans le secteur privé : Internal Control – Integrated Framework (cadre intégré de contrôle interne) publié par le Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) initialement en 1992 aux États-Unis (communément appelé « modèle COSO »).

- se montrer dignes de la considération et de la confiance que leur situation officielle exige ;
 - s'abstenir de critiquer de quelque manière que ce soit la gestion de l'administration communale ».
- **Article 13** : « les fonctionnaires qui ont du personnel sous leurs ordres doivent en surveiller l'activité et lui donner toutes instructions utiles [...] ».
 - **Article 16** : « les fonctionnaires doivent prendre le plus grand soin du matériel et des objets qui leur sont confiés. Ils répondent de toute perte ou détérioration résultant de leur négligence ou de l'inobservation des instructions reçues ».
 - **Article 17** : « il est interdit aux fonctionnaires de quitter le travail sans l'autorisation de leur chef, de fréquenter les établissements publics pendant le service, de consommer des boissons alcoolisées sur le lieu de leur travail et, de façon générale, d'adopter un comportement qui puisse entraver la bonne marche du service ».
 - **Article 22** : « il est interdit aux fonctionnaires de solliciter, de se faire promettre ou d'accepter, en raison de leur situation officielle, pour eux ou pour autrui, des dons ou autres avantages quelconques ».

10.2.2. Constats

A. Éléments issus de l'enquête de satisfaction

1. L'enquête de satisfaction fait ressortir que 54 % des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries pensent qu'il existe des inégalités de traitement au sein de la Ville de Chêne-Bougeries, ce qui est très important.

Inégalités	Administration	Conciergeries	Service technique	Parcs et promenades	Prévention et sécurité	Service des routes	Total Chêne-Bougeries
C'est avéré et connu	11% (2)	0% (0)	0% (0)	0% (0)	15% (2)	13% (1)	8% (5)
Il y en a assurément	33% (6)	9% (1)	40% (2)	0% (0)	0% (0)	25% (2)	17% (11)
Il y en a quelques fois	39% (7)	9% (1)	40% (2)	20% (2)	24% (3)	0% (0)	23% (15)
Il y en a mais rarement	6% (1)	0% (0)	20% (1)	0% (0)	15% (2)	0% (0)	6% (4)
Je ne pense pas qu'il y en ait	11% (2)	73% (8)	0% (0)	70% (7)	46% (6)	49% (4)	41% (27)
Il n'y en a assurément pas	0% (0)	9% (1)	0% (0)	10% (1)	0% (0)	13% (1)	5% (3)
Total	100% (18)	100% (11)	100% (5)	100% (10)	100% (13)	100% (8)	100% (65)

En conséquence, il est normal que le niveau de satisfaction relatif à l'égalité de traitement ne soit pas jugé de façon satisfaisante. En fonction du service, elle oscille entre « plutôt satisfaisant » (entre 66 % et 82 %) jusqu'à « très insatisfaisant » (entre 33 % et 49 %).

Paramètre de l'enquête de satisfaction	Administration	Conciergeries	Services techniques	Parcs et promenades	Prévention et sécurité	Services des routes	Total Chêne-Bougeries	Miroir	Analyse miroir VS enquête
Egalité de traitement	45%	77%	47%	78%	63%	65%	62%	40%	(-)





2. L'analyse détaillée de l'enquête fait ressortir les commentaires suivants⁴² :
 - des inégalités en termes de traitement salarial (classes différentes pour un travail égal, etc. ; services concernés : administration, service technique, parcs et promenades, prévention et sécurité et service des routes) ;
 - des inégalités en termes d'horaires et de répartition de charges de travail (services concernés : administration, conciergeries, parcs et promenades et service des routes) ;
 - des problématiques de copinage, de favoritisme, de passe-droits (services concernés : administration, service technique, parcs et promenades, prévention et sécurité et service des routes).
3. Il ressort clairement de l'enquête miroir que les cadres supérieurs sous-estiment de manière générale la perception de leurs collaborateurs en matière d'égalité de traitement.

B. Constats issus des travaux d'audit

4. Le statut du personnel a été approuvé par le Conseil municipal lors de sa séance du 15 avril 1975. Des modifications ultérieures de certains articles ont été opérées, la dernière ayant été approuvée le 19 septembre 1996 par le Conseil municipal.

La Cour relève que certaines dispositions du statut du personnel ne sont plus conformes à la pratique actuelle, ou alors que le statut ne traite pas de certains aspects actuels relatifs aux collaborateurs. Par exemple, le statut du personnel ne parle pas d'engagement de personnel, mais de nomination, il laisse une grande latitude aux dérogations par le fait que beaucoup de dispositions précisent « en règle générale », il ne traite pas des débours, des prêts au personnel, etc.

En outre, la Cour relève que trois articles du statut du personnel ne sont plus à jour par rapport au droit supérieur ou sont contraires à ce dernier, à savoir :

- l'article 12 du statut du personnel prescrit que les fonctionnaires « [...] doivent s'abstenir de critiquer de quelque manière que ce soit la gestion de l'administration communale ». Cette partie de l'article est contraire au droit supérieur, dès lors que la liberté d'expression vaut pour tous, y compris pour les agents publics⁴³. Une décision du Conseil administratif se fondant sur ce passage de l'article 12 du statut du personnel serait ainsi entachée de nullité ;
- l'article 24 du statut du personnel prescrit que « le fonctionnaire [...] ne peut pas exercer de mandat électif dans la commune de Chêne-Bougeries. [...] ». Cette partie de l'article est contraire au droit supérieur, dès lors que l'élection au Conseil municipal ne saurait être interdite à tous les agents publics, notamment en regard des dispositions de la nouvelle constitution (NvCst) adoptée par le peuple le 14 octobre 2012⁴⁴. Une décision du Conseil administratif se fondant sur ce passage de l'article 24 du statut serait ainsi entachée de nullité ;

⁴² Ces commentaires sont ceux ressortant des écrits des collaborateurs dans le cadre de l'enquête.

⁴³ Cour EDH, 2 septembre 1998, Ahmed et autres c. Royaume-Uni, par. 41, Cour EDH, 26 septembre 1995, Vogt c. Allemagne, par. 43, ATF 108 la 172 consid. 4b p. 177.

⁴⁴ Art. 142 : « 1 Nul ne peut être à la fois membre du conseil municipal et de l'exécutif communal. 2 Le mandat de membre du conseil municipal est incompatible avec les fonctions suivantes : a) collaboratrice ou collaborateur de l'entourage immédiat des membres de l'exécutif ; b) cadre supérieur de l'administration communale. 3 Le mandat de membre de l'exécutif communal est incompatible avec une fonction au sein de l'administration communale. La loi fixe les autres incompatibilités ».



- L'article 79 du statut du personnel prévoit la possibilité d'une retraite anticipée dès 57 ans. Depuis le terme de la période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'article 1 OPP 2⁴⁵, soit dès le 1^{er} janvier 2011, un règlement autorisant les fonctionnaires à bénéficier d'une retraite, qu'elle soit anticipée ou ordinaire, avant l'âge de 58 ans est contraire à la législation en matière de prévoyance professionnelle.

Au cours de l'audit, la Cour a été informée que le Conseil administratif, lors de sa séance du 21 février 2013, a protocolé la décision suivante : « *vu la motion y relative, adoptée par le Conseil municipal lors de sa séance ordinaire du 18 octobre 2012, le Conseil administratif décide d'initier un processus paritaire de refonte du statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries* ».

5. L'article 80 du statut du personnel prescrit que « *Le personnel est placé sous la surveillance du secrétaire général ou de son remplaçant* ». La Cour relève toutefois que, depuis le départ d'un responsable de service à fin septembre 2011, aucun collaborateur n'a été formellement désigné comme remplaçant du secrétaire général en cas d'absence.
6. La pratique du Conseil administratif est de confier uniquement au conseiller administratif délégué aux finances et à l'administration la connaissance des salaires des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries. Cette pratique s'avère contraire aux attributions du Conseil administratif à teneur de la LAC, dont l'article 48 prévoit que « *le Conseil administratif [est] chargé, dans les limites de la constitution et des lois [...] 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* ».

Le Conseil administratif est un organe collégial, dont les membres sont égaux. Comme l'organe est notamment chargé de fixer le salaire du personnel municipal, chaque membre de l'organe doit pouvoir connaître tous les éléments de rémunération du personnel, quelle que soit la répartition des fonctions du Conseil administratif au sens de l'article 42 LAC.

7. Il ressort de l'ensemble des travaux effectués par la Cour que les dossiers du personnel, tels que conservés auprès des RH de la Ville de Chêne-Bougeries, ne sont pas complets puisque les lettres traitées par exemple par le secrétaire général ou l'un des conseillers administratifs ne sont pas systématiquement portées à leurs connaissances et ajoutées au dossier personnel du collaborateur concerné. De même, les dossiers du personnel ne comprennent pas des documents comme les avertissements ou les blâmes, l'octroi d'un prêt (pour ce dernier, les éléments sont uniquement conservés dans le classeur des variables pour le paiement des salaires mensuels).

10.2.3. Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** est avéré au vu des manquements au niveau de l'environnement de contrôle découlant des lacunes de communication, notamment au niveau salarial.

Le **risque de conformité** des articles 12,24 et 79 du statut du personnel est avéré et consiste notamment en ce qu'une décision du Conseil administratif se fondant sur ces articles soit entachée de nullité.

⁴⁵ Cf. lettre d des dispositions finales de la modification de l'OPP 2 du 10 juin 2005.

Ce risque est également avéré de par le non-respect de l'article 80 du statut du personnel et de l'article 48 de la LAC.

Au-delà de la non-conformité à la LAC, l'ignorance du niveau précis de salaire crée un **risque opérationnel** dans la gestion du personnel, notamment en raison du fait que la fixation du salaire et sa progression sont des éléments nécessaires pour l'évaluation des performances des collaborateurs dont les différents conseillers administratifs ont la charge.

10.2.4. Recommandations

[cf. constat 4] Statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries

La Cour invite le Conseil administratif à recenser l'ensemble des points méritant une révision du statut du personnel et, après discussion avec les partenaires sociaux, à soumettre au Conseil municipal une nouvelle version.

Dans ce cadre, compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution au 1^{er} juin 2013 et afin d'être en conformité avec le droit supérieur, la Cour recommande au Conseil administratif d'intégrer au minimum les modifications suivantes au statut du personnel :

- suppression de la dernière phrase de l'article 12 ;
- suppression de la dernière phrase de l'article 24 ;
- modification de l'âge minimal de la retraite indiquée à l'article 79.

[cf. constat 5] Remplaçant du secrétaire général

La Cour recommande au Conseil administratif de désigner un remplaçant du secrétaire général, conformément à l'article 80 du statut du personnel, ainsi qu'à établir une description de poste (cahier des charges) afférente à cette activité de remplaçant.

[cf. constat 6] Informations sur le personnel aux membres du Conseil administratif

La Cour recommande au Conseil administratif d'autoriser sans délai ni restriction l'ensemble des conseillers administratifs à connaître le niveau précis des salaires des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries.

[cf. constat 7] Tenue des dossiers du personnel

La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de mettre en place un processus opérationnel qui garantisse la complétude des dossiers du personnel.

10.2.5. Observations de l'audité

La Ville de Chêne-Bougeries a validé les constats et recommandations du rapport.

La Ville de Chêne-Bougeries ayant souhaité prendre position de manière globale sur le rapport, ses observations générales ont été reproduites au chapitre 12.

11. CONCLUSION

La gestion RH de la Ville de Chêne-Bougeries s'appuie sur un statut du personnel établi en 1975 et dont les dernières modifications ont été approuvées par le Conseil municipal en 1996.

Or, le domaine des RH, comme d'autres activités de support aux prestations publiques (finance, informatique, contrôle interne, etc.), a connu de profondes mutations au cours des 20 dernières années tant en raison des outils et techniques développés par les praticiens (voire, subsidiairement, par le monde académique qui propose depuis quelques années des formations certifiées dans ce domaine) que par l'évolution des attentes des employés, qu'ils soient actifs dans le secteur privé ou dans le secteur public.

Dès lors, s'il n'est guère étonnant que certains constats fassent état de cas non prévus par le statut du personnel ou non conformes aux bonnes pratiques en matière de gestion RH, la Cour a aussi pu établir que le mode de gestion de la commune a favorisé des pratiques RH n'érigeant pas l'égalité de traitement comme principe cardinal de son action.

Les constats exposés notamment aux chapitres 7 et 9 sont des exemples parmi d'autres confirmant à 54 % de collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries que leur perception d'inégalités de traitement est fondée, ce qui n'est pas sans effet sur leur motivation à accomplir les prestations publiques dont ils sont chargés (à cet égard, 21% des collaborateurs sont qualifiés de « déçus »).

Globalement, les analyses de la Cour faisant ressortir des faiblesses sur l'ensemble des processus clés examinés, il s'agira pour la Ville de Chêne-Bougeries d'élaborer un plan d'action visant à une mise en œuvre progressive des actions correctives.

De l'avis de la Cour, le Conseil administratif devrait impérativement faire évoluer la gestion des ressources humaines de la Ville de Chêne-Bougeries en renforçant la transparence, la formalisation des pratiques et le système de contrôle interne, notamment afin d'être en mesure de garantir une prise de décision absente d'arbitraire, perçu ou non.

Au vu de ce qui précède, la Cour présente les axes de recommandations devant être mis en œuvre de manière prioritaire compte tenu des risques sous-jacents. Ces recommandations peuvent être mises en place indépendamment de la révision du statut du personnel qu'il conviendra d'effectuer en parallèle. De l'avis de la Cour, elles peuvent être mises en œuvre sans ressources pérennes additionnelles. Toutefois, cette évolution nécessitera une forte implication du Conseil administratif ainsi qu'un recours ponctuel possible à des experts externes.

Dans un premier temps et à **court terme**, il conviendra de mettre en œuvre de manière prioritaire les recommandations suivantes :

- **Recrutement et intégration:** il s'agira en particulier d'établir les descriptions de postes ainsi que de revoir et clarifier les critères de prise en compte des années d'expérience professionnelle dans le cadre de la proposition salariale. De même, il conviendrait d'établir les propositions salariales pour les contrats de droit privé sur la base d'une grille de traitement formalisée (fourchette salariale prédéfinie). Par ailleurs, il s'agira également de prendre les mesures nécessaires à l'amélioration de l'évaluation des collaborateurs, notamment afin s'assurer du respect du calendrier lié aux évaluations.



- **Positionnement et évaluation des fonctions** : il conviendra d'effectuer une revue des fonctions existantes afin qu'elles soient toutes rattachées à une classe de la grille de traitement et validées par le Conseil administratif. De plus, un règlement devra être établi afin de fixer les modalités spécifiques liées à l'évaluation et à la réévaluation de fonction.
- **Fin des rapports de service** : Il s'agira de veiller à une communication exhaustive des résiliations des rapports de service auprès du Conseil administratif. En outre, une désactivation des droits d'accès du personnel sortant devra être mise en œuvre. Il s'agira également d'effectuer une revue au minimum annuelle des droits d'accès.
- **Gestion de la paie** : un processus relatif à l'ensemble des éléments de rémunération devra être établi (salaires, des indemnités, des primes, des gratifications, des avances et prêts au personnel). De plus, il sera nécessaire de procéder à la mise en place des contrôles clés relatifs à l'application de gestion des horaires (ex : imputation correcte : des horaires, des vacances, des absences, etc.)

Le rapport de la Cour relève, par ailleurs, des cas particuliers de recrutement ou de résiliation des rapports de service non conformes aux bonnes pratiques ou au statut du personnel effectués par le Conseil administratif ainsi qu'une très forte perception d'inégalité de traitement de la part des collaborateurs.

Dès lors, la Cour ne peut qu'encourager le Conseil administratif à mettre rapidement en œuvre une gestion efficace, efficiente et conforme aux bases légales et au statut du personnel. Une attention toute particulière devra être apportée à la communication des informations auprès des collaborateurs afin d'améliorer la perception d'égalité de traitement.

Dans un deuxième temps et à **moyen terme**, il s'agira de mettre en œuvre les axes d'amélioration suivants :

- **Recrutement et intégration** : il s'agira de renforcer la gestion administrative du processus de recrutement, d'intégration et de fin de rapports de service dans le cadre de la mise en place du SCI.
- **Carrières mobilité promotion et changement d'affectation** : il conviendra de renforcer le SCI notamment en mettant en place un cockpit des RH permettant de disposer en tout temps d'indicateurs de gestion des carrières, tels que le nombre de promotions, de changements d'affectation, de sanctions, etc. Il s'agira également de renforcer les contrôles afin de limiter le risque d'erreur notamment lors du positionnement des annuités lors des changements de fonction.
- **Développement des compétences** : il conviendra notamment de s'assurer que les possibilités de formation sont communiquées de manière adéquate par les chefs de service à l'ensemble du personnel, et d'effectuer un suivi ainsi que des vérifications de formations.
- **Santé et sécurité au travail** : il s'agira de poursuivre la mise en place du SCI relatif au processus de santé et sécurité.

12. OBSERVATIONS DE L'AUDITE



CHENE-BOUGERIES, LE 31 juillet 2013
N/réf.: RG/mt

Reçu le
05 AOUT 2013

Cour des comptes
Monsieur Stanislas Zuin
Magistrat
Rue du XXXI-Décembre 8
Case postale 3159
1211 Genève 3

Audit de gestion et de légalité au sein de la ville de Chêne-Bougeries

Monsieur le Magistrat,
Cher Monsieur,

Donnant suite à votre courriel, daté 22 juillet 2013, adressé à la soussignée, concernant le rapport d'audit de gestion et de légalité portant sur les principaux processus relatifs aux Ressources humaines au sein de la ville de Chêne-Bougeries, le Conseil administratif souhaite, en premier lieu, relever la très haute qualité dudit rapport illustré par une belle luxuriance de détails.

Le Conseil administratif ne peut également que saluer le caractère exceptionnellement fouillé des investigations conduites par la Cour et apprécie, à sa juste mesure, la pertinence des diverses recommandations formulées.

Leur mise en œuvre va nous permettre de nous tourner résolument vers un avenir encore plus maîtrisé dans le domaine de la gestion des collaboratrices et collaborateurs oeuvrant au sein de notre administration communale.

Notre gestion des ressources humaines reposait certainement par de nombreux aspects sur un pragmatisme qui se voulait éclairé et assumé.

Cette politique, qui pouvait peut-être parfois être perçue comme comprenant quelques petits privilèges sympathiques, a toutefois été modifiée en profondeur au cours des dernières années, ne serait-ce que par l'élaboration puis l'adoption de plus de trente descriptifs de fonction accompagnés, désormais, d'évaluations régulières des prestations fournies par l'ensemble du personnel communal.

La mise en place progressive des mesures correctives proposées doit l'être en gardant à l'esprit le principe de proportionnalité.

.../...



VILLE DE CHÊNE-BOUGERIES

Route de Chêne 136 – Case postale 160 CH-1224 Chêne-Bougeries
Tél. +41 (0)22 869 17 17 – Fax +41 (0)22 869 17 18 – info@chene-bougeries.ch – www.chene-bougeries.ch

Reçu le
05 AOUT 2013



Cour des comptes, M. Stanislas Zuin 31.07.13

2

Ainsi, les actions correctives à entreprendre au cours des prochains mois impliqueront de devoir recourir à l'aide ponctuelle de mandataires externes spécialisés, et ne manqueront pas d'augmenter la charge de nos responsabilités en matière de ressources humaines.

À nos yeux, la gestion des dites ressources humaines s'apparente avant tout à une gestion des risques humains.

À cet égard, nous nous plaisons à relever que votre audit ne fait état d'aucun risque humain significatif.

Les recommandations émises par la Cour nous permettront donc simplement d'affiner encore nos diverses pratiques en la matière.

Dans la mesure où une fructueuse séance de travail a eu lieu, le 4 juillet 2013, entre le directeur d'audit, les auditeurs seniors et le secrétaire général, nos observations en qualité d'audités seront somme toute fort peu nombreuses.

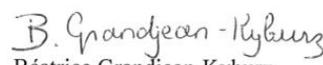
Ainsi, concernant le processus de recrutement et d'intégration, il convient de relever que le ratio relatif obtenu dans le cadre de l'enquête de satisfaction se situe dans la moyenne élevée, subséquemment qu'aucune mesure importante ou significative n'est véritablement à prévoir.

Cela étant, nous nous proposons, à l'instar de ce qui a été réalisé dans le cadre du récent engagement d'un coordinateur technico-administratif, de faire passer désormais aux derniers candidats retenus un « mini assessment » confié à un mandataire externe spécialisé, cela uniquement pour des postes de responsables de service.

Pour le surplus, et comme souhaité par la Cour, vous trouverez, en annexe à la présente, un tableau des suivis des recommandations et actions dûment rempli.

Veuillez agréer, Monsieur le Magistrat, cher Monsieur, l'expression de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil administratif


Béatrice Grandjean-Kyburz
Maire

Annexe mentionnée

13. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Recommandation n°1 – Analyse des besoins La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de mettre en place un véritable concept de gestion prévisionnelle tenant compte, notamment, des besoins futurs en fonction des réorganisations, des départs à la retraite et de l'identification de talents au sein de l'administration communale. À cet effet, les RH devront piloter et superviser la mise en place de ce projet au sein des services.	2	SG	30.03.2014	
4.1.4	Recommandation n°2 – Disponible budgétaire De manière à s'assurer qu'aucune dépense relative au recrutement de personnel ne puisse être engagée sans couverture budgétaire, la Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries, dans le cadre de la mise en place du SCI relatif au processus de recrutement, d'inclure une étape de contrôle budgétaire. Ce contrôle doit vérifier que le service concerné dispose du budget nécessaire pour le recrutement envisagé. Si nécessaire, une demande de crédit budgétaire complémentaire devrait être adressée au Conseil municipal.	2	SG	30.06.2014	
4.1.4	Recommandation n°3 – Descriptions de fonction et de poste La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de contrôler et de formaliser les étapes en ce qui concerne les descriptions de fonctions et les descriptions de poste. En ce sens, un contrôle doit être mis en œuvre afin de s'assurer que : <ul style="list-style-type: none"> • l'ensemble des fonctions précisées dans les contrats de travail dispose d'un descriptif ; • les descriptions de poste soient développées pour les fonctions définies par le Conseil administratif. 	3	SG	30.03.2014	
4.1.4	Recommandation n°4 – Publication de l'annonce De manière à s'assurer que l'annonce de recrutement contient l'ensemble des compétences souhaitées pour le poste mis au concours, la Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries, dans le cadre de la mise en place du SCI, d'inclure une étape de validation formelle de l'annonce de recrutement par le responsable de service concerné. De plus, hormis lorsque la confidentialité l'exige, une formalisation de la publication de l'annonce devra également être mise en œuvre dans les dossiers de recrutement.	2	SG	31.12.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Recommandation n°5 – Sélection des candidats La Cour invite les RH à établir des grilles de sélection harmonisées afin d'analyser les candidatures reçues en fonction des exigences du poste, ce qui permettra d'avoir une documentation transparente du mode de sélection. En ce qui concerne les entretiens de sélection, les RH devront également mettre à disposition un modèle de grille d'entretien.	3	SG	31.12.2013	
4.1.4	Recommandation n°6 – Vérification des références La Cour recommande, sur la base des références fournies par le candidat, la vérification d'au minimum deux des dernières expériences professionnelles et l'authenticité des diplômes obtenus dans certains cas. Afin de ne pas alourdir inutilement le travail administratif, elle invite les RH à définir les minima exigibles selon les fonctions et classes.	2	SG	31.12.2013	
4.1.4	Recommandation n°7 – Tests techniques Dans le cadre de la vérification des compétences, la Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à définir une liste des fonctions devant être soumises à des tests spécifiques durant le processus de recrutement. Sa mise en œuvre systématique devra faire l'objet d'un suivi de la part des RH afin de s'assurer d'une homogénéité entre les services.	2	SG	31.12.2013	
4.1.4	Recommandation n°8 – Proposition salariale – annuités La Cour recommande aux RH de revoir et de clarifier les critères d'évaluation amenant à la prise en compte des années d'expérience professionnelle. Une fois la méthodologie validée par le Conseil administratif, les RH devront vérifier la prise en compte des années d'expérience de l'ensemble des collaborateurs afin d'assurer une égalité de traitement. À cette issue, le résultat global devra être soumis au Conseil administratif pour validation.	3	SG	30.03.2014	
4.1.4	Recommandation n°9 – Contrat de travail La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de prévoir, dans le cadre de la mise en place du SCI, une étape de revue des contrats de travail afin de s'assurer que : <ul style="list-style-type: none"> la fixation de salaire respecte le statut du personnel ; la classe de traitement soit bien validée par le Conseil administratif. 	3	SG	30.03.2014	
4.1.4	Recommandation n°10 – Proposition salariale – Contrats de droit privé La Cour invite le Conseil administratif à établir les propositions salariales des contrats de droit privé sur base d'une grille de traitement (fourchette salariale prédéfinie).	2	SG	30.06.2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	Pour ce faire, ces dernières devront également être rattachées à des fonctions définies par le Conseil administratif.				
4.1.4	<p>Recommandation n°11 – Validation du recrutement</p> <p>Dans le cadre de la mise en place du SCI, la Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à inclure :</p> <ul style="list-style-type: none"> dans la note adressée au Conseil administratif : un descriptif des 2 ou 3 derniers candidats en lice pour le poste avec un ordre de préférence ; la validation formelle de cette note des RH par le responsable du service concerné par le recrutement. 	2	SG	31.12.2013	
4.1.4	<p>Recommandation n°12 – Validation par le Conseil administratif</p> <p>Afin de respecter le statut du personnel, la Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à présenter pour validation au Conseil administratif :</p> <ul style="list-style-type: none"> le recrutement de tout membre du personnel (employés communaux, fonctionnaires, auxiliaires, agents spécialisés, etc.) en précisant la fonction, le taux d'activité et la classe/annuité pour le traitement ou de prévoir une délégation de compétences formelle pour une partie des membres du personnel ; la nomination, après la période probatoire, des employés municipaux en précisant la fonction, le taux d'activité et la classe/annuité pour le traitement. <p>En outre, il conviendra de respecter les dates de nominations post-probatoires afin de ne pas s'exposer à de possibles recours en cas de licenciement.</p> <p>Finalement, la Cour invite le Conseil administratif à étudier l'opportunité de proposer une modification du statut du personnel concernant les nominations.</p>	3	SG	30.06.2014	
4.1.4	<p>Recommandation n°13 – Dossier administratif</p> <p>La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de prévoir, dans le cadre de la mise en place du SCI, un contrôle de l'ensemble des documents liés à l'entrée en fonction dans le dossier de chaque collaborateur.</p>	1	SG	31.12.2013	
4.1.4	<p>Recommandation n°14 – Mise à jour des accès informatiques</p> <p>La Cour invite le service informatique à formaliser l'ensemble des activations des droits d'accès avec les autorisations du personnel encadrant concerné.</p>	2	SG	31.12.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	Recommandation n°15 – Évaluation des fonctionnaires La Cour recommande aux RH de prendre des mesures afin de s'assurer du respect du calendrier lié aux évaluations. Dans le cadre de la révision du statut du personnel décidé par le Conseil administratif en date du 21 février 2013, le Cour l'invite à introduire la notion d'évaluation et d'en préciser les échéances (pour la fin de la période d'essai, pour la fin de période probatoire, puis annuelle).	3	SG	31.12.2014	
4.1.4	Recommandation n°16 – Évaluation des contrats de droit privé La Cour recommande aux RH de mettre en place un entretien d'évaluation pour les contrats de droit privé dont la période de renouvellement s'étend au-delà de douze mois. Ce dernier devrait être joint systématiquement au préavis du service lors de l'engagement pour les cas où ces derniers seraient sélectionnés pour des postes de fonctionnaires. Ceci pourrait également être précisé dans le nouveau statut du personnel.	2	SG	31.12.2014	
4.1.4	Recommandation n°17 – Système de contrôle interne (SCI) La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI. Concernant le processus de recrutement, ce dernier devra tenir compte de l'ensemble des catégories de personnel de la Ville de Chêne-Bougeries. Dans ce cadre, les RH devront pouvoir disposer en tout temps d'une liste du personnel recruté à jour et exhaustive.	2	SG	30.06.2014	
4.2.4	Recommandation n°18 – Communication au Conseil administratif La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries, dans le cadre de la mise en place du SCI, à mettre en place des contrôles permettant de s'assurer que l'ensemble des résiliations de rapport de service fasse systématiquement l'objet d'une communication ou d'une décision formelle du Conseil administratif.	4	SG	30.09.2013	
4.2.4	Recommandation n°19 – Restitution du matériel La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries, dans le cadre de la mise en place du SCI, à s'assurer que les contrôles prévus en matière de restitution du matériel mis à disposition soient systématiquement effectués et formalisés.	2	SG	31.12.2013	
4.2.4	Recommandation n°20 – Droits d'accès La Cour invite le service informatique à formaliser l'ensemble des désactivations des droits d'accès.	3	SG	30.09.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	De plus, la Cour recommande d'effectuer une revue au minimum annuelle des droits d'accès notamment pour l'application OPALE.				
4.2.4	Recommandation n°21 – Formalisation du processus La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI. Concernant le processus de résiliation des rapports de travail, les RH devront notamment pouvoir disposer en tout temps d'une liste des départs à jour et exhaustive.	2	SG	31.12.2013	
4.3.4	Recommandation n°22 – Recrutement sans description de fonction ou de poste La Cour recommande au Conseil administratif de formaliser et de délimiter précisément les contours de chaque mandat octroyé. De plus, il conviendra de s'assurer de l'existence de descriptions de fonction et de poste également pour les démarches de recrutement avec des mandataires externes.	3	SG	30.06.2014	
4.3.4	Recommandation n°23 – Conventions La Cour recommande au Conseil administratif de s'assurer que toutes les décisions prises sont strictement conformes au statut du personnel ; au besoin, de proposer au Conseil municipal des modifications de celui-ci si les règles qu'il contient se révèlent inadéquates. Dans le cas où la possibilité de traiter de conventions serait incluse dans le nouveau statut, il conviendrait que le Conseil administratif transmette au Conseil municipal, lors de l'examen des comptes annuels, une information spécifique quant au nombre de cas et montants versés.	3	SG	30.06.2015	
5.4	Recommandation n°24 – Validation par le Conseil administratif La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI. Concernant le processus de gestion des carrières, ce dernier devra tenir compte de l'ensemble des possibilités offertes par la Ville de Chêne-Bougeries. Dans ce cadre, les RH devront pouvoir disposer en tout temps d'indicateurs de gestion des carrières (voir également la recommandation relative au cockpit des RH au chapitre 8). Ce processus devra tenir compte des contrôles qui devront être mis en œuvre afin de limiter le risque d'erreur notamment lors du positionnement des annuités en cas de changements de fonction, mais également vis-à-vis de la date d'entrée en vigueur du changement de traitement.	3	SG	30.06.2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
6.4	Recommandation n°25 – Établissement d'un règlement ad hoc La Cour invite le Conseil administratif à établir un règlement ou une directive interne concernant le développement des compétences. Ce document devra notamment permettre de distinguer la formation continue des formations de longue durée et préciser les modalités d'octroi et de prise en charge de ces deux types de formation.	2	SG	30.06.2014	
6.4	Recommandation n°26 – Formalisation du processus La Cour incite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI. Dans ce cadre, les RH devront s'assurer que les possibilités de formation sont communiquées de manière adéquate par les chefs de service à l'ensemble du personnel. En outre, les RH devront effectuer un suivi global des formations.	2	SG	30.06.2014	
7.4	Recommandation n°27 – Classification des fonctions La Cour recommande à l'administration de Chêne-Bougeries d'effectuer une revue de l'ensemble des fonctions existantes afin qu'elles soient toutes rattachées à une classe. Cette liste de positionnement des fonctions devra être validée par le Conseil administratif.	3	SG	30.06.2014	
7.4	Recommandation n°28 – Établissement d'un règlement ad hoc Dans l'attente d'un nouveau statut du personnel, la Cour invite le Conseil administratif à édicter par voie de règlement les modalités spécifiques liées à l'évaluation et à la réévaluation de fonction. Ce règlement pourrait notamment inclure des modalités de calcul univoques, la mise en place d'une commission paritaire ainsi que des voies de recours.	2	SG	30.06.2014	
7.4	Recommandation n°29 – Formalisation du processus La Cour invite l'administration de Chêne-Bougeries à formaliser et mettre en place un SCI relatif au processus d'évaluation des fonctions. Ce dernier devra inclure notamment la mise en œuvre formelle des éléments suivants : <ul style="list-style-type: none"> • du formulaire de demande d'évaluation ; • de l'analyse formalisée de la part des RH ; • du procès-verbal de l'entretien d'évaluation. Ce processus devra tenir compte des contrôles à mettre en œuvre, notamment afin de limiter le risque d'erreur lors du positionnement des annuités en cas de réévaluations de fonction.	3	SG	30.09.2014	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
8.4	<p>Recommandation n°30 – Formalisation du processus</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de santé et sécurité. Ce dernier devra notamment tenir compte de la désignation d'un « chargé de sécurité MSST » et de l'établissement de la description de poste (cahier des charges), d'un suivi des besoins identifiés en termes de formation des collaborateurs, de l'établissement d'un catalogue des obligations, des risques, des mesures identifiés par la Ville de Chêne-Bougeries et des actions préventives prises pour chaque domaine. Dans ce cadre, l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries devra également être en mesure de fournir une liste des procédures spécifiques, avec leur statut (dossier sans entrée en matière, en cours de résolution ou clôturé), et les informations y afférentes devront être présentes dans le dossier du personnel de chaque collaborateur.</p> <p>Pour ce faire, la Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à s'inspirer des documents existants, que ce soient ceux de la SUVA, de l'Association suisse pour la sécurité au travail et la protection de la santé dans les services publics ou encore du Bureau suisse de prévention des accidents (BPA). Ce dernier a par exemple établi un document de synthèse « <i>Élaborez un système de sécurité dans votre commune</i> » qui se compose de 10 éléments.</p>	2	SG	30.09.2014	
8.4	<p>Recommandation n°31 – Statistiques, gestion des absences et autres indicateurs</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de santé et sécurité, et plus spécifiquement concernant la gestion des absences et statistiques y afférentes, par exemple avec la mise en place d'un « cockpit des absences » (analyse, suivi et reporting). Il conviendrait aussi d'ajouter dans ce cockpit d'autres indicateurs, tels que ceux relatifs à la formation, à la mobilité interne, au taux de rotation des effectifs, etc.</p>	2	SG	30.09.2014	
9.1.4	<p>Recommandation n°32 – SCI relatif au processus de gestion de la paie</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie. Cette dernière devra notamment établir une procédure opérationnelle concernant le traitement des salaires, indemnités et débours, ainsi que mettre en place des contrôles formalisés des paramètres annuels et</p>	3	SG	31.12.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	mensuels.				
9.2.4	Recommandation n°33 – Indemnités et débours des conseillers administratifs En annexe à la délibération budgétaire annuelle, le Conseil administratif est invité à soumettre au Conseil municipal un descriptif de la nature et des types de frais (frais de parkings, frais de réception, déplacements, etc.) couverts par l'indemnité de représentation versée aux conseillers administratifs.	2	SG	30.06.2014	
9.2.4	Recommandation n°34 – Indemnités et débours des conseillers administratifs Le Conseil administratif est invité à soumettre au Conseil municipal une délibération ad hoc pour tout traitement, indemnité ou débours venant s'ajouter à ceux prévus par la délibération relative au budget, et ce préalablement à leur versement.	2	SG	30.06.2014	
9.2.4	Recommandation n°35 – Formalisation du processus La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie, notamment par la mise en place de contrôles formalisés, afin de s'assurer de la correcte imputation des charges salariales dans les différentes rubriques d'OPALE, et de la fixation adéquate des traitements de base/tarifs horaires/13 ^{ème} salaire progressif/indemnités des collaborateurs en fonction de la grille de traitement. Les contrôles devront également permettre de garantir le versement aux collaborateurs concernés des montants qui leur sont effectivement dus, conformément au statut du personnel. En outre, un règlement relatif aux indemnités et aux débours, conformément aux exigences de l'article 47 du statut du personnel, devra être établi et transmis au Conseil administratif pour approbation. Ce règlement devra notamment lister les indemnités et débours autorisés, les fonctions concernées, les critères et conditions d'octroi, et les montants y afférents.	3	SG	31.12.2013	
		3	SG	30.03.2014	
9.2.4	Recommandation n°36 – Réductions du traitement de collaborateurs La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à s'assurer que toutes les réductions de traitement de collaborateurs (au motif des articles 50, 66 ou autres du statut du personnel) soient transmises au Conseil administratif pour examen, avant toute retenue sur salaire. La décision devra être clairement protocolée dans le procès-verbal de la séance du Conseil administratif.	2	SG	30.09.2013	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
9.2.4	<p>Recommandation n°37 – Indemnités diverses</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à clarifier la situation concernant les indemnités et les débours dans un règlement relatif aux indemnités et aux débours (qui reste à établir conformément à la recommandation ci-dessus). En cas d'octroi d'indemnités non prévues et non récurrentes, l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries devra s'assurer, avant tout paiement, d'avoir formalisé cette exception par écrit, ainsi que fait avaliser ladite indemnité par le Conseil administratif. Toutes les indemnités accordées devront garantir le respect de l'égalité de traitement des collaborateurs.</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à procéder de même en ce qui concerne l'octroi de téléphones portables professionnels.</p>	3	SG	31.12.2013	
9.2.4	<p>Recommandation n°38 – Téléphones portables professionnels</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à s'assurer que les écarts identifiés et non justifiés de l'utilisation du téléphone portable soient refacturés aux collaborateurs concernés.</p>	2	SG	30.09.2013	
9.3.4	<p>Recommandation n°39 – Formalisation du processus</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie, notamment par la mise en place de contrôles formalisés et respectant le principe des quatre yeux afin de s'assurer du correct calcul des charges salariales et du respect du statut du personnel, de la LAVS, du RAVS et des DSD.</p>	3	SG	30.03.2014	
9.3.4	<p>Recommandation n°40 – Gratifications, allocations et autres montants versés aux collaborateurs</p> <p>La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de s'assurer que toutes les conditions d'octroi et les montants des primes, gratifications, allocations et autres montants versés aux collaborateurs soient introduits dans un règlement, approuvé par le Conseil administratif, et ce pour autant que le versement de ces montants soit conforme au statut du personnel.</p> <p>Dans ce cadre, la Cour invite le Conseil administratif à recenser l'ensemble des points méritant une révision du statut du personnel et, après discussion avec les partenaires sociaux, de soumettre au Conseil municipal une nouvelle version.</p>	2 3	SG SG	30.06.2014 30.03.2015	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
9.4.4	<p>Recommandation n°41 – Application de gestion des horaires</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif à l'application de gestion des horaires, notamment en prenant toutes les mesures afin que les profils et les données de cette application soient corrects et exhaustifs. Il sera également nécessaire de procéder à la finalisation, la formalisation et la mise en place de l'ensemble des contrôles, analyses et reportings y relatifs, afin d'assurer du correct calcul et de la correcte imputation des vacances, des horaires, des majorations et des paiements y afférents. Dans ce cadre, il est nécessaire de s'assurer que les données relatives à l'ensemble du personnel soient disponibles.</p>	3	SG	30.06.2014	
9.4.4	<p>Recommandation n°42 – Formalisation du processus</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie, notamment par la mise en place de contrôles formalisés afin de s'assurer du respect du statut du personnel, ainsi que du correct calcul et de la correcte imputation uniforme des charges salariales et des horaires. Dans ce cadre, et afin de garantir le résultat des contrôles, il sera nécessaire de s'assurer que toutes les décisions prises soient dûment formalisées par écrit.</p>	3	SG	30.06.2014	
	<p>De plus, l'ensemble des règles relatives aux horaires, tels que par exemple les critères et les conditions pour la récupération des heures supplémentaires, devront être reprises et diffusées dans le cadre d'une directive interne dûment approuvée et diffusée.</p>	3	SG	30.06.2014	
9.4.4	<p>Recommandation n°43 – Délégation de compétences au secrétaire général</p> <p>La Cour invite le Conseil administratif de la Ville de Chêne-Bougeries à formaliser sa délégation de compétences au secrétaire général, notamment en ce qui concerne le seuil de paiement de 5'000 F (individuel ou cumulatif).</p>	1	SG	30.09.2013	
9.4.4	<p>Recommandation n°44 – Accords contractuels dérogeant au statut du personnel</p> <p>La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de mettre en place un processus opérationnel qui garantisse que tous les accords contractuels soient conformes au statut du personnel.</p> <p>Dans ce cadre, la Cour invite le Conseil administratif à recenser l'ensemble des points méritant une révision du statut du personnel et, après discussion avec les partenaires sociaux, de soumettre au Conseil municipal</p>	2	SG	30.03.2015	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	une nouvelle version.				
9.5.4	<p>Recommandation n°45 – Avances sur salaires et prêts au personnel</p> <p>Dans le cadre du processus de formalisation, la Ville de Chêne-Bougeries est invitée à documenter les critères et les conditions relatives à l'octroi d'avances sur salaires et de prêts au personnel. Ce document devra faire l'objet d'une diffusion à l'ensemble des collaborateurs, afin de garantir l'égalité de traitement.</p> <p>En ce qui concerne les prêts au personnel, la Cour recommande à la Ville de Chêne-Bougeries de facturer un intérêt en appliquant par analogie les taux de l'administration fédérale des contributions en matière d'avances ou prêts aux actionnaires/associés.</p>	3	SG	31.12.2013	
9.5.4	<p>Recommandation n°46 – Formalisation du processus</p> <p>La Cour invite l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries à poursuivre ses efforts dans la mise en place du SCI relatif au processus de gestion de la paie, notamment par l'utilisation de comptes distincts pour les avances sur salaires et les prêts au personnel, par la mise en place de contrôles formalisés, afin de s'assurer que les avances sur salaires et les prêts au personnel sont octroyés conformément aux conditions émises dans la procédure interne restant à établir.</p> <p>En cas de dérogation initiale ou de modification ultérieure des conditions d'octroi, il s'agira de préciser et de documenter clairement les motivations prises en compte pour la décision, et de formaliser l'accord dans un contrat ou avenant au contrat.</p> <p>Dans ce cadre, il sera également adéquat que l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries mette en place les contrôles garantissant l'établissement en tout temps d'une liste des prêts au personnel exacte et exhaustive.</p>	3	SG	30.06.2014	
9.5.4	<p>Recommandation n°47 – Délégation de compétences au secrétaire général</p> <p>La Cour invite le Conseil administratif de la Ville de Chêne-Bougeries à formaliser sa délégation de compétences au secrétaire général, notamment en ce qui concerne le seuil d'octroi d'avances sur salaires et de prêts au personnel de 5'000 F.</p>	1	SG	31.12.2013	
10.2.4	<p>Recommandation n°48 – Statut du personnel de la Ville de Chêne-Bougeries</p> <p>La Cour invite le Conseil administratif à recenser l'ensemble des points méritant une révision du statut du personnel et, après discussion avec les partenaires</p>	3	SG	30.03.2015	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>sociaux, à soumettre au Conseil municipal une nouvelle version.</p> <p>Dans ce cadre, compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution au 1^{er} juin 2013 et afin d'être en conformité avec le droit supérieur, la Cour recommande au Conseil administratif d'intégrer au minimum les modifications suivantes au statut du personnel :</p> <ul style="list-style-type: none"> • suppression de la dernière phrase de l'article 12 ; • suppression de la dernière phrase de l'article 24 ; • modification de l'âge minimal de la retraite indiquée à l'article 79. 				
10.2.4	<p>Recommandation n°49 – Remplaçant du secrétaire général</p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif de désigner un remplaçant du secrétaire général, conformément à l'article 80 du statut du personnel, ainsi qu'à établir une description de poste (cahier des charges) afférente à cette activité de remplaçant.</p>	1	SG/CA	31.12.2013	
10.2.4	<p>Recommandation n°50 – Informations sur le personnel aux membres du Conseil administratif</p> <p>La Cour recommande au Conseil administratif d'autoriser sans délai ni restriction l'ensemble des conseillers administratifs à connaître le niveau précis des salaires des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries.</p>	3	SG/CAD	30.09.2013	
10.2.4	<p>Recommandation n°51 – Tenue des dossiers du personnel</p> <p>La Cour recommande à l'administration de la Ville de Chêne-Bougeries de mettre en place un processus opérationnel qui garantisse la complétude des dossiers du personnel.</p>	2	SG	31.12.2013	

14. DIVERS

14.1. Glossaire des risques

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

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

Exemples :

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

14.2. Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la Ville de Chêne-Bougeries ayant participé à cette analyse qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 4 juillet 2013. Le rapport complet a été transmis au Conseil administratif de la Ville de Chêne-Bougeries dont les observations remises le 31 juillet 2013 ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 28 août 2013

François Paychère
Président

Isabelle Terrier
Magistrate titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

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

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations, mais n'accepte pas de communication anonyme.

Vous pouvez contacter la Cour des comptes par téléphone, courrier postal, fax ou courrier électronique.

Cour des comptes — 8 rue du XXXI-Décembre — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
www.cdc-ge.ch



Cour des comptes — 8 rue du XXXI-Décembre — CP 3159 — 1211 Genève 3
tél. 022 388 77 90 — fax 022 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>