

Commune de Marly

Séance du Conseil général du 23 mars 2022, point 4 de l'ordre du jour

Réponse du Conseil communal au postulat n° 2021/01 de M. Bertrand Späth (PVL), demandant un audit externe sur le fonctionnement des ressources humaines au sein de la commune de Marly

1. Résumé du postulat

Lors de la séance du 24 février 2021, le Conseil général a transmis au Conseil communal le postulat n° 2021/01 de MM. Bertrand Späth (PVL) et Arnaud Jaquier (PS) demandant un audit externe sur le fonctionnement des ressources humaines au sein de la commune de Marly.

Un premier postulat avait initialement été formulé en lien avec des témoignages relatifs au fonctionnement de la crèche et de l'accueil extrascolaire de la commune, présenté en séance du Conseil général du 9 décembre 2020.

Ce premier postulat a été retiré par ses auteurs et remplacé par le présent postulat, communiqué au secrétariat communal en date du 28 janvier 2021. Le présent postulat a été déclaré recevable et transmis au Conseil communal en date du 24 février 2021.

En substance, ce postulat demande au Conseil communal de diligenter un audit sur le fonctionnement des ressources humaines dans la commune. Sur la base d'un nombre indéterminé de témoignages, ses auteurs, actuellement uniquement représentés par M. Bertrand Späth, estiment que le Conseil communal ne transmet pas au Conseil général des informations véridiques concernant notamment les enquêtes de satisfaction effectuées auprès de la crèche en septembre 2020 (existence de pressions, peur de représailles, opinions pas prises en compte, etc...). S'appuyant en outre sur des affirmations rapportées par le Syndicat des services publics (SSP) et les médias concernant des problèmes de gestion, ils affirment, si les fait ainsi rapportés sont exacts, qu'il « *serait absolument sidérant et indigne d'une société moderne que des employés et des citoyens soient traités de cette manière par les autorités qui les administrent* ».

2. Réponse du Conseil communal

Introduction

Par message 08-18 adopté en séance du 10 octobre 2018, le Conseil général, sur demande du Conseil communal, a octroyé à ce dernier l'autorisation de dépenser un montant de Fr. 64'000.- pour réaliser un audit de son fonctionnement. Outre le fonctionnement du Conseil communal, cet audit devait réaliser une analyse du fonctionnement de l'administration communale dont les objectifs étaient ainsi formulés : *analyse critique de la situation actuelle dont l'organisation, les structures et les processus, évaluation du profil « Forces et Faiblesses », formulation de propositions d'optimisation au-delà de toutes hiérarchie et structures.*

Le rapport d'audit a été rendu par l'entreprise BDO en date du 28 janvier 2020. Dans le cadre de son analyse, BDO a notamment effectué un sondage auprès des collaborateurs, ceci en avril 2019. Ce sondage avait été complété par 81 des 85 collaboratrices et collaborateurs que comptait alors l'administration communale (cf. p. 41 et suivantes du rapport BDO). Il avait notamment porté sur la satisfaction du personnel concernant les conditions de travail (cf. p. 46), sur une évaluation des ressources humaines (cf. p. 47), et proposait aussi aux collaborateurs, par secteur ou service, de noter leur degré de satisfaction au sein de la commune.

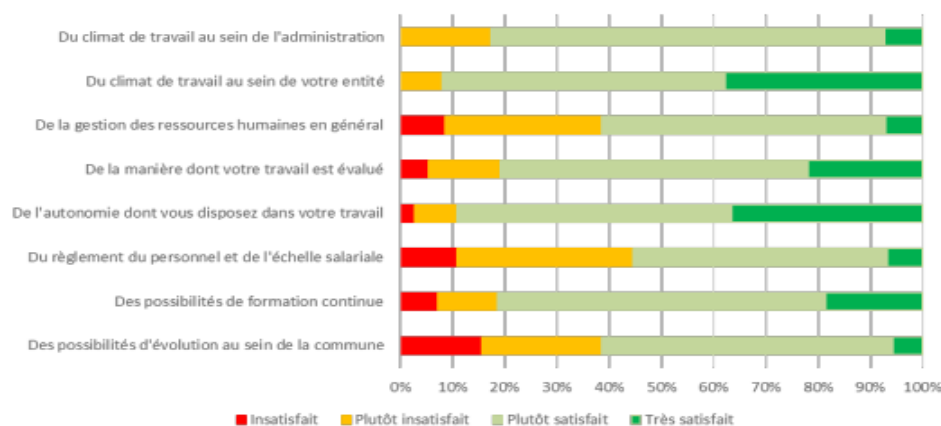
Les résultats de ce sondage sur les points précités avaient en substance été les suivants :

a) Conditions de travail

CONDITIONS DE TRAVAIL	Insatisfait	Plutôt insatisfait	Plutôt satisfait	Très satisfait	Non concerné
Informatique	16.22%	8.11%	39.19%	9.46%	27.03%
Locaux	18.92%	22.97%	43.24%	13.51%	1.35%
Ergonomie à la place de travail	16.00%	29.33%	38.67%	13.33%	2.67%
Outils et matériel	9.46%	13.51%	45.95%	29.73%	1.35%
Conditions salariales	5.33%	22.67%	50.67%	21.33%	0.00%
Aménagement du temps de travail	2.67%	10.67%	53.33%	33.33%	0.00%

BDO avait déduit ce qui suit de ce tableau (cf. p. 46) : « De manière générale, les résultats obtenus démontrent qu'une part importante des collaborateurs sont satisfaits des conditions de travail au sein de la commune de Marly. **L'informatique, les locaux ainsi que l'ergonomie à la place de travail sont les trois catégories qui recueillent le plus d'insatisfaction de la part des collaborateurs.** Aucune tendance particulière à certains services ne se dégage parmi les réponses récoltées ».

b) Evaluation des ressources humaines / satisfaction du personnel relative à certains éléments



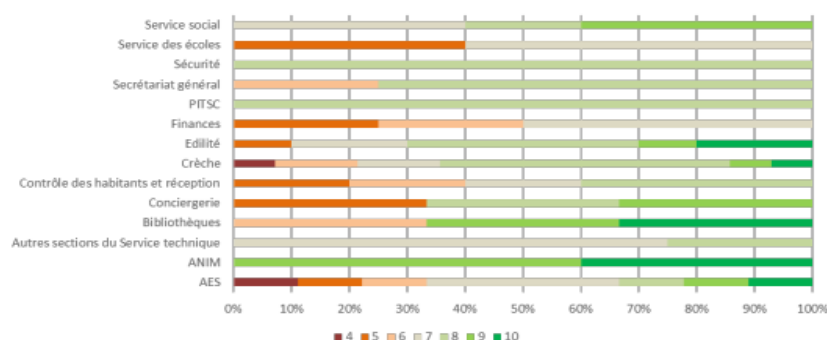
BDO avait déduit ce qui suit de ce tableau (cf. p. 46) :

«• De manière globale, 75.6 % des répondants sont "plutôt satisfait" ou "très satisfait" selon les résultats obtenus.

• Parmi les trois catégories obtenant le plus de motifs d'insatisfaction ("insatisfait" ou "plutôt insatisfait") figurent la **gestion des ressources humaines (38.6 %)**, le règlement du personnel et l'échelle salariale (44.6 %) et les possibilités d'évolution au sein de la commune (38.6 %).

• Parmi les résultats obtenus, aucune tendance claire ne se dégage au sein des entités prises individuellement ».

c) Degré de satisfaction au sein de la commune, sur une échelle de 1 à 10



BDO avait déduit ce qui suit de ce tableau (cf. p. 48) : « A l'instar de ce qui précède, le degré de satisfaction au sein de la commune est élevé. En effet, d'une part, le score le plus faible attribué est de 4 (sur une échelle de 1 à 10). D'autre part, la moyenne globale obtenue au niveau de la commune est de 7.5 sur 10.

Il ressort néanmoins de la figure ci-dessus que la satisfaction fluctue selon les entités. Ainsi, bien que les notes attribuées soient très contrastées, on relève davantage d'insatisfaction en moyenne au service des écoles (moyenne de 6.2) et au service des finances (moyenne de 6.25). Les notes les plus faibles attribuées (4) concernent l'AES et la crèche. A contrario, le service ANIM et les bibliothèques obtiennent des scores de satisfaction très élevés avec des moyennes de respectivement 9.4 et 8.3.

Concernant les points relatifs aux RH objets du postulat, l'expert BDO a relevé les problématiques suivantes (cf. p. 12 et 13, ch. 3.2.5) :

- Nombre considérable d'heures supplémentaires et de vacances non prises : 1732 jours, soit une moyenne de 25.5 jours/coll., soit une dette d'environ Fr. 800'000.- (sur la base d'un coût salarial moyen de Fr. 100'000.-) ;
- Processus d'évaluation des collaborateurs peu transparent et pas compris/intégré par les collaborateurs ;
- Pas de systématique dans la gestion des compétences et le suivi des formations : les bonnes personnes aux bons endroits, évaluation des besoins de l'administration ? ;
- Santé et sécurité au travail à développer, peu d'ergonomie des locaux ;
- Volonté exprimée d'investir davantage dans la formation des apprentis ;
- Sous-dotation du personnel pour mener une véritable politique RH au sein de la commune.

Il a par ailleurs relevé, par exemple, la nécessité de corriger les incohérences de l'organigramme de l'administration communale (cf. p. 10, ch. 3.2.1), de renforcer la transversalité pour éviter les fonctionnements en silo (cf. p. 11, ch. 3.2.2), de développer les outils pour permettre au Conseil communal de disposer des informations nécessaires à une bonne gouvernance (cf. p. 11, ch. 3.2.3), de revoir les processus financiers pour cause de visibilité insuffisante des flux financiers de certains services (cf. p. 12, ch. 3.2.4). D'autres potentiels d'amélioration ont encore été relevés, notamment en lien avec la gestion de l'informatique (cf. p. 13, ch. 3.2.6).

Enfin, sur la base de la population de 2019, avec une réduction du nombre de conseillers communaux à 7, dont chacun aurait une occupation moyenne de 27.21% et le syndic de 81.14% (cf. tableau p. 20), il a estimé qu'il serait nécessaire d'augmenter le personnel de 3.4 EPT. Depuis le début de la présente législature, les conseillers communaux sont toutefois indemnisés sur une base de 20% d'activité, le syndic sur une base de 40%.

Ce rapport a été présenté au Conseil général lors de sa séance du 1^{er} juillet 2020. Le même jour, le Conseil général a octroyé au Conseil communal un crédit pour un mandat d'accompagnement pour la réorganisation de l'administration communale (message 05-20). Le montant du crédit octroyé à cet effet s'est monté à Fr. 120'000.-.

BDO a terminé son mandat d'accompagnement en été 2021. Son rapport de mise en œuvre daté du 13 août 2021 a été présenté au Conseil général en séance du 13 octobre 2021.

A ce jour, la réorganisation se poursuit « en interne » exclusivement avec le personnel de l'administration.

Détermination du Conseil communal

Quelques secteurs de l'administration communale, à l'instar de l'animation, doivent encore revoir certains processus de fonctionnement. Cela provoque inmanquablement des incertitudes et la remise en question de nombreuses habitudes. Comme cela a été relevé par BDO lors de la présentation au Conseil général du 13 octobre 2021, de très nombreux collaborateurs et collaboratrices appellent ces changements de leurs vœux et les accompagnent de manière très proactive et motivée. Notre mandataire pour cette réorganisation a également insisté sur le caractère fondamentalement participatif de cette démarche, loin des consultations alibis mentionnées par les auteurs du postulat.

Les faits le confirment, des secteurs de l'administration ont dû et doivent encore nécessairement évoluer. Cette adaptation est essentielle si l'on souhaite que Marly et son administration communale soient prêtes à accueillir, dans un horizon proche, les milliers de nouveaux habitants qui donneront vie aux nouveaux quartiers.

Le Conseil apporte de façon brève quelques considérations concernant les secteurs en premier lieu concernés par le postulat ou dont le fonctionnement est plus directement touché par la réorganisation :

- 1) La crèche tout d'abord a effectivement dû faire l'objet d'une réorganisation complète. Celle-ci a été initiée préalablement à la réorganisation proprement dite de l'administration, en lien avec son déménagement dans de nouveaux locaux et avec la mise en place d'une nouvelle structure de gestion. Ces modifications se sont par la suite inscrites dans la constitution d'un service de l'enfance et de la formation à la fois nouveau et cohérent. Indépendamment des résultats très positifs de l'enquête de satisfaction auprès des parents et du personnel, enquête dont l'élaboration et le traitement sont critiqués par les auteurs du postulat, nous relevons que la crèche fonctionne bien, à la satisfaction des parents et du Conseil communal, ainsi qu'en témoignent notamment son taux d'occupation, la liste d'attente conséquente et la stabilité du personnel. Nous relevons encore, ainsi que le Conseil général en a déjà pris connaissance, que la structure a reçu pour la première fois du SEJ une autorisation d'accueillir des enfants sans condition, alors que les précédentes autorisations depuis 2003 au moins avaient toujours été provisoires. Le Conseil communal s'est ainsi attaché à remplir les conditions d'octroi pour une autorisation ferme qui sont aussi selon lui des principes fondamentaux pour la qualité recherchée des prestations, à savoir en premier lieu un encadrement bienveillant, sécurisé et sécurisant des enfants par un personnel formé conformément aux standards du domaine. Cette professionnalisation, en lien avec la mise en place nécessaire du nouveau concept pédagogique et la définition de règles de gestion appropriées (redéfinition des rôles et responsabilités, organisation des pauses, clarification des horaires, organisation des remplacements, ...), a certes créé des tensions, largement alimentées par des acteurs extérieurs à la crèche. Si certaines personnes ne s'y retrouvaient plus, cette évolution était une nécessité pour la crèche et permet aujourd'hui au personnel d'œuvrer avec satisfaction dans une structure répondant à des critères élevés de qualité.

Pour faire le lien avec le rapport BDO, réalisé dans le temps le plus fort de la réorganisation de la crèche, il apparaît que 80% des collaboratrices et collaborateurs se déclaraient alors satisfaits à très satisfaits des conditions de travail à la crèche (cf. tableau ci-dessus, notes 7 à 10). Nous notons également que depuis 2020, un coach propose des supervisions au sein des accueils extrascolaires et de la crèche. Cet accompagnement permet au personnel d'échanger sur les situations de prise en charge difficiles et sur les éventuels ressentis au sein des groupes.

2) L'animation socioculturelle, qui n'est pas citée par les postulants, a elle aussi dû faire l'objet d'une réorganisation. Comme cela a été relevé à plusieurs reprises, le fonctionnement de ce secteur échappait totalement au contrôle, politique et financier, du reste de l'administration communale et du Conseil communal. La seule Commission de jeunesse ne peut et ne pouvait pas jouer le rôle de contrôle ou d'anticipation nécessaire dans ce contexte. Il était nécessaire d'intervenir et l'audit de BDO l'avait révélé (cf. p. 12, ch. 3.2.4 du rapport d'audit de BDO ; manque de visibilité des flux financiers). La liberté quasiment totale dont disposait le service de l'animation était d'ailleurs très clairement reflétée par son degré de satisfaction exceptionnel quant à ses conditions de travail (cf. ci-dessus, notes de 9 à 10 pour l'ensemble du personnel de l'ANJM, dans le tableau des degrés de satisfaction au sein de la commune).

Cette reprise de contrôle et les changements d'orientation envisagés ont été très mal acceptés par les acteurs de l'animation, et ont engendré de très fortes réactions. L'ensemble de l'équipe a ainsi démissionné.

Le Conseil communal entend maintenant construire une politique de cohésion sociale à l'échelle de la commune dont l'animation socioculturelle serait une des facettes, mais plus la seule. Il entend pour ce faire à nouveau s'appuyer sur des professionnels en la matière, principalement axés sur la gestion de projets, et compter aussi sur les multiples associations communales. Dans ce sens et pour guider la nouvelle équipe en cours de recrutement, il entend s'inspirer avec les moyens qui sont les siens de modèles développés dans d'autres communes telles que Villars-sur-Glâne ou la Ville de Bulle.

3) D'autres secteurs encore de l'administration, peu nombreux toutefois, ont été identifiés comme des secteurs auxquels un cadre ou de nouvelles modalités de fonctionnement doivent être posés. Il s'agit parfois, par exemple, de poser des règles relatives aux horaires et donc une gestion claire des présences, des règles relatives à des places de parc ou à des repas gratuits, ou d'autres dispositions encore qui mettront un terme à certaines habitudes qui ne peuvent plus être maintenues. Il s'agit aussi dans certains cas de régler la question de la participation financière de la commune à certaines assurances ou à des défraiements. Cela peut à l'avenir, là aussi, créer quelques résistances et tensions. Ce travail continuera à se réaliser de la manière la plus délicate et la plus participative possible, mais il doit être effectué.

La fixation de règles et de processus pour assurer l'égalité la plus effective possible est une chose, mais le suivi des dossiers RH et des conditions dans lesquelles travaillent les collaborateurs est aussi un thème qui occupe le Conseil communal.

En l'état, et grâce à la compréhension dont a fait preuve le Conseil général le 1^{er} décembre 2021, lors de la séance consacrée aux budgets 2022, le Conseil communal disposera prochainement des moyens qui lui sont indispensables pour mettre en place des mesures et une politique RH qui lui manquent encore cruellement. Par exemple, l'engagement désormais possible d'un ou d'une assistant-e RH permettra enfin, progressivement, de mettre sur pied une politique RH non plus axée sur l'urgence et la réactivité, mais sur la proactivité. De même, les autres engagements prévus et acceptés par le Conseil général permettront de décharger le personnel dans certains domaines, ce qui permettra, en réduisant les heures supplémentaires, d'améliorer le quotidien et la satisfaction au travail des personnes concernées. Le Conseil n'est par ailleurs pas resté sans réaction face aux attentes en matière de gestion des ressources humaines. Ainsi, depuis l'audit réalisé à la fin 2018, il a doté le secteur de 30% supplémentaires spécifiquement dévolus à la gestion des salaires et des assurances. Les autres domaines RH doivent être couverts, ce qui n'est, à l'évidence, pas le cas, raison pour laquelle la dotation augmentera de 80% en 2022. En matière de formation continue, un CAS en management et leadership ainsi que l'équivalent de

quatre journées de formation sur les dispositions en matière de gestion du personnel ont été réalisés par le personnel travaillant directement dans ce domaine. Tous les cadres de l'administration ont également été formés à la gestion d'équipe lors de deux journées avec un expert, et l'intention est que cette formation continue se poursuive avec la mise en place d'une véritable politique en la matière.

Pour revenir enfin sur les budgets alloués, l'augmentation de plus de Fr. 100'000.- du budget d'investissement ordinairement consacré aux bâtiments communaux permettra d'améliorer la situation concrète au travail (bureaux, espace, ergonomie) de nos collaboratrices et collaborateurs, ce qui ira aussi dans le sens des recommandations de BDO. Des réflexions sont également en cours pour délocaliser temporairement l'un ou l'autre secteur de l'administration, de manière à libérer de l'espace pour les collaboratrices et collaborateurs et améliorer ici, encore une fois, leurs conditions de travail.

Au vu des mesures d'ores et déjà effectuées, des pistes d'amélioration suggérées par BDO et des réflexions propres de l'administration communale, des moyens mis à disposition du Conseil communal pour faire avancer les choses, le Conseil communal estime *inutile* et *inopportun* de suivre la proposition formulée par les postulants, qui consiste à procéder à un (nouvel) audit des RH de la commune. *Inutile*, car comme cela a déjà été relevé, un tel audit a été effectué en 2019 et a été rendu en 2020. Des mesures à ce sujet ont été recommandées et sont en cours de mise en place ; le tout (audit et accompagnement) a d'ores et déjà coûté près de Fr. 200'000.-, voire bien plus encore si l'on devait y ajouter aussi la valeur du temps, non chiffré, investi par les collaboratrices et collaborateurs de la commune à tous les ateliers auxquels ils ont été conviés. *Inopportun* aussi car l'administration communale est en ce moment pleinement investie dans le processus global de réorganisation ; imposer aux collaboratrices et collaborateurs de la commune un nouvel audit en ce moment pourrait avoir comme effet principal de décourager et de déstabiliser l'immense majorité d'entre eux, à savoir celles et ceux qui appellent cette réorganisation de leurs vœux.

Enfin, le Conseil communal rejette les allégations des auteurs du postulat selon lesquelles les informations qu'il adresse au Conseil général ou aux médias sont faussées ou manipulées à dessein de ne pas refléter fidèlement le fonctionnement de son administration. De même et au plus haut point, il réfute les propos disant que le Conseil communal ou son administration exerce des pressions sur ses collaborateurs ou sur des citoyens.

Au vu de tout ce qui précède, le Conseil communal n'entend pas donner suite au postulat déposé par M. Bertrand Späth (PVL).

Le Conseil communal vous prie de prendre acte de la présente réponse à ce postulat.

AU NOM DU CONSEIL COMMUNAL

Le Syndic

Le Secrétaire

Christophe Maillard

Nicolas Gex