

Résumé exécutif

ANALYSE ORGANISATIONNELLE DE LA VILLE DE VERSOIX (2022-2023)

Auteurs.trices

Professeurs : David Giauque (IDHEAP) et Rafaël Weissbrodt
(Haute École de Santé, HES-SO Valais-Wallis)

Collaborateurs.trices : Dr Karim Lasseb (IDHEAP), Bozica Krsmanovic
et Stéphanie Hannart (Haute École de Santé, HES-SO Valais-Wallis)

12 juin 2023

LE MANDAT

En juin 2022, le Conseil administratif de la Ville de Versoix a confié à l'Institut de Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP) et à la Haute Ecole de Santé du Valais (HES-SO Valais-Wallis), le soin de réaliser une analyse organisationnelle portant sur des dysfonctionnements et conflits touchant le système politico-administratif de la Ville. Un Comité de pilotage a été mis en place ; il réunissait les trois membres du Conseil Administratif (CA), deux représentantes de l'administration (Mmes Célia Da Silva et Nadia Daouas), le président de la Commission du personnel (M. Philippe Rossi), des intervenants de l'IDHEAP (Prof. David Giaouque et Dr Karim Lasseb) et des intervenant.es de la HES-SO Valais-Wallis (Prof. Rafaël Weissbrodt et Mmes Stéphanie Hannart et Bozica Krsmanovic). MM. Christian Séchaud et Virgile André ont été désignés comme représentants suppléants de l'administration, sans participation aux séances du COPIL. D'entente avec le comité, la démarche s'est fondée sur l'analyse de 27 entretiens, qui se sont déroulés entre le 9 novembre 2022 et le 9 mars 2023 avec les 3 conseillers et conseillères administratifs.ves (ci-après CA), 20 cadres de l'administration (Secrétaire général, Secrétaire générale adjointe, Chef.fes de service, Responsables de secteurs, délégués, adjoints et représentant du personnel (ci-après les représentant.es de l'administration), et 4 membres du Bureau du Conseil municipal (ci-après CM).

Cette analyse organisationnelle poursuivait trois objectifs: **1)** analyser avec la direction politique et administrative les aspects structurels et organisationnels, afin de mieux comprendre l'origine des difficultés rencontrées et de construire des recommandations pour améliorer la situation ; **2)** analyser le fonctionnement du Secrétariat général et de la direction des services, en étudiant la clarté des rôles et des tâches, ainsi que les modalités de communication et de collaboration ; et **3)** réfléchir aux ressources disponibles pour la mise en œuvre des prestations publiques. Dès les premiers contacts entre le CA et les intervenants, il a été convenu que la démarche ne consisterait pas en un « audit », mais bien en une analyse organisationnelle. Un audit est une procédure de contrôle de la gestion d'une institution ; il repose sur l'existence d'exigences normatives (standards, référentiels, etc.), à l'aune desquelles des experts évaluent le fonctionnement de l'organisation. Un audit aboutit à un jugement de conformité et à des recommandations pour corriger les écarts entre les normes et les pratiques. *A contrario*, une analyse organisationnelle ne vise pas à juger, mais à comprendre la dynamique d'une organisation, les difficultés qu'elle rencontre et les ressources dont elle dispose pour y faire face, afin de pouvoir en améliorer le fonctionnement. Nous avons accordé une importance *princeps* à la construction collective d'une vision partagée des problèmes à résoudre, ainsi que des mesures d'amélioration.

MÉTHODOLOGIE

Les 27 entretiens ont permis de construire un corpus de données comportant 16 synthèses et 11 retranscriptions (selon que nos interlocuteurs.trices nous ont donné ou non l'autorisation d'enregistrer leurs propos). Elles ont fait l'objet d'un codage thématique, au moyen du logiciel NVIVO, de manière à faire ressortir des thèmes, d'en quantifier la fréquence d'apparition et de les croiser avec les fonctions exercées au sein de la Ville (CA, Administration, CM). Par ce procédé, il a été possible de catégoriser, comparer et hiérarchiser les thématiques évoquées.

LES CONSTATS

Le processus de codage des entretiens a abouti à l'identification de 9 thèmes. La figure 1 en présente la fréquence d'apparition. Pour chacun, le nombre et la proportion des « références » (segments de texte auxquels un code a été attribué) sont indiqués, ainsi que le nombre de cas (c'est-à-dire le nombre des interviewés ayant mentionné les thèmes). Ces chiffres donnent une indication de l'importance des différents thèmes dans la perception que se font les répondant.es concernant la situation de la Ville de Versoix. Ces 9 catégories sont déclinées en 28 sous-thèmes (voir pp. 16-27 du rapport final).

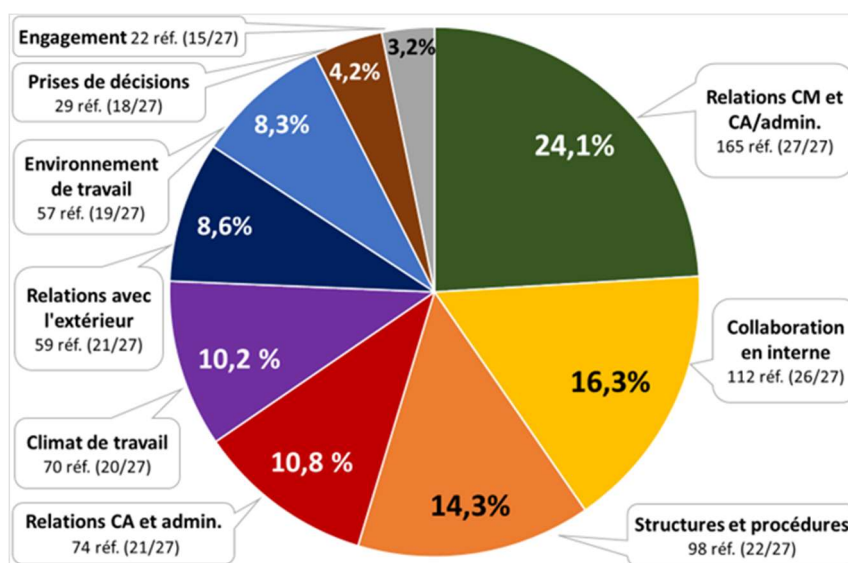


Fig. 1 : Fréquences des thèmes (n=686 réf., 27 cas)

Sur les 9 thèmes principaux, 3 ont été particulièrement souvent abordés ; ils rassemblent plus de 50% du total des références. Il s'agit des relations entre CM et CA/administration, des modes de collaboration en interne, ainsi que des structures et procédures. Dans une position intermédiaire, on trouve les 4 thèmes suivants : relations entre CA et administration, répercussions sur le climat de travail, relations avec l'extérieur de la Ville, et

environnement de travail. Enfin, les thèmes les moins fréquemment mentionnés concernent les modes de prise de décision et l'engagement au travail.

Le thème des « relations entre CM et CA/administration » (165 réf.) est évoqué par l'ensemble des interviewés, le plus souvent de manière négative. Le sous-thème « (més)entente entre CM et CA/administration » (59 réf., 22/27 cas) décrit principalement un sentiment de méfiance et de défiance de la part du CM envers le CA et l'administration. Il est évoqué par l'administration (42 réf., 17/20 cas), le CA (9 réf., 2/3 cas) et le CM (8 réf., 3/4 cas). Le sous-thème « séparation des pouvoirs entre CM et CA/administration » vient en deuxième position (52 réf., 20/27 cas). Il est réparti comme suit : administration (39 réf., 14/20 cas), CM (10 réf., 4/4 cas) et CA (3 réf., 2/3 cas). Cette sous-catégorie est connotée de manière négative et se réfère majoritairement au sentiment de non-respect des prérogatives respectives entre acteurs. Les deux derniers sous-thèmes concernent les « changements politiques » (36 réf., 15/27 cas) et la « transmission des informations et transparence » (18 réf., 9/27 cas). Les propos relatent principalement les changements de composition politique de la nouvelle législature, qui ont créé des clivages.

Les entretiens effectués montrent une bonne collaboration au sein de l'administration de Versoix et ne rendent pas compte de dysfonctionnements internes. Selon les personnes interviewées, les problèmes qui la touchent proviennent principalement de ses relations avec d'autres catégories d'acteurs (CA, CM, la presse).

LES RECOMMANDATIONS

Les entretiens ont été l'occasion, pour les 27 répondants, de proposer des mesures et des pistes d'action (91 réf.), pour résoudre les problématiques soulevées. La figure 2 ci-dessous présente la fréquence des axes de réflexion évoqués. La « communication » (37 réf.) et la « clarification des modes de fonctionnement » (32 réf.) représentent près de 75% des propos. L'amélioration de la communication se réfère principalement aux échanges entre CM et CA/administration, mais également entre CA et administration.

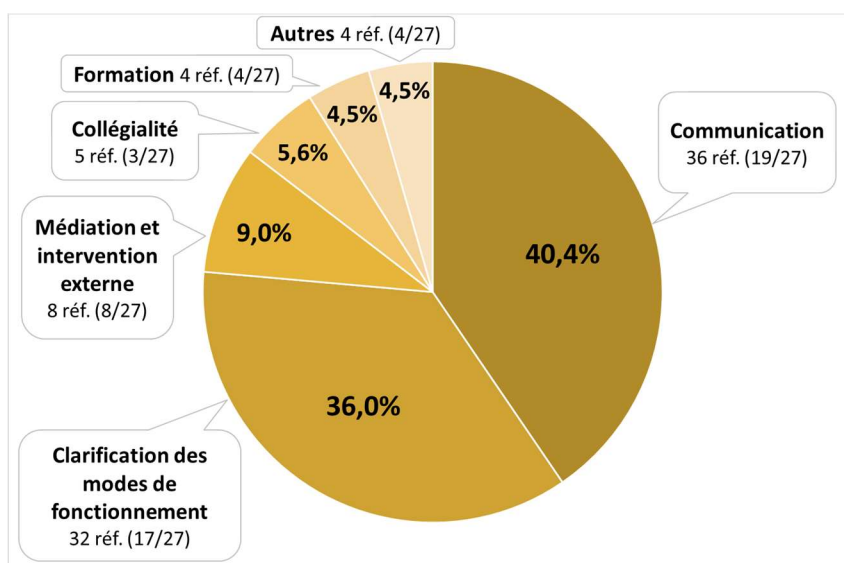


Fig. 2 : Fréquences des mesures et pistes d'action (n=91 réf., 26/27)

Sur la base de l'analyse des entretiens, nous avons procédé à une analyse SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats*) de l'organisation, qui synthétise les résultats et identifie les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces pour la Ville de Versoix (cf. Tableau 1). Ce type d'analyse a l'avantage de permettre de dégager des axes stratégiques et d'amélioration qui tiennent compte de l'environnement du CA et de l'administration. Les forces et les faiblesses proviennent de l'intérieur de l'organisation, tandis que les opportunités et les menaces sont issues de l'extérieur. A l'interne, ceci signifie que les acteurs peuvent influencer sur le cours des événements. A l'externe en revanche, l'organisation est tributaire de son environnement social et politique, qu'elle ne peut pas totalement maîtriser.

	Positif	Négatif
	Forces	Faiblesses
Origine interne	<ul style="list-style-type: none"> – Chefs de service et cadres de l'administration collaborent bien et sont motivés – Fonction administrative fonctionnant bien depuis l'audit et la réorganisation – Satisfaction des cadres par rapport au changement organisationnel conduit par le Secrétaire général – Le Conseil administratif est à l'écoute – Fort engagement et investissement du personnel – Satisfaction du personnel à l'égard des conditions de travail – Haut niveau des compétences du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> – Relations tendues entre le Conseil municipal et le Conseil administratif/administration – Manque de collégialité au sein du CA – Divergence de compréhension des rapports de pouvoir entre les organes – Conflit entre un.e membre du CA et un.e membre du Secrétariat général – Divergences de vues sur le périmètre d'action du Secrétariat général – Manque de cohérence, entre les Dicastères, au niveau des objectifs fixés dans le Plan de législation – Procédures judiciaires en cours – Manque de connaissances partagées des règles écrites (<i>Constitution genevoise, LAC, RLAC, Statut du personnel, Règlement du CM</i>), des rôles ainsi que de pratiques formalisées (p.ex. transition politique au CA non-écrite, règles de fonctionnement opérationnel entre le CA et le Secrétariat général) – Lassitude généralisée par rapport à la situation – Blocages au niveau des processus décisionnels – Inflation des demandes de la part du CM (surcharge de l'administration) – Contraintes budgétaires posées par le CM
	Opportunités	Menaces
Origine externe	<ul style="list-style-type: none"> – Analyse organisationnelle exigée par le canton pouvant conduire à des développements positifs (construction d'une meilleure connaissance partagée du cadre institutionnel, formation des élus, échanges sur le périmètre d'action du Secrétariat général, communication positive sur l'avancée du plan de législation, etc.) – Changement de composition politique pouvant amener à repenser certaines priorités de la Ville – L'ACG pourrait conduire une réflexion sur certaines de ces questions 	<ul style="list-style-type: none"> – Risque d'ingouvernabilité en raison de conflits partisans et interpersonnels (blocage du développement et de la mise en œuvre des politiques publiques) – Pressions médiatiques et dégâts d'image – Augmentation de la charge de travail en raison du transfert de compétences du Canton vers les communes

Tableau 1 : Analyse SWOT

Lors de sa réunion du 4 mai 2023, le COPIL a réalisé un brainstorming, visant à proposer des mesures susceptibles d'améliorer le fonctionnement de la Ville. Trois objectifs fondamentaux sont ressortis de la discussion : (1) améliorer les échanges en restaurant la confiance et la compréhension mutuelle entre CM, CA et administration ; (2) limiter le micro-management, c'est-à-dire une intervention excessive des acteurs politiques dans les tâches opérationnelles de l'administration ; (3) assurer le respect des règles du jeu institutionnel. Pour atteindre ces objectifs, 19 pistes d'action ont été proposées. Elles sont regroupées en sept catégories, listées ci-dessous et développées dans le rapport (pp. 37-45) :

- a) Former les acteurs politico-administratifs ;
- b) Améliorer le dialogue et la communication ;
- c) Renforcer la visibilité du travail de l'administration ;
- d) Développer une vision partagée du travail politico-administratif ;
- e) Clarifier les rôles et le fonctionnement entre le CA, le CM et l'administration ;
- f) Clarifier les rôles et le fonctionnement entre le CA et le secrétariat général ;
- g) Équilibrer ressources et prestations.

ATTENTION : Il ne s'agit encore que de propositions, rédigées par les auteurs.trices du rapport sur la base des discussions du 4 mai. Elles devront être discutées, évaluées et affinées par les acteurs politico-administratifs de la Ville de Versoix, à l'issue de cette analyse organisationnelle.

Rédigé le 12.06.2023 par :

- *Prof. David Giauque (IDHEAP)*
- *Prof. Rafaël Weissbrodt (Haute École de Santé Valais)*
- *Dr Karim Lasseb (IDHEAP)*
- *Bozica Krsmanovic (Haute École de Santé Valais)*
- *Stéphanie Hannart (Haute École de Santé Valais)*

Contacts : david.giauque@unil.ch; rafael.weissbrodt@hevs.ch