



Cour des comptes
République et canton de Genève

Gestion des ressources humaines de la Ville de Meyrin

Rapport n°184

26 septembre 2023

AUDIT DE CONFORMITÉ

Au service d'une action publique performante



La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales. Elle a également pour tâche l'évaluation des politiques publiques et assure la révision des comptes de l'État.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la légalité des activités et la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités visées par ses missions. La Cour des comptes peut également évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience de l'action de l'État. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux des entités concernées.

Le champ d'application des missions de la Cour des comptes s'étend aux entités suivantes :

- l'administration cantonale comprenant les départements, la chancellerie d'État et leurs services ainsi que les organismes qui leur sont rattachés ou placés sous leur surveillance ;
- les institutions cantonales de droit public ;
- les entités subventionnées ;
- les entités de droit public ou privé dans lesquelles l'État possède une participation majoritaire, à l'exception des entités cotées en bourse ;
- le secrétariat général du Grand Conseil ;
- l'administration du pouvoir judiciaire ;
- les autorités communales, les services et les institutions qui en dépendent, ainsi que les entités intercommunales.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus publics : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus au cours de ses missions.

La Cour des comptes publie également un rapport annuel comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effet ni suite sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'État en prenant contact avec la Cour des comptes. Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

Prenez contact avec la Cour par téléphone, courrier postal ou électronique.

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90 | info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch

Synthèse

Contexte général

La Ville de Meyrin est la quatrième commune du canton avec plus de 26'600 habitants. Elle emploie 457 collaborateurs à durée indéterminée ainsi que 345 auxiliaires.

Les ressources humaines (RH) d'une administration publique sont essentielles pour garantir la délivrance des prestations aux citoyens et améliorer la performance de l'action publique. Leur gestion, qui intègre une dimension stratégique visant la valorisation des compétences et des talents, doit de ce fait constituer une priorité.

Le Conseil administratif de la Ville de Meyrin a la charge de définir une politique RH, qui est ensuite mise en œuvre par son service RH. Durant la période d'audit, ce dernier était doté de 12.3 équivalents temps plein (ETP), dont 2 ETP vacants.

Problématique et objectifs de l'audit

À la demande du Conseil municipal de la Ville de Meyrin, la Cour a réalisé un audit des ressources humaines visant à analyser :

- La gouvernance des ressources humaines ;
- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- La gestion des évaluations des collaborateurs ;
- La gestion des départs (non volontaires) ;
- Le processus « santé et sécurité au travail ».

Appréciation générale

La gestion des ressources humaines de la Ville de Meyrin présente plusieurs faiblesses et non-conformités, tant sur les aspects de gouvernance que sur les processus métier analysés. Par ailleurs, le service des RH manque de stabilité et ne dispose pas d'outils informatiques adéquats. Cette situation péjore non seulement son efficacité, mais freine également la transition vers une gestion moderne des RH axée sur des prestations plus stratégiques et spécialisées.

La Cour a formulé onze recommandations visant à améliorer la gestion des ressources humaines en consolidant notamment le service RH et en renforçant la confiance et le bien-être au travail des collaborateurs.

Principaux constats

Une politique RH qui manque de cohérence, de déclinaison stratégique et de contrôles

La politique RH existante manque de cohérence et d'appropriation par l'ensemble des collaborateurs de la commune. Elle n'est pas non plus déclinée en une stratégie claire, associée à des objectifs, indicateurs et valeurs cible SMART, qui puisse guider sa mise en œuvre et faire l'objet d'un suivi régulier.

Par ailleurs, le système de contrôle interne (SCI), qui doit permettre de s'assurer que les principaux risques liés aux processus RH sont gérés de manière satisfaisante, comporte des faiblesses importantes. Par exemple, la surveillance des processus RH clés n'est pas garantie.

Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences lacunaire

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est un processus RH clé qui doit permettre au Conseil administratif, en tant qu'employeur, de disposer d'une vision à long terme des besoins futurs de la commune et des enjeux liés, pour les anticiper, les hiérarchiser et assurer la continuité des missions de la commune.

En l'état, cette gestion ne repose que sur une vision à court terme qui ne s'inscrit pas dans une analyse plus globale des enjeux à venir, tels que le développement urbain ou l'évolution des métiers liée au numérique.

Un service RH qui manque de stabilité, d'expertise et d'outils

Bien que le service RH délivre des prestations administratives qui donnent globalement satisfaction aux services de la Ville, la Cour identifie des faiblesses importantes dans son fonctionnement.

En effet, la stabilité du service RH est malmenée puisque ce dernier a dû faire face à pas moins de cinq changements de responsable ou interim en l'espace de trois ans. Par ailleurs, le service RH ne dispose pas d'un système d'information qui lui permettrait de gagner en efficacité en automatisant des tâches administratives encore essentiellement manuelles.

Les faiblesses évoquées ci-dessus représentent un frein à la transition vers une gestion « moderne » des ressources humaines. En l'état, le service RH ne peut pas développer pleinement des prestations plus spécialisées telles que la gestion des situations conflictuelles, le développement des compétences ou la prévention des risques psychosociaux.

Une évaluation des collaborateurs lacunaire et peu utile

De manière générale, l'évaluation des collaborateurs de la Ville est un processus « lourd » dont l'utilité se résume à « documenter » des dysfonctionnements. Or, ce processus devrait être un outil indispensable pour motiver les collaborateurs, ainsi que pour valoriser et optimiser leur performance.

La Cour relève par ailleurs que les fréquences d'évaluation prévues par le statut du personnel sont peu respectées et que le suivi des évaluations effectué tant par le supérieur hiérarchique que par le service RH est insuffisant.

Une gestion des départs empreinte de plusieurs non-conformités

La procédure prévue pour gérer les départs des collaborateurs de la commune n'est pas systématiquement respectée. Plusieurs pièces étaient manquantes ou incomplètes dans les dossiers des collaborateurs dont la Ville s'est séparée.

Par ailleurs, les départs de collaborateurs sont régulièrement réglés par convention, bien que cette modalité de fin des rapports de travail ne soit pas prévue par le statut du personnel.

Des intentions fortes pour préserver la santé et la sécurité au travail, mais de grandes faiblesses dans la mise en œuvre

La sécurité et le bien-être au travail des collaborateurs sont une préoccupation majeure pour la Ville de Meyrin, qui mène de nombreuses actions en ce sens. Si les aspects de sécurité au travail semblent maîtrisés, tel n'est pas le cas de la prévention des risques psychosociaux ni de la protection des lanceurs d'alerte.

La commune ne dispose pas d'un dispositif de prévention des risques psychosociaux conforme aux bonnes pratiques. Par exemple, les responsables hiérarchiques n'ont pas été formés en matière de procédures liées au signalement et à la protection des lanceurs d'alerte et des témoins. Par ailleurs, il manque des indicateurs sur les absences, les heures supplémentaires et les situations conflictuelles, qui devraient permettre d'identifier des problèmes avérés ou risques et prévoir des actions pour y remédier.

Finalement, le choix de la personne de confiance interne pour gérer lesdits risques est problématique en termes d'indépendance et son rôle n'est pas clairement défini.

Axes d'amélioration proposés

La Cour a adressé onze recommandations au Conseil administratif visant à répondre aux faiblesses identifiées. Ces recommandations ont été regroupées selon quatre grands « leviers d'action » dont les objectifs sont présentés ci-dessous :

Levier 1 : Donner un cap et concrétiser les projets RH

La Ville de Meyrin doit se doter d'un socle de gouvernance RH robuste et cohérent, reposant sur une vision institutionnelle, des valeurs et des objectifs stratégiques. Il s'agit de donner un cap motivant et clair à l'ensemble des collaborateurs et sa mise en œuvre doit s'accompagner d'actions concrètes rapides et d'une communication soignée auprès de l'administration communale.

Levier 2 : Consolider l'organisation et le fonctionnement du service RH

La Ville doit s'assurer que son service RH dispose des effectifs et compétences suffisants pour mettre en œuvre la stratégie voulue par le Conseil administratif. Il s'agira également de doter le service RH des outils informatiques adéquats afin qu'il puisse améliorer son efficacité et son efficience.

Levier 3 : Fiabiliser et piloter les activités

Il est nécessaire que la Ville fiabilise la conception de son SCI RH, qu'elle réalise les contrôles clés en matière RH et qu'elle se dote d'outils pour suivre l'atteinte des objectifs fixés.

Levier 4 : Renforcer la confiance et le bien-être au travail

Enfin, il est important de rétablir un climat de confiance au sein de la commune. Il s'agira de démontrer aux collaborateurs que des actions concrètes sont prises par le Conseil administratif pour garantir la protection des lanceurs d'alerte et prévenir de manière adéquate les risques psychosociaux.

Tableau récapitulatif des recommandations

Recommandations :	11	Niveau de priorité ¹ :	
- Acceptées :	11	Très élevée	1
		Élevée	7
- Refusées :	-	Moyenne	3
		Faible	-

Les onze recommandations adressées au Conseil administratif de la Ville de Meyrin ont toutes été acceptées.

No	Recommandation / Action	Priorité	Responsable	Délai
1	Mettre à jour la politique RH et la décliner en une stratégie avec des objectifs et actions concrets	Élevée	CA/RRH	09.2024
2	Réviser le statut du personnel	Moyenne	CA/SG	12.2025
3	Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)	Élevée	CAD/RRH	12.2026
4	Revoir le processus d'évaluation des collaborateurs	Moyenne	CAD/RRH	10.2024
5	Déterminer les besoins et compétences manquants du service RH	Élevée	RRH	09.2024
6	Se doter d'un système d'information RH (SI-RH) performant	Très élevée	SG/RRH	12.2025
7	Mettre en place un cockpit pour piloter les RH	Élevée	CAD	12.2024
8	Terminer la conception du SCI RH et le mettre en œuvre	Élevée	SG/RRH	12.2025
9	Analyser les causes des absences et prendre des mesures correctrices	Moyenne	RRH/RMSST	12.2025
10	Améliorer le dispositif de prévention des risques psychosociaux (RPS)	Élevée	RRH/RMSST	12.2024
11	Renforcer le rôle et la communication avec le groupe de confiance externe	Élevée	CAD	05.2025

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effet. À cette fin, elle a invité le Conseil administratif de la Ville de Meyrin à remplir le tableau ci-dessus qui synthétise les améliorations à apporter, en indiquant le responsable de leur mise en place et leur délai de réalisation. Le niveau de priorité a été défini par la Cour.

¹ Le niveau de priorité est déterminé par la Cour des comptes en lien direct avec l'appréciation des risques et en fonction de l'impact positif de la recommandation sur l'amélioration de la gouvernance, les risques à couvrir et l'amélioration de la performance des processus. Le niveau de priorité de chacune des recommandations est explicité dans le chapitre 5 lors de la présentation desdites recommandations.

Table des matières

Liste des principales abréviations utilisées.....	8
Liste des figures et tableaux.....	9
1. Cadre et contexte de l’audit.....	10
2. Modalités et déroulement de l’audit.....	12
3. Contexte général	14
3.1. La Ville de Meyrin	14
3.2. Principaux acteurs des ressources humaines	16
3.3. Organisation du service des ressources humaines	18
3.4. Principales bases légales	19
3.5. Enjeux et difficultés liés à la gestion des ressources humaines dans une administration publique.....	20
4. Constats	21
4.1. Une politique RH qui manque de cohérence, de déclinaison stratégique et de contrôles.....	21
4.2. Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences lacunaire	24
4.3. Un service RH qui manque de stabilité, d’expertise et d’outils	25
4.4. Une évaluation des collaborateurs lacunaire et peu utile	28
4.5. Une gestion des départs empreinte de plusieurs non-conformités	31
4.6. Des intentions fortes pour préserver la santé et la sécurité au travail, mais de grandes faiblesses dans la mise en œuvre	33
5. Recommandations de la Cour.....	37
5.1. Levier n°1 : donner un cap et concrétiser les projets RH	38
5.2. Levier n°2 : consolider l’organisation et le fonctionnement du service RH	43
5.3. Levier n°3 : fiabiliser et piloter les activités.....	45
5.4. Levier n°4 : renforcer la confiance et le bien-être au travail.....	48
6. Degré de priorité des recommandations.....	52
7. Remerciements.....	53
8. Annexes.....	54

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
CA	Conseil administratif de la Ville de Meyrin
CRAF	Compte rendu administratif et financier
ETP	Équivalent temps plein
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents (RS 832.20)
LAC	Loi sur l'administration des communes (B 6 05)
LPLA	Loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'État (B 5 07)
LTr	Loi fédérale sur le travail (RS 822.11)
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
RH	Ressources humaines
RPLA	Règlement d'application de la LPLA (B 5 07.01)
RPS	Risques psychosociaux
RRH	Responsable des ressources humaines
SCI	Système de contrôle interne
SFin	Service des finances
SG	Secrétaire général
SGA	Secrétaire général adjoint
SIACG	Service intercommunal d'informatique
SI-RH	Système d'information des ressources humaines
SRH	Service des ressources humaines
SST	Santé et sécurité au travail

Liste des figures et tableaux

Figure 1	Vue synthétique des recommandations de la Cour par levier d'action
Tableau 1	Répartition des emplois fixes de la Ville de Meyrin par service (2022)
Tableau 2	Taux d'absence et de sortie de la Ville de Meyrin entre 2018 et 2022
Tableau 3	Historique des mouvements du poste de RRH depuis le 1 ^{er} décembre 2015
Tableau 4	Fréquence des entretiens de collaboration

1. Cadre et contexte de l'audit

Fin décembre 2022, la Cour des comptes a reçu une demande d'audit de l'ensemble des chefs de groupe du Conseil municipal de la Ville de Meyrin portant sur « *la gestion des ressources humaines (RH) de la Ville ainsi que certains services de l'administration* ». Des questions en lien avec la gouvernance des RH, les ressources et compétences du service des RH, ou encore la gestion des risques psychosociaux étaient notamment posées. Début février 2023, le président du Conseil municipal de la Ville de Meyrin apportait son soutien à cette demande.

La sollicitation de la Cour est par ailleurs intervenue dans un contexte particulier puisque la Ville de Meyrin faisait face à une problématique importante de gouvernance résultant de :

- La rupture de collégialité au sein du Conseil administratif révélée au Conseil municipal en décembre 2022 et largement médiatisée ;
- L'absence pour raisons de santé de deux conseillers administratifs. Pour assurer la gestion des affaires courantes de la commune, le Conseil d'État avait alors désigné deux administrateurs provisoires² ;
- La démission du responsable des ressources humaines survenue en février 2023 après seulement huit mois d'activités.

En 2022, la Ville de Meyrin comptait plus de 26'000 habitants et son administration employait environ 800 personnes, dont près de 460 collaborateurs fixes, pour des charges de personnel s'élevant à environ 63 millions F.

Dans le contexte précité, la Cour des comptes a décidé de s'intéresser à la conformité de la gestion des ressources humaines en Ville de Meyrin. Cette mission s'accorde avec les compétences de la Cour de s'assurer de la régularité des comptes et de la légalité des autorités communales ainsi que du bon emploi des fonds publics, dans le respect des principes de la performance publique (art. 35 let. G et art. 40 al. 1 et 2 de la loi sur la surveillance de l'État).

Ainsi, par lettre du 23 mars 2023 adressée au Maire de la Ville de Meyrin, la Cour a informé le Conseil administratif de sa décision d'entreprendre un audit de conformité portant sur la gestion des ressources humaines en Ville de Meyrin.

L'objectif général de cet audit a été de s'assurer que la gestion des ressources humaines est conforme aux dispositions légales et réglementaires et aux bonnes pratiques en la matière. Dans le détail, les processus suivants ont été analysés :

- La gouvernance des ressources humaines ;
- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- La gestion des évaluations des collaborateurs ;
- La gestion des départs (non volontaires) ;
- La gestion de la « *santé et sécurité au travail* ».

² Selon l'article 96 de la loi sur l'administration des communes (LAC, B 6 05), si les autorités d'une commune ne peuvent être régulièrement constituées, ou sont momentanément empêchées d'exercer leurs fonctions, le Conseil d'État désigne un ou plusieurs administrateurs jusqu'à ce que la situation normale soit rétablie.

La présentation des résultats des travaux de la Cour s'articule autour de six chapitres (4.1 à 4.6). Les recommandations de la Cour sont quant à elles formulées dans la partie 5.

Il convient de préciser que les travaux de la Cour se sont déroulés en parallèle d'une révision de la gouvernance initiée par le Conseil administratif alors que deux administrateurs provisoires étaient nommés par le Conseil d'État. La Cour a concentré son intervention sur la gestion des RH et a exclu de son périmètre la révision de la gouvernance précitée ainsi que les problématiques RH relevant de relations interpersonnelles.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour a examiné l'ensemble des rapports d'audit préalables effectués par des tiers, tant internes qu'externes, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport. Elle a ainsi pris connaissance des deux rapports suivants :

- Un rapport rendu en juin 2022 par un consultant externe analysant la stratégie des ressources humaines. Cette analyse se concentrait sur les choix et orientations stratégiques de la Ville de Meyrin en matière RH, leur mise en œuvre étant exclue du champ de l'analyse ;
- Une enquête de satisfaction menée en 2021 par un mandataire externe auprès des collaborateurs de la Ville de Meyrin.

2. Modalités et déroulement de l'audit

La Cour a réalisé ses travaux entre les mois d'avril et juin 2023. Elle a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés, ainsi qu'en menant plus d'une trentaine d'entretiens au sein de la Ville de Meyrin avec :

- Les trois conseillers administratifs ;
- Les deux administrateurs provisoires ;
- Le secrétaire général et ses deux adjointes ;
- Cinq responsables au sein du département du secrétariat général ;
- Les douze responsables de service ;
- Les neuf collaborateurs du service des ressources humaines.

La Cour a également mené des entretiens avec la directrice et l'administratrice des RH de la Ville de Genève, le secrétaire général adjoint en charge du pôle administration générale de la Ville de Vernier, ainsi qu'avec la cheffe des RH de la Ville de Carouge. Ces entretiens ont permis à la Cour d'échanger sur certaines bonnes pratiques et enjeux RH. Des exemples de bonnes pratiques issus de ces entretiens sont présentés sous forme « d'encadrés » dans plusieurs chapitres du présent rapport.

La Cour a finalement fondé ses conclusions sur des tests de cheminement et de détails effectués sur les processus de gestion des évaluations des collaborateurs et de gestion des départs.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. C'est ainsi que la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle du **principe de la proportionnalité**.

La Cour a conduit ses travaux conformément à la loi sur la surveillance de l'État, à sa charte éthique et à ses procédures internes. Celles-ci s'inspirent des normes professionnelles en vigueur (normes ISSAI, NAS, IIA, ISA, ISACA), dans la mesure où elles sont applicables et compatibles avec la nature particulière de la mission.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^e phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. À ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^e 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^e 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^e 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^e 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^e 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 et de recommandations soumis aux observations de l'audité.

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé dans la synthèse un tableau qui synthétise les améliorations à apporter et pour lequel l'entité auditée indique le responsable de leur mise en place ainsi que leur délai de réalisation.

Sauf exception, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

3. Contexte général

3.1. La Ville de Meyrin

La Ville de Meyrin comptait 26'624 habitants à fin 2022³, ce qui en fait la quatrième commune du canton en nombre d'habitants, après Genève, Vernier et Lancy. Entre 2013 et 2022, la population résidente de la commune a augmenté de 21,2 %, tandis que, sur la même période, la population du canton augmentait de 9,2 %⁴.

L'administration municipale disposait, à fin 2022, de 393,5 postes fixes⁵, soit 457 collaborateurs⁶. En sus, au cours de l'année 2022, 345 auxiliaires⁷ ont exercé une activité professionnelle au sein de la Ville. Le tableau ci-après présente la répartition des postes fixes par service :

Tableau 1 : Répartition des emplois fixes de la Ville de Meyrin par service (en ETP et à fin 2022)

Service	ETP fixes
Petite enfance	117,9
Environnement	59,2
Gérance et entretien des bâtiments	42,6
Secrétariat général (y compris finances)	42,5
2Sécurité municipale	29,6
Sports	24,4
Théâtre Forum	20,1
Développement social et emploi	19,6
Urbanisme, travaux publics et énergie	13,8
État civil	8,3
Bibliothèque	6,2
Aînés	6,1
Culture	3
Total	393,5

Source : Projet de compte rendu administratif et financier (CRAF), 2022

Entre 2013 et 2022, le nombre de postes fixes a augmenté de plus de 59 %. Le service de la petite enfance s'est notamment beaucoup développé, passant de 55,1 ETP à 117,9 ETP. Les charges de personnel de la Ville s'élevaient à un total d'environ 63 millions F à fin décembre 2022.

³ D'après l'OCSTAT, document T 01.01.3.01 (population résidente totale par commune, depuis 1950).

⁴ Ibidem.

⁵ ETP, y compris 5.1 postes vacants.

⁶ Projet CRAF (partie RH) 2022.

⁷ Sur les 345 auxiliaires, 29 sont des employés en CDD, le solde étant constitué d'apprentis, de civilistes, de stagiaires, de saisonniers et de personnel sur appel.

Le tableau ci-après présente l'évolution au cours des cinq dernières années des taux d'absence et de sortie en ce qui concerne les postes fixes pourvus par la Ville de Meyrin (tous services confondus) :

Tableau 2 : Taux d'absence et de sortie de la Ville de Meyrin de 2018 à 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Taux d'absence ⁸ (en %)	6,61	8,04	6,45	7,35	7,92
Taux de sortie ⁹ (en %)	3,28	6,82	5,96	3,89	4,67

Note : seuls les contrats fixes sont pris en considération.

Source : CRAF et Ville de Meyrin, 2018 à 2022

Il convient de mentionner que bien que ces deux indicateurs soient pertinents pour suivre l'évolution globale des ressources humaines et identifier d'éventuels dysfonctionnements, ils s'avèrent peu comparables avec d'autres communes ou l'État de Genève, tant les méthodes de calcul peuvent différer. D'autre part, la période COVID a pu altérer la pertinence de la comparaison et de l'évolution des statistiques.

De juin 2020 jusqu'à fin juillet 2023, l'administration de la Ville de Meyrin était organisée en 10 services auxquels s'ajoutait le département du secrétariat général. Ce dernier regroupait l'ensemble des services support, dont le service des ressources humaines (SRH) et le service des finances (SFin). Le département du secrétariat général était sous la responsabilité du Conseil administratif *in corpore*, composé de trois conseillers administratifs. Les dix services étaient répartis au sein de trois dicastères, chacun dirigé par un conseiller administratif délégué (voir l'organigramme en annexe 1). Le département du secrétariat général était quant à lui dirigé par un secrétaire général avec l'aide de deux secrétaires générales adjointes, se répartissant les services support.

Début avril 2023, en présence des deux administrateurs provisoires, le CA informait l'administration de sa décision de procéder à une révision de la gouvernance¹⁰ (décision ensuite renforcée dès le retour de deux des membres absents du CA). Selon le CA, la gouvernance partagée entre les membres du CA et le collège des secrétaires généraux, instituée lors de la législature précédente était perçue comme peu lisible notamment par les responsables de service et les organisations politiques externes. Elle nécessitait en outre des efforts de coordination disproportionnés. Cette révision de la gouvernance s'accompagnait d'un plan d'action en trois étapes :

1. Apporter une orientation différente dans la gouvernance en la simplifiant et clarifiant avec une gouvernance plus directe, en privilégiant les responsabilités individuelles aux responsabilités collectives et en restaurant le sentiment de transparence et de fluidité ;
2. Réviser la politique de gouvernance et ses principes en les rendant plus accessibles, fidèles aux valeurs de Meyrin et en favorisant leur incarnation ;

⁸ Ce taux prend en compte uniquement les absences pour maladie (avec et sans certificats) et celles liées à un accident (professionnel et non professionnel).

⁹ Nombre de sorties divisé par l'effectif moyen.

¹⁰ Le Conseil municipal a quant à lui été informé par le CA lors de sa séance du 2 mai 2023 (voir également en pages 5 à 7 du PV : <https://www.meyrin.ch/sites/default/files/2023-05/PV-CM-2023-05-02.pdf>).

3. Instaurer une manière de travailler plus directe entre le CA et la direction élargie permettant notamment de clarifier les rôles et responsabilités de chacun.

La première étape a été réalisée au 1^{er} août 2023, avec la mise en place d'une nouvelle organisation par le CA. Les services support (SFin, SRH et service informatique) ont été intégrés aux trois dicastères et ne font donc plus partie du département du secrétariat général. En d'autres termes, ces trois services ne sont dorénavant plus sous la responsabilité du Conseil administratif *in corpore* mais d'un conseiller administratif délégué (voir le nouvel organigramme en annexe 2). La réduction du périmètre des activités du département du secrétariat général a impliqué la suppression des fonctions de secrétaires générales adjointes.

En date de l'audit, les deux autres étapes n'avaient quant à elles pas encore démarré et leur planning de réalisation devait encore être défini.

3.2. Principaux acteurs des ressources humaines

Il existe plusieurs acteurs des RH en Ville de Meyrin, dont les principaux sont détaillés ci-après :

Le Conseil municipal

L'art. 29 LAC attribue au Conseil municipal des fonctions délibératives. L'art. 30 al. 1 let. w LAC précise que le Conseil municipal délibère sur le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires.

Le Conseil administratif (CA)

L'art. 3 du statut du personnel de la Ville de Meyrin attribue au CA la fonction d'employeur. À ce titre, ce dernier exerce notamment l'engagement et la résiliation des rapports de travail et la promulgation des règlements. Le CA a également pour tâche de définir une politique des RH. Le CA peut déléguer ses compétences au SG.

La commission du personnel

Définie à l'art. 22 du statut du personnel, la commission du personnel est l'organe de représentation des différents services et membres du personnel de la commune.

Le conseiller administratif délégué en charge des RH

Jusqu'au 1^{er} août 2023, les services support, dont le service RH, rapportaient au CA *in corpore*. Un des conseillers administratifs avait été désigné aux fins de représentation auprès du Conseil municipal ou des partenaires externes.

À partir du 1^{er} août 2023, le service RH est rattaché à un dicastère et est donc sous la responsabilité d'un seul conseiller administratif.

Le secrétaire général (SG)

Le SG met en œuvre la politique des RH, édicte des instructions techniques et veille à l'application du statut du personnel.

La secrétaire générale adjointe en charge des RH (SGA-RH)

Jusqu'au 1^{er} août 2023, les services support étaient regroupés au sein du département du secrétariat général. Ces services étaient répartis entre les deux SGA. La SGA-RH suppléait le SG. Ce poste a été supprimé avec la révision de la gouvernance engagée par le CA.

Le responsable des ressources humaines (RRH)

Rattaché à la SGA-RH jusqu'au 1^{er} août 2023, il est désormais directement rattaché au conseiller administratif délégué en charge des RH. Ses responsabilités sont principalement de garantir la mise en œuvre de la politique des ressources humaines, d'orienter et d'organiser l'activité et l'évolution du service RH et de soutenir les responsables de service dans leur rôle de manager.

Les collaborateurs du service RH

Les collaborateurs du service RH assurent principalement la gestion courante administrative des ressources humaines, comme la tenue des dossiers du personnel, la gestion des entrées et des sorties de personnel, la gestion des salaires et des assurances sociales, ainsi que le suivi des absences et des entretiens d'évaluations (appelés « entretiens de collaboration » selon le statut du personnel de la Ville). Un rôle d'écoute, de conseil et de soutien des collaborateurs est également dévolu à certains collaborateurs du service répondant au titre de partenaires RH. Il s'agit par exemple de conseiller un responsable de service dans le cadre d'un processus de recrutement.

Les responsables de service

Les responsables de service ont notamment la charge de la planification, de l'organisation et de la gestion du temps de travail des collaborateurs. Ils ont également des responsabilités en matière de formation et d'évaluation de leurs collaborateurs.

3.3. Organisation du service des ressources humaines

Le service des ressources humaines de la Ville de Meyrin est organisé en quatre pôles (voir l'organigramme en annexe 3) :

- Pôle administratif ;
- Pôle de la rémunération et du reporting ;
- Pôle d'accompagnement des employés dans le cycle de vie dans l'organisation ;
- Pôle de développement RH.

Principalement, il participe activement aux processus de gestion :

- Des recrutements ;
- Des entrées et des départs de collaborateurs ;
- De la rémunération : mise à jour de la politique de rémunération, paiement mensuel des salaires, etc. ;
- De la mobilité professionnelle ;
- Des données RH et du reporting : par exemple élaboration des comptes rendus administratifs et financiers, suivi des données sur les absences.

Depuis le 1^{er} août 2023, les fonctions suivantes, gérées précédemment par le département du secrétariat général, sont rattachées au service des ressources humaines :

- Santé et sécurité au travail (SST) ;
- Accompagnement et repositionnement professionnels.

En tout, 12,3 ETP sont alloués à des fonctions relevant des ressources humaines. Cependant, plusieurs postes sont vacants, dont celui de responsable de service (RRH) qui a connu cinq mouvements (y compris responsables ad intérim) ces trois dernières années, et celui de chargé de développement RH (voir également le tableau 3 du chapitre 4.3 qui présente l'historique des mouvements du poste de RRH). Durant la période d'audit, 10,3 ETP étaient pourvus.

3.4. Principales bases légales

Les principes bases légales et réglementaires s'appliquant à la commune de Meyrin en matière RH sont détaillées ci-après :

Le statut du personnel (LC 30 151)

Le statut du personnel de la Ville de Meyrin régit les rapports de travail entre la commune et ses employés. Il traite, dans plusieurs chapitres, de la naissance et de la fin des rapports de travail, des droits et obligations résultant des rapports de travail, de la commission du personnel ainsi que des procédures en matière de litiges et des voies de recours contre les décisions prises par la commune. Par ailleurs, il fixe les valeurs, le but et les principes de la politique des ressources humaines. L'application du statut est de la responsabilité du CA.

Le Code des obligations (CO, RS 220)

Le Code des obligations, en particulier son titre dixième, s'applique à titre de droit public supplétif pour toutes les questions non réglées par le statut du personnel et les contrats de travail.

La loi sur le travail (LTr, RS 822.11)

Les communes, mises à part quelques exceptions, sont exclues du champ général d'application de la loi fédérale sur le travail. Toutefois, conformément à l'article 3a LTr, certaines des dispositions de la loi concernant la protection de la santé leur sont applicables.

La loi sur l'assurance-accidents (LAA, RS 832.20)

La loi sur l'assurance-accidents régit les prestations d'assurances allouées en cas d'accident professionnel, d'accident non professionnel et de maladie professionnelle. Elle s'applique indifféremment aux personnes travaillant selon un contrat de droit privé ou relevant du droit public. La prévention des accidents et des maladies professionnelles fait l'objet de différentes ordonnances du Conseil fédéral (RS 832.3).

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

L'article 30 al. 1 de la LAC confère au Conseil municipal des compétences délibératives, notamment sur le statut du personnel communal et l'échelle des traitements et des salaires (let. w).

L'article 48 de la LAC confère au CA le pouvoir, dans les limites de la Constitution et des lois, de notamment engager et nommer le personnel de l'administration municipale, de fixer son salaire, de le contrôler et de le révoquer conformément au statut du personnel.

3.5. Enjeux et difficultés liés à la gestion des ressources humaines dans une administration publique

Les ressources humaines d'une administration publique sont essentielles pour garantir la délivrance des prestations aux citoyens et améliorer la performance de l'action publique. Leur gestion constitue de ce fait une priorité et l'un des domaines de modernisation publique ayant le plus évolué au cours des vingt-cinq dernières années en Suisse. Initialement limitée à la gestion administrative des dossiers du personnel, la gestion RH publique se dirige désormais vers une gestion stratégique cherchant à valoriser le potentiel humain¹¹. Les facteurs de succès d'une gestion RH publique « moderne » sont les suivants¹² :

- Faire évoluer les responsables hiérarchiques en acteurs clés de la gestion RH ;
- Mobiliser l'appui professionnel de spécialistes RH (qu'il convient de ne pas ou plus confiner à un rôle purement administratif) ;
- Recruter les meilleurs candidats sur la base d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- Valoriser et optimiser les performances des équipes dirigées (fixation d'objectifs aux collaborateurs, évaluation des performances, détection des talents, valorisation financière et non financière, mise en place de chemins de carrière) ;
- Affronter les problèmes RH et en tirer les conséquences.

Ces transformations vers une gestion RH « moderne », comportant donc une dimension stratégique plus importante, s'accompagnent de nombreux défis. La Cour s'est entretenue à ce sujet avec plusieurs communes (voir la partie 2). Il en est ressorti les difficultés et enjeux principaux RH suivants :

- Utilité d'une gestion prévisionnelle des RH robuste, qui prenne en compte de manière proactive, par exemple, les enjeux liés aux départs à venir de la génération du « baby-boom » ainsi que les besoins en formations/compétences ;
- Difficulté à anticiper les effets de la hausse des effectifs communaux sur les effectifs RH, ce qui peut ainsi rapidement mettre un service RH en « difficulté » ;
- Nécessité d'avoir un système d'information RH performant afin de contribuer à relever le défi de la digitalisation et rendre la gestion courante RH plus efficace et efficiente ;
- Développer ou améliorer son image pour rester un employeur attractif dans un marché de plus en plus concurrentiel ;
- Promouvoir l'égalité hommes/femmes et favoriser l'inclusion ;
- Gérer les évolutions réglementaires et légales liées à la gestion de la santé et sécurité au travail, comme la loi sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'État (LPLA), entrée en vigueur le 26 mars 2022, qui nécessite la mise en place d'un nouveau processus.

¹¹ Source : comprendre et concevoir l'administration publique - Le modèle IDHEAP (chapitre 12 : Gestion des ressources humaines).

¹² Ibidem.

4. Constats

4.1. Une politique RH qui manque de cohérence, de déclinaison stratégique et de contrôles

Quel est le constat de la Cour ?

La politique RH existante ne repose pas sur un cadre cohérent, incarné par le Conseil administratif et partagé par l'ensemble des collaborateurs de la commune. Elle n'est pas non plus déclinée en une stratégie claire dont la mise en œuvre est suivie.

Par ailleurs, le système de contrôle interne (SCI) des processus RH comporte des faiblesses importantes, tant dans sa conception que dans son suivi.

Enfin, la gouvernance partagée entre les trois conseillers administratifs et le collège des secrétaires généraux ayant prévalu jusqu'à récemment a compliqué, voire entravé la prise de décisions en matière RH. La révision de la gouvernance décidée par le conseil administratif en 2023 (voir le chapitre 3.1) devrait néanmoins contribuer à réduire sensiblement cette difficulté.

Pourquoi ce constat est-il important ?

La mise en œuvre d'une politique RH est essentielle, car elle permet notamment à un employeur de déterminer ses priorités et de mettre en avant ses atouts spécifiques. Elle vise également à « *assurer un fonctionnement optimal de l'administration communale, à garantir une gestion économique adéquate ainsi qu'à traduire la responsabilité sociale de la commune* » (art. 5 al. 1 du statut du personnel de la commune de Meyrin).

Un système de contrôle interne (SCI) efficace permet quant à lui de s'assurer que les principaux risques liés aux processus RH sont gérés de manière satisfaisante.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Une politique RH non incarnée qui manque de cohérence et de déclinaison stratégique claire

Entre 2017 et 2022, une importante documentation a été rédigée par la Ville de Meyrin en matière de politique et stratégie RH. Parmi cette documentation figurent principalement :

- La politique RH (mars 2017) ;
- L'évolution du service des RH vers RH 2.0 (mars 2021) ;
- La stratégie de mise en œuvre de la politique RH et de la mission RH (décembre 2021) ;
- La vision politique du CA en matière de pilotage de la ressource humaine à la Ville de Meyrin (janvier 2022) ;
- L'évolution vers RH 2.0 (juillet 2022).

Cette documentation présente toutefois certaines faiblesses qui nuisent à sa correcte mise en œuvre et à son appropriation par l'ensemble des personnes impliquées. Ainsi :

- La politique RH définie par le CA en 2017 repose sur quatre valeurs¹³ dont la Cour ne perçoit pas la cohérence avec les huit¹⁴ principes de la politique des ressources humaines formulés à l'article 6 du statut du personnel. Par exemple, le développement personnel et professionnel des collaborateurs, leur formation continue, leur motivation, leur polyvalence et leur mobilité ne correspondent pas à un principe repris dans la politique RH du CA ;
- La politique RH n'est pas déclinée de manière systématique et cohérente en une stratégie associée à des objectifs, indicateurs et valeurs cible SMART¹⁵ ;
- La politique RH actuelle a été portée et repose jusqu'à présent essentiellement sur la fonction de secrétaire général adjoint. Elle n'est concrètement incarnée ni politiquement, ni par les responsables de service, ni par les collaborateurs RH. Le rattachement du service RH au CA *in corpore* qui prévalait jusqu'à fin juillet 2023 ainsi que l'instabilité du poste de RRH (voir le chapitre 4.3) peuvent en partie expliquer ce constat ;
- Ces documents demeurent théoriques et ne se traduisent pas par une application concrète sur le terrain ni par une adaptation des pratiques des collaborateurs RH et responsables de service.

Exemple de déclinaison stratégique claire d'une politique RH

La Ville de Genève a adopté en 2015 une politique RH visant 3 buts :

- Assurer le fonctionnement optimal de l'administration municipale ;
- Garantir une gestion économique, adéquate et respectueuse du personnel ;
- Traduire la responsabilité sociale de la Ville.

Ces derniers sont développés par une stratégie en 5 axes. Chaque axe de la stratégie est décliné en objectifs assortis de projets concrets à mettre en œuvre. L'ensemble est formalisé, pour chaque législature, dans un plan directeur des RH.

Par exemple, l'axe 3 « *employeur responsable* » est décliné en trois objectifs, dont « *promouvoir la formation des jeunes* ». Cet objectif est décliné en deux mesures « *favoriser l'apprentissage de manière à atteindre 100 apprenti.e.s au sein de l'administration en 2025* » et « *élargir le nombre de filières d'apprentissage et la diversité des profils des apprenti.e.s* ».

¹³ Assurer la diversité ; Garantir un cadre clair ; Promouvoir le bien-être au travail ; Favoriser l'intelligence collective.

¹⁴ Le recrutement et la fidélisation d'un personnel compétent ; Le développement personnel et professionnel des collaboratrices et des collaborateurs, leur formation continue, leur motivation, leur polyvalence et leur mobilité ; La protection de la personnalité, de la santé, de l'intégrité et de la sécurité au travail des membres du personnel ; L'égalité des chances et l'égalité de traitement entre femmes et hommes, ainsi qu'une représentation équitable des sexes dans les postes à responsabilité ; Un comportement au travail conforme aux principes du développement durable ; Une politique dynamique d'intégration des personnes handicapées ou des personnes sans emploi ; La promotion de places d'apprentissage et de places de formation ; Une information et une communication régulières, complètes et facilement accessibles par les membres du personnel.

¹⁵ Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporellement défini.

Un système de contrôle interne (SCI) qui comporte plusieurs faiblesses

Depuis 2018, et à la suite de l'obligation pour les communes de mettre en place un SCI, la Ville de Meyrin a mis en place un « système de coopération et de contrôle interne » tenant lieu de SCI. Ce dernier est formalisé dans un manuel et bénéficie du support d'un logiciel spécifique. Pour ce qui concerne le service des RH, il existe une cartographie des processus, une matrice des risques et contrôles et des descriptions des processus au travers de divers procédures et modèles.

La Cour a identifié les faiblesses suivantes :

- La matrice des risques et contrôles ne couvre pas l'ensemble des processus RH clés. Par exemple, les processus « *assurer la gestion prévisionnelle des emplois et compétences* » ou « *gestion de la mobilité professionnelle* » figurent dans la cartographie des processus, mais ne sont pas repris dans la matrice des risques et contrôles ;
- La matrice des risques et contrôles ne fait pas l'objet d'une revue et d'une mise à jour régulières ;
- Certaines procédures sont manquantes ou ne sont pas à jour. Par exemple, la gestion des formations ou encore celle des absences ne fait pas l'objet de procédures ad hoc. Par ailleurs, la procédure PRO-RH 04 « *Analyser le besoin en ressources humaines* » prévoit que le service RH est en charge de sa mise en œuvre alors que ce processus est dans les faits principalement géré par le service des finances de la Ville ;
- Les fréquences et personnes responsables de la réalisation des contrôles prévus dans la matrice des risques et contrôles ne sont pas systématiquement renseignées. Par ailleurs, les plans d'action/amélioration prévus dans la matrice ne comportent pas de délai de réalisation ni de responsable de mise en œuvre ;
- Il n'existe pas de contrôles de deuxième niveau (surveillance du SCI) pour l'ensemble des processus RH clés. Il n'est ainsi pas possible de s'assurer que les contrôles prévus sont effectivement réalisés de manière régulière ;
- Il existe de nombreux projets RH au sein de la Ville de Meyrin¹⁶. Ces derniers ne sont d'une manière générale pas suffisamment pilotés et coordonnés.

Un processus décisionnel RH compliqué, que la révision de la gouvernance devrait en grande partie améliorer

Comme évoqué au chapitre 3.1, la gouvernance partagée entre les membres du Conseil administratif et les secrétaires généraux qui prévalait jusqu'à fin juillet 2023 complexifiait les prises de décision en matière RH et était source de nombreuses tensions. La révision de la gouvernance mise en œuvre dès août (responsabilité des RH assumée par un conseiller administratif délégué en lieu et place du CA in corpore) devrait contribuer à améliorer sensiblement ce point.

Au-delà de cette problématique, et bien qu'il n'existe pas de document synthétisant la répartition des rôles et responsabilités en matière RH, celle-ci s'avère claire pour la très grande majorité des collaborateurs du service RH rencontrés par la Cour. Par ailleurs, les rôles et responsabilités du service RH sont globalement bien compris par les responsables de service de la commune. Il est précisé que la nouvelle organisation (depuis le 1^{er} août 2023, voir chapitre 3.1 et 3.3) ne modifie pas significativement la répartition des rôles et responsabilités au sein du service RH.

¹⁶ Le SRH est impliqué sur la période 2022-2023 dans 21 projets différents.

4.2. Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences lacunaire

Quel est le constat de la Cour ?

Les analyses réalisées par la Ville sur ses besoins actuels et futurs en termes de nombre de collaborateurs (ETP) et de compétences nécessaires ne sont pas suffisantes. Par ailleurs, la Ville de Meyrin ne dispose pas d'un concept de formation, ce qui constitue une non-conformité avec son statut du personnel.

Pourquoi ce constat est-il important ?

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est un processus RH clé qui revêt une importance particulière dans le but de penser les prestations et l'organisation future de la Ville. Le CA, en tant qu'employeur, doit en effet disposer d'une vision des besoins futurs et des enjeux les entourant pour les anticiper, les hiérarchiser et ainsi assurer la continuité des missions de la commune.

Concernant plus particulièrement la gestion des compétences, la formation continue contribue à l'image de qualité de l'employeur, à la motivation du personnel et à sa fidélisation. La mise en place d'un concept de formation est en outre une exigence prévue par le statut du personnel de la commune (voir les articles 7 et 20).

Ce qui appuie le constat de la Cour

La gestion prévisionnelle des emplois de la Ville de Meyrin est actuellement activée chaque année par le service des finances dans le cadre du processus budgétaire annuel et s'appuie sur la procédure « *analyser les besoins en ressources humaines* ». Le service RH établit quant à lui annuellement un tableau qui énumère l'ensemble des sorties de l'année en cours et celles prévues pour les cinq prochaines années. D'un point de vue prévisionnel, les fins de contrat des auxiliaires et apprentis sont renseignés, tout comme les départs en retraite/préretraite planifiés.

Il n'y a, en revanche, pas d'analyse suffisante et formalisée portant sur les besoins à moyen/long terme de la Ville en termes d'emploi et qui découlerait d'une vision stratégique portée par le Conseil administratif. La gestion des emplois s'effectue en effet essentiellement selon une vision à court terme qui n'est pas soutenue par une analyse des enjeux auxquels la Ville devra faire face tels que le développement urbain (projets de constructions) ou l'évolution des métiers liée au développement du numérique.

Par ailleurs, la gestion des compétences de la commune n'est pas suffisante puisque le service RH n'a pas mis en place un système méthodique de suivi individuel des compétences des collaborateurs. Le rôle de ce dernier consiste essentiellement à suivre le budget des formations et à valider les éventuelles demandes des collaborateurs en la matière, sans s'appuyer sur une vision stratégique ni plan d'action. Enfin, il n'existe pas de

concept de formation au sein de la Ville, ce qui constitue une non-conformité avec les articles 7 et 20¹⁷ de son statut du personnel.

4.3. Un service RH qui manque de stabilité, d'expertise et d'outils

Quel est le constat de la Cour ?

De manière positive, la Cour relève que les prestations administratives RH sont globalement délivrées à la satisfaction des services de l'administration communale. La dotation en effectif du service RH se situe par ailleurs dans une fourchette conforme aux bonnes pratiques.

Toutefois, des outils obsolètes et la vacance de plusieurs postes, dont celui de responsable des ressources humaines (RRH), empêchent la réalisation efficiente de ces prestations et la stabilisation du service RH. Cela ne favorise pas non plus le développement d'autres prestations, plus spécialisées, voire stratégiques (expertise RH), alors que les services de la Ville de Meyrin en sont demandeurs.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Comme évoqué précédemment (voir chapitre 3.5), la gestion des ressources humaines est en évolution constante et doit faire face à de nombreux défis. Dans ce contexte, et en tant qu'acteur central, le service RH doit disposer des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie RH et à l'accompagnement des employés aux changements.

D'autre part, l'organisation et le fonctionnement du service RH doivent être à même de prévenir le risque d'erreur et les potentielles inefficiences.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Un service RH dont les effectifs sont conformes aux bonnes pratiques

La littérature en matière RH situe le taux d'ETP RH par rapport au nombre de collaborateurs entre 1 et 2 %¹⁸. Les entretiens menés auprès d'autres communes genevoises tendent à situer le besoin vers le haut de cette fourchette. Il faut toutefois garder à l'esprit les limites de la définition d'une telle fourchette¹⁹.

Une étude de 2016-2017 parmi 228 entreprises suisses²⁰ constate en moyenne un taux de 1.6 % pour la catégorie « *administrations et services publics, associations, ONG* ».

¹⁷ Art. 7 al.2 du statut du personnel : « *l'employeur adopte un concept de formation continue du personnel visant à améliorer la qualité des prestations et à encourager le développement professionnel du personnel* ».

Art. 20 al.3 du statut du personnel : « *le concept définit les mesures permettant d'assurer la mise à niveau régulière des compétences requises pour l'exercice des fonctions auxquelles les membres du personnel sont tenus* ».

¹⁸ HR Bench Institute (2017). Les pratiques et l'engagement RH des entreprises sous la loupe 2016-2017 : Enquête HR Bench.

¹⁹ Les limites suivantes doivent être prises en compte : variabilité de la fourchette, définition variable d'un emploi RH, effet de seuil, diversité des professions, enjeux particuliers à un secteur (p.ex. petite enfance) et présence d'un système d'information performant.

²⁰ HR Bench Institute (2017).

Au moment de l'audit, le service RH de la Ville de Meyrin était doté de 10,3 ETP. À cela s'ajoutent 2 ETP supplémentaires, à savoir les postes de chargé de santé et sécurité (SST) et de conseiller en réhabilitation et repositionnement professionnel. Soit en tout 12,3 ETP. Il est à noter que plusieurs postes sont néanmoins vacants ou leur titulaire en arrêt (voir le point ci-dessous).

En prenant en compte 802 collaborateurs²¹ en 2022, le taux d'ETP RH à Meyrin se situe ainsi à environ 1,5 %, soit dans la fourchette de référence.

Un poste de RRH instable

Deux postes étaient vacants au moment de l'audit : celui de RRH et celui de chargé de développement (en charge des projets RH). En particulier, le poste de RRH a connu 5 mouvements (y compris responsables ad interim) ces 3 dernières années comme le détaille le tableau ci-dessous.

Tableau 3 : Historique des mouvements du poste de responsable des ressources humaines depuis le 1^{er} décembre 2015

Période	Durée	Poste de RRH
01.12.2015 – 31.01.2020	4 ans et 2 mois	Pourvu
01.02.2020 – 31.10.2020	9 mois	Intérim SG
01.11.2020 – 30.11.2021	1 an et 1 mois	Pourvu
01.12.2021 – 30.06.2022	1 an et 7 mois	Intérim SGA
01.07.2022 – 31.03.2023	9 mois	Pourvu
01.04.2023 – 31.12.2023 (projeté)	9 mois	Intérim SG

Source des données : Ville de Meyrin, 2023

Analyse : Cour des comptes, 2023

Cette instabilité est souvent citée comme un des facteurs expliquant les difficultés à définir une cohérence et une continuité dans la stratégie de mise en œuvre de la politique RH, la poursuite des projets RH et le développement des activités RH plus stratégiques et spécialisées. En outre, cela est source d'incertitudes tant pour les responsables de service que pour les collaborateurs du service RH.

Des outils de gestion obsolètes

La Ville de Meyrin s'est dotée d'un système d'information pour la gestion du temps de travail à partir de 2017. Les autres activités RH ne sont pas ou peu informatisées. Les dossiers du personnel sont conservés en format papier et ne sont pas numérisés.

L'absence de SI-RH rend la gestion du personnel fastidieuse, disparate et peu efficiente. Par exemple, l'édition des certificats de travail se fait manuellement. De plus, cette gestion papier comporte un risque d'erreur plus important avec des possibilités limitées de contrôle, de traçabilité et de croisement de données. Il existe en outre un risque accru de perte de documents originaux d'autant plus qu'ils ne sont pas conservés dans des armoires anti-feu.

La Ville de Meyrin participe, avec six autres communes au sein du SIACG, à l'acquisition d'un SI-RH. Une première étape sur l'analyse des besoins et la définition d'un cahier des charges du futur système a déjà été réalisée. La seconde étape sur le choix d'un prestataire a pris du retard et est en cours.

²¹ Tout type de contrat confondu. Ce chiffre prend en compte tous les auxiliaires ayant travaillé au sein de la commune en 2022 et non pas uniquement ceux encore sous contrat au 31 décembre 2022. Cette approche permet de tenir compte également de la charge de travail induite par ces employés.

Une expertise RH qui n'est pas ou peu développée

Le travail des collaborateurs du service RH se concentre essentiellement sur des activités administratives. Celles-ci sont globalement délivrées à la satisfaction des responsables de service rencontrés par la Cour. En revanche, ces derniers ont exprimé des besoins en matière d'expertise RH (conseil et accompagnement) qui ne sont pour l'heure pas ou peu fournis par le service RH. Ceux-ci concernent les sujets et processus suivants :

- Développement de projets transversaux ayant une dimension RH (par exemple, l'organisation de formations, la révision du processus de recrutement) et accompagnement des services à la mise en œuvre des projets qui émanent de l'enquête de satisfaction de 2021 ;
- Formation des collaborateurs et développement des compétences (voir le chapitre 4.2) ;
- Données et indicateurs RH (qui sont mis à disposition des services pour leur pilotage) ;
- Support juridique sur les sujets RH ;
- Gestion des situations conflictuelles et des dysfonctionnements ;
- Prévention et gestion des risques psychosociaux (voir le chapitre 4.6) ;
- Gestion des évaluations des collaborateurs (voir le chapitre 4.4).

Les domaines présentés ci-dessus sont vastes et nécessitent une analyse approfondie pour cerner l'étendue des besoins concernés et déterminer l'opportunité de les inclure au catalogue de prestations du service RH (et à la stratégie RH). Ils mettent néanmoins en évidence des attentes (des responsables hiérarchiques) en matière de gestion des RH qui vont au-delà des tâches administratives courantes d'un service RH et qui se dirigent davantage vers une gestion RH « moderne » (voir le chapitre 3.5).

Exemple d'organisation pour une gestion RH « moderne »

La Ville de Genève, dont la taille est certes plus importante que celle de Meyrin, a adopté une organisation reflétant l'importance du rôle de support stratégique d'un service RH. Les tâches d'expertise RH sont distinguées des tâches administratives. On distingue ainsi deux types de profils, avec des collaborateurs spécialisés (p. ex. psychologue, spécialiste santé et sécurité au travail, ergonomiste) et des collaborateurs administratifs (p. ex. gestionnaire de salaire ou d'assurance sociale). Les effectifs sont répartis à équivalence entre ces deux tâches.

Les activités suivantes sont notamment développées :

- Formation et développement des compétences
- Psychologie du travail et prévention des risques psychosociaux
- Santé et sécurité au travail
- Égalité, diversité, orientation et mobilité professionnelle

4.4. Une évaluation des collaborateurs lacunaire et peu utile

Quel est le constat de la Cour ?

Les objectifs assignés à l'évaluation des collaborateurs ne sont pas clairement définis, ce qui mène à des pratiques disparates en fonction des services de l'administration et à un processus dont l'utilité n'est pas perçue par les collaborateurs.

Les fréquences d'entretien prévues par le statut du personnel sont par ailleurs peu respectées. Ainsi, certains collaborateurs ne sont pas régulièrement évalués par leur supérieur hiérarchique.

De plus, le formulaire utilisé pour mener les entretiens d'évaluation est trop long et chronophage à remplir. Le suivi des entretiens est quant à lui insuffisant, voire inexistant, qu'il s'agisse du suivi effectué par le service RH ou par le supérieur hiérarchique.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Un processus d'évaluation des collaborateurs adéquat est un outil indispensable pour :

- Valoriser et/ou optimiser la performance des collaborateurs ;
- Motiver les collaborateurs ;
- Offrir au collaborateur un espace de dialogue de qualité ;
- Identifier et documenter (voire résoudre) d'éventuelles situations RH « *problématiques* ».

Ce qui appuie le constat de la Cour

Un processus d'évaluation qui manque de sens

Le statut du personnel prévoit des entretiens de collaboration pour favoriser et développer une évaluation des compétences²². Ces entretiens portent sur « l'appréciation des performances et du comportement de la collaboratrice et du collaborateur, la détermination des objectifs à atteindre, les conditions et l'ambiance de travail, le fonctionnement du service ainsi que l'évolution et les perspectives professionnelles »²³. Des guides d'entretien et un formulaire ont été mis à disposition des collaborateurs pour préparer et réaliser de manière adéquate ces entretiens.

Malgré cela, les collaborateurs de la commune rencontrés par la Cour estiment ce processus lourd, inadapté (aux différents métiers et pour évaluer les « anciens » collaborateurs), voire inutile, et considèrent qu'il doit être intégralement revu. Son utilité principale actuelle semble se résumer à « documenter » des dysfonctionnements.

Force est de constater que le dispositif déployé par la Ville ne convainc pas. D'ailleurs, l'enquête de satisfaction réalisée en 2021 par la Ville mettait déjà en évidence certaines lacunes, comme une insatisfaction en ce qui concerne le développement personnel et la fixation d'objectifs par la hiérarchie. De manière générale, l'orientation et le sens à donner aux entretiens n'ont pas été clairement définis. De ce fait, les guides élaborés par la Ville

²² Voir article 7 alinéa 1.

²³ Voir article 19 alinéa 2.

ne donnent pas suffisamment de lignes directrices pour les responsables hiérarchiques. Ils ont davantage la teneur de marches à suivre ayant pour but de remplir de manière adéquate le formulaire. Ce manque de réflexion continue institutionnelle autour du sens et de l'utilité d'évaluer les collaborateurs, conjuguée à une mise en œuvre laborieuse et machinale du processus actuel (voir ci-dessous), empêche de tirer pleinement profit des entretiens de collaboration lorsqu'ils ont lieu.

Les fréquences d'entretien prévues par le statut du personnel sont peu respectées

Les fréquences des entretiens prévues par le statut du personnel de la Ville²⁴ sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau 4 : Fréquence des entretiens de collaboration

Année de service	Entretien
1 ^{ère} année	3 ^{ème} et 9 ^{ème} mois qui suivent l'engagement
2 ^{ème} – 3 ^{ème} année	1 fois par année
Dès 4 ^{ème} année	Au minimum tous les 2 ans
De part et d'autre, chacun a la possibilité de demander un entretien plus fréquemment.	

Source des données : Ville de Meyrin, entretien de collaboration – mode d'emploi, 2023
Analyse : Cour des comptes, 2023

Si les fréquences sont généralement respectées lors de la première année, à savoir durant la période d'essai, il ressort des tests menés par la Cour que la fréquence des entretiens de collaboration n'est pas respectée pour les responsables de service et les membres du secrétariat général. Pour les collaborateurs au sein des services, la situation est variable en fonction des responsables concernés, mais les fréquences ne sont pas non plus respectées pour tous les services. Certains responsables de service privilégient des échanges plus réguliers et informels, d'autres utilisent un formulaire raccourci par leurs soins.

Des lacunes dans la réalisation des entretiens de collaboration

Le formulaire d'entretien est l'outil principal du processus d'évaluation des collaborateurs. Il comporte quatorze pages et est composé des rubriques suivantes :

- Validation des projets
- Comportement et performances
- Développement – formation
- Fixation des nouveaux projets/objectifs
- Style de direction de mon supérieur/ma supérieure hiérarchique
- Appréciation globale, commentaires et signatures

Dans la partie « Comportement et performance », huit domaines sont évalués :

- Connaissances professionnelles ;
- Engagement et initiative ;
- Comportement interpersonnel ;
- Qualité des prestations ;
- Volonté d'apprendre ;
- Volume des prestations ;

²⁴ Voir article 19 alinéa 1 et article 27 alinéa 2.

- Confiance et respect mutuel ;
- Gestion des équipes/occupation des collaborateurs/collaboratrices (pour ceux qui en dirigent).

Le formulaire doit être rempli en amont de la séance tant par le collaborateur (formulaire n°1) que par le supérieur hiérarchique (formulaire n°2). Les parties doivent alors mettre en commun leurs versions lors d'une séance et remplir une version finale du formulaire (formulaire n°3). En tout, lors de l'entretien, le collaborateur et le responsable hiérarchique ont ainsi au minimum trois formulaires sous les yeux.

Les analyses de la Cour ont mis en évidence les lacunes et les non-conformités suivantes :

- Un formulaire difficile à appréhender, trop long et redondant par endroit. Il est rempli différemment selon le responsable hiérarchique (pratique hétérogène). Parfois, il est difficile d'identifier qui a dit quoi entre le collaborateur et le responsable hiérarchique ;
- Des objectifs ne sont pas toujours fixés. Lorsque c'est le cas, ils ne sont pour la plupart ni individuels ni SMART²⁵. Il s'agit, par exemple, d'objectifs consistant simplement à indiquer un projet auquel va participer le collaborateur ou d'objectifs non spécifiques (par exemple se familiariser avec le fonctionnement de tel ou tel service) ;
- En l'absence d'explications dans le formulaire, le lien entre le besoin de formation et le poste du collaborateur est parfois difficile à établir (par exemple obtention du permis de conducteur cariste pour un responsable de l'intégration socioprofessionnelle) ;
- Il n'y a pas toujours de suivi d'un entretien à l'autre, ou alors il est incomplet. Par ailleurs, la période qui s'écoule entre deux entretiens (minimum deux ans, mais parfois bien plus) rend le suivi des objectifs/projets potentiellement obsolète ;
- Des points d'amélioration sont régulièrement relevés et parfois similaires d'un entretien à l'autre (pour le même collaborateur), sans qu'une mesure soit concrètement prise pour les corriger (par exemple objectif spécifique, formation) ;
- Des formulaires d'entretien de collaboration ne sont pas dûment signés (dans un cas, le document n'était pas signé par le collaborateur évalué).

Un manque de suivi par le SRH

Le service RH (SRH), en charge de la tenue du dossier du personnel, doit classer les formulaires d'entretien de collaboration signés dans le dossier du collaborateur concerné. En outre, le SRH met à jour les fichiers de suivi des entretiens. Il en existe un par service (format Excel). Les partenaires RH effectuent un suivi des échéances des entretiens et relancent les responsables de service si besoin est, mais essentiellement concernant les entretiens de fin de la période d'essai (soit l'entretien des 9 mois de service).

L'absence d'un fichier centralisé rend la tenue et le suivi des échéances par le service RH peu efficaces. De plus, sur la base de ces fichiers, il est impossible pour les responsables de service, voire le service RH, de faire un quelconque suivi des objectifs, projets, besoins en formations ou encore points d'attention qui auraient été définis dans l'entretien de collaboration. Ces informations ne sont tout simplement pas reportées.

Finalement, le processus d'évaluation des collaborateurs n'est pas intégré au système de contrôle interne RH. De ce fait, aucune activité de contrôle de deuxième niveau n'est prévue (voir également le chapitre 4.1).

²⁵ Cf note 15 : Spécifique, Mesurable, Atteignable, Réaliste, Temporellement défini.

4.5. Une gestion des départs empreinte de plusieurs non-conformités

Quel est le constat de la Cour ?

Une procédure permettant de gérer les départs/sorties du personnel existe. Celle-ci est cependant incomplète et les contrôles qui y sont prévus ne font pas l'objet d'un suivi approprié.

Cette procédure n'est de surcroît pas systématiquement respectée, et les départs non volontaires ne sont pas documentés de manière suffisante.

Enfin, les départs de collaborateurs sont régulièrement réglés par convention, bien que cette modalité de fin des rapports de travail ne soit pas prévue par le statut du personnel.

Pourquoi ce constat est-il important ?

La gestion des départs des collaborateurs doit être un processus rigoureux. Un tel processus comporte en effet un risque financier et légal important. La fixation d'un cadre légal et réglementaire est d'autant plus importante pour un employeur public puisque ses collaborateurs sont soumis aux principes du droit administratif, plus rigides que la liberté contractuelle dont bénéficient les rapports de droit privé. Enfin, une gestion des départs adéquate est nécessaire afin de résoudre les situations problématiques qui sont susceptibles de porter atteinte aux missions de la commune.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Une procédure de gestion et de suivi des départs inaboutie

Au sein du service RH, une procédure « Gérer les sorties de personnel » a été rédigée. Cette dernière est partie intégrante du SCI de Meyrin. Elle décrit notamment les étapes clés en cas de retraite, de démission ou de licenciement. Tel n'est pas le cas des conventions de fin de rapport de travail qui ne sont ni mentionnées dans le statut du personnel ni régies par une quelconque procédure.

Les documents qui doivent être utilisés et remplis sont précisés dans la procédure. Il existe ainsi des contrôles de premier niveau effectués par le SRH (par exemple visa sur la checklist de sortie). Cependant, certains points importants ne sont pas précisés dans la procédure et échappent de ce fait à toute forme de contrôle. Par exemple, la documentation qu'il faut ajouter au dossier du personnel en ce qui concerne les entretiens de service ou encore les modalités des entretiens de départ (modèle, signature, cas où ils ne sont pas effectués, etc.) ne sont pas précisées.

Enfin, il n'y a pas d'activité de surveillance (contrôle de deuxième niveau) sur les contrôles réalisés ni pour garantir l'exhaustivité et la conformité des dossiers du personnel. Enfin, le suivi n'est pas suffisant. Le service RH ne tient notamment pas de liste des collaborateurs sortis avec le motif.

Une procédure non respectée et des dossiers du personnel qui ne sont pas suffisamment documentés

La Cour a analysé l'ensemble des dossiers des collaborateurs ayant fait l'objet d'une procédure de licenciement ou ayant signé une convention de départ en 2022, soit cinq dossiers. Aucun de ceux-ci n'était conforme à la procédure, soit parce qu'il manquait des pièces, soit parce que celles-ci étaient incomplètes. Dans certains cas, les causes du départ ne sont pas compréhensibles à la lecture du dossier. Il manque généralement les fiches d'entrée et de sortie du personnel, les check-lists de sorties ne sont pas complètes et la mise à l'ordre du jour du CA n'est pas documentée. Dans le cas d'un dossier, le certificat de travail n'a pas été édité (ou n'est tout du moins pas dans le dossier). Dans un autre, une convention survient à la suite de la volonté d'une responsable de se séparer d'une collaboratrice. Or, l'entretien de collaboration, quelques mois auparavant, ne mettait en lumière aucun manquement ou dysfonctionnement.

Le recours à des conventions de départ n'est pas prévu par le statut du personnel

Le statut du personnel de la Ville de Meyrin constitue le fondement de la politique communale en matière de gestion des ressources humaines et régit les rapports de travail entre la commune et son personnel²⁶. Les articles 31 à 42 sont consacrés à la question de la fin des rapports de travail. Il est prévu neuf possibilités conduisant à la fin des rapports de travail²⁷.

Sur les cinq dossiers analysés par la Cour, trois départs ont été gérés via une convention de fin des rapports de travail. Le principe de telles conventions n'est ni prévu par le statut du personnel ni par la procédure précitée. Le recours à ces dernières pose donc question d'autant plus lorsqu'il s'agit de personnes en période d'essai (concerne un cas analysé). Enfin, dans les dossiers analysés, les collaborateurs se voient libérés de leur obligation de travail, mais restent payés jusqu'à la fin de leur délai de congé. Cette possibilité n'est pourtant prévue par le statut du personnel que dans le cadre d'une procédure de licenciement (art. 35 al. 5).

²⁶ Art. 1 al. 1. LC 30 151.

²⁷ Fin d'un contrat à durée déterminée (art. 31) ; Résiliation pendant la période d'essai (art. 32) ; Résiliation par les membres du personnel (art.34) ; Résiliation par l'administration pour motif objectivement fondé (art.35) ; Résiliation par l'administration de l'auxiliaire (art. 36) ; Procédure en cas de suppression de poste (art. 37) ; Non entrée en fonction ou abandon de poste (art. 40) ; Retraite (art. 41) ; Invalidité (art. 42).

Convention de départ et employeur public

Une convention de départ est un outil permettant parfois d'éviter des procédures longues et coûteuses en trouvant un accord satisfaisant tant pour le collaborateur que pour l'employeur. Lorsqu'elle est conclue par un employeur public, il s'agit d'un contrat de droit administratif. La possibilité de recourir à ce type de contrat devrait être formalisée dans un document précisant :

- Les circonstances permettant d'y recourir (au minimum un intérêt public) ;
- Le type de contreparties admissibles et leur plafond ;
- Les contrôles à réaliser.

Certaines communes ont déjà intégré cette possibilité dans leur statut du personnel. La commune de Carouge prévoit ainsi la « fin des rapports de travail conventionnelle » (art. 108) et la commune de Chêne-Bougeries octroie à son CA la possibilité de recourir à une « convention de départ » (art. 20) en plafonnant l'indemnité à 12 fois le dernier salaire brut et en exigeant une information au Conseil municipal.

Sur le plan cantonal, le Conseil d'État a déposé un projet de loi (PL 13159) en août 2022 proposant de modifier la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et de certains établissements publics (LPAC) pour notamment intégrer et encadrer cette pratique.

4.6. Des intentions fortes pour préserver la santé et la sécurité au travail, mais de grandes faiblesses dans la mise en œuvre

Quel est le constat de la Cour ?

Favoriser la sécurité et le bien-être au travail de ses collaborateurs est une préoccupation majeure pour la Ville de Meyrin, qui mène de nombreuses actions en ce sens. Si les aspects de sécurité (risques techniques) au travail sont ancrés depuis longtemps dans la culture de la Ville et semblent maîtrisés, tel n'est pas le cas de la prévention des risques psychosociaux (RPS) ni de la protection des lanceurs d'alerte.

La commune ne dispose pas d'un dispositif de prévention des risques psychosociaux (RPS) conforme aux bonnes pratiques.

Le choix de la personne de confiance interne pour gérer les RPS est par ailleurs problématique en termes d'indépendance (au vu de sa fonction en lien avec la gestion du personnel et/ou de sa position hiérarchique), et son rôle n'est pas clairement défini. Enfin, le contrat négocié avec l'entité externe ne prévoit pas une communication qui permette à la Ville de prendre les éventuelles mesures correctrices nécessaires.

Pourquoi ce constat est-il important ?

Conformément à l'article 6 de la loi sur le travail, l'employeur est tenu d'assurer la protection de la santé des travailleurs. L'article 2 de l'ordonnance 3 relative à la loi sur le travail précise cette exigence selon laquelle « l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures nécessaires afin d'assurer et d'améliorer la protection de la santé et de garantir la santé physique et psychique des travailleurs ».

La gestion de la santé et sécurité au travail a pour but premier de répondre à cette exigence légale. Il permet de prévenir les absences dues à un environnement de travail inapproprié et contribue à maintenir la motivation et la confiance du personnel. Le dispositif de prévention des RPS doit identifier et cibler des actions pertinentes à mener (approche proactive). Il peut s'agir, par exemple, d'améliorer la transparence (sur les perspectives professionnelles, lors de restructuration, etc.), les conditions de travail ou encore la reconnaissance du travail effectué, d'adapter les exigences de performance (aux moyens fournis), et de former les responsables de service.

Ce qui appuie le constat de la Cour

Ces dernières années, la Ville de Meyrin a élaboré de nombreux documents visant à encadrer et favoriser la sécurité et le bien-être au travail, dont les principaux sont les suivants :

- Politique de santé et sécurité au travail : datée de 2015, cette politique est axée sur la prévention des accidents au travail et donc la sécurité. Elle affirme le respect de la directive MSST 6508 imposé par la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) ;
- Brochure « Favoriser le bien-être au travail » : outil de communication élaboré en 2021, destiné à un usage direct par les collaborateurs. La brochure expose les solutions qui s'offrent aux collaborateurs « lorsque le quotidien se complique » (par exemple rechercher le soutien de son responsable ou solliciter le groupe de confiance externe) ;
- Directive relative à la protection de l'intégrité personnelle des employés de la Ville de Meyrin : entrée en vigueur en mai 2021, cette directive rappelle que la Ville de Meyrin ne tolère aucune forme d'atteinte à l'intégrité personnelle et énonce les sanctions possibles ;
- Directive relative à la réception et au traitement des signalements d'irrégularités et à la protection des lanceurs d'alerte : entrée en vigueur en janvier 2023, cette directive présente les enjeux liés à la notion de lanceur d'alerte et le processus de traitement des alertes ;
- Brochure « Les lanceurs d'alerte à Meyrin » : outil de communication qui reprend la directive y relative (voir ci-dessus). Ce document date de juin 2023 et n'avait pas encore été communiqué aux collaborateurs au moment des travaux de la Cour ;
- Rapport annuel de SST : rapports focalisés sur les aspects de sécurité (nombre d'accidents, causes, etc.). Les taux d'absence sont également présentés par service.

Au sein de la Ville, une personne est par ailleurs responsable de la santé et sécurité au travail. Elle dispose d'un brevet fédéral en la matière. Le choix de l'entité externe (groupe de confiance) mandatée pour faciliter la gestion et résolution de problèmes et conflits que les collaborateurs pourraient rencontrer dans le cadre de leur travail a également été validé par le Conseil d'État.

Néanmoins, le dispositif de prévention des RPS mis en place par la Ville ne répond pas pleinement aux bonnes pratiques applicables²⁸ pour les raisons suivantes :

²⁸ Les bonnes pratiques applicables font principalement référence aux recommandations émises par l'OCIRT en octobre 2016 dans son document intitulé : « Principales recommandations dans le cadre de la mise en place d'un dispositif de prévention des risques psychosociaux en entreprise ».

- La communication faite aux collaborateurs sur les solutions à leur disposition lorsqu'une situation conflictuelle se présente ou lorsque leur intégrité personnelle est atteinte est insuffisante, car elle n'est pas régulière et se limite à la publication et à la distribution (lors de l'engagement) de brochures ;
- Contrairement aux dispositions prévues par l'article 9 alinéa 3 de la récente loi cantonale sur la protection des lanceurs d'alerte au sein de l'État (LPLA), aucun responsable de service entendu par la Cour n'a été formé en matière de procédure liée au signalement et à la protection des lanceurs d'alerte et des témoins. Certains collaborateurs ont d'ailleurs émis le besoin d'être dotés d'une « boîte à outils » pour gérer notamment ces situations ;
- La définition et l'analyse de divers indicateurs (par exemple concernant les absences, les heures supplémentaires, les situations conflictuelles) sont des éléments manquants ;
- Étant donné le nombre de documents produits et de thèmes traités (gestion de conflits, favorisation du bien-être, protection de l'intégrité personnelle, lanceurs d'alertes, SST), la lisibilité de la démarche de la Ville en matière de gestion des RPS n'est pas aisée. Par ailleurs, les directives de la Ville relatives aux lanceurs d'alerte ne font plus référence à la personne de confiance interne, ce qui crée une certaine confusion ;
- Le choix de la personne de confiance interne n'a pas fait l'objet d'un processus de consultation du personnel. Par ailleurs, une telle personne ne devrait pas avoir de rapport hiérarchique et/ou de prérogatives en lien avec la gestion du personnel ;
- Les modalités selon lesquelles le prestataire externe communique sur ses activités (sollicitations reçues) ne sont pas définies (p.ex. établissement d'un rapport annuel). Il en résulte une absence de communication qui rend impossible le suivi et l'analyse par la Ville des éventuels cas traités (de manière anonyme) par l'entité externe.

Exemple du concept de prévention des RPS au sein de la Ville de Genève

La Ville de Genève, dont la taille est certes plus importante que celle de Meyrin, est dotée d'une politique de prévention des RPS qui implique l'ensemble des services. Elle a créé un réseau RPS dont la coordination est assurée par la responsable du secteur « *psychologie du travail et prévention des RPS* ». Cette dernière gère également, en collaboration avec le secteur formation, les aspects de formation, d'information et de sensibilisation en lien avec les RPS. La direction des ressources humaines souhaite mettre en place des indicateurs qui puissent déclencher des actions/processus particuliers.

Il est précisé qu'il existe au sein de la Ville de Genève un secteur « santé et sécurité au travail » distinct qui s'occupe notamment de la prévention des accidents et des maladies professionnelles, des phénomènes dangereux et qui rédige des fiches SST (le secteur compte également des spécialistes de la protection incendie).

La Ville de Genève a choisi de ne pas nommer de personne de confiance à l'interne. Les collaborateurs peuvent s'adresser au groupe de confiance de l'État de Genève (externe) en cas de conflit.

Enfin, en ce qui concerne la gestion de la SST dans son ensemble, les lacunes suivantes sont relevées :

- Les articles du statut du personnel ne sont plus en adéquation avec les nouvelles procédures (principalement l'article 114 sur la gestion des conflits²⁹) et ne couvrent pas la notion de personne de confiance interne ou encore de lanceur d'alerte ;
- La matrice SCI dédiée à la SST n'identifie pas de risques et de contrôles en lien avec les lanceurs d'alertes ou encore les RPS. Le volet « santé » est absent ;
- Le SRH n'est pas suffisamment impliqué dans le processus. Il n'a aucun rôle de contrôle, voire de supervision des processus liés à la SST. Elle pourrait notamment contribuer à l'analyse d'indicateurs et à la réalisation de contrôles de deuxième niveau.

²⁹ Le terme de « gestion des conflits » n'est pas repris dans la documentation émise par la Ville, qui utilise plutôt des termes plus généraux tels que « protection de l'intégrité personnelle », « traitement des signalements d'irrégularités » ou encore « restauration du bien-être au travail ». Par ailleurs, la procédure décrite dans le statut du personnel est obsolète. Par exemple, il n'est pas fait mention de l'entité externe mandatée en tant que groupe de confiance.

5. Recommandations de la Cour

À l'issue de l'audit, force est de constater que la gestion des ressources humaines de la Ville de Meyrin présente plusieurs faiblesses, que ce soit en matière de gouvernance, de respect des bases légales ou réglementaires ou encore de gestion opérationnelle.

Ces faiblesses sont identifiées dans un contexte où les enjeux liés au domaine des ressources humaines deviennent de plus en plus significatifs, et auxquels la grande majorité des communes genevoises de taille similaire à celle de Meyrin sont confrontées. Il s'agit notamment de la difficulté d'adopter une approche stratégique des RH et de la piloter, de la nécessité d'avoir un système d'information RH performant, de s'assurer de l'adéquation entre les effectifs communaux et ceux dédiés aux RH, ou encore de la capacité à suivre les évolutions réglementaires et légales liées au processus SST.

Pour répondre aux faiblesses identifiées et aux enjeux évoqués ci-dessus, la Cour a émis onze recommandations qui sont présentées en détail dans les chapitres suivants et qui ont été regroupées selon quatre grands « leviers d'action » :

- Donner un cap et concrétiser les projets RH (chapitre 5.1) ;
- Consolider l'organisation et le fonctionnement du SRH (chapitre 5.2) ;
- Fiabiliser et piloter les activités (chapitre 5.3) ;
- Renforcer la confiance et le bien-être au travail (chapitre 5.4).

La figure ci-dessous propose une vue synthétique des onze recommandations par levier d'action.

Figure 1 : Vue synthétique des recommandations de la Cour par levier d'action

<p>Donner un cap et concrétiser les projets RH</p> <ul style="list-style-type: none"> • R01 : Mettre à jour la politique RH et la décliner en une stratégie avec des objectifs et actions concrets • R02 : Réviser le statut du personnel • R03 : Mettre en place une GPEC • R04 : Revoir le processus d'évaluation des collaborateurs 	<p>Fiabiliser et piloter les activités</p> <ul style="list-style-type: none"> • R07 : Mettre en place un cockpit pour piloter les RH • R08 : Terminer la conception du SCI RH et le mettre en œuvre
<p>Consolider l'organisation et le fonctionnement du SRH</p> <ul style="list-style-type: none"> • R05 : Déterminer les besoins et compétences manquants du service RH • R06 : Se doter d'un SIRH performant 	<p>Renforcer la confiance et le bien-être au travail</p> <ul style="list-style-type: none"> • R09 : Analyser les causes des absences et prendre des mesures correctrices • R10 : Améliorer le dispositif de prévention des RPS • R11 : Renforcer le rôle et la communication avec le groupe de confiance externe

Afin que les recommandations précitées puissent apporter la plus grande valeur ajoutée possible, il est essentiel que le futur RRH qui sera engagé par la Ville de Meyrin soit rapidement et fortement impliqué dans leur mise en œuvre, et au besoin avec l'accompagnement d'un mandataire externe. Ceci constitue le facteur clé de succès pour notamment stabiliser le poste de RRH, et ainsi assurer une cohérence et une continuité dans la gestion des ressources humaines de la Ville de Meyrin.

5.1. Levier n°1 : donner un cap et concrétiser les projets RH

Une gestion des ressources humaines moderne doit se baser sur un socle de gouvernance robuste et cohérent, composé d'une vision institutionnelle, de valeurs et d'objectifs stratégiques. Il s'agit là de donner un cap motivant et clair à l'ensemble des collaborateurs. Un des enjeux principaux réside également dans la capacité à incarner ces éléments très déclaratifs. Cela devrait passer par une communication soignée et des actions concrètes rapides.

Recommandation n°1 :

Priorité : **Élevée³⁰**

Mettre à jour la politique RH et la décliner en une stratégie avec des objectifs et actions concrets

La Cour recommande au CA de mettre à jour rapidement la politique RH de la commune, en s'appuyant sur les enjeux clés RH actuellement identifiés à Meyrin et par plusieurs autres communes. Ensuite, le CA devra solliciter l'appui du RRH pour élaborer une stratégie RH, en collaboration avec le CA délégué aux RH. La stratégie RH doit permettre de décliner la politique RH en actions/objectifs, comprenant pour chacun au moins un indicateur, une valeur cible, un délai et un responsable (voir également la recommandation n°7). Elle devra être validée par le CA. La politique et la stratégie RH devraient être adaptées à la taille de l'administration ainsi qu'aux ressources dont elle dispose / qu'elle anticipe.

En parallèle, il s'agira également pour le CA et le RRH de s'assurer de la cohérence de la démarche en revoyant les documents-cadres existants et en supprimant ceux qui ne s'avèrent plus pertinents.

La politique et la stratégie RH devront être diffusées et appliquées au sein de l'ensemble des services de l'administration.

Enfin, le RRH devra identifier, lister et prioriser l'ensemble des projets RH actuellement ouverts au sein de la commune (y compris ceux résultant de l'enquête de satisfaction de 2021). Il conviendra en outre que la liste des projets RH comporte, pour chaque projet, un bref descriptif (par exemple but du projet, grandes étapes, livrables), le nom du responsable désigné et les délais qui lui ont été fixés. La priorisation des projets (et la fixation des délais aux responsables) devra se faire en lien avec la stratégie RH et les arbitrages du CA délégué en charge des RH.

Livrables :

- Politique et stratégie RH (approuvées par le CA et diffusées à l'interne) ;
- Tableau de bord des projets RH ouverts au sein de la commune.

³⁰ La priorité de cette recommandation est élevée, car une telle modification constitue un préalable à un échange d'informations réellement efficient.

Avantages attendus :

- Mise en conformité et cohérence du cadre de gouvernance ;
- Définir des priorités et clarifier les responsabilités ;
- Mettre en avant les atouts RH de la Ville (marque « employeur ») ;
- Appropriation de la politique RH par les collaborateurs ;
- Disposer d'une vision claire et exhaustive des projets existants et de la charge de travail estimée y relative.

Recommandation 1 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Les constats et recommandations émises par la Cour dans ce rapport constituent déjà le socle d'une mise à jour de la politique RH. Couplés aux conclusions du rapport d'audit RH « Odiensz » de juin 2022 commandé par le CA, il apparaît que cette recommandation, appuyant la nécessité du renforcement d'une stratégie cohérente, pourra être entreprise dès la prise de fonction de la personne en charge de la responsabilité RH dont le recrutement est en cours de finalisation.

Recommandation n°2 :

Priorité : Moyenne³¹

Réviser le statut du personnel

La Cour recommande au CA d'élaborer et de soumettre à l'approbation du Conseil municipal une mise à jour du statut du personnel de manière à refléter les nouveaux enjeux RH et les pratiques de l'administration. Les modifications proposées devront au minimum :

- Prendre en compte la politique RH mise à jour et la stratégie RH élaborée (voir recommandation n° 1) ;
- Harmoniser les appellations dans le domaine de la prévention des RPS et de la protection des lanceurs d'alertes ;
- Refléter les modifications liées à l'évaluation des collaborateurs (voir la recommandation n° 4) ;
- Formaliser la pratique des conventions de fin de rapport de service.

Modalités possibles :

- La Ville de Meyrin pourrait s'inspirer de certaines communes ayant récemment revu leur statut (par exemple Carouge, Vernier).
- Concernant les conventions de fin de rapport de service, il s'agirait de prévoir dans une procédure les éléments suivants :
 - Conditionner leur recours à un intérêt public ;
 - Lister exhaustivement les contreparties admissibles et les plafonner ;
 - Prévoir une modalité d'information du Conseil municipal sur le recours à cette pratique (par exemple dans le CRAF : nombre de conventions signées et valeur totale des contreparties accordées).

³¹ La priorité de cette recommandation est moyenne, car la mise à jour du statut du personnel est avant tout nécessaire pour des questions de cohérence avec la politique RH et la pratique actuelle.

Livrable :

- Statut du personnel révisé et approuvé par le Conseil municipal.

Avantage attendu :

- Disposer d'un statut du personnel cohérent avec la politique et la stratégie RH ainsi qu'avec les pratiques de l'administration.

Recommandation 2: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

La dernière révision datant de 2013, le projet de sa mise à jour figure parmi les objectifs RH de cette législature. Compte tenu des cibles prioritaires apportées par le présent rapport et de la durée moyenne du processus de révision estimée à 2 ans, il apparaît aux yeux du CA que le projet de révision du statut du personnel pourra raisonnablement être soumis au Conseil municipal au début de la législature 2025-2030.

Recommandation n°3 :

Priorité : **Élevée³²**

Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

La Cour recommande au CA délégué en charge des RH de mettre en œuvre une GPEC qui prenne en compte l'évolution à venir des prestations de la commune et ses impacts sur l'organisation en place. Pour ce faire, il s'agira de suivre les étapes suivantes :

- Établir un état des lieux des emplois et des compétences actuels ;
- Identifier les besoins de la commune à moyen et long terme en matière d'emplois et de compétences (par exemple en lien avec les grands projets urbanistiques) ;
- Confronter les emplois et les compétences actuels aux besoins précédemment identifiés ;
- Définir les moyens qui permettraient de combler les écarts identifiés (profils de postes devant être pourvus, formation, etc.).

Dans un second temps, il s'agira d'élaborer un concept de formation intégrant notamment les écarts identifiés en matière de compétences. Par ailleurs, il conviendra de formaliser la GPEC dans une procédure qui devra intégrer la nécessité de mettre à jour périodiquement les analyses.

Enfin, les documents produits dans le cadre de la GPEC (par exemple le concept de formation, la procédure de GPEC) devront être approuvés par le CA.

³² La priorité de cette recommandation est élevée, car la GPEC est un processus clé dans la gestion RH. Il s'agit en outre de se conformer au statut du personnel.

Modalités possibles :

- L'étape d'identification des besoins futurs de la commune en matière d'emplois et de compétences pourrait impliquer certains collaborateurs, dont principalement les responsables de service ;
- Le concept de formation pourrait intégrer des objectifs en lien avec la santé et sécurité au travail (voir le chapitre 4.6).

Livrables :

- Documents soutenant les analyses réalisées et les résultats obtenus pour chacune des étapes de mise en place d'une GPEC ;
- Procédure de GPEC ;
- Concept de formation.

Avantages attendus :

- Respecter le statut du personnel ;
- Penser les prestations et l'organisation de demain ;
- Assurer la relève des postes clés.

Recommandation 3 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Le volume, la diversité et l'exhaustivité des données utiles à l'exploitation efficace d'une GPEC nécessitent, en sus des analyses préalables permettant de les qualifier, de disposer d'un outil robuste qui puisse être rigoureusement renseigné et actualisé. En conséquence, le CA estime raisonnable qu'un délai de 18 mois de mise en œuvre d'une GPEC puisse s'appliquer à partir du moment qu'il sera possible de prendre appui sur la performance éprouvée d'un SIRH.

Recommandation n°4 :

Priorité : Moyenne³³

Revoir le processus d'évaluation des collaborateurs

La Cour recommande au CA délégué en charge des RH, avec l'expertise du RRH, de revoir le processus d'évaluation des collaborateurs. En particulier, il s'agira de :

- Définir les objectifs poursuivis par les évaluations (utilité) et les communiquer aux collaborateurs afin d'encourager leur adhésion au processus ;
- Modifier et simplifier le formulaire actuellement utilisé pour les évaluations ;
- Assurer un suivi rigoureux par le service RH de la réalisation des évaluations.

Le suivi mis en place par le service RH devra permettre de garantir que les entretiens d'évaluations soient réalisés dans les délais et que les éventuels points d'attention/amélioration des collaborateurs fassent l'objet d'un suivi par le responsable hiérarchique. Il conviendra également de s'assurer que les formulaires soient remplis, signés et classés de manière adéquate.

³³ La priorité de cette recommandation est moyenne, car le processus a un impact à moyen terme sur la gestion des éventuelles situations problématiques RH et la capacité de l'administration à mettre en œuvre les politiques publiques.

Modalités possibles :

- Les responsables de service pourraient être consultés pour définir l'utilité à donner aux évaluations et simplifier le formulaire. Certains collaborateurs ont en effet déjà entamé des réflexions sur le sujet et apporté des changements au formulaire pour leur service ;
- Lors de la revue de ce processus, les points suivants devraient notamment être déterminés :
 - Le degré d'implication des collaborateurs dans le processus (principe d'auto-évaluation) ;
 - Le lien entre l'évaluation des performances et les éléments de reconnaissance financière et/ou non financière du collaborateur ;
 - La fréquence idéale des évaluations et leur format (entretien formel, informel, voire un mélange des deux).
- La Ville pourrait s'inspirer du formulaire d'évaluation d'autres communes (par exemple celui de la Ville de Genève) ;
- L'outil du plan de progrès (article 19 alinéa 4 du statut de personnel) n'est que très rarement utilisé selon les informations transmises par la Ville. Son utilité pourrait être repensée dans le cadre de la mise en œuvre de cette recommandation.

Livrables :

- Processus/procédure décrivant les modalités d'évaluation ;
- Guides d'entretien mis à jour ;
- Formulaire d'évaluation mis à jour ;
- Fichier centralisé de suivi des évaluations par le service RH.

Avantages attendus :

- Respecter le statut du personnel ;
- Identifier les besoins en formation ;
- Assurer un environnement de travail motivant ;
- Prévenir et gérer les situations RH « problématiques ».

Recommandation 4 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Cette recommandation, en sus d'une attente exprimée par la majorité des membres de l'administration, relève également d'une volonté du CA d'obtenir la réalisation rapide de cette modernisation du processus d'évaluation.

5.2. Levier n°2 : consolider l'organisation et le fonctionnement du service RH

Le service RH est le moteur de toute gestion des ressources humaines. De ce fait, il doit disposer des effectifs et des compétences nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie RH. Une bonne organisation du service RH et des outils adéquats sont également des facteurs importants pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion des ressources humaines.

La mise en œuvre des recommandations ci-dessous doit notamment permettre à la Ville de dresser un état des lieux de son service RH actuel et de déterminer quelles éventuelles mesures doivent être prises.

Recommandation n°5 :

Priorité : Élevée³⁴

Déterminer les besoins et compétences manquants du service RH

La Cour recommande au RRH, avec le soutien du CA délégué en charge des RH, de procéder à une analyse des besoins en matière d'emplois et de compétences du SRH nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie RH (voir la recommandation n°1). Il s'agira ensuite d'évaluer l'adéquation entre ces derniers et les ressources actuelles du service RH. Pour réduire les éventuels écarts, un plan de formation et/ou de recrutement devrait être élaboré. Le recours à l'externalisation de certaines prestations pourrait également être envisagé.

Livrables :

- Document d'analyse des besoins en emploi et compétences s'appuyant sur la stratégie RH définie ;
- Document d'analyse des emplois et compétences actuelles du service RH ;
- Plan de formation et/ou de recrutement et détail des éventuelles prestations externalisées.

Avantage attendu :

- Assurer la mise en œuvre effective de la stratégie RH.

Recommandation 5 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Le CA estime que cette analyse puis son application, qu'il souhaite simultanée à la mise à jour de la stratégie RH, soutiendra de manière optimale l'atteinte des objectifs visés, dont prioritairement une meilleure maîtrise de la gouvernance, des processus et des risques inhérents à l'activité RH.

³⁴ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre est nécessaire au développement de la vision stratégique en matière RH en Ville de Meyrin.

Recommandation n°6 : Se doter d'un système d'information RH (SI-RH) performant

La Cour recommande au CA délégué en charge des RH de mettre en place dans les meilleurs délais un SI-RH répondant aux besoins de l'administration et de son personnel.

Auparavant, il est primordial que la Ville de Meyrin :

- Définisse et documente ses processus clés en matière RH (voir également la recommandation n°8) ;
- Analyse l'impact d'un tel outil sur l'organisation et les prestations du service RH afin de préparer au mieux la transition.

Modalités possibles :

- Capitaliser sur l'analyse des besoins et le cahier des charges défini dans le cadre des travaux du SIACG ;
- Évaluer l'opportunité de recourir à un outil disponible sur le marché si le projet actuellement mené avec l'ACG ne répond plus aux besoins de la Ville (en termes notamment de fonctionnalités et de délai prévu de mise en production).

Livrables :

- Évaluation de l'impact de l'outil sur l'organisation et les processus du SRH ;
- Implémentation du SI-RH.

Avantages attendus :

- Uniformiser les pratiques au sein du service RH ;
- Améliorer la qualité de la tenue des dossiers du personnel et l'accessibilité aux informations ;
- Limiter les risques d'erreurs et assurer une traçabilité ;
- Gagner en efficacité et concentrer les ressources sur des travaux d'analyse ;
- Faciliter et fiabiliser la mise en œuvre des recommandations du présent rapport.

Recommandation 6 : acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Grand projet initié depuis plus de 7 ans par le SIACG à la demande des grandes communes, conscient du caractère primordial et essentiel d'un SIRH moderne et performant, y compris pour soutenir la mise en œuvre des autres recommandations de ce rapport, le CA espère vivement que ce logiciel tant attendu devienne une réalité dans les meilleurs délais, toutefois sans avoir le pouvoir d'en déterminer l'échéance.

Au vu de l'environnement SI construit en intercommunalité et de l'investissement consacré à ce jour, la Ville de Meyrin étant premier contributeur financier du SIACG, le CA n'envisage pas de manière opportune la possibilité de recourir à un autre outil.

³⁵ La priorité de cette recommandation est très élevée, car sa mise en œuvre permettra de fiabiliser la gestion administrative des RH, de piloter les processus et la politique RH et pourrait, à terme, libérer des ressources pour le développement de nouvelles prestations RH dont le besoin est reconnu.

5.3. Levier n°3 : fiabiliser et piloter les activités

Définir des activités de surveillance et de contrôle est essentiel pour identifier des lacunes dans la gestion opérationnelle des RH et les corriger. Ces activités doivent reposer sur des données fiables.

La mise en œuvre des recommandations ci-dessous permettra notamment à la Ville de revoir l'ensemble des documents relatifs au SCI RH (fiabilisation), de s'assurer que les contrôles sont réalisés et de disposer d'outils pour suivre l'atteinte des objectifs (pilotage).

Recommandation n°7 :

Priorité : **Élevée³⁶**

Mettre en place un cockpit pour piloter les RH

La Cour recommande au CA délégué en charge des RH, en collaboration avec le RRH, de définir des indicateurs propres à mesurer l'atteinte des objectifs de la stratégie RH et de les regrouper dans un cockpit permettant de piloter la politique RH (voir également la recommandation n°1). En particulier, il s'agira de :

- Définir des indicateurs et valeurs cibles pour chacun des objectifs de la stratégie ;
- Définir les modalités et la fréquence de calcul ainsi que les destinataires (CA, direction élargie, responsables de service, etc.) des indicateurs ;
- Calculer et communiquer les indicateurs aux destinataires.

Le cockpit RH devra être adapté à la taille de la commune.

Le tableau de bord des projets RH ouverts au sein de la commune (voir recommandation n°1) devra également faire l'objet d'un suivi régulier. Ce dernier devra être mis à jour en fonction des plans d'action décidés dans le but d'atteindre les objectifs fixés dans la stratégie RH.

Modalités possibles :

- La mise en œuvre du SI-RH (voir la recommandation n°6) constitue un facteur clé de succès pour la mise en œuvre du cockpit RH. Il s'agira de s'assurer que le SI-RH permette d'obtenir les données nécessaires à l'établissement du cockpit ;
- Des indicateurs pertinents pour améliorer le dispositif de prévention des RPS pourraient être intégrés au cockpit RH (voir la recommandation n°10).

Livrables :

- Fiches descriptives des indicateurs retenus ;
- Cockpit RH.

Avantages attendus :

- Mesurer l'atteinte des objectifs définis dans la stratégie ;
- Constituer une aide à la prise de décision.

³⁶ La priorité de cette recommandation est élevée, car elle agit de manière importante sur le pilotage des objectifs de la politique RH.

Recommandation 7: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Fortement dépendant, à terme, d'un SIRH performant, le CA prévoit, dans sa stratégie, d'initier rapidement la mise en œuvre d'un cockpit qui puisse intégrer les indicateurs RH disponibles, puis de compléter l'outil au fur et à mesure.

Recommandation n°8 :

Priorité: **Élevée³⁷**

Terminer la conception du SCI RH et le mettre en œuvre

La Cour recommande au RRH, avec le soutien de son service, de :

- Mettre à jour les processus, procédures ainsi que la matrice des risques et des contrôles (*phase de conception du SCI*) et en informer l'ensemble des collaborateurs ;
- Réaliser les contrôles prévus (*phase d'application effective du SCI*) ;
- Surveiller les contrôles clés (*phase de vérification régulière du SCI*).

Lors de la phase de « *conception* » du SCI, il conviendra d'intégrer au système de contrôle interne les processus clés manquants ou encore inexistantes, comme la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (voir la recommandation n°3) ou l'évaluation des collaborateurs (voir la recommandation n°4). Par ailleurs, les processus rattachés au service des RH selon la récente révision de la gouvernance (voir le chapitre 3.1) devront également être couverts par la mise en œuvre de cette recommandation. Il s'agit principalement du processus de SST et de l'accompagnement et repositionnement professionnels.

Le SCI devra être adapté à la taille de la commune (principe de proportionnalité).

Livrables :

- Cartographie des processus et procédures ;
- Matrice des risques et des contrôles ;
- Rapport de surveillance sur la réalisation des contrôles clés.

Avantages attendus :

- Respecter les exigences légales ;
- S'assurer que les risques liés aux processus RH clés soient maîtrisés.

³⁷ La priorité de cette recommandation est élevée, car le SCI est essentiel à la mise en œuvre correcte et adéquate des processus RH.

Recommandation 8: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

La conception du SCI, dont le SCI-RH, entamé à partir de 2018, doit se terminer puis être mise en œuvre avec l'appui du prestataire externe mandaté à cet effet. Cette recommandation relève ainsi de la continuité du projet SCI engagé, ce qui inclut l'intégration des modifications de l'organisation qui ont lieu simultanément. Enfin, dans le cadre de la révision de la gouvernance, la création d'une nouvelle fonction de responsable SCI permettra certainement de mieux maîtriser cette exigence légale.

5.4. Levier n°4 : renforcer la confiance et le bien-être au travail

L'adaptation aux évolutions réglementaires et légales liées à la gestion de la santé et sécurité au travail est un défi pour de nombreux employeurs. Elle n'en demeure pas moins essentielle pour garantir le bien-être au travail des collaborateurs et gagner leur confiance.

La mise en œuvre des recommandations ci-dessous par la Ville doit permettre de rétablir un climat de confiance en démontrant aux collaborateurs que des actions concrètes sont prises pour garantir la protection des lanceurs d'alerte et prévenir les risques psychosociaux.

Recommandation n°9 :

Priorité : Moyenne³⁸

Analyser les causes des absences et prendre des mesures correctrices

La Cour recommande au RRH de mettre en œuvre un processus propre à identifier et analyser les causes des absences au travail. Ce processus est distinct de celui visant à la gestion (administrative) des absences et doit s'intégrer pleinement dans la gestion de la santé et sécurité au travail. Il devra permettre de prendre des mesures correctrices si cela s'avérait nécessaire.

Modalités possibles :

- Constituer un groupe de travail ad hoc sur cette thématique ;
- Définir les données à récolter et tenir des statistiques relatives aux absences ;
- Adapter l'analyse des causes aux particularités professionnelles ;
- Identifier les facteurs d'absence sur lesquels la Ville pourrait agir ;
- Mettre en place une stratégie pour réduire le taux d'absentéisme (plan de prévention) et, le cas échéant, prévoir des spécificités en fonction des particularités professionnelles identifiées ;
- La Ville pourrait se rapprocher d'autres communes ayant entamé des analyses en matière de monitoring des absences (par exemple Ville de Genève).

Livrables :

- Statistiques/données relatives aux absences (fichier centralisé) ;
- Liste des facteurs d'absence sur lesquels l'employeur peut agir et leur proportion ;
- Stratégie / plan de prévention.

Avantages attendus :

- Réduire le taux d'absence au travail ;
- Améliorer les conditions de travail.

³⁸ La priorité de cette recommandation est moyenne, car sa mise en œuvre permettra, à terme, d'améliorer les conditions de travail et l'utilisation des ressources.

Recommandation 9: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

S'intégrant parfaitement à la politique RH poursuivie par le CA en matière de santé, la mise en œuvre de cette recommandation viendra renforcer le rattachement récent du responsable MSST au service RH et optimisera l'articulation entre les activités du SRH et les programmes de prévention en place, ainsi que ceux qui seront développés à partir de l'actualisation de l'analyse des facteurs d'absence.

**Recommandation n°10 :
Améliorer le dispositif de prévention des RPS**

Priorité : **Élevée³⁹**

La Cour recommande au CA délégué en charge des RH, en collaboration avec le RRH et le chargé de SST, de concevoir et mettre en œuvre un dispositif de prévention des RPS qui réponde aux obligations légales (notamment en matière de protection des lanceurs d'alerte) et aux bonnes pratiques applicables. Il conviendra entre autres que ce dispositif prévoie la formation des responsables de service et une information du personnel plus régulière et moins éparpillée (par exemple intégrer toutes les informations clés dans une seule brochure).

Modalités possibles :

- La Ville peut se référer notamment au guide de l'OCIRT sur la mise en place d'un dispositif de prévention des RPS ;
- En ce qui concerne la « définition et l'analyse de divers indicateurs », ainsi que la « détermination systématique des dangers » (voir guide de l'OCIRT), il conviendrait de tenir compte de la mise en œuvre des recommandations 6 et 9.

Livrables :

- Document décrivant le dispositif de prévention des RPS ;
- Stratégie / plan de communication sur ce point ;
- Programme de formation des responsables de service.

Avantages attendus :

- Respect des obligations légales et des bonnes pratiques applicables ;
- Améliorer les conditions de travail ;
- Identifier en amont les situations susceptibles d'être problématiques.

³⁹ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre est nécessaire au respect des exigences légales et contribue à préserver un environnement de travail sain.

Recommandation 10: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

Le CA souligne le caractère urgent que revêt cette recommandation à ses yeux, quand bien même le dispositif RPS existe au sein de la Ville de Meyrin et que son déploiement était initié depuis 2022. Ce dernier exige des moyens renforcés, notamment par une communication optimale ainsi que par une formation et une sensibilisation régulière, qui selon la volonté politique du CA, doit s'étendre au-delà des cadres de l'organisation et atteindre une majorité des membres du personnel.

Recommandation n°11 :

Priorité : **Élevée⁴⁰**

Renforcer le rôle et la communication avec le groupe de confiance externe

La Cour recommande au CA de renforcer le rôle du groupe de confiance externe en abandonnant la prestation de « personne de confiance » interne. Il s'agira de communiquer ce changement et ses conséquences à l'ensemble des collaborateurs.

En ce qui concerne la question du suivi, il conviendra de demander à l'entité externe (groupe de confiance) un reporting annuel des cas qu'il a traités (nombre et type de cas) et d'analyser ce reporting.

Modalités possibles :

- Les données du rapport annuel de l'entité externe pourront être utilisées dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations 9 et 10 ;
- Il pourrait être envisagé de changer régulièrement de prestataire externe, par exemple tous les cinq ans.

Livrables :

- Procédures « Accompagner à la restauration d'un sentiment de bien-être au travail » et brochure « Favoriser le bien-être au travail » mises à jour ;
- Rapport annuel du groupe de confiance externe.

Avantages attendus :

- Rétablir un climat de confiance au sein de l'administration ;
- Renforcer la protection des lanceurs d'alerte.

⁴⁰ La priorité de cette recommandation est élevée, car sa mise en œuvre est une condition importante à la mise en œuvre et au pilotage du processus de prévention des risques psychosociaux.

Recommandation 11: acceptée refusée

Position du Conseil administratif :

La prestation de personne de confiance interne a été abandonnée depuis le 1^{er} août 2023. Une première communication a été adressée pour informer de ce changement et de ses impacts pour le personnel. La reprise de ce rôle à l'interne sera réévaluée dans le cadre de la mise à jour de la politique RH du CA. S'agissant du groupe de confiance externe, l'analyse de satisfaction menée par le CA quant à la prestation du mandataire actuel permet d'intégrer la recommandation émise, dont celle de renforcer son rôle, notamment pour ce qui concerne la protection des lanceurs d'alerte, ainsi que d'envisager de changer régulièrement de prestataire.

6. Degré de priorité des recommandations

Le degré de priorité de mise en œuvre des recommandations permet de hiérarchiser les recommandations de la Cour par priorité et de mettre en avant de façon explicite ce qui est important.

La Cour a fixé quatre degrés de priorité :

- Très élevé
- Élevé
- Moyen
- Faible

Cette hiérarchisation est réalisée en fonction de six critères, mobilisés en fonction des objectifs de la mission :

- Favoriser l'atteinte de l'objectif de la politique publique ;
- Amélioration des prestations délivrées ;
- Amélioration de la performance des processus ;
- Amélioration de la gouvernance ;
- Risques à couvrir ;
- Maîtrise des coûts.

Les critères utilisés dans le cadre de la présente mission sont détaillés dans la synthèse au chapitre « *tableau récapitulatif des recommandations* ».

7. Remerciements

La Cour remercie le Conseil administratif et les collaborateurs de l'administration de la Ville de Meyrin qui lui ont consacré du temps. Elle remercie également les représentants des Villes de Genève, Vernier et Carouge avec lesquels elle s'est entretenue.

L'audit a été terminé en juin 2023. Le rapport complet a été transmis au Conseil administratif le 4 septembre 2023, pour observations. Les observations des audités ont été dûment reproduites dans le rapport.

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

Genève, le 26 septembre 2023

Isabelle TERRIER
Magistrate titulaire

Myriam NICOLAZZI
Magistrat suppléant

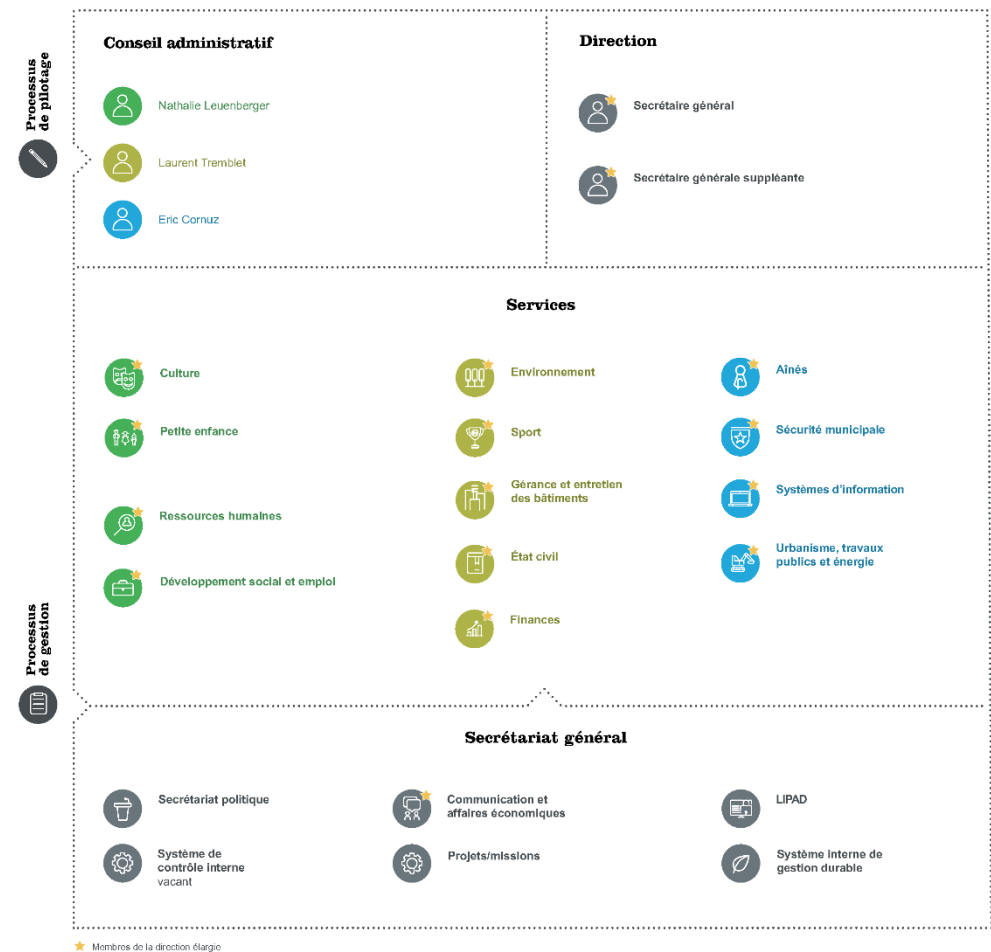
Frédéric VARONE
Magistrat suppléant

8. Annexes

Annexe 1 : Organigramme de l'administration communale de Meyrin jusqu'au 31 juillet 2023

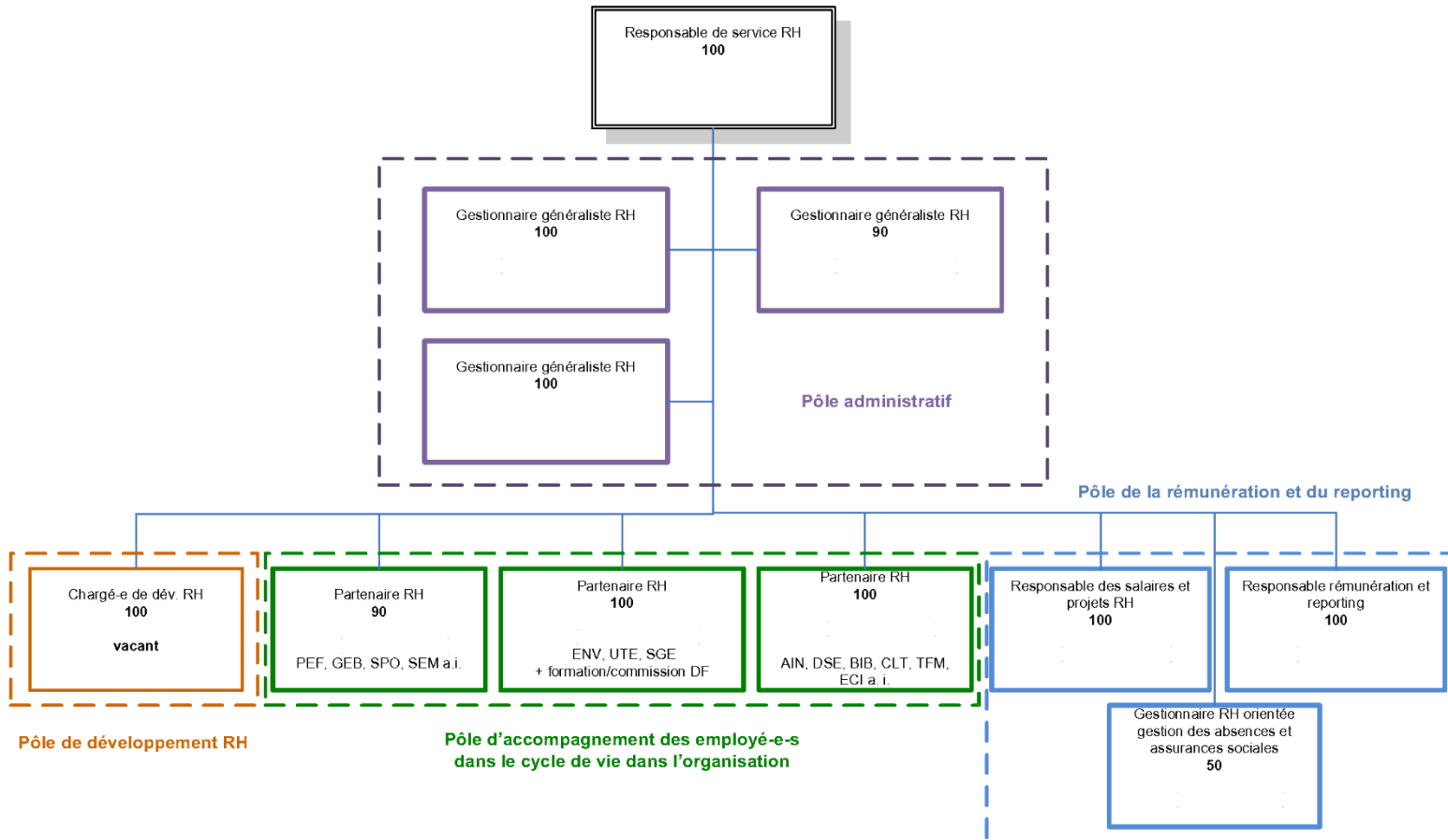


Annexe 2 : Organigramme de l'administration communale de Meyrin dès le 1er août 2023



Annexe 3 : Organigramme du service des RH de la Ville de Meyrin

SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES





Cour des comptes

République et canton de Genève

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



Toute personne, de même que les entités comprises dans son périmètre d'action, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement des tâches de cette autorité.

La Cour des comptes garantit l'anonymat des personnes qui lui transmettent des informations.

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

Cour des comptes

Route de Chêne 54, 1208 Genève | 022 388 77 90

info@cdc-ge.ch | www.cdc-ge.ch