



COUR DES COMPTES

Ville de Genève

Rapport

concernant

l'audit de gestion relatif au processus de recrutement en Ville de Genève

Genève, le 4 mars 2010

Rapport no 26



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'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat 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'Etat 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 courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

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

SYNTHESE

D'une manière générale, le recrutement 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, à la suite d'un recrutement inadéquat, sur la qualité des prestations ou sur la motivation des autres collaborateurs. Dans son processus d'analyse des risques au sein de la Ville de Genève, la Cour des comptes a, en outre, identifié le recrutement comme un enjeu majeur en raison de la masse salariale et des mouvements de personnel au sein de cette commune. En effet, les charges de personnel (traitements, charges sociales, etc.) représentent 36% du total des charges de fonctionnement en 2008, soit plus de 401 millions. Durant cette même année, la Ville de Genève a enregistré 246 recrutements et 178 départs (retraites, démissions, licenciements) pour un total de 2'959 postes équivalents plein temps.

L'audit de la Cour a analysé le processus de recrutement actuel en Ville de Genève et a identifié les améliorations possibles en vue de réduire au maximum ces risques. Il en découle les principaux constats et recommandations suivants, qui sont présentés par étape du processus de recrutement :

Relativement aux **étapes préalables au recrutement**, la Cour constate une absence de lien fonctionnel ou hiérarchique entre le personnel affecté à la gestion des ressources humaines dans les services et la direction des ressources humaines. Cette absence a notamment pour conséquences une implication insuffisante de la direction des ressources humaines dans le processus de recrutement, d'où l'établissement de cahiers des charges et de procédures hétérogènes. En outre, la Cour observe qu'il n'existe pas de gestion prévisionnelle des emplois et compétences formalisée permettant d'anticiper les besoins en matière de ressources humaines de manière adéquate.

Au vu de ce qui précède, la Cour préconise de mettre en œuvre une nouvelle structure organisationnelle du recrutement, de recenser et mettre à jour les directives puis de les mettre à disposition sur le site intranet de la Ville de Genève. De plus, la Cour recommande de mettre en œuvre un processus de recrutement formalisé dans l'ensemble des services de la Ville tenant compte de l'ensemble des catégories de personnel. Finalement, la Cour recommande de mettre en place un concept de gestion prévisionnelle des effectifs.

Relativement au **choix du candidat**, la Cour constate que lors de la publication d'offres d'emploi l'utilisation de la mention « le poste sera vraisemblablement repourvu en interne » génère du travail administratif inutile et ne permet pas de garantir le respect d'égalité de traitement. Par ailleurs, la Cour observe des faiblesses au niveau de la sélection des candidats et de la préparation des entretiens. En effet, sur un échantillon de 25 personnes recrutées (fonctionnaires ou auxiliaires), 5 se sont révélées inadéquates par rapport à leur cahier des charges quelques mois après leur engagement.

La Cour recommande toute une série de mesures visant à améliorer l'efficience et l'efficacité du choix du candidat.

Relativement à **l'embauche du candidat**, la Cour constate qu'actuellement l'ensemble des actes liés aux ressources humaines (sous réserve du contrat temporaire) nécessite un aval formel du conseil administratif. Ceci génère une charge de travail qui peut être évaluée à au moins un poste équivalent temps plein sans pour autant qu'il constitue un contrôle efficace pour maîtriser les risques inhérents au processus de recrutement. La Cour recommande d'étudier la possibilité de mettre en œuvre une délégation de compétence visant à rendre le processus de recrutement plus efficient et efficace.

En outre, la Cour observe que l'établissement des propositions de salaires n'est pas transparent. Dans le cadre de son contrôle, la Cour relève deux cas pour lesquels des activités peu pertinentes ont été prises en compte en tant qu'années d'expérience d'encadrement dans la proposition salariale. La Cour recommande de revoir et clarifier les critères d'évaluations afin d'y remédier.

En outre, la Cour a relevé quelques cas particuliers dans le cadre de **recrutements effectués à la demande de conseillers administratifs**. 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.

Sur un échantillon total de 63 dossiers sélectionnés, la Cour a fait ressortir 12 cas de recrutement effectués sur demande d'un conseiller administratif. A l'examen de ces dossiers portant sur la période 2003-2009, la Cour a constaté deux manquements concernant des décisions d'engagement prises à la demande du conseiller administratif en charge de la culture et un manquement concernant des décisions d'engagement prises lors de la législature précédente à la demande du conseiller administratif en charge de l'aménagement, des constructions et de la voirie.

Ces trois cas concernent à deux reprises l'engagement d'un collaborateur pour un poste qui ne correspondait pas à son expérience et à sa formation professionnelle et, pour le troisième cas, l'engagement d'un collaborateur pour un poste défini de manière imprécise et dont l'utilité n'a pas pu être démontrée. Ces engagements ne présentaient pas les caractéristiques d'un bon emploi des deniers publics et correspondent à des décisions ayant permis de contourner le processus habituel.

Le conseil administratif a convenu que ces recrutements présentaient effectivement des manquements et s'est engagé à prendre des mesures visant à éviter qu'ils puissent se reproduire. La Cour en a pris bonne note et restera particulièrement attentive au suivi de la mise en place de ces mesures correctives.

Il convient donc de souligner la volonté du conseil administratif de rompre avec certaines pratiques non adéquates et d'assurer une gestion dynamique et efficiente du recrutement.

Finalement, la Cour a examiné les caractéristiques de **l'environnement de contrôle en matière de ressources humaines**, de manière plus étendue que le seul processus de recrutement.

La Cour observe que la politique de mobilité actuelle tend à générer des inadéquations entre le travail fourni et la rémunération. Elle invite ainsi la direction des ressources humaines à poursuivre son projet de réorganisation de la mobilité en Ville de Genève, tout en excluant de la mobilité les cas générant un mauvais emploi des deniers publics. Par ailleurs, la Cour a identifié deux cas de collaboratrices travaillant dans des associations extérieures à la Ville de Genève et rémunérées par le budget de la Ville de Genève.

Dans ces cas, la Cour invite la direction des ressources humaines d'envisager notamment :

- Une réintégration au sein de l'administration municipale ;
- Une refacturation de la mise à disposition du personnel ;
- La comptabilisation d'une subvention en nature en faveur des associations en question ;
- Le licenciement lors de motifs suffisants et appropriés.

En complément, la Cour souligne la pleine et constructive collaboration du conseil administratif et de la direction des ressources humaines dans le cadre de cet audit. Une nouvelle directrice des ressources humaines a été engagée au mois de mai 2008. Cette dernière s'est, depuis lors, attelée à dynamiser la fonction des ressources humaines en Ville de Genève. En 2009, 27 projets relatifs aux ressources humaines étaient en cours. Ces projets illustrent une certaine dynamique visant à améliorer le domaine des ressources humaines en Ville de Genève.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. A cette fin, la Cour a invité la Ville à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par la Ville de Genève 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 MATIERES

1.	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	6
2.	MODALITES ET DEROULEMENT	8
3.	CONTEXTE GENERAL	10
3.1	Dispositions légales	10
3.1.1	Organisation légale et réglementaire des ressources humaines	10
3.1.2	Hétérogénéité des statuts du personnel au sein de la Ville de Genève.....	10
3.1.3	Projet du nouveau statut du personnel de la Ville de Genève	12
3.2	Définitions et missions en matière de gestion des ressources humaines	13
3.2.1	Les quatre rôles fondamentaux des ressources humaines	13
3.2.2	Le processus de recrutement	14
3.3	Acteurs du recrutement : définitions et objectifs	17
3.4	Indicateurs et chiffres clés des ressources humaines	21
3.5	Outils de gestion des ressources humaines dans le cadre du recrutement	25
4	ANALYSE	26
4.1	Etapes préalables au recrutement	26
4.1.1	Contexte.....	26
4.1.2	Constats.....	28
4.1.3	Risques découlant des constats	29
4.1.4	Recommandations	29
4.1.5	<i>Observations de l'audité</i>	30
4.2	Choix du candidat	32
4.2.1	Contexte.....	32
4.2.2	Constats.....	34
4.2.3	Risques découlant des constats	35
4.2.4	Recommandations	36
4.2.5	<i>Observations de l'audité</i>	37
4.3	Embauche du candidat retenu	39
4.3.1	Contexte.....	39
4.3.2	Constats.....	40
4.3.3	Risques découlant des constats	41
4.3.4	Recommandations	41
4.3.5	<i>Observations de l'audité</i>	42
4.4	Cas particuliers	44
4.4.1	Contexte.....	44
4.4.2	Constats.....	44
4.4.3	Risques découlant des constats	44
4.4.4	<i>Observations de l'audité</i>	45
4.5	Pistes et modalités de mise en œuvre pour les recommandations du chapitre 4	46
5	ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE	49
5.1	Contexte	49
5.2	Constats	50
5.3	Risques découlant des constats	51
5.4	Recommandations	51
5.5	Observations de l'audité.....	51
6	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	53
7	DIVERS.....	57
7.1	Glossaire des risques.....	57
7.2	Remerciements	59
8	ANNEXE	60



1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans son processus continu d'analyse des risques, la Cour a identifié le recrutement comme un enjeu majeur au vu de la masse salariale de la Ville de Genève. En effet, les charges de personnel (traitements, charges sociales, etc.) 2008 représentent 36% du total des charges de fonctionnement, soit plus de 401 millions.

De plus, le recrutement n'étant pas une science exacte, il présente des risques dont les principaux sont représentés par :

- Le risque d'image lié au principe d'égalité de traitement qui est au cœur du processus de recrutement pour une administration publique.
- Les risques financiers et opérationnels liés aux coûts ainsi qu'aux conséquences sur la qualité des prestations ou sur la motivation des autres collaborateurs générés par un recrutement inadéquat.

Les risques financiers et opérationnels sont encore plus aigus vu la difficulté à licencier après la période probatoire, liée notamment au statut du personnel administratif de la Ville de Genève.

L'objectif principal de cet audit est d'analyser le processus de recrutement actuel en Ville de Genève et d'identifier les améliorations possibles en vue de réduire au maximum ces risques.

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12) et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, par lettre du 30 juin 2009 adressée à Madame Sandrine Salerno, conseillère administrative en charge du département des finances et logement, dont fait partie la direction des ressources humaines (DRH), la Cour l'a informée de sa décision de procéder à un audit de gestion portant sur le processus de recrutement en Ville de Genève sous l'angle de la conformité avec les normes internes et externes en vigueur (légalité) et du bon emploi des fonds gérés par l'entité (gestion).



Dans le cadre de cet audit, les **rapports, études et ouvrages suivants** ont été analysés :

- Manuel d'audit du management des ressources humaines, Alain Meignant, Editions Liaisons, Rueil-Malmaison, 2009 ;
- Gestion des ressources humaines, 16^{ème} édition, Jean Maris Peretti, Editions Vuibert, Paris, 2009 ;
- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, Jean Pierre Ledoux, Editions Afnor, La plaine Saint-Denis, 2008 ;
- Gestion des compétences et GPEC, Cécile Dejoux, Editions Dunod, Paris, 2008 ;
- Gestion des ressources humaines, Messieurs Sekiou, Blondin, Fabi, Bayad, Peretti, Alis et Chevalier, Editions 4L Inc., Montréal, 2001 ;
- Human Resource Champions: The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results, Dave Ulrich, Harvard College, 1997 ;
- Guide pour l'évolution de la fonction GRH, Régie régionale de la santé et des services sociaux de Montréal-Centre, 2008.

La Cour a exclu du champ du présent audit :

- La vérification des traitements versés ;
- La vérification du bien fondé des indemnités allouées ;
- La vérification du processus d'évaluation de fonction ;
- La vérification des applications informatiques relatives au processus RH ;
- Le recrutement des apprentis, stagiaires et «civilistes» sur le budget de formation ;
- L'utilisation, le budget et les critères d'attributions du fonds chômage ;
- L'utilisation, le budget et les critères d'attributions du fonds social.

Ces thèmes pourront faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les différents départements de la Ville de Genève ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- Les directrices et directeurs des 6 départements.
- La directrice des ressources humaines.
- Le directeur des systèmes d'information et de communication.

Les entretiens se sont déroulés entre le 13 août 2009 et le 10 février 2010.

Pour effectuer son travail sur le terrain, la Cour a sélectionné de manière aléatoire un échantillon représentatif de dossiers de recrutement. Pour ce faire, la Cour a respecté les proportions constatées de collaborateurs selon leurs catégories de personnel (fonctionnaire et auxiliaire fixe, temporaire, régulier). 52 dossiers ont ainsi été sélectionnés portant essentiellement sur des recrutements effectués au sein des départements entre janvier 2004 et janvier 2009 et qui concernent les services suivants :

- **Département des autorités** (département au service des cinq autres départements) : direction générale de l'administration municipale, service juridique ;
- **Département des finances et du logement** : direction du département, gérance immobilière municipale ;
- **Département des constructions et de l'aménagement** : direction des constructions et de l'aménagement, service de l'architecture ;
- **Département de la culture** : direction de la culture, musée d'art et d'histoire, conservatoire et jardin botanique, bibliothèque et discothèque municipale ;
- **Département de l'environnement urbain et de la sécurité** : direction environnement urbain et sécurité, service d'incendie et de secours, voirie ville propre ;
- **Département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports** : direction cohésion sociale, jeunesse et sports, service des sports, espaces verts et environnement.

Au vu des constatations ressortant de cette sélection, un échantillon additionnel de 11 dossiers a été sélectionné afin de garantir la représentativité des constats.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. 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 est à apprécier 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 quelles 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. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

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

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

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

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

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

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

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

7^{ème} phase : Validation du rapport

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

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le glossaire qui figure au [chapitre 7](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 5](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et sur lequel l'entité auditée indique le niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Dispositions légales

3.1.1 Organisation légale et réglementaire des ressources humaines

L'article 48 de la loi sur l'administration des communes¹ confère au conseil administratif le pouvoir, 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.*

Selon le statut du personnel de l'administration municipale, l'organisation de la Ville de Genève dispose d'un office du personnel² actuellement dénommé direction des ressources humaines. L'article 101 précise que l'office du personnel : *relève du conseiller administratif chargé du département des finances et des services généraux. Il est placé sous l'autorité du secrétaire général du conseil administratif. Il est l'organe d'étude, de contrôle et d'exécution des décisions du conseil administratif. Notamment :*

- *il coordonne par des préavis les mesures ayant trait au personnel ;*
- *il veille à l'application du présent statut ;*
- *il centralise tous les renseignements relatifs au personnel.*

Le conseil administratif a édicté des règlements d'application dont son propre règlement³ qui précise à l'article 8 que : *toute proposition, à la séance hebdomadaire du conseil administratif, portant sur des problèmes relatifs au personnel est traitée d'entente entre les départements et le service des ressources humaines (SRH), qui se charge de présenter le dossier au conseil administratif, avec son préavis.*

3.1.2 Hétérogénéité des statuts du personnel au sein de la Ville de Genève

Quatre documents de bases (deux « statuts du personnel » et deux « règlements du personnel ») ainsi que plusieurs directives distinguent quatre fonctions et onze catégories de personnel.

Fonctions :

- Fonctions d'élus / statuts particuliers :
 - Magistrats : de manière générale toute personne élue par le peuple pour une période donnée et investie d'une autorité, en l'espèce les conseillers administratifs ;
 - Conseillers municipaux : personnes élues au conseil municipal, composé de 80 conseillers.

¹ LAC B 6 05

² Statut du personnel de l'administration municipale (LC 21 151)

³ LC 21 121

- Fonctions permanentes :
 - Fonctionnaires (art.1 et ss LC 21 151⁴) : membre du personnel confirmé pour une durée indéterminée après avoir accompli une période probatoire (de trois ans), sous contrat de droit public ;
 - Auxiliaires fixes (art. 1 et ss LC 21 153⁵) : membre du personnel engagé pour une durée indéterminée sous contrat de droit privé ;
 - Employé régulier⁶ : membre du personnel engagé pour une durée indéterminée sous contrat de droit privé et rémunéré à l'heure ou à la prestation.
- Fonctions non permanentes :
 - Agents spécialisés (art. 2 et ss LC 21 151) : toute personne engagée en raison de ses connaissances particulières et de son expérience, pour accomplir une mission déterminée de durée limitée (dont la durée totale ne peut excéder 3 ans), sous contrat de droit privé. Cette catégorie de personnel n'est pas soumise à l'échelle des traitements de la Ville de Genève ;
 - Personnel temporaire⁷ : toute personne engagée pour une durée déterminée, sous contrat de droit privé, aux fins d'assurer des travaux temporaires, sans excéder une durée maximum de 12 mois (sauf exception) ;
 - Personnel civiliste : toute personne astreinte au service militaire qui ne peut envisager d'effectuer un service dans l'armée pour des raisons de conscience et dont la demande d'admission au service civil a été admise. Le civiliste est affecté au sein d'une institution sociale, dans le domaine des soins ou dans celui de l'environnement, sous contrat de droit privé. En règle générale son affectation dure de un à cinq mois.
- Fonctions de personnel en formation :
 - Apprentis : membre du personnel engagé par un contrat de droit public et poursuivant une formation professionnelle au sens de la loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 ;
 - Stagiaires : membre du personnel engagé en cette qualité par un contrat de droit public pour une période déterminée ;
 - Jobs d'été : toute personne engagée en raison de son âge (15-22 ans révolus au moment de la prise d'emploi) pendant la période estivale et pour une durée de trois semaines, sous contrat de droit privé. Elle est rémunérée à l'heure.

Statuts :

- Personnel de l'administration communale :
 - Personnel de l'administration communale (statut de l'administration communale, LC 21 151) ;
 - Personnel technique du Grand Théâtre de Genève (règlement du Grand Théâtre de Genève, LC 21 156).
- Personnel du service incendie et de secours ;
 - Personnel du service d'incendie et de secours de la Ville de Genève (statut du personnel du service d'incendie et de secours de la Ville de Genève, LC 21 155).

⁴ Statut du personnel de l'administration municipale (LC 21 151)

⁵ Règlement du personnel auxiliaire fixe de l'administration municipale (LC 21 153)

⁶ Conditions générales applicables aux « employés réguliers » de l'administration municipale, approuvé par le Conseil administratif le 24 décembre 2001

⁷ Conditions générales d'engagement du personnel temporaire, approuvé par le Conseil administratif le 14 octobre 2002

3.1.3 Projet du nouveau statut du personnel de la Ville de Genève

La volonté de réformer le statut du personnel de la Ville de Genève, annoncée depuis 1997 et reprise au début 2008 par le nouveau conseil administratif, a abouti à un premier projet soumis au conseil municipal en novembre 2009 et actuellement en cours d'examen par sa commission des finances.

Ce projet permettrait notamment de réunir sous un statut unique l'ensemble du personnel de la Ville de Genève, y compris les collaborateurs du service incendie et sécurité (SIS).

Les principaux changements proposés dans ce projet sont les suivants :

- Les membres du personnel ne seraient plus dénommés fonctionnaires, mais employés et nommés pour une durée indéterminée ;
- Une fonction donnée correspondrait à une seule classe salariale (comparé à une fourchette de trois classes aujourd'hui) ;
- La suppression de la participation à l'assurance-maladie pour l'ensemble des employés de l'administration municipale ;
- Les parents bénéficieraient d'une allocation pour enfants de 100 francs et les pères d'un congé paternité de quatre semaines ;
- L'introduction du licenciement pour justes motifs ;
- La réduction de trois à deux ans de la période d'essai après la nomination au sein de l'administration municipale ;
- La généralisation des évaluations périodiques des collaborateurs ;
- Un échelonnement de carrière sur 25 ans au lieu de 23 ans ;
- La garantie de l'indexation au coût de la vie ;
- Le versement automatique des annuités selon l'échelle des traitements ;
- La suppression de la prime d'ancienneté et la revalorisation des deux classes les plus basses respectivement de 1,5% et 3% tout en prévoyant une progression plus rapide durant les 10 premières années.

3.2 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.).

3.2.1 Les quatre rôles fondamentaux des ressources humaines

Le rôle de la fonction des ressources humaines se traduit par quatre axes principaux (inspirés des travaux de Dave Ulrich⁸). En pratique⁹, 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 nécessaires en obtenant l'adhésion et l'implication de l'ensemble du personnel. La fonction RH n'est pas nécessairement le pilote du changement, mais doit mettre à disposition des ressources et assurer la cohérence* ».
- **La gestion mobilisatrice des personnes** : il s'agit d'apprécier « *la manière dont la motivation et l'implication du personnel sont soutenues et améliorées pour faciliter le déploiement de la stratégie par la participation, la responsabilisation, la fixation d'objectifs et la reconnaissance financière et non financière* ».

La direction des ressources humaines de la Ville de Genève utilise cette description comme référence dans ses réformes.

⁸ Source : Dave Ulrich est le co-fondateur de RBL, un cabinet américain de conseil en gestion des ressources humaines et en leadership. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages dont le plus célèbre : Human Resource Champions : The Next Agenda for Adding Value and Delivering Results, publié en janvier 1997.

⁹ Voir notamment le « Manuel d'audit du management des ressources humaines », Alain Meignant, Editions Liaisons, Rueil-Malmaison, 2009

3.2.2 Le processus de recrutement¹⁰

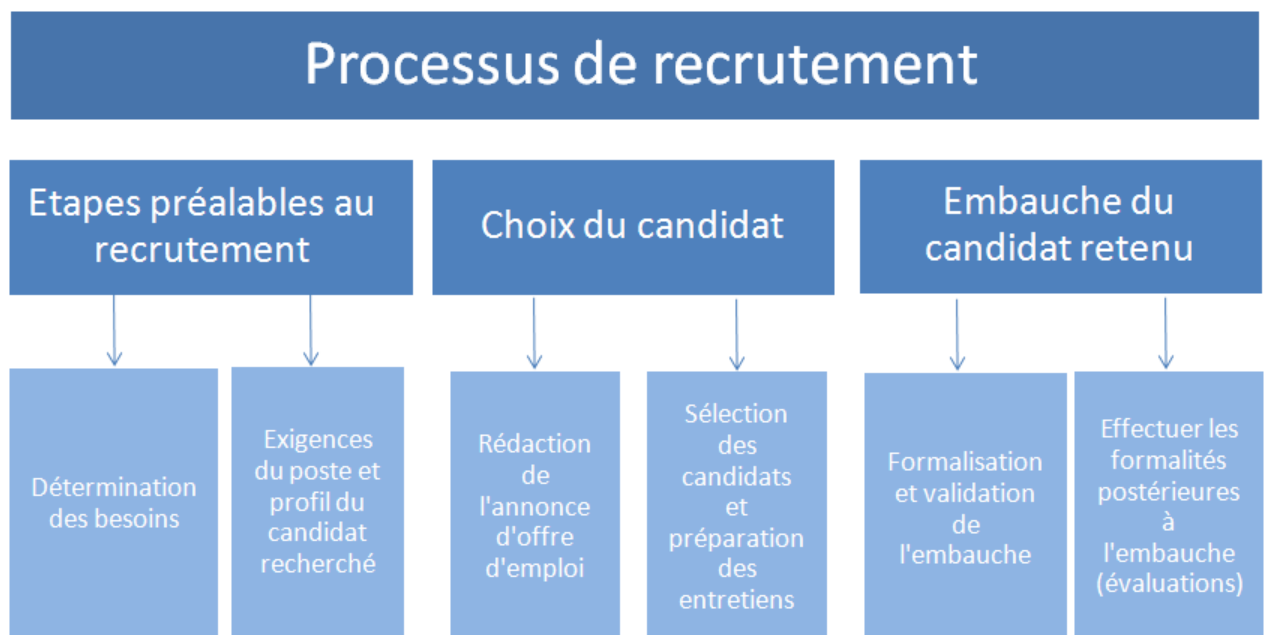
Le processus de recrutement fait partie intégrante de la gestion stratégique des ressources humaines telle que décrite au paragraphe précédent.

La qualité d'un recrutement se vérifie par 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 règles.

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.

Les différentes étapes du recrutement s'articulent selon le schéma indicatif suivant :



¹⁰ Issu des rapports, études et ouvrages cités en page 7 du présent rapport

Étapes préalables au recrutement

Les étapes préalables au processus de recrutement sont définies autour de deux axes :

- **Analyse et détermination des besoins** :

Tout recrutement devrait être la résultante d'un besoin réel. Il faut donc définir, au préalable, comment cette demande s'inscrit dans un processus prévisionnel de développement d'un service et donc, de son organisation :

- Augmentation du volume d'activité (renforcement de l'équipe existante) ;
- Développement d'une nouvelle technologie ou changement du cadre légal (besoin de nouvelles compétences) ;
- Remplacement suite à un départ (démission, départ à la retraite, etc.) ;
- Augmentation de l'efficacité (besoin d'expertise ou de pilotage) ;
- etc.

Par ailleurs, l'analyse doit également tenir compte du fait que les besoins peuvent être liés à une situation :

- Conjoncturelle (situation passagère) ;
- Structurelle (situation pérenne).

- **Exigences du poste et profil du candidat recherché** :

Les exigences du poste permettent de clarifier les responsabilités ainsi que les résultats attendus liés aux tâches pour chacun des postes d'une organisation.

Cela permet également d'identifier le niveau de formation, d'expérience et les compétences nécessaires par rapport à la fonction, donc de définir les critères essentiels du poste et les caractéristiques que le candidat doit posséder afin de répondre aux besoins de l'organisation.

Choix du candidat

Après avoir déterminé le profil recherché du candidat, il convient de s'assurer que la personne recrutée correspond effectivement aux critères essentiels. Le choix s'effectue généralement en deux étapes distinctes :

- **Rédaction de l'annonce et détermination du réseau de communication** :

Afin d'avoir toutes les chances de recruter le meilleur candidat pour le poste, il convient de rédiger une annonce adéquate et de la diffuser par les bons canaux (presse, internet, intranet, etc.).

- **Sélection des candidats et préparation des entretiens** :

La présélection des candidats consiste à sélectionner les meilleurs dossiers parmi l'ensemble des candidatures reçues par rapport au profil de poste (se référer au point « étapes préalables au recrutement »). Les meilleurs candidats seront ensuite invités à des entretiens qui permettront d'effectuer un choix final.

Afin d'avoir les meilleures chances de succès dans le choix du candidat, les bonnes pratiques recommandent que l'entretien s'effectue au moyen d'une grille d'entrevue préétablie permettant d'évaluer les différents candidats en fonction des mêmes critères. Cette grille fournit donc un canevas formalisé permettant de structurer la rencontre avec les candidats.



Embauche du candidat retenu et confirmation du choix (évaluation)

Une fois les entretiens et les éventuels tests analysés, la dernière étape du processus de recrutement consiste à formaliser l'embauche du candidat retenu selon deux étapes principales :

- Formalisation et validation de l'embauche :

Une fois la décision finale prise, la formalisation du contrat d'embauche porte essentiellement sur le montant et les éléments qui constituent la rémunération globale. La validation doit être ensuite formalisée par les deux parties, généralement par un contrat écrit.

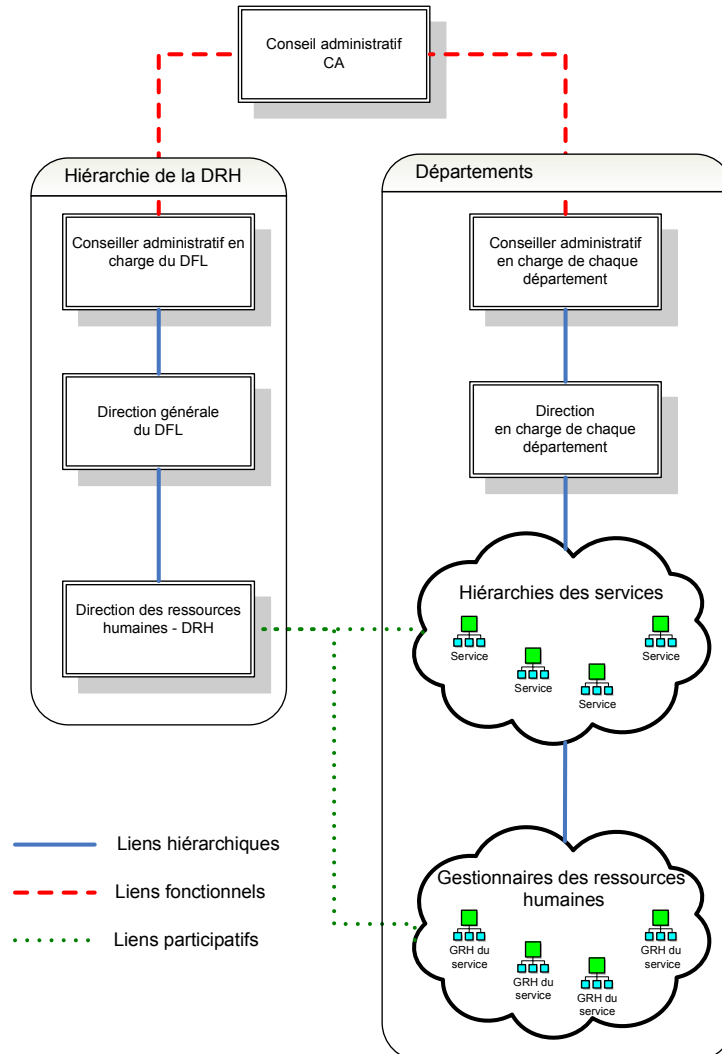
- Formalités postérieures à l'embauche (évaluations) :

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.

3.3 Acteurs du recrutement : définitions et objectifs

Le schéma ci-dessous illustre, de manière simplifiée, les liens fonctionnels, hiérarchiques et participatifs de la fonction des ressources humaines en Ville de Genève.



Le conseil administratif

Le conseil administratif assure l'administration de la Ville de Genève. Il est chargé 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 personnel¹¹. Dans ce but, le conseil administratif, lors de sa réunion hebdomadaire, passe en revue l'ensemble des dossiers liés au personnel et prend les décisions y relatives. La directrice des ressources humaines participe à ces séances uniquement pour la partie relevant des décisions afférentes au personnel.

¹¹ Source : Loi sur l'administration des communes (art. 48 LAC)



La direction des ressources humaines (DRH)

La direction des ressources humaines est rattachée au département des finances et du logement (DFL). Elle est composée de 52.9 postes équivalents temps plein (ETP) dont 2.9 sont financés par le budget d'autres services.

Selon l'article 101 du statut du personnel de l'administration municipale (LC 21 151), la direction des ressources humaines est un organe d'étude, de contrôle et d'exécution des décisions du conseil administratif, notamment en ce qui concerne :

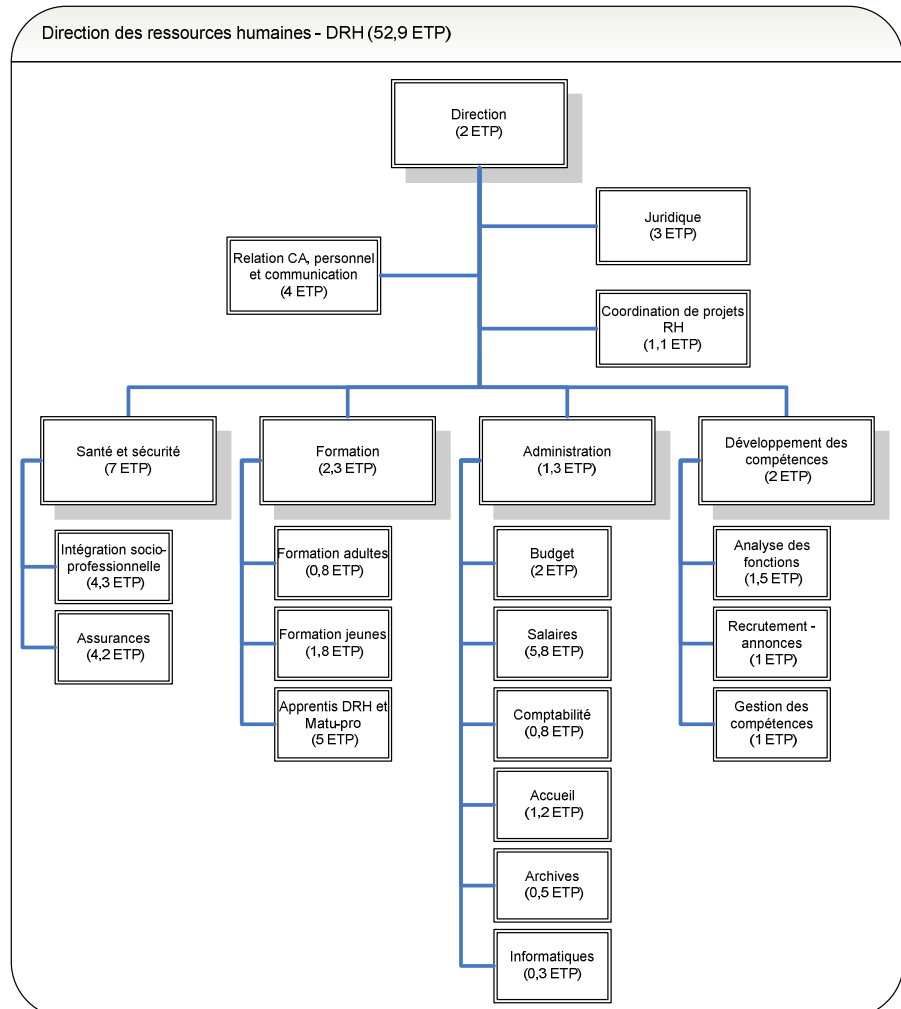
- La coordination des mesures ayant trait au personnel par des préavis documentés ;
- L'application du statut du personnel de l'administration municipale ;
- La centralisation de tous les renseignements relatifs au personnel.

Une nouvelle directrice a été engagée au mois de mai 2008. Cette dernière s'est depuis lors attelée à dynamiser la fonction des ressources humaines à la Ville de Genève.

En 2009, 27 projets relatifs aux ressources humaines sont en cours, dont celui lié à la fonction de conseillère en recrutement. Ce projet a permis de finaliser le cahier des charges de cette fonction « dont la mission essentielle sera d'élaborer la politique de recrutement de la Ville de Genève, de la mettre en place et de faire, en lien étroit avec les services, l'analyse prévisionnelle de leurs besoins en personnel. » La personne recrutée est entrée en fonction le 1^{er} janvier 2010.

Ces projets visent à améliorer le domaine des ressources humaines et sont détaillés en annexe du présent rapport.

En 2009, l'organigramme de la direction des ressources humaines est le suivant (équivalent temps plein selon le budget 2009) :



La hiérarchie des départements et des services

La hiérarchie des départements, composée des directeurs et des chefs de service, joue un rôle primordial dans la gestion opérationnelle des ressources humaines. Elle est notamment responsable de l'encadrement de son personnel et doit s'appliquer à maintenir et développer la motivation des collaborateurs pour que des prestations de qualité soient délivrées.

Les rôles et responsabilités de la hiérarchie consistent notamment à :

- Déterminer les besoins actuels et futurs du service;
- Sélectionner les nouveaux collaborateurs ;
- Former les collaborateurs dans leurs nouvelles activités et leur offrir une formation continue adaptée à leurs besoins ;
- Expliquer aux collaborateurs les exigences de l'emploi pour lequel ils/elles ont été engagés (cahier des charges) ;



- Préciser ce qu'elle attend des collaborateurs en termes de performance (fixation d'objectifs). Elle doit aussi s'assurer que les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs sont réalistes et réalisables. Pour ce faire, elle évalue le travail accompli par chacun des collaborateurs en établissant un bilan de la période écoulée, en relevant les efforts fournis et en fixant de nouveaux objectifs pour la période à venir (entretien d'évaluation et de développement du personnel) ;
- Intervenir en cas de conflits afin de gérer ces situations problématiques. Lorsque c'est nécessaire, elle doit conduire des entretiens qui, dans certains cas, peuvent aboutir à des licenciements pour motifs fondés.

Il n'existe à ce jour pas de recensement fiable quant au nombre de collaborateurs impliqués dans des activités RH au sein des services et départements.

Les gestionnaires RH (projet en cours)

Au cours du dernier trimestre 2008, la direction des ressources humaines a lancé plusieurs projets relatifs à la gestion des ressources humaines. Dans le cadre de la réorganisation des liens entre la direction des ressources humaines et les services, un projet consiste en la création du réseau des gestionnaires des ressources humaines.

A l'heure actuelle, quelques gestionnaires des ressources humaines sont déjà en place, les autres sont en cours de recrutement dans les différents services des départements de la Ville de Genève.

3.4 Indicateurs et chiffres clés des ressources humaines

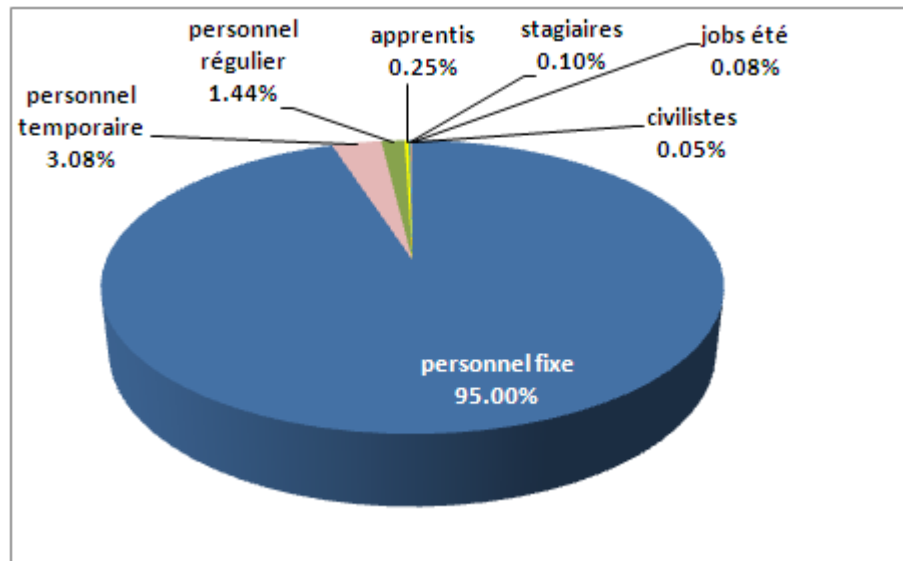
Au niveau de la structure des différentes catégories de personnel, la Ville de Genève les a regroupées en trois types :

- Le **personnel fixe** : regroupant les fonctionnaires et les auxiliaires fixes ;
- Le **personnel temporaire** : regroupant principalement les catégories d'agents spécialisés et de personnel temporaire ;
- Le **personnel régulier** : reprenant les employés réguliers engagés sous contrat de droit privé et rémunérés à l'heure ou à la prestation.

Les autres catégories de personnel ne sont pas reprises directement sous un poste budgétaire de charge de personnel, mais sous le budget de formation de la DRH. Cela concerne les catégories de personnel suivantes : apprentis, stagiaires, « civilistes » et jobs d'été.

Traitements par catégorie de personnel au sein de la Ville de Genève en 2008 :

Les traitements (salaire + prime de fidélité) représentent un total de 302,8 millions de francs pour l'année 2008¹² et concernant à 95% le personnel fixe.



¹² Source : Comptes budgétaires et financiers 2008 de la Ville de Genève

Personnel fixe :

La catégorie du personnel fixe se compose des collaborateurs engagés par la Ville de Genève sous un statut de fonctionnaire ou d'auxiliaire fixe. Ils représentent la grande majorité du personnel engagé par l'administration municipale.

Détail des indicateurs pour les postes de personnel fixe pour les budgets 2006 à 2008¹³ :

	Autorités	Finances et logement	Constructions et aménagement	Cohésion sociale, jeunesse et sports	Culture	Environnement urbain et sécurité	Total
2008							
Nombre de fonctionnaires et auxiliaires fixes en ETP	87	231	232	704	771	936	2'959
Recrutement (en nombre de personnes)	9	24	22	68	79	44	246
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-12	-20	-11	-46	-50	-39	-178
2007							
Nombre de fonctionnaires et auxiliaires fixes en ETP	89	231	229	697	765	934	2'943
Recrutement (en nombre de personnes)	13	16	17	33	34	43	156
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-5	-12	-16	-33	-45	-44	-155
2006							
Nombre de fonctionnaires et auxiliaires fixes en ETP	88	230	231	697	759	934	2'938
Recrutement (en nombre de personnes)	6	15	33	36	53	21	164
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-3	-17	-31	-23	-35	-22	-131

Pour l'année 2008, le traitement du personnel fixe (fonctionnaires et auxiliaires fixes) représente une charge de fonctionnement de 288 millions de francs (salaire et prime de fidélité).

Le nombre de fonctionnaires et d'auxiliaires fixes est présenté en équivalents temps plein, alors que le nombre de recrutements et de départs est présenté en nombre de personnes. Celles-ci n'occupent pas forcément un emploi à 100% (équivalent à un ETP).

Ce tableau met en évidence que l'augmentation des postes est limitée depuis 2006 (+0.7%).

¹³ Source : données fournies par la Ville de Genève

Personnel temporaire :

Le personnel temporaire regroupe en réalité sous cette dénomination les catégories des agents spécialisés et du personnel temporaire. Le personnel temporaire est par nature engagé pour une durée limitée afin d'accomplir une mission déterminée, d'effectuer des travaux particuliers ou encore de remplacer des collaborateurs pour des absences de longue durée. Le recours à du personnel temporaire peut également avoir lieu en raison de besoins de connaissances ou d'expériences particulières.

Détail des indicateurs pour les postes de personnel temporaire pour les budgets 2006 à 2008¹⁴ :

	Autorités	Finances et logement	Constructions et aménagement	Cohésion sociale, jeunesse et sports	Culture	Environnement urbain et sécurité	Total
2008							
Personnel temporaire et agents spécialisés, budget en F	388'000	554'000	1'118'200	1'841'850	1'576'330	976'000	6'454'380
Recrutement (en nombre de personnes)	41	27	15	115	228	47	473
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-17	-14	-9	-53	-159	-17	-269
2007							
Personnel temporaire et agents spécialisés, budget en F	348'000	439'000	1'118'200	2'020'850	1'483'220	1'024'000	6'433'270
Recrutement (en nombre de personnes)	38	30	33	113	245	76	535
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-16	-13	-25	-55	-119	-36	-264
2006							
Personnel temporaire et agents spécialisés, budget en F	424'000	470'000	1'118'200	1'893'100	1'632'070	1'111'000	6'648'370
Recrutement (en nombre de personnes)	48	21	55	103	267	31	525
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-17	-12	-46	-29	-150	-27	-281

¹⁴ Source : données fournies par la Ville de Genève. Le budget en francs du personnel temporaire n'inclut pas les charges sociales estimées à 22.1%.

Personnel régulier

La catégorie du personnel régulier fait partie des fonctions permanentes de l'administration municipale. Le personnel est engagé pour une durée indéterminée sous contrat de droit privé et rémunéré à l'heure pour des prestations ponctuelles.

Détail des indicateurs pour le personnel régulier budget 2006 à 2008¹⁵ :

	Autorités	Finances et logement	Constructions et aménagement	Cohésion sociale, jeunesse et sports	Culture	Environnement urbain et sécurité	Total
2008							
Personnel régulier, budget en F	216'000	660'000	-	1'638'000	1'382'800	45'000	3'941'800
Recrutement (en nombre de personnes)	-	-	-	28	36	-	64
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-4	-	-	-18	-24	-	-46
2007							
Personnel régulier, budget en F	256'000	730'000	-	1'638'000	1'382'800	24'350	4'031'150
Recrutement (en nombre de personnes)	3	-	-	21	33	3	60
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-1	-5	-	-13	-25	-2	-46
2006							
Personnel régulier, budget en F	300'000	700'000	-	1'671'770	1'496'490	10'350	4'178'610
Recrutement (en nombre de personnes)	-	2	-	4	15	-	21
Retraites, démissions, licenciement (en nombre de personnes)	-3	-10	-	-18	-19	-3	-53

¹⁵ Source : données fournies par la Ville de Genève. Le budget en francs du personnel régulier n'inclut pas les charges sociales estimées par la Ville à 10,1%.

3.5 Outils de gestion des ressources humaines dans le cadre du recrutement

Pour gérer les multiples informations relatives à l'ensemble de ses employés la Ville de Genève utilise divers moyens :

SAP

SAP est la marque du progiciel de gestion intégré (« ERP ») utilisé en Ville de Genève. Depuis janvier 2004, cette dernière utilise une partie des fonctionnalités du module SAP-HR, dédié à la gestion des ressources humaines. Il s'agit notamment des sous-modules permettant la gestion administrative du personnel et de la paie. Le sous-module spécifique au recrutement n'est pas déployé à ce jour.

« Offres d'emploi »

La Ville de Genève utilise également un logiciel appelé « Offres d'emploi ». Cet outil a été développé par la Ville de Genève sur la base de « Lotus Notes ». Il permet de gérer les offres d'emploi comprenant un processus de validation intégré pour chaque étape de la rédaction jusqu'à la publication de l'annonce. Grâce à cet outil, la publication des annonces sur les sites intranet et internet de la Ville de Genève est entièrement automatisée. La publication par voie de presse et des sites internet professionnels de recrutement n'est pas encore automatisée.

Depuis le premier semestre 2009, la DRH a mis en place un projet pilote de publication des offres sur un site internet professionnel afin d'améliorer la portée des annonces. Ce projet est mené par la DRH qui gère les publications des services de l'administration. La direction des systèmes d'information et communication est le service pilote dans le cadre de ce projet.

Diffusion des offres dans la presse écrite

L'ensemble des postes est publié dans deux quotidiens locaux de presse écrite.

Selon les besoins, le département des autorités peut autoriser, par son directeur général, la publication dans d'autres journaux.

4 ANALYSE

Afin d'évaluer le processus de recrutement mis en place à la Ville de Genève, la Cour a identifié et audité les phases clés suivantes :

- 4.1 Les étapes préalables au recrutement
 - Prise de connaissance de l'organisation, des procédures et directives ;
 - Détermination des besoins ;
 - Exigences du poste et profil du candidat recherché.
- 4.2 Choix du candidat
 - Rédaction de l'annonce et détermination du réseau de communication ;
 - Sélection des candidats et préparation des entretiens.
- 4.3 Embauche du candidat retenu
 - Validation et formalisation de l'embauche ;
 - Formalités postérieures à l'embauche (évaluations).

En outre, des éléments relatifs à l'environnement de contrôle et portant sur des aspects d'intégrité et d'éthique font l'objet d'un chapitre séparé (chapitre 5).

4.1 Etapes préalables au recrutement

4.1.1 Contexte

Prise de connaissance de l'organisation, des procédures et directives

Comme indiqué au chapitre 1, les risques inhérents au recrutement sont importants. Il convient donc de souligner qu'une organisation adéquate est essentielle à leur bonne maîtrise. Le processus de recrutement en Ville de Genève fait intervenir la DRH et les services. Cependant, la grande partie du travail est réalisée directement par les services avec une intervention ponctuelle de la DRH. Il est donc essentiel d'avoir une répartition des tâches clairement définie.

Dans ce cadre, un grand nombre de directives et procédures ont été rédigées au cours des dernières années par la DRH, les départements et services, sans pour autant qu'un processus standardisé, incluant l'ensemble des étapes allant de la détermination des besoins aux formalités postérieures à l'embauche du candidat ne soit diffusé et appliqué.

L'ensemble des documents précités et existants à ce jour sont disponibles de façon hétérogène au sein des différents services ainsi qu'à la DRH.

Détermination des besoins

L'analyse des besoins consiste à définir et quantifier les nécessités actuelles et futures en compétences-métier et en compétences humaines-clés. Ceci est généralement effectué après une mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences en comparant les besoins aux ressources à disposition et en tenant compte des départs prévisibles, à la retraite notamment.

Cette démarche fait apparaître des 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 également l'élaboration des budgets et des plans prévisionnels.

En pratique, la détermination des besoins en personnel, au sein de la Ville de Genève est réalisée de façon annuelle au cours de la préparation du budget. Les postes de personnel fixe sont définis en nombre d'équivalent temps plein et chiffrés selon les classifications des postes. Les postes de personnel temporaire sont en revanche déterminés en francs.

Afin de déterminer leurs besoins en personnel, les services se basent essentiellement sur les départs à la retraite prévus pour l'année suivante. Ces besoins sont ensuite revus par la direction de chaque département concerné. Les besoins en personnel sont en dernier lieu reportés dans un projet de budget que le conseil administratif présentera au vote du conseil municipal.

Exigences du poste et profil du candidat recherché

Descriptions de fonction et cahiers des charges :

Au sein de l'administration de la Ville de Genève, les exigences de chaque poste sont définies par une fonction qui fait, en principe, l'objet d'un cahier des charges¹⁶, lequel contient les éléments suivants :

- Identification du poste : reprenant sa dénomination, sa classification dans l'échelle des traitements de l'administration municipale, de son service de rattachement ainsi que son département ;
- Positionnement hiérarchique : avec la dénomination du poste du supérieur hiérarchique direct, et les postes hiérarchiquement subordonnés (selon l'organigramme) ;
- Mode de remplacement : précisant le poste titulaire et les responsabilités en cas d'absence de personne à cette fonction ;
- Mission générale du poste ;
- Principales responsabilités (description des tâches) ;
- Délégation de compétences particulières : en termes de droit de signature, de compétences financières ou de représentation pouvant engager la Ville de Genève ;
- Liens fonctionnels éventuels ;
- Profil du poste : précisant la formation requise, les expériences demandées, les connaissances particulières, la maîtrise des outils informatiques, ainsi que la maîtrise de langues ;
- Compétences et aptitudes : en termes de compétences personnelles, relationnelles, intellectuelles.

Ce document est par la suite validé par le supérieur hiérarchique direct et par le chef de service.

¹⁶ Selon l'article 23 du statut du personnel de l'administration municipale de la Ville de Genève, LC 21 151.

Evaluation des fonctions :

La description de fonction, le cahier des charges et l'organigramme du service sont nécessaires pour procéder à l'évaluation de fonction. Ceci permet de fixer la fonction dans une fourchette de classes prévues par la grille de traitement en vigueur à la Ville de Genève.

La fourchette de classe est déterminée par une évaluation de la commission primaire ou de la commission plénière, toutes deux paritaires, qui transmet la décision à la DRH :

- La commission primaire:
 - Evalue toutes les fonctions, à l'exception de celles qui créent ou modifient une fonction type ;
 - Traite les demandes de réexamen à teneur de l'article 50 du statut du personnel de l'administration municipale (LC 21 161) ;
 - Traite les demandes d'analyse de fonction rejetées à teneur de l'article 10 du statut du personnel de l'administration municipale (LC 21 161).
- La commission plénière:
 - Evalue les fonctions types ;
 - Réexamine les analyses présentées par la commission primaire pour lesquelles celle-ci n'a pas voté à l'unanimité ou a décidé de renvoyer en plénière ;
 - Traite de tous les points relevant de l'évaluation de fonction non explicitement attribués à la commission primaire.

Il existe, à l'heure actuelle, environ 1'700 fonctions (actives et non-actives) pour l'ensemble des collaborateurs de la Ville de Genève. La DRH travaille actuellement à réduire ce nombre de fonctions à environ 300 d'ici la fin du premier trimestre 2010, dans le cadre de son projet de standardisation des descriptions de fonctions et des cahiers des charges.

4.1.2 Constats

Prise de connaissance de l'organisation, des procédures et directives

1. Relativement au recrutement, la Cour a constaté une absence de lien fonctionnel ou hiérarchique entre le personnel affecté à la gestion des ressources humaines dans les services et la direction des ressources humaines. Il en résulte notamment :
 - Le défaut d'implication de la DRH dans le recrutement en général ;
 - Des cahiers des charges hétérogènes concernant les personnes s'occupant de RH (gestionnaires RH, responsable de l'administration du personnel) dans les services ;
 - Plusieurs services ont établi leur propre procédure de recrutement.

La DRH n'a pas été en mesure de fournir à la Cour une liste fiable des collaborateurs de la Ville de Genève impliqués dans des activités RH.

2. Il n'y a pas de processus standardisé et unique pour le recrutement en Ville de Genève, aussi bien pour les fonctionnaires que pour le personnel temporaire ou régulier.

Parmi les 16 services audités, quatre d'entre eux ont développé une procédure de recrutement formalisée, dont deux au sein du même département. Il en résulte une hétérogénéité des pratiques de recrutement entre les services et départements de la Ville de Genève.

3. Il n'existe pas à ce jour sur le site intranet centralisé de la Ville un recueil de l'ensemble des directives et outils pertinents à appliquer dans le cadre du recrutement. En outre, les documents existants n'ont souvent pas les bonnes caractéristiques, notamment la date d'entrée en vigueur, la personne responsable de la mise à jour, etc. Face à la multitude de directives, non centralisées, émanant de la direction des ressources humaines et des départements, aucun recensement n'est possible à l'heure actuelle. Certains départements ont connaissance d'une partie de ces dernières sans pouvoir confirmer leur validité.

Détermination des besoins

4. En matière d'analyse des besoins en recrutement, bien que l'ensemble des services connaissent de façon implicite leurs besoins RH, ces derniers ne sont ni anticipés, ni formalisés de manière adéquate.

4.1.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels** et de **contrôles** tiennent à l'absence d'homogénéité des pratiques au sein des départements et/ou services pouvant empêcher dans certains cas un pilotage départemental.

Les **risques opérationnels** et **financiers** tiennent à un manque d'identification des besoins qui peut déboucher sur une dégradation de la qualité des prestations.

4.1.4 Recommandations

Actions :

Prise de connaissance de l'organisation, des procédures et directives

[cf. constat 1]

La Cour invite le département des finances et du logement à proposer une structure organisationnelle du recrutement et, de manière générale, des ressources humaines, en Ville de Genève.

En particulier, il conviendra de répertorier les collaborateurs intervenant dans des activités RH au sein des départements et de définir précisément les rôles et responsabilités de la DRH et des gestionnaires RH par services (ou fonction équivalente). A cet égard, le lien fonctionnel ou hiérarchique entre le gestionnaire RH et la DRH de la Ville de Genève est un élément clé à mettre en œuvre.

[cf. constat 2]

La Cour recommande à la DRH de formaliser et mettre en place un processus de recrutement harmonisé et unique dans tous les services de la Ville de Genève, en tenant compte de l'ensemble des catégories de personnel.

[cf. constat 3]

La DRH devrait effectuer dans un premier temps un recensement de l'ensemble des directives, afin de pouvoir les mettre à jour ou les annuler. Pour assurer une meilleure communication de ces directives, il conviendrait de les mettre à disposition des services sur le site intranet consultable par l'ensemble des services de la Ville de Genève.

Détermination des besoins

[cf. constat 4]

La Cour recommande à la DRH de mettre en place un concept de gestion prévisionnelle tenant compte des besoins futurs en fonctions des réorganisations, des départs à la retraite et de l'identification de talents au sein de l'administration. La DRH devrait piloter et superviser la mise en place de ce projet au sein des services.

Avantages attendus

Des rôles et responsabilités des différents intervenants impliqués dans la gestion des ressources humaines de la Ville de Genève clarifiés permettront une meilleure efficacité de la fonction RH.

Un rattachement fonctionnel ou hiérarchique présenterait notamment les avantages suivants :

- Règles et directives RH communes ;
- Application rapide et uniforme des décisions ;
- Cahiers des charges standardisés pour les postes à caractère RH.

Donner une légitimité aux différents acteurs en fonction de leurs responsabilités et permettre ainsi une application plus rapide des décisions.

Permettre à chaque département de veiller à la bonne organisation des ressources humaines de ses services.

4.1.5 Observations de l'audit

[cf. constat 1] Organisation

Les faiblesses dans le processus de recrutement en Ville de Genève, relevées dans le rapport, ont été identifiées par la nouvelle Directrice des ressources humaines à son arrivée. Dès lors, la réforme entamée au sein de la DRH a pris en compte le volet recrutement en créant un nouveau secteur « Développement des compétences ». Cette structure, avec les engagements récents d'une gestionnaire des carrières et des compétences (responsable du secteur concerné) et d'une conseillère en recrutement et en gestion prévisionnelle d'emplois, permettra dans un avenir proche de remédier aux constats relevés.

D'autre part la DRH souhaite vivement la mise en place d'une organisation structurée avec une répartition claire des compétences relevant des services et celles relevant de la DRH.

L'engagement en cours de gestionnaires RH dans les services de l'administration permettra d'avoir des compétences RH décentralisées, de développer la collaboration avec la DRH centrale et d'améliorer l'uniformité dans les procédures appliquées au sein de la Ville. Ainsi, un processus de recrutement homogène, standardisé et unique pourra s'appliquer dans l'ensemble de l'administration. A noter que les liens hiérarchiques et fonctionnels des gestionnaires RH, tant avec le service qu'avec la DRH, doivent être expressément définis afin d'assurer un fonctionnement efficace.

La mise en place de cette organisation s'effectuera sur la durée. En effet, aujourd'hui les référent-e-s RH occupent des fonctions d'administrateur/trice ou de sous-directeur/trice. Ainsi, le processus de transformation de postes en gestionnaires RH sera possible au fur et à mesure que des postes se libéreront dans le service.

[cf. constat 2] Procédures

D'un point de vue opérationnel, le secteur « Développement des compétences », responsable du recrutement, apportera son expertise métier et permettra l'accompagnement des services dans leur recherche de personnel. Il s'agira notamment d'assister les services dans l'établissement de documents permettant de garder la traçabilité du processus de recrutement et d'en assurer l'objectivité (grille de critères pour le poste, grille d'entretien, modèle de rapport permettant de comprendre la sélection du/de la candidat-e retenu-e).

Rappelons que le processus de recrutement, actuellement appliqué prévoit l'engagement des cadres des services et de la direction des départements par les directions de département. S'agissant plus particulièrement du Département de la culture, des comités de sélection large sont généralement constitués pour le recrutement de cadres supérieurs. Ainsi, un-e représentant-e de la DRH, le/la directeur/trice en place d'une institution, le/la représentant-e de l'Université, voire le/la directeur/trice d'une institution sont associé-e-s au processus.

[cf. constat 3] Directives

Au fur et à mesure de l'avancement de la mise en œuvre des nouvelles procédures en matière de gestion des ressources humaines mises en vigueur en Ville de Genève, les directives d'application sont édictées. Parallèlement, le travail d'inventaire et d'actualisation des procédures existantes doit être mené.

A noter que dans le souci d'une gestion professionnelle des ressources humaines en Ville de Genève, la DRH a la volonté de publier systématiquement toutes les directives et outils pertinents sur le site intranet de la Ville de Genève. Les documents seront ainsi mis à disposition des chef-fe-s de service et mis à jour régulièrement.

[cf. constat 4] Gestion prévisionnelle des besoins et identification des talents

Sur ce point, la DRH entend mettre sur pied une véritable analyse prévisionnelle sur 12 mois des besoins dans chaque service, prenant en compte l'évolution des métiers. De plus la gestion prévisionnelle des besoins devra faire partie intégrante des plans financiers annuels et permettre ainsi l'intégration des coûts dans les budgets futurs.

Avec l'adoption du nouveau statut, les profils à potentiel pourront être identifiés plus aisément grâce aux entretiens périodiques des cadres qui deviendront statutairement obligatoires. Cette démarche devrait favoriser la mobilité active du personnel au sein de l'administration.

4.2 Choix du candidat

4.2.1 Contexte

Rédaction de l'annonce et détermination du réseau de communication

Personnel fixe :

Les offres d'emploi sont réalisées au sein de chaque service de la Ville de Genève. Les chefs de service déterminent les exigences du poste et définissent le besoin en recrutement. Cela est formalisé par une fiche intitulée « demande d'inscription » reprenant les missions à effectuer et les compétences requises pour le poste à pourvoir. Ce dernier se définit selon des critères précis en termes :

- De publication de l'annonce :
 - Publication générale : diffusion via le bulletin des places vacantes sur le site internet de la Ville de Genève, un site internet de recrutement en ligne (depuis le premier semestre 2009), et la presse écrite par des parutions dans des quotidiens locaux. Il est possible d'utiliser d'autres supports de presse écrite, sous réserve de la validation par le directeur général de l'administration ;
 - Publication restreinte : diffusion via intranet uniquement dans l'administration municipale.
- De description des missions à remplir, complétée par l'intitulé du poste, du taux d'activité et du service auquel il est rattaché ;
- D'expérience requise en termes de formation et de capacités professionnelles ;
- De la date d'entrée en fonction ;
- De la fourchette de classe correspondante.

Lorsqu'un collaborateur de la Ville de Genève est pressenti pour occuper un poste à repourvoir, lors d'une publication générale ou restreinte, la mention « le poste sera vraisemblablement repourvu en interne » figure en bas de l'annonce. Cette mention n'empêche pas d'autres candidats de postuler.

Avant de choisir le mode de publication de l'annonce, une analyse préalable de promotion interne (avec un accompagnement de formation) est parfois prise en considération dans les services. En effet, certains départements ont la volonté de développer la gestion de carrière au sein de la Ville de Genève pour leurs collaborateurs.

L'annonce est ensuite validée par le directeur ou le conseiller administratif en charge du département concerné, avant transmission pour centralisation à la direction des ressources humaines.

La transmission de cette fiche « demande d'inscription » à la DRH est également accompagnée pour information des éléments suivants :

- un cahier des charges ;
- un organigramme du service concerné, afin de visualiser hiérarchiquement le poste dans la structure du service (nouveau document demandé par le DRH depuis 2009).



A réception de cette documentation, la DRH s'assure de la disponibilité budgétaire du poste, de l'approbation hiérarchique requise, de la cohérence de l'ensemble de la documentation réceptionnée, et rédige l'annonce qu'elle fait valider par le service.

Avant la publication de l'annonce, chaque poste à pourvoir est validé par le conseil administratif, lors de sa réunion hebdomadaire, par un extrait de procès verbal. La directrice des ressources humaines, qui participe aux séances hebdomadaires, informe le service de la validation de la publication de l'annonce.

Afin de donner plus d'attractivité à « l'employeur » Ville de Genève et apporter un soutien aux services dans la définition des postes, la rédaction des annonces et le recrutement, le poste de « conseiller-ère en recrutement et gestion prévisionnelle des emplois » a été créé au dernier trimestre 2009. La nouvelle collaboratrice est entrée en fonction le premier janvier 2010.

Personnel temporaire :

Le recrutement du personnel temporaire échappe au processus décrit ci-dessus et ne fait l'objet d'aucune publication. Pour effectuer ces recrutements, les services conservent d'une part les candidatures des personnes non sélectionnées issues des derniers recrutements, d'autre part recourent aux réseaux pour les remplacements de métiers spécifiques (ex : éclairagiste). Certains temporaires sont repris de façon ponctuelle pour certaines manifestations récurrentes (ex : fête de la musique).

Sélection des candidats et préparation des entretiens

Les candidats souhaitant répondre à une annonce d'offre d'emploi au sein de la Ville de Genève doivent remplir, de façon manuelle, un formulaire intitulé « demande d'emploi » reprenant l'ensemble des points décrits dans un CV :

- Les données personnelles ;
- L'expérience professionnelle ;
- Les formations scolaires ;
- Les références.

Le secrétariat du service reçoit directement tous les dossiers de candidature. Ils sont généralement numérotés et saisis dans un fichier récapitulatif Excel reprenant les données suivantes :

- Le nom de chaque candidat ;
- La date de réception de la candidature ;
- La liste des documents reçus (CV, lettre de motivation, copie des diplômes, certificats de travail, etc.).

Une fois le délai d'inscription échu, le secrétariat du service transmet l'ensemble des dossiers au responsable concerné (généralement le chef de service), le plus souvent sans effectuer de tri au préalable.

A réception des dossiers de candidature, le chef de service se charge d'effectuer une première sélection en fonction des aspects spécifiques du poste. Ce tri n'est pas formalisé de façon standardisée.

Un entretien est alors organisé pour les candidats sélectionnés. Généralement cela représente entre trois et dix candidats suivant les métiers et/ou le niveau hiérarchique.

Pour cette étape, il convient de distinguer deux types de recrutement :

- *le recrutement de collaborateur non-cadre :*

Le recrutement est toujours effectué au sein du service, généralement par le chef de service directement, accompagné d'un de ses collaborateurs. Généralement les services ne font pas appel à un membre de la DRH ou au gestionnaire RH du service afin de valider les compétences personnelles du candidat (savoir-être).

Si le poste à pourvoir nécessite des compétences comptables, la DRH organise l'intervention d'un spécialiste au cours du processus de recrutement.

Pour les postes sensibles, l'enquête de vraisemblance du CV est réalisée par un enquêteur du service sécurité et espaces publics permettant de détecter d'éventuelles fraudes au niveau du CV d'un candidat.

Il n'y a pas de vérification systématique des références réalisée par un spécialiste des ressources humaines.

Suite à ces entretiens, dans la plupart des cas, le chef de service prépare une liste restreinte des trois meilleurs candidats dans le but d'une éventuelle seconde audition.

Une supervision par le directeur du département a lieu ensuite. En général, ce dernier revoit l'ensemble du processus au moyen du tableau récapitulatif des candidatures reçues et du tableau résumant les trois meilleurs dossiers de candidature. En dernier lieu, le directeur de département soit avalise ce choix sans autres, soit décide de rencontrer les candidats avant de donner son accord.

- *le recrutement de collaborateur cadre intermédiaire et supérieur :*

Le processus est identique au poste de non-cadre, mais avec une implication de la direction dès la phase de sélection.

Pour le recrutement des cadres supérieurs, certains départements organisent la mise en place d'une appréciation des compétences personnelles afin de les valider.

Les dossiers de candidatures des cadres sont présentés également au magistrat en charge du département concerné. Un entretien avec ce dernier a parfois lieu avant que le magistrat avalise le choix du candidat.

4.2.2 Constats

Rédaction de l'annonce et détermination du réseau de communication

1. Actuellement, la publication générale ou restreinte contenant la mention « le poste sera vraisemblablement repourvu en interne » est utilisée dans les cas où l'administration a déjà retenu le futur collaborateur.

Ce mode de publication ne joue pas son rôle de recherche de candidats puisque dans les faits le poste n'est pas libre. Les autres postulants ne sont pas pris en considération, générant ainsi une inégalité de traitement.

De plus, cette manière de procéder entraîne un travail administratif inutile représenté par la publication de l'annonce, la réception des candidatures et la réponse à ces dernières.

2. Pour le personnel temporaire ne demandant aucune inscription publique ou restreinte, la Cour a constaté que le recrutement de cette catégorie de personnel permettait de faciliter et justifier ultérieurement une inscription publique ou restreinte avec mention « le poste sera vraisemblablement repourvu en interne ».

La Cour a identifié 5 cas de collaborateurs qui ont été engagés initialement par un contrat temporaire, alors qu'ils étaient déjà désignés pour un poste fixe. Puis ces derniers ont été nommés à l'issue d'une publication générale ou restreinte avec mention « le poste sera vraisemblablement repourvu en interne ». Ceci génère une inégalité de traitement et augmente le risque d'un recrutement inadéquat.

3. La réponse à une offre d'emploi en Ville de Genève nécessite systématiquement de remplir manuellement le formulaire « demande d'emploi » qui reprend essentiellement les éléments d'un CV. Cette démarche est lourde et redondante d'un point de vue administratif, surtout pour le candidat.

Sélection des candidats et préparation des entretiens

4. Les informations relatives à l'expérience professionnelle et à la formation ne sont pas systématiquement vérifiées. Les services se privent ainsi d'une source d'information importante concernant le futur collaborateur.
5. La sélection des candidats n'est pas toujours effectuée sur la base d'une grille d'évaluation préétablie reprenant les éléments essentiels des dossiers en rapport avec le poste à pourvoir. Lors des entretiens, les services ne disposent pas de grille d'entretien permettant de structurer la rencontre et d'évaluer les candidats de façon égale.
6. Des tests de compétences sont mis en place systématiquement pour les postes liés à la fonction comptable. Cependant, ce procédé n'a pas été mis en œuvre pour d'autres fonctions transversales, telles que les postes de juristes ou ceux liés aux ressources humaines.
7. Pour le recrutement des cadres, les évaluations indépendantes des compétences personnelles (assessment) ne sont pas effectuées de façon systématique dans l'ensemble des départements.
8. La Cour a identifié cinq cas (sur un échantillon de 25 recrutements de fonctionnaires ou auxiliaires), où les personnes engagées se sont révélées inadéquates par rapport à leur cahier des charges quelques mois après leur engagement. Ce qui tend à démontrer des lacunes dans le processus de recrutement.

4.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque d'image** tient à l'inégalité de traitement générée par les procédures de recrutement actuelles contenant la mention « le poste sera vraisemblablement repourvu en interne ».

Les **risques opérationnels et financiers** tiennent :

- Au travail administratif inutile généré par la publication de l'annonce, la réception des candidatures et la réponse à ces dernières lors de procédures de recrutement où « le poste sera vraisemblablement repourvu en interne » ;
- A l'engagement d'une personne ne répondant pas aux qualifications du poste ;
- A la démotivation éventuelle des autres collaborateurs face à ces cas d'espèce.

4.2.4 Recommandations

Actions :

Rédaction de l'annonce et détermination du réseau de communication

[cf. constats 1, 2 et 8]

La Cour invite le conseil administratif à examiner l'opportunité de supprimer la mention « ce poste sera vraisemblablement repourvu en interne » lors d'une publication générale ou restreinte.

Dans les cas de publication restreinte et pour une plus grande transparence, il s'agirait d'étudier la possibilité de modifier les bases réglementaires afin de publier directement, en lieu et place de la publication de l'annonce, la nomination du candidat choisi. La Cour est d'avis que ces cas devraient être exceptionnels et dûment documentés.

[cf. constat 3]

La Cour recommande de ne plus rendre obligatoire l'utilisation du document « demande d'emploi » si les candidats disposent d'un CV dûment établi. Pour les candidats n'ayant pas de CV à disposition, il s'agirait de repenser ce formulaire afin de simplifier la postulation en Ville de Genève.

Sélection des candidats et préparation des entretiens

[cf. constats 4 et 8]

La Cour encourage notamment 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, nous invitons la direction des ressources humaines à définir les minima exigibles selon les fonctions et classes.

[cf. constats 5 et 8]

La Cour invite la DRH à établir des grilles de sélections 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, la DRH devra également mettre à disposition un modèle de grille d'entretien.

[cf. constats 6 et 8]

A l'instar du domaine comptable, les fonctions transversales devraient être soumises à des tests spécifiques de compétences. A cette fin, la Cour invite la DRH à définir une liste des fonctions concernées et à s'assurer de la mise en œuvre systématique de ces tests.

[cf. constats 7 et 8]

La Cour encourage la DRH à mettre en place systématiquement des évaluations indépendantes de compétences personnelles pour les postes de cadres supérieurs.

Avantages attendus

Favoriser une démarche harmonisée et transparente.

Renforcer le principe d'égalité de traitement au sein de la Ville de Genève.

4.2.5 Observations de l'audit

[cf. constats 1, 2 et 8] Mention dans les offres d'emploi « le poste sera vraisemblablement repourvu au sein du service »

La DRH avait déjà relevé les conséquences dommageables d'indiquer dans les annonces publiques « le poste sera vraisemblablement repourvu au sein du service » ou d'engager une personne en temporaire destinée à reprendre un poste fixe. Dans ce contexte, elle s'était déjà fixée l'objectif de traiter cette question. Aussi, va-t-elle proposer de modifier les bases réglementaires permettant de diminuer les coûts de publication d'annonces inutiles et d'assurer une égalité de traitement dans la procédure de recrutement. A noter que les ouvertures de postes publiques seront la règle avec l'introduction du nouveau statut.

[cf. constat 3] Formulaire « Demande d'emploi »

La DRH entend proposer l'abandon du document actuel « demande d'emploi », qui est obsolète, au profit d'un Curriculum vitae dûment établi et qui permet de suivre le parcours professionnel d'un-e candidat-e.

[cf. constats 4 et 8] Vérification des compétences et qualifications

Dans le cadre du travail en cours de mettre en place des procédures d'engagement appropriées, la DRH prévoit de traiter cet aspect et de mettre au point un processus de vérification des expériences professionnelles et de l'authenticité des diplômes en étant attentive à ne pas alourdir le processus d'engagement.

[cf. constats 5 et 8] Sélection des candidat-e-s et préparation des entretiens

Le secteur « Développement des compétences », nouvellement créé et qui est responsable du recrutement, a notamment pour mission d'assister les services dans l'établissement de documents nécessaires à la sélection de candidat-e-s. Cette tâche consiste principalement en l'élaboration de la grille des critères pour le poste, de la grille d'entretien et du modèle de rapport permettant de comprendre la sélection du/de la candidat-e retenu-e (liste des candidat-e-s, liste des candidat-e-s interviewé-e-s, critères de sélection du/de la candidat-e retenu-e). De même, la traçabilité du processus de recrutement sera ainsi systématiquement assurée.

Au préalable, le projet en cours visant à standardiser les fonctions et d'harmoniser les cahiers des charges devra être réalisé. Il va ordonner les fonctions et les postes d'après les exigences demandées, les compétences (savoir-faire et savoir-être) et la formation requise pour exercer une fonction. Cette étape réalisée, les grilles de sélections harmonisées et le modèle de grille d'entretien pourront être établis.



[cf. constats 6 et 8] Les tests de compétences

A ce jour les tests de compétences pour les fonctions comptables sont systématiquement réalisés et vont progressivement être généralisés aux autres fonctions transversales, telles que les fonctions de correspondant-e-s informatiques. La liste des fonctions concernées sera établie.

[cf. constats 7 et 8] Assessments pour les postes de cadre supérieur

Au préalable, la DRH entend dresser une liste des fonctions pour lesquelles une évaluation indépendante des compétences personnelles sera requise dans le processus de recrutement. Les assessments seront réalisés auprès de cabinets spécialisés et reconnus dans le domaine.

Relevons qu'une systématisation des assessments pour les fonctions dirigeantes conduira inévitablement la DRH à revoir à la hausse le budget affecté à cette dépense. Soulignons toutefois qu'un mauvais recrutement coûte plus cher qu'un bon assessment.

4.3 **Embauche du candidat retenu**

4.3.1 **Contexte**

Formalisation et validation de l'embauche

La proposition de salaire

Une fois le candidat choisi, la DRH établit une proposition de salaire sur demande du service. Cette proposition est calculée dans la fourchette salariale de la fonction concernée. Elle tient compte des années d'expérience utiles pour le poste. Historiquement, toutes les évaluations de salaire proposées étaient établies par le même et unique collaborateur de la DRH. Au cours de l'audit de la Cour, la DRH a pris des mesures correctives afin que toutes propositions salariales soient formellement validées par deux collaborateurs.

La proposition de salaire transmise est alors vérifiée par le service recruteur et présentée au candidat retenu. Il arrive parfois que le service demande à la DRH de prendre en compte une année d'expérience supplémentaire. La marge de négociation tacitement reconnue par les services est d'une annuité au maximum (une position dans l'échelle des traitements au sein d'une même classe). Quelle que soit l'expérience de la personne engagée, le salaire à l'embauche ne peut jamais dépasser la classe maximum définie pour la fonction.

La proposition de salaire est signée par le candidat et par le chef de service.

La nomination formelle par le conseil administratif

L'acte formel d'engagement est la décision de nomination, formalisée dans un courrier de nomination et dans un PV de séance du conseil administratif. Ce courrier est signé par le directeur général et le conseiller administratif du département qui procède à l'engagement. Le candidat signe et retourne un exemplaire du courrier de nomination formalisant ainsi son acceptation.

Le courrier de nomination précise la date de début de l'engagement, la catégorie de l'échelle des traitements et le salaire annuel et mensuel. Il fait également référence à deux réserves importantes, à savoir les résultats de la visite médicale et la période d'essai.

A contrario, le personnel temporaire n'est pas engagé par un acte formel émanant du conseil administratif. Son engagement est formalisé dans un contrat signé par la DRH, le conseiller administratif concerné et l'employé engagé. Dans le cas d'un renouvellement de contrat aboutissant à une durée de plus d'une année, le contrat est présenté au conseil administratif pour validation.

Formalités postérieures à l'embauche (évaluations)

En application de l'article 7 al. 2 du statut du personnel, la période d'essai se termine trois ans après la nomination. Dans le cas où un collaborateur sous statut de temporaire est nommé fonctionnaire, le temps de travail effectué en qualité de temporaire vient en déduction du délai de trois ans. Dans ce cas, l'échéance de la période d'essai est donc fixée trois ans après la date du début du premier contrat temporaire.

La qualité du travail et le comportement¹⁷ du fonctionnaire sont évalués à intervalles définis soit après six, douze, vingt-quatre et trente six mois d'essai. Ces évaluations sont établies sur des formulaires ad hoc remplis par le chef de service et discutées avec l'intéressé lors d'un entretien d'évaluation. Celui-ci reçoit un exemplaire dudit formulaire et a la possibilité de s'exprimer par écrit.

Ce formulaire est ensuite transmis à la direction du département et au conseiller administratif concerné.

En cas d'insuffisance dans les prestations fournies ou de problèmes de comportement, le chef de service en informe sa hiérarchie et peut exiger des entretiens d'évaluation plus rapprochés avec des objectifs d'améliorations précis.

Au cours de cette période d'essai, l'engagement peut être librement résilié moyennant :

- Un mois de préavis pour la première année du temps d'essai ;
- Deux mois de préavis pour la deuxième et la troisième année.

L'acte formel de confirmation par le conseil administratif est établi sur la base d'un préavis favorable, écrit et motivé par le chef de service. Cependant, en l'absence d'une confirmation formelle, celle-ci est néanmoins effective.

La DRH s'assure que tous les services effectuent les entretiens statutaires et remplissent les formulaires dans les délais. Pour ce faire, elle se charge de la tenue de l'échéancier et envoie des rappels aux services qui n'ont pas retourné les formulaires.

A noter que pour le personnel temporaire, le processus ne prévoit pas d'entretien d'évaluation.

4.3.2 Constats

Formalisation et validation de l'embauche

1. Tous les actes administratifs relatifs aux ressources humaines sont avertis formellement par le conseil administratif (sous réserve du contrat de temporaire, hors renouvellement de celui-ci). Ceci génère un travail de support à la charge du service juridique et de la DRH qui peut être évalué à au moins un équivalent temps plein (ETP) en base annuelle.

¹⁷ Article 8 du statut du personnel de l'administration municipale (LC 21 151)

2. Ainsi que mentionné au constat 8 du chapitre 4.2, la Cour a identifié cinq cas (sur un échantillon de 25 postes de fonctionnaires ou auxiliaires), où les personnes engagées se sont révélées inadéquates par rapport à leur cahier des charges quelques mois après leur engagement. Ceci tend à démontrer que l'activité de contrôle dévolue au conseil administratif est peu efficace.
3. Sur les seize services audités, huit affirment que l'établissement des propositions de salaire n'est pas transparent. La Cour a constaté deux cas pour lesquels des activités (par exemple moniteur de vacances) peu pertinentes ont été prises en compte en tant qu'années d'expérience d'encadrement dans le calcul de la proposition salariale.

Formalités postérieures à l'embauche (évaluations)

4. Le formulaire d'évaluation présente des imprécisions aussi bien sur le fond que sur la forme et mérite donc d'être amélioré.
5. Les avertissements et les sanctions intervenus pendant la période concernée ne sont pas systématiquement reportés dans les formulaires d'entretiens statutaires alors que ces informations sont importantes dans le dossier individuel, surtout lors de transfert ou de promotion entre les services.
6. Les temporaires ne font pas l'objet d'évaluations et ceci même lors d'un renouvellement. Par conséquent, ils peuvent être confirmés sans avoir suivi tous les entretiens formalisés d'évaluation.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient :

- A la charge financière que représente un collaborateur qui fournit un travail sans adéquation avec sa classe de fonction ;
- A la difficulté d'entreprendre une procédure de licenciement, notamment en cas d'insuffisance de prestation, sur la base d'un dossier incomplet.

Le **risque opérationnel** tient à la démotivation des collaborateurs face à des abus non sanctionnés.

4.3.4 Recommandations

Actions :

Formalisation et validation de l'embauche

[cf. constats 1 et 2]

La Cour invite le conseil administratif à étudier l'opportunité de mettre en place une délégation de compétences au conseiller administratif en charge de chaque département. Les embauches concernant l'engagement du personnel fixe devraient être notifiées, à titre informatif, à l'ensemble du conseil administratif.

Dans une première phase, seuls les postes dits « non-cadre » pourraient faire l'objet de cette délégation de compétences.

[cf. constat 3]

La Cour recommande à la DRH de revoir et de clarifier les critères d'évaluation amenant à la prise en compte des années d'expérience professionnelle.

Formalités postérieures à l'embauche (évaluations)

[cf. constats 4 et 5]

La Cour recommande à la DRH de revoir l'intégralité du formulaire d'évaluation et son utilisation. Il s'agira notamment de prévoir des critères de savoir-être.

Par ailleurs, il s'agira également de s'assurer que toutes les sanctions et les avertissements soient systématiquement reportés dans le formulaire d'évaluation statutaire.

[cf. constat 6]

La Cour recommande à la DRH de mettre en place un entretien d'évaluation pour les temporaires 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.

Avantages attendus

Gain d'efficacité au niveau de la gestion administrative du recrutement par la délégation de compétence et d'un processus de recrutement harmonisé.

Amélioration de la transparence et meilleur respect du principe d'égalité dans l'établissement de la proposition salariale.

4.3.5 Observations de l'audit

[cf. constats 1 et 2] Délégation de compétences au/à la Conseiller/ère administratif/ve en charge de chaque département pour les embauches du personnel fixe

Cette décision est de la compétence du conseil administratif. La DRH peut étudier l'opportunité de mettre en place cette délégation de compétences sur mandat du conseil administratif. Rappelons toutefois que les représentant-e-s du personnel ont été très attentif/ve-s à ce point dans le cadre des négociations sur le nouveau statut et se sont opposé-e-s avec virulence à cette délégation de compétence.

[cf. constat 3] Critères d'évaluations dans la prise en compte des années d'expériences professionnelles

Dans le cadre du projet de la DRH de repenser les critères d'évaluation des fonctions, le mode de prise en compte des années d'expériences professionnelles sera étudié et rendu transparent.

Relevons que le processus de fixation des salaires est d'ores et déjà en cours de modification. Il fait l'objet d'un travail conjoint entre le secteur « Développement des compétences » et le secteur « Administration » afin d'assurer l'uniformité de la procédure de fixation des salaires. Cette thématique a été longuement traitée dans le cadre des travaux liés au nouveau statut.



[cf. constats 4 et 5] Formulaire d'évaluation périodique

La DRH a déjà entamé le processus et de nouveaux formulaires sont en cours d'élaboration. L'évolution comprend l'introduction de critères liés au savoir-être. A l'évidence, les sanctions antérieures seront systématiquement reportées sur le formulaire. La DRH se chargera de faciliter en ce sens l'évaluation effectuée par les services. Soulignons aussi que le nouveau Statut et son règlement d'application fixent le processus d'évaluation.

[cf. constat 6] Entretien d'évaluation pour les temporaires

La DRH se propose d'en étudier la pertinence en relevant les avantages, les inconvénients et de déterminer les situations dans lesquelles l'évaluation pourrait être envisagée de manière systématique, après douze mois. Ainsi, le/la collaborateur/trice au bénéfice d'un contrat temporaire, qui se verrait proposer un contrat fixe suite à une mise au concours du poste, devrait avoir un entretien d'évaluation en plus de l'entretien traditionnel d'embauche. Cet entretien permettrait d'apprécier la qualité des prestations offertes et le savoir-être du/de la collaborateur/trice ainsi que les points à améliorer. Cette approche s'inscrit dans la volonté d'assurer l'équité dans le processus d'évaluation du personnel fixe de la Ville.

4.4 Cas particuliers

4.4.1 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.

L'échantillon total de 63 dossiers sélectionnés par la Cour a fait ressortir 12 cas de recrutements effectués sur demande d'un conseiller administratif, y compris leurs collaborateurs personnels. Ces recrutements concernent l'ensemble des départements de la Ville de Genève et peuvent être assimilés à des cas de « management override », hormis pour l'engagement des collaborateurs personnels des conseillers administratifs.

4.4.2 Constats

A l'examen de ces dossiers portant sur la période 2003-2009, la Cour a constaté deux manquements concernant des décisions d'engagement prises à la demande du conseiller administratif en charge de la culture et un manquement concernant des décisions d'engagement prises lors de la législature précédente à la demande du conseiller administratif en charge de l'aménagement, des constructions et de la voirie.

Ces trois cas concernent à deux reprises l'engagement d'un collaborateur pour un poste qui ne correspondait pas à son expérience et à sa formation professionnelle et, pour le troisième cas, l'engagement d'un collaborateur pour un poste défini de manière imprécise et dont l'utilité n'a pas pu être démontrée. Ces engagements ne présentent pas les caractéristiques d'un bon emploi des deniers publics et correspondent à des décisions ayant permis de contourner le processus habituel. Le conseil administratif a convenu que ces recrutements présentent effectivement des manquements et s'est engagé à prendre des mesures visant à éviter qu'ils puissent se reproduire.

Ces engagements ne concernaient pas les collaborateurs personnels des conseillers administratifs.

4.4.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et financiers** tiennent à l'engagement d'une personne ne répondant pas aux qualifications du poste et à la démotivation éventuelle des autres collaborateurs face à ces cas d'espèce.

Le **risque de contrôle** est avéré au vu des manquements au niveau de l'environnement de contrôle.

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 Genève par les manquements constatés.



4.4.4 Observations de l'audité

Le premier cas correspond effectivement à une erreur de casting qui a été rectifiée rapidement. Le second cas s'inscrit dans un contexte professionnel difficile qui a nécessité d'engager dans l'urgence une personne, avec un parcours professionnel atypique pour le poste, mais capable d'assurer une reprise en main immédiate et garantir au sein de ce secteur une égalité de traitement (notamment dans la planification des horaires, les nuisances et la prise des vacances). Ce collaborateur s'est acquitté de ces missions.

4.5 Pistes et modalités de mise en œuvre pour les recommandations du chapitre 4

Structure organisationnelle du recrutement

Il échoit au département des finances et du logement de préparer un projet de refonte de la structure organisationnelle du recrutement et, de manière générale, des ressources humaines en Ville de Genève. Ce projet devrait permettre de définir clairement les rôles et responsabilités en matière de ressources humaines et surtout de préciser où se situe le pouvoir décisionnel en fonction des activités. Ceci devrait permettre un pilotage et une maîtrise efficace et efficiente de la fonction RH en Ville de Genève.

Ce projet devra, bien évidemment, intégrer la nouvelle fonction de gestionnaire RH, notamment en définissant les besoins en matière de RH par un ratio au niveau des services suivant leur taille et complexité ainsi qu'au niveau des départements. Le projet devrait préciser les rôles et responsabilités des différents acteurs pour la distinction plus détaillée des activités RH. A titre d'illustration, les rôles et responsabilités pourraient être répartis comme suit :

Exemples d'activités / fonctions	Conseil Administratif	Direction Départementale	DRH	Gestionnaire RH départemental
Etablissement et suivi du processus de recrutement	Information	Information	Rôle de supervision, pouvoir de décision	Utilisateur/mise en œuvre
Gestion prévisionnelle des emplois	Information	Pouvoir de décision	Rôle de conseiller par la mise à disposition d'outils de gestion	Utilisateur/mise en œuvre
Engagement (non cadre)	Information	Pouvoir de décision	Information	Rôle de support de la direction départementale et de supervision du processus de recrutement
Engagement (cadre)	Pouvoir de décision	Préavis	Préavis	Rôle de support de la direction départementale et de supervision du processus de recrutement
Fixation du salaire initial du collaborateur	Information	Information	Pouvoir de décision	Utilisateur/mise en œuvre
Augmentation, diminution taux activité du collaborateur	Information	Pouvoir de décision	Information	Utilisateur/mise en œuvre
Préparation des budgets départementaux en matière RH	Information	Pouvoir de décision	Rôle de conseiller par la mise à disposition d'outils de gestion	Utilisateur/mise en œuvre
Formation des collaborateurs en matière RH	Information	Information	Pouvoir de décision	Utilisateur/mise en œuvre
...

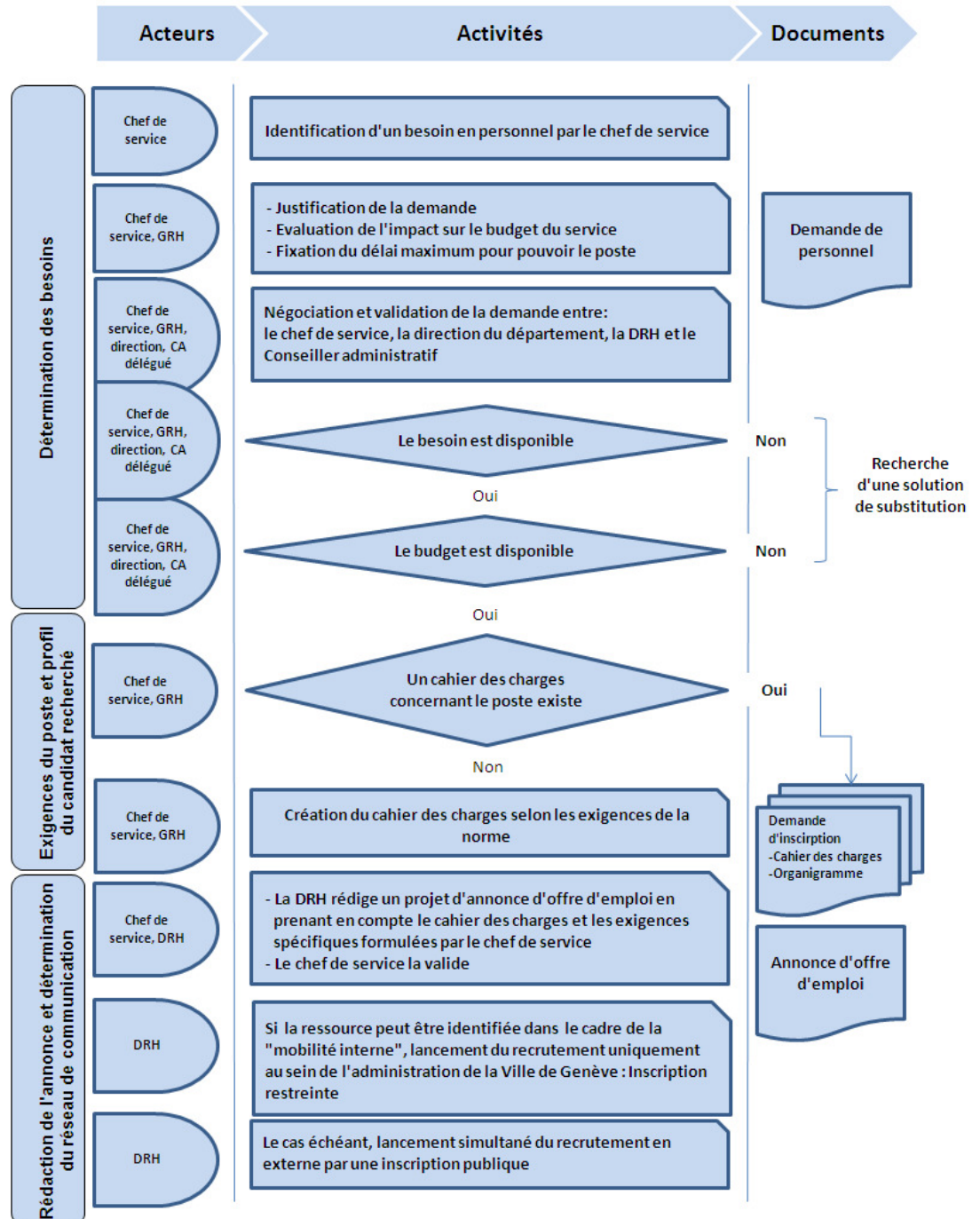
Note au tableau :

Relativement à la délégation de compétence, l'article 48, la lettre r), de la loi sur les communes (LAC, B 6 05) demeure applicable. Ainsi, la responsabilité légale du recrutement reste du ressort du conseil administratif de la Ville de Genève.

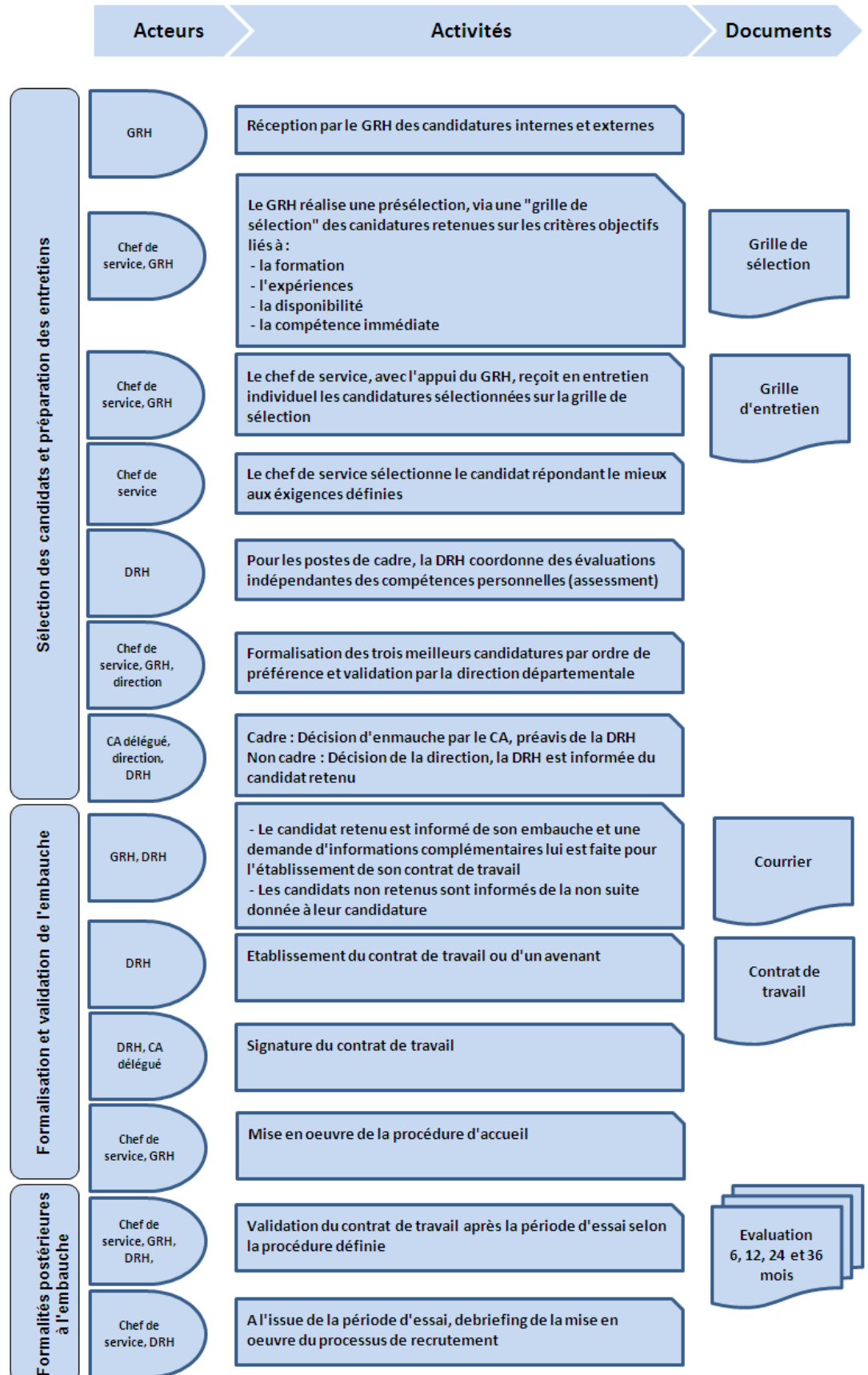
Processus de recrutement harmonisé

Sous la responsabilité de la DRH, un processus de recrutement harmonisé doit être mis en place. Ce dernier devrait inclure l'ensemble des catégories de personnel.

La Cour propose ci-dessous un exemple de processus de recrutement pour le personnel fixe, basé essentiellement sur les pratiques actuelles mises en place dans certains services.



Note au processus :
 GRH : Gestionnaire des ressources humaines
 DRH : Direction des ressources humaines
 CA délégué : Conseiller administratif délégué



5 ENVIRONNEMENT DE CONTRÔLE

5.1 Contexte

La Ville de Genève est tenue de s'inspirer des principes des titres I et II de la loi sur la surveillance de la gestion administrative et financière (LSGAF, art. 1, al. 2), laquelle précise à son article 1, « les entités visées à l'article 11 de la présente loi mettent en place un système de contrôle interne adapté à leurs missions et à leur structure [...] ».

La mise en place d'un système de contrôle interne fiable est également d'actualité dans le secteur privé dans le cadre de la refonte des systèmes de gouvernance d'entreprise depuis quelques années au niveau international. En droit suisse, la révision de l'article 728a du code des obligations, entré en vigueur le 1er janvier 2008, oblige l'organe de révision externe à vérifier l'existence d'un système de contrôle interne, ce qui implique l'obligation des entités soumises au code des obligations d'en instaurer un.

Bien que n'étant pas une obligation légale pour la Ville de Genève, la mise en place d'un système de contrôle interne dans une administration publique est un outil important pour une gestion efficace, conforme au droit et aux intérêts des habitants de la Ville de Genève.

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 éléments¹⁸ 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 comme par exemple :

- La défense des intérêts publics ;
- Le respect du principe d'égalité de traitement;
- Le respect de l'égalité homme-femme.

¹⁸ 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").

5.2 Constats

Décisions du conseil administratif en matière de ressources humaines

Dans le cadre de son examen du processus de recrutement, la Cour a identifié des manquements qui s'inscrivent dans les activités RH, bien que ces dernières ne fassent pas partie du champ de l'audit. Au vu de leur importance, ces manquements sont listés ci-dessous :

1. A la Ville de Genève, il existe un fonds mobilité dont la caractéristique principale est la prise en charge budgétaire des collaborateurs dits « difficiles » (problèmes graves de santé, de comportement, etc.). Le fonds mobilité a une dotation annuelle d'un million de francs. Son utilisation à la date de l'audit était de 600'000 francs représentés par le salaire de 5 collaborateurs dont les prestations ne correspondent pas à leur rémunération. La Cour note que l'utilisation de ce fonds ne permet pas de générer une véritable gestion de carrière et crée des situations de mauvais emploi des deniers publics.

Le 2 décembre 2009, un projet de refonte de l'utilisation du « fonds mobilité » a été accepté par le conseil administratif. Ce projet prévoit, entre autres, la définition et un traitement différencié de la mobilité volontaire et de la mobilité non volontaire.

2. Un cadre de la Ville de Genève a été déplacé vers un poste ne correspondant pas à ses compétences objectives. Ce dernier s'est vu attribuer dans son nouveau cahier des charges, daté de janvier 2008, 40% de son temps de travail pour effectuer des travaux de recherches personnelles. Ce cadre a été récemment à nouveau déplacé avec son poste budgétaire dans un autre département pour une nouvelle fonction qui devrait être plus en rapport avec ses compétences objectives. Cela démontre que la politique de mobilité actuelle de la Ville de Genève tend à générer des inadéquations entre le travail fourni et la rémunération.
3. Une collaboratrice de la Ville de Genève présentant de graves problèmes de comportement dans son travail, a été placée dans une association externe à la Ville de Genève. Malgré la proposition de licenciement établie par la DRH le 9 juin 2005, le conseil administratif a refusé de la licencier le 15 juin 2005. Il convient de s'interroger sur le refus du conseil administratif de licencier cette personne. De plus, cette collaboratrice est payée au moyen du budget d'un service de la Ville de Genève sans remboursement (refacturation), ni de comptabilisation de subvention en nature en faveur de l'association en question.
4. Une collaboratrice de la Ville de Genève présentant de graves problèmes de comportement dans son travail depuis 1997, a été placée dans plusieurs services de la Ville de Genève et des associations externes à la Ville de Genève. Il convient de s'interroger sur le refus du conseil administratif d'accepter la démission de cette collaboratrice qu'elle avait présentée en 2001. Cette employée est payée au moyen du budget d'un service de la Ville de Genève sans remboursement (refacturation), ni comptabilisation de subvention en nature en faveur de l'association en question.

5.3 Risques découlant des constats

Les **risques opérationnels et financiers** tiennent à l'engagement d'une personne ne répondant pas aux qualifications du poste et à la démotivation éventuelle des autres collaborateurs face à ces cas d'espèce.

Le **risque de contrôle** est avéré au vu des manquements au niveau de l'environnement de contrôle.

Le **risque de fraude** tient à la non comptabilisation d'une subvention en nature en faveur des associations en question.

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 Genève par les manquements constatés.

5.4 Recommandations

Actions :

[cf. constats 1 et 2]

La Cour invite la DRH à poursuivre son projet de réorganisation de la mobilité en Ville de Genève, tout en excluant de la mobilité les cas générant un mauvais emploi des deniers publics.

Pour ce faire, la Cour invite notamment la DRH à effectuer des analyses au cas par cas afin de trouver des accords avec les collaborateurs concernés pouvant inclure des mesures d'accompagnement visant à faciliter le remplacement externe ou des indemnités de départ.

[cf. constats 3 et 4]

La Cour invite la DRH à examiner les situations de collaborateurs travaillant à l'extérieur de l'administration municipale et rémunérés par le budget de la Ville de Genève afin de s'assurer du meilleur usage des deniers publics. Dans ce but, il conviendrait notamment d'envisager :

- Une réintégration au sein de l'administration municipale ;
- Une refacturation de la mise à disposition du personnel ;
- La comptabilisation d'une subvention en nature en faveur des associations en question ;
- Le licenciement lors de motifs suffisants et appropriés.

Avantages attendus

Meilleur niveau de maturité de l'environnement de contrôle de la Ville de Genève.

Meilleure maîtrise des activités de contrôle.

Amélioration de l'image de la Ville de Genève.

5.5 Observations de l'audité

[cf. constats 1 et 2] Mobilité en Ville de Genève

Depuis l'audit de la Cour des comptes, le projet de transformation du concept mobilité qui a été proposé au Conseil administratif est en bonne voie d'achèvement et pourra prochainement être mis en application.



[cf. constats 3 et 4] Situations de collaborateur/trice-s travaillant à l'extérieur de l'administration et rémunéré-e-s par la Ville de Genève

Il convient de souligner le caractère exceptionnel de ces deux dossiers de personnel relevés par la Cour des comptes dans son rapport.

Ces situations sont inhabituelles et concernent deux collaboratrices particulièrement atteintes dans leur santé. Aussi, le placement a été effectué dans des associations spécialisées dans le type d'handicap constaté chez ces collaboratrices. La Ville est d'accord avec les constats et recommandations, étant précisé que la mise à disposition de ces deux ressources de la Ville de Genève à des entités tierces, à but non lucratif, constitue de facto une subvention. Aussi, ce constat de la Cour des comptes se régularisera dès que possible par la formalisation de ces deux situations sous la forme d'une convention spécifique conclue entre la Ville et l'association.

6 TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audit)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
4.1.4	<p>Recommandation 1 : La Cour invite le département des finances et du logement à proposer une structure organisationnelle du recrutement et, de manière générale, des ressources humaines, en Ville de Genève. En particulier, il conviendra de répertorier les collaborateurs intervenant dans des activités RH au sein des départements et de définir précisément les rôles et responsabilités de la DRH et des gestionnaires RH par services (ou fonction équivalente). A cet égard, le lien fonctionnel ou hiérarchique entre le gestionnaire RH et la DRH de la Ville de Genève est un élément-clé à mettre en œuvre.</p>	1	<p>Gestionnaire carrières et compétences pour la structure organisationnelle du recrutement et des ressources humaines.</p> <p>Directrice des ressources humaines pour l'ensemble des aspects liés aux gestionnaires RH dans les départements et services.</p>	31.12.2010	
4.1.4	<p>Recommandation 2 : La Cour recommande à la DRH de formaliser et mettre en place un processus de recrutement harmonisé et unique dans tous les services de la Ville de Genève, en tenant compte de l'ensemble des catégories de personnel.</p>	1	Conseillère en recrutement	31.12.2010	
4.1.4	<p>Recommandation 3 : La DRH devrait effectuer dans un premier temps un recensement de l'ensemble des directives, afin de pouvoir les mettre à jour ou les annuler. Pour assurer une meilleure communication de ces directives, il conviendrait de mettre à disposition des services un site intranet consultable par l'ensemble des services de la Ville de Genève.</p>	2	Juristes de la DRH et du service juridique de la direction générale	31.12.2011	
4.1.4	<p>Recommandation 4 : La Cour recommande à la DRH de mettre en place un concept de gestion prévisionnelle tenant compte des besoins futurs en fonction des réorganisations, des départs à la retraite et de l'identification de talents au sein de l'administration. La DRH devrait piloter et superviser la mise en place de ce projet au sein des services.</p>	2	Conseillère en recrutement	31.12.2011	

4.2.4	<p>Recommandation 5 : La Cour invite, le conseil administratif à examiner l'opportunité de supprimer la mention « ce poste sera vraisemblablement repourvu en interne » lors de publications générales ou restreintes. Dans les cas de publication restreinte et pour une plus grande transparence, il s'agirait d'étudier la possibilité de modifier les bases réglementaires afin de publier directement, en lieu et place de la publication de l'annonce, la nomination du candidat choisi. La Cour est d'avis que ces cas devraient être exceptionnels et dûment documentés.</p>	1	Directrice des ressources humaines et Direction du département des finances et du logement	31.12.2010	
4.2.4	<p>Recommandation 6 : La Cour recommande de ne plus rendre obligatoire l'utilisation du document « demande d'emploi » si les candidats disposent d'un CV dûment établi. Pour les candidats n'ayant pas de CV à disposition, il s'agirait de repenser ce formulaire afin de simplifier la postulation en Ville de Genève.</p>	1	Gestionnaire carrières et compétences et Conseillère en recrutement	30.06.2010	
4.2.4	<p>Recommandation 7 : La Cour encourage notamment 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, nous invitons la direction des ressources humaines à définir les minima exigibles selon les fonctions et classes.</p>	1	Analyste de fonction pour la définition des minima exigibles	30.09.2010	
4.2.4	<p>Recommandation 8 : La Cour invite la DRH à établir des grilles de sélections 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, la DRH devra également mettre à disposition un modèle de grille d'entretien.</p>	2	Analyste de fonction et Conseillère en recrutement	30.09.2010	
4.2.4	<p>Recommandation 9 : A l'instar du domaine comptable, les fonctions transversales devraient être soumises à des tests spécifiques de compétences. A cette fin, la Cour invite la DRH à définir une liste des fonctions concernées et à s'assurer de la mise en œuvre systématique de ces tests.</p>	1	Gestionnaire de carrière	30.06.2011	

4.2.4	Recommandation 10 : La Cour encourage la DRH à mettre en place systématiquement des évaluations indépendantes de compétences personnelles pour les postes de cadres supérieurs.	1	Directrice des ressources humaines, mise en œuvre conditionnée au vote d'un budget supplémentaire	30.06.2010	
4.3.4	Recommandation 11 : La Cour invite le conseil administratif à étudier l'opportunité de mettre en place une délégation de compétences au conseiller administratif en charge de chaque département. Les embauches concernant l'engagement du personnel fixe devraient être notifiées, à titre informatif, à l'ensemble du conseil administratif. Dans une première phase, seuls les postes dits « non-cadre » pourraient faire l'objet de cette délégation de compétences.	2	Directrice des ressources humaines et Direction du département des finances et du logement	30.06.2011	
4.3.4	Recommandation 12 : La Cour recommande à la DRH de revoir et de clarifier les critères d'évaluation amenant à la prise en compte des années d'expérience professionnelle.	1	Gestionnaire carrières et compétences et Administratrice des ressources humaines	31.012.2010	
4.3.4	Recommandation 13 : La Cour recommande à la DRH de revoir l'intégralité du formulaire d'évaluation et son utilisation. Il s'agira notamment de prévoir des critères de savoir-être. Par ailleurs, il s'agira également de s'assurer que toutes les sanctions et les avertissements sont systématiquement reportés dans le formulaire d'évaluation statutaire.	2	Directrice des ressources humaines et Gestionnaire carrières et compétences	30.06.2011	
4.3.4	Recommandation 14 : La Cour recommande à la DRH de mettre en place un entretien d'évaluation pour les temporaires dont la période de renouvellement s'étend au-delà de 6 mois. Ce dernier devrait être joint systématiquement au préavis du service lors du renouvellement de contrat par le conseil administratif.	2	Directrice des ressources humaines et Gestionnaire carrières et compétences	30.06.2011	

5.4	<p>Recommandation 15 : La Cour invite la DRH à poursuivre son projet de réorganisation de la mobilité en Ville de Genève, tout en excluant de la mobilité les cas générant un mauvais emploi des deniers publics. Pour ce faire, la Cour invite notamment la DRH à effectuer des analyses au cas par cas afin de trouver des accords avec les collaborateurs concernés pouvant inclure des mesures d'accompagnement visant à faciliter le remplacement externe ou des indemnités de départ.</p>	1	Responsable secteur santé / sécurité, Coordinatrice santé et Juriste	30.09.2010	
5.4	<p>Recommandation 16 : La Cour invite la DRH à examiner les situations de collaborateurs travaillant à l'extérieur de l'administration municipale et rémunérés par le budget de la Ville de Genève afin de s'assurer du meilleur usage des deniers publics. Dans ce but, il conviendrait notamment d'envisager :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Une réintégration au sein de l'administration municipale ; • Une refacturation de la mise à disposition du personnel ; • La comptabilisation d'une subvention en nature en faveur des associations en question ; <p>Le licenciement lors de motifs suffisants et appropriés.</p>	2	Directrice des ressources humaines	30.06.2010	

7 DIVERS

7.1 Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat 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 ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et **d'image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat 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) Le risque financier relève de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat 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'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation du projet.

3) 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, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

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.

4) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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 comme 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.

5) Le risque de conformité (« compliance ») relève 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 ;

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

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



7.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de l'administration municipale de la Ville de Genève qui lui ont consacré du temps.

Le rapport complet a été transmis au département des finances et du logement le 21 janvier 2010 en tant que « département rapporteur » dont les observations remises le 10 février 2010 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 4 mars 2010

Stéphane Geiger
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire

8 ANNEXE

Projets en cours au sein de la DRH

La Ville de Genève a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des remarques et des propositions d'amélioration de la Cour des comptes qui vont dans le sens du changement entrepris par la Direction des ressources humaines (DRH) depuis deux ans.

En effet, le rattachement de la gestion des ressources humaines à un département, l'arrivée d'une nouvelle magistrate, Madame Sandrine Salerno, et d'une nouvelle directrice des ressources humaines a permis le passage d'un service du personnel, orienté sur le traitement des salaires, à une véritable direction des ressources humaines orientée sur une gestion professionnelle des ressources humaines. Le défi est de taille tant les chantiers sont nombreux.

Une réforme a été entamée visant à mettre en place une politique des ressources humaines moderne, exemplaire et efficace dans son fonctionnement.

Dans ce sens, la DRH a entrepris de nombreux chantiers dont les principaux sont :

- Repenser et réorganiser le rôle et la fonction des ressources humaines en Ville de Genève. Le but est de la professionnaliser par une évolution vers une véritable gestion des ressources humaines qui ne se limite pas à une administration du personnel. Dans la politique des ressources humaines menée au sein de la Ville, la DRH a endossé la fonction d'expert auprès du conseil administratif et des départements, et de conseil auprès des services.
- Donner un nouveau souffle à la DRH avec la constitution d'une équipe nouvelle, motivée et compétente.
- Mettre en œuvre une politique de l'égalité en Ville de Genève, à savoir non seulement l'égalité entre les femmes et les hommes mais aussi la défense du principe de la diversité. Un règlement relatif à cette thématique a été adopté.
- Amener l'administration à une culture « Ville de Genève » et sortir d'une philosophie orientée service/département.
- Travailler sur l'attractivité de la Ville de Genève en tant qu'employeur.
- Participer activement au projet de nouveau statut de la fonction publique en Ville de Genève en apportant son expérience et sa compétence métier.
- Mettre en application les modifications en matière d'indemnités et d'évaluation des fonctions consécutives à l'adoption d'un nouveau statut. Donner au personnel toutes les explications nécessaires à une bonne compréhension des changements.
- Etablir un règlement sur les horaires prenant en compte les spécificités de chaque service qui soit applicable à toute l'administration et ainsi garantir l'équité entre les départements.

- Mettre en place un réseau de gestionnaires RH dans les départements et services. Actuellement, des gestionnaires RH sont d'ores et déjà en place au département de l'environnement urbain et de la sécurité et le processus est en cours au département de la culture.
- Mettre en place une gestion des absences non planifiées et accompagner les services dans le processus. Après l'expérience pilote menée au département de la culture, le processus s'appliquera prioritairement au département des finances et du logement ainsi qu'au département de l'environnement urbain et de la sécurité.
- Travailler sur une évolution de la méthode d'évaluation des fonctions orientée principalement sur les axes suivants : accroître la transparence et la communication de la méthode, généraliser les fonctions-types, normaliser les organigrammes et les descriptions de fonctions, harmoniser les cahiers des charges. En 2008, le nombre de fonctions s'élevait à 1'700 pour l'ensemble des collaborateurs/trice-s de la Ville. L'avancement des travaux de la DRH a ramené actuellement ce chiffre à 560 et l'objectif visé est de 250.
- Dans une approche de gestion des carrières et des compétences, développer la mobilité professionnelle positive et active du personnel en tant qu'instrument dynamique. Le but est de donner la possibilité au personnel d'évoluer dans sa carrière professionnelle ou de changer d'activité. La gestion liée à la mobilité du personnel fait l'objet actuellement d'une complète réorganisation au sein de la DRH. en distinguant deux types de mobilité du personnel :
 - 1) Le pôle réinsertion socioprofessionnelle :

Il vise la réintégration d'un-e collaborateur/trice en raison de troubles liés à sa santé physique ou à son environnement professionnel (conflits). La DRH examine systématiquement chaque situation de manière individuelle et évalue les différentes mesures qui pourraient être entreprises pour régler la problématique. L'action de la DRH est effectuée en accompagnant le/la collaborateur/trice dans la démarche.
 - 2) Le pôle gestion des compétences :

Il vise à mettre en place une mobilité active, dite positive, pour les collaborateurs/trice-s désirant évoluer dans leur carrière et changer de poste. A cette fin, un bilan de compétences est établi. Il permet de déterminer et d'analyser les compétences personnelles (sociabilité, management) et professionnelles (données techniques et connaissance métier) du/de la collaborateur/trice. Ainsi, tant le volet savoir-être que le volet savoir-faire est pris en compte. Les compétences pouvant être transférées dans une autre fonction sont identifiées et mises en exergue. De même, la motivation du/de la collaborateur/trice à évoluer dans son parcours professionnel est considérée.
- Mettre en place une nouvelle organisation du réseau des correspondant-e-s de sécurité et procéder aux engagements de spécialistes de la sécurité. Le renforcement de ce secteur vise à respecter les normes fédérales et à offrir aux collaborateurs/trice-s de la Ville de Genève un poste de travail conforme aux règles d'hygiène, de santé et de sécurité.



- Mettre sur pied une formation en management pour les cadres visant à les accompagner et à consolider leurs compétences de managers dans un contexte de changement et de professionnalisation de la gestion des ressources humaines.
- Accroître le nombre de places d'apprentissage en Ville de Genève, développer la qualité de la formation et le travail en réseau.
- Développer un outil de gestion de la formation destiné à optimiser la coordination et la planification des formations organisées par la DRH.
- Mettre en place un portail RH facilitant l'accès aux informations liées au personnel ainsi que la communication entre les services.

L'ensemble des changements entrepris est réalisé sous le sceau des valeurs humaines défendues par la DRH, à savoir : les valeurs du respect, de la confiance et de la collégialité. Ainsi, toutes les mesures sont réalisées en collaboration avec les services sous forme de projets transversaux. De même, les travaux, tels que ceux liés au statut du personnel ou au règlement sur l'horaire de travail, sont discutés avec les partenaires sociaux.

Enfin, l'objectif premier de la DRH est d'offrir aux collaboratrices et collaborateurs de la Ville de Genève des conditions de travail sereines et de qualité tout en veillant à l'équité de traitement.