

Ville de Vevey : audit sur les rapports de travail entre la Municipalité et ses cadres

Rapport

Sur mandat de

l'Etat de Vaud

Département des institutions et de la sécurité

Christine Serdaly

Neil Ankers



SERDALY&ANKERS
> ACCOMPAGNER L'ENTREPRISE SOCIALE
ET L'ACTION PUBLIQUE

Remerciements

Nous tenons à remercier pour leur disponibilité et leur participation les Municipaux et les chef-fe-s de service de la Ville de Vevey, tout comme MM. Pierre-André Dupertuis, Président de Association Vaudoise des secrétaires municipaux et François Vodoz, Chef de service, Service de l'emploi, Etat de Vaud

Mandant

Département des institutions et de la sécurité
Secrétariat général
Château cantonal | 1014 Lausanne
et Service des communes et du logement
rue Cité-Derrière 17 | 1014 Lausanne

Mandataire

SERDALY&ANKERS SNC
route de Florissant 210 | 1231 Conches
www.serdaly-ankers.ch

15 août 2019

Sommaire

1. Mandat	5
1.1. Contexte	5
1.2. Cahier des charges du mandat	5
1.3. Méthode	6
2. Résultats	10
2.1. Introduction : identifier les origines d'un conflit apparent	10
2.2. Les ingrédients du conflit	11
2.3. La situation des chef-fe-s de service	16
2.4. Ressources face à la crise	17
3. Analyse et conclusions	21
3.1. Environnement de travail	21
3.2. Problématiques organisationnelles et responsabilités	22
4. Recommandations	24
4.1. Attentes des acteurs à l'égard de l'audit	24
4.2. Attentes à l'égard de la Ville de Vevey	25
4.3. Enseignements de la situation de Vevey	27
4.4. Conclusion	29
5. Prises de position	30

Lexique

DIS	Département des institutions et de la sécurité, Etat de Vaud
Chef-fe-s de service	Le terme comprend le Secrétaire municipal, les Chef-fe-s de service, ainsi que deux cadres ayant des fonctions spécifiques (Secrétaire municipale adjointe, Chargé de communication)

1. Mandat

1.1. Contexte

1.1.1. Difficultés en crescendo

Des problématiques, ainsi que des conflits de nature et de portée différentes ont « culminé » au printemps 2018 au sein de la Ville de Vevey. Ils engageaient, à première vue, plusieurs Municipaux entre eux, ainsi que leur relation avec le Secrétaire municipal. Ces conflits ont notamment conduit ce dernier à interpeller formellement la Municipalité quant à ses responsabilités d'employeur sur le plan de la protection de sa santé et de celles des collaborateurs en général, au sens de l'article 328 CO, par un courrier annonçant son arrêt maladie (mai 2018).

1.1.2. Changements dans l'équipe de la Municipalité

Par ailleurs, l'absence du Municipal L. Girardin (dès avril 2018), puis sa suspension par le Conseil d'Etat (juin 2018) à la demande de la Municipalité, ont conduit cette dernière à s'adresser au Département des institutions et de la sécurité (DIS), afin qu'un Municipal soit nommé en remplacement pour assurer le quorum lors des votes. Cette démarche soulignait également les tensions entre les Municipaux, et la difficulté à s'accorder sur des décisions. Un rapport du Préfet Berdoz (enquête administrative, mai 2018), établi à la demande du DIS quant aux conditions de récusation des Municipaux lors des votes, avait également relevé que la Municipalité, composée alors de quatre membres, était notamment incapable de prendre les décisions nécessaires à la protection de la personnalité de ses collaborateurs.

Michel Renaud a été ainsi nommé par le Conseil d'Etat pour permettre à la Municipalité de prendre des décisions ; sa fonction lui donnait la possibilité de participer au débat, mais il l'exerçait sans prérogatives de gestion d'un dicastère (juin 2018).

1.1.3. Lancement d'un audit par le Conseil d'Etat

Dans ce contexte, le Département des institutions et de la sécurité (DIS) a ainsi été sollicité dans le cadre des tensions affectant la Ville de Vevey, tant par la Municipalité que par son Secrétaire municipal. Cette situation a conduit le Conseil d'Etat, en sa qualité d'autorité de surveillance des communes, à mandater la réalisation d'un audit destiné à analyser les rapports de travail que la Municipalité entretenait avec les cadres de l'administration communale (décision du 23 mai 2018).

Les différents événements tendaient en effet à signaler la répercussion possible de la situation sur les cadres de l'administration. Ils pointaient potentiellement à la fois des problèmes d'organisation et de personnes, dont il était difficile d'apprécier l'impact sur les cadres et les collaborateurs en général, ainsi que sur les projets, les prestations et le bon fonctionnement de l'administration.

1.2. Cahier des charges du mandat

Sur la base de la décision du Conseil d'Etat du 23 mai 2018, le cahier des charges suivant résume sa demande.

Finalités (principes et valeurs sous-tendues)

Par son intervention, le Canton de Vaud assure sa mission de surveillance, avec la préoccupation que les prestations communales soient réalisées dans un climat de travail respectueux des collaborateurs.

Buts à moyen terme

Mettre en place une organisation de travail qui assure une continuité des prestations jusqu'à la fin de la législature (2021) dans un cadre de travail propre à la garantir.

Objectifs à réaliser dans le cadre du mandat

- Décrire le fonctionnement de la Municipalité dans ses rapports de travail avec ses cadres et l'analyser
- Identifier les éventuels dysfonctionnements¹, apprécier leur nature et leur portée
- Proposer des pistes pour remédier aux problématiques décrites

1.3.Méthode

1.3.1. Diagnostic participatif

L'approche proposée pour l'audit était centrée sur une analyse de la situation, effectuée avec les acteurs concernés (Municipaux et chef-fe-s de service), de façon à les impliquer dans la recherche de solutions concrètes et effectives. De cette manière, il s'agissait de soutenir et de renforcer la capacité d'agir, individuelle et collective, des chef-fe-s de service, comme des Municipaux, en aval de l'audit.

A noter que cette approche est convergente avec les recommandations en lien avec la Loi sur le travail qui prescrit l'association des collaborateurs à l'analyse et à la recherche de solutions.

1.3.2. Preuves et confidentialité

La volonté d'établir un terrain favorable à des solutions en aval de l'audit a conduit à convenir avec le mandant, qu'à moins de l'identification d'une faute grave qui nécessiterait une dénonciation - ce qui n'a pas été constaté - l'anonymat des propos des personnes interrogées serait garanti, et les pièces consultées, uniquement par notre bureau, ne seraient, en conséquence, pas transmises avec le rapport d'audit au mandant. Les pièces ont pour but de documenter des propos ; et il a été fait état de ceux-ci lorsque deux acteurs au moins ont signalé un fait. A noter que l'autorisation d'accès à l'ensemble des documents utiles, y compris aux procès-verbaux de séances, a fait l'objet d'une demande du DIS à la Municipalité (4.09.2018) ; les demandes ont été effectuées sur cette base par notre bureau sous forme d'une liste, actualisée au fil de l'avancement des travaux.

De même, dans la présentation des résultats, le choix a été fait de ne pas désigner les personnes dans les problématiques citées, ni de dénombrer le nombre de personnes concernées. Ce choix a été effectué sur la base de deux motifs : d'une part, parce que les problèmes identifiés concernent généralement plusieurs personnes et parfois pour des motifs divers (par ex. un même type de comportement managérial qui peut résulter d'un conflit ou d'un problème de compétences). D'autre part, parce que les résultats montrent que les problématiques pointées ont une portée générale ; dès lors, investir sur des descriptions individuelles présenterait le risque de ne pas le voir, et de ne pas centrer l'effort sur la gestion de la sortie de la crise et la prévention d'une éventuelle « rechute », en aval.

Les séances de restitution aux Municipaux et aux chef-fe-s de service, dans la phase 3 du mandat (voir ci-dessous), devaient par ailleurs permettre de détecter si le mandataire avait effectué une erreur d'appréciation importante ou s'il avait fait état d'une information erronée.

¹ Le terme de « dysfonctionnement » se rapporte ici aux situations qui perturbent le fonctionnement optimal ou attendu de l'institution, au sens d'une anomalie ou d'une difficulté que signale la particule « dys- ». Il ne sous-entend pas, en lui-même, un niveau de gravité du problème signalé.

Les faits qui font l'objet de poursuites pénales, en lien avec le Municipal L. Girardin, n'ont pas été documentés; ils ont été largement décrits par la Commission de gestion du Conseil communal, et les travaux de cette dernière ont servi à la compréhension du contexte. Ces faits sont cependant pris en compte au titre de facteurs explicatifs dans la situation de la Municipalité et de ses cadres.

1.3.3. Adaptation du mandat

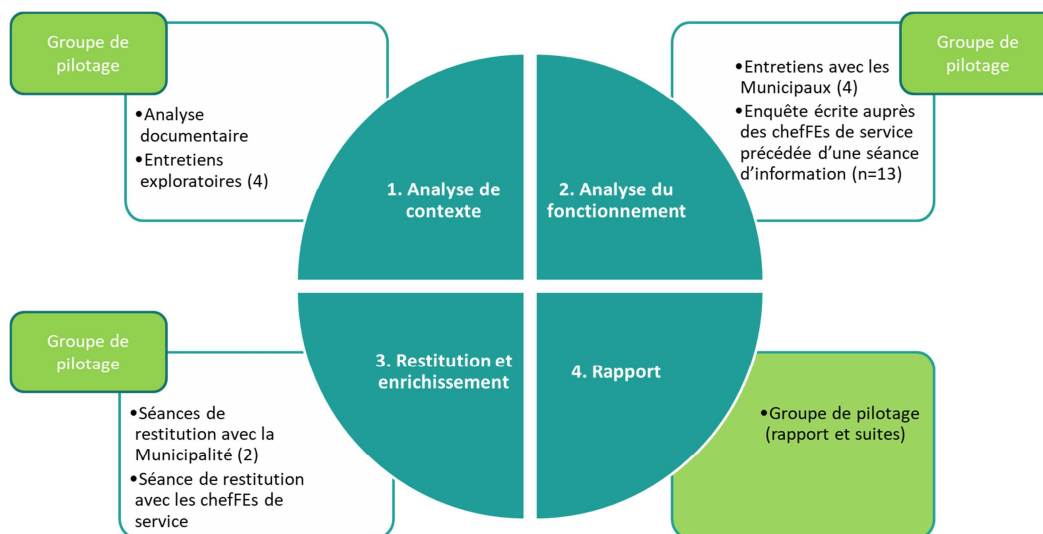
Le dispositif initial du mandat a été adapté au début du mois d'octobre 2018, après son initialisation, suite à l'adoption d'une proposition municipale d'enquête administrative, laquelle visait à établir les responsabilités réciproques entre deux des Municipaux et le Secrétaire municipal. Cette proposition municipale, qui reprenait un souhait du printemps 2018 non abouti², a mis en évidence un besoin d'écoute individuel de la part de certain-e-s chef-fe-s de service, plus important que l'appréciation qui avait pu en être faite dans une première analyse de situation.

Pour répondre à ce besoin et suite à une rencontre entre le DIS, la Syndique et le mandataire, la démarche d'audit a été adaptée. Une enquête écrite auprès des chef-fe-s de service a ainsi remplacé une méthode collective d'analyse des problématiques. L'adaptation de la démarche a été toutefois conditionnée au renoncement par la Municipalité à l'enquête administrative, les deux démarches étant en grande partie redondantes.

1.3.4. Conception et déroulement du mandat

Le schéma qui suit résume les 4 phases du mandat.

SCHÉMA 1 : PHASES DU MANDAT



Le mandat a été suivi par un Groupe de pilotage constitué de Jean-François Croset, secrétaire général, DIS, Corinne Martin, cheffe de service, service des communes et du logement, DIS et Frédéric Eggenberger, responsable missions stratégiques, SG DIS.

Phase 1 : Analyse du contexte

Cette phase a compris une analyse documentaire de base et trois entretiens exploratoires individuels semi-directifs avec la Syndique (E. Leimgruber), le Secrétaire municipal (G. Halter), le président de l'Association vaudoise des secrétaires municipaux (Pierre-André Dupertuis, La Tour-de-Peilz). Cette phase

² Documenté dans l'enquête administrative du Préfet Berdoz du 7 mai 2018

d'analyse de contexte a permis de comprendre et d'apprécier le cadre organisationnel de la Ville de Vevey, ainsi que le contexte de la législature actuelle, et d'élaborer, sur ces bases, les questions de l'audit et le cadre d'analyse. Un entretien complémentaire avec le chef du Service de l'emploi (François Vodoz) a permis d'éclairer certains aspects en lien avec la Loi sur le travail et son application.

L'analyse documentaire s'est par ailleurs poursuivie tout au long du mandat, notamment par l'identification de documents permettant d'illustrer les situations et/ou les faits évoqués par les acteurs interrogés.

Phase 2 : Analyse du fonctionnement de l'organisation du point de vue des Municipaux et des chef-fe-s de service

Cette phase a compris d'une part, des entretiens individuels semi-directifs avec les membres de la Municipalité en fonction, y compris M. Renaud. Pour des questions d'efficience, l'entretien exploratoire avec la Syndique, en deux parties, avait préalablement couvert les éléments abordés avec les Municipaux et servi de test.

Ces entretiens ont couvert les champs suivants : lecture personnelle des causes de la situation veveysanne, explicitation des raisons de la mise en place différée de deux dicastères suite à la répartition initiale convenue pour la législature, exploration du différentiel entre un cadre organisationnel défini et les pratiques observées, relations au sein de son / ses dicastère-s, gestion des difficultés, prise de fonction et rôle du Municipal, attentes à l'égard de l'audit.

Cinq éléments, issus des Directives de fonctionnement de la Municipalité et présentés comme des critères de bon fonctionnement, ont notamment structuré ces entretiens: le climat de travail, le tri des informations, la pratique du compromis, la vision commune du partenariat et la délégation de compétences. En complément de ces éléments, chaque interlocuteur-trice a été invité-e à s'exprimer quant à sa vision de la collégialité, à son fonctionnement effectif, ainsi qu'au sens donné à la notion de protection de la personnalité.

Les personnes interrogées ont été invitées à énoncer des faits concrets illustrant les difficultés rencontrées.

D'autre part, une enquête écrite en ligne a été menée auprès des 13 chef-fe-s de service (29.11 au 14.12.2018, rappel le 7.12), introduite par une séance d'information préliminaire (7.11.2018).

Le questionnaire était nominal avec une garantie de confidentialité rappelée de manière écrite. Il comprenait 32 questions sous forme fermée et ouverte, permettant la compréhension et l'interprétation des réponses.

Construit sur la base de l'analyse documentaire, des entretiens, ainsi que des références professionnelles et scientifiques en matière de satisfaction au travail et de risques psychosociaux, il couvrait différents aspects des rapports entre la Municipalité et ses cadres et visait à les décrire d'un point de vue subjectif. Il a été testé auprès du chef de service en charge des ressources humaines. Le taux de réponse a été de 100%.

Deux types de résultats sont présentés : une description analytique de chacune des questions et une analyse en composantes principales qui permet d'identifier les facteurs déterminants de la perception du mobbing par les chef-fe-s de service.

Phase 3 : Restitution et enrichissement

Trois séances de restitution ont été organisées :

- En raison de la suspension de deux Municipaux au mois de décembre 2018 (voir « Limites » ci-dessous), et selon les souhaits des Municipaux en fonction, deux séances distinctes ont été organisées pour les Municipaux.
- La troisième séance était destinée aux Chef-fe-s de service (11 personnes).

La séance dédiée aux Municipaux en fonction a permis d'associer les Municipaux désignés par le Conseil d'Etat en remplacement des Municipaux suspendus.

Les deux séances à l'intention des Municipaux (en fonction et suspendus, à l'exception de M. L. Girardin qui n'a pas été associé aux travaux) ont par ailleurs associé le Groupe de pilotage et le Préfet (respectivement 8 et 6 personnes).

Ces séances ont compris un premier temps dédié à la présentation des résultats et à leur réception, puis un second temps permettant de travailler sur les pistes d'action avec les participants.

Phase 4 : Rapport au mandant et recommandations relatives aux suites à donner

Le présent rapport inclut les apports des séances de restitution. Il propose à la fois une analyse des faits et de leur portée, suggère des pistes à court terme dans le contexte actuel d'une Municipalité « provisoire », à moyen terme à l'occasion du retour possible des Municipaux suspendus, et plus largement concernant les enseignements qui peuvent être tirés de la situation veveysanne pour les communes vaudoises en général.

1.3.5. Limites

Bien que des précautions aient été prises pour que le déroulement de l'audit se concentre sur une période la plus courte possible, les questions aux acteurs portaient sur un laps de temps plus important, durant lequel de nombreux changements sont intervenus, affectant l'organisation de la Ville de Vevey et les relations entre la Municipalité et les cadres.

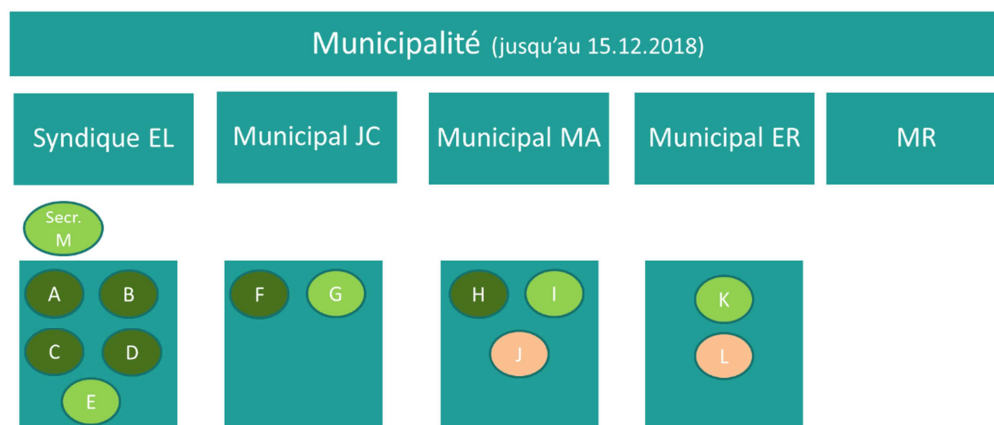
De même, entre la fin des phases 2 (fin de l'enquête auprès des chef-fe-s de service) et la phase 3 (séances de restitution), deux Municipaux ont été suspendus (J. Christen et M. Agnant, décembre 2018), M. Renaud a été confirmé dans sa fonction de remplacement avec l'extension de son mandat (attribution de dicastères) et un Municipal supplémentaire, J. Ansermet, a été désigné, en remplacement également.

L'organigramme de la Ville de Vevey a ainsi été modifié à trois reprises depuis la décision du Conseil d'Etat de mandater un audit.

On notera encore certains autres changements qui ont potentiellement pu influencer la perception des problématiques par les acteurs : retour et changement de mission provisoire du Secrétaire municipal (début octobre 2018), puis reprise de sa pleine fonction entre les phases 2 et 3, et démission de la cheffe de service de la culture (décembre 2018).

Un organigramme simplifié figure ainsi ci-dessous, afin d'avoir en mémoire l'organisation qui a prévalu durant les phases 1 et 2, et en particulier la période des entretiens et de l'enquête écrite auprès des chef-fe-s de service.

SCHÉMA 2 : ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DE LA SITUATION DE LA VILLE DE VEVEY DURANT LA PÉRIODE D'AUDIT



Secr. M = Secrétaire municipal

Les nuances de vert indiquent deux directions différentes dépendant d'une même Municipalité

Les éléments en orange indiquent un-e chef-fe de service transféré suite à la suspension de L. Girardin (juin 2018)

2. Résultats

2.1. Introduction : identifier les origines d'un conflit apparent

2.1.1. Des outils d'organisation fonctionnels

L'analyse de la documentation relative à l'organisation de la Ville de Vevey a rapidement permis d'écarter l'hypothèse selon laquelle les problématiques relationnelles entre la Municipalité et les cadres résulteraient d'un déficit d'outils organisationnels.

La Ville de Vevey dispose en effet d'un ensemble de règles de fonctionnement qui couvrent à la fois la Municipalité, ses relations avec les chef-fes de service et la gestion des ressources humaines.

Le fonctionnement de la Municipalité est régi par ses Directives³ qu'elle a elle-même approuvées. Ces Directives comprennent une série d'annexes réglant en particulier, l'ordre du jour des séances de la Municipalité, les représentations, les questions en lien avec les commissions, les délégations de compétence, les médias et la communication ainsi que les préavis de la direction des finances.

L'organisation de la gestion des ressources humaines fait, quant à elle, l'objet d'un classeur du / de la collaborateur-trice qui comprend notamment le statut du personnel et son règlement d'application, ainsi que différents outils relatifs à la prévention des risques psychosociaux et à la promotion de la santé. Les cahiers des charges du Secrétaire municipal et du / de la chef-fe de service sont définis. L'ensemble de ces éléments met en évidence une politique de gestion du personnel avérée.

La Municipalité s'est également dotée d'un Programme de législature 2016-2021, établi à l'automne 2016 par le biais d'un travail collectif de son collègue⁴, qui précise ses priorités stratégiques.

³ Directives de fonctionnement de la Municipalité, suite à l'abrogation du règlement de la Municipalité, 21 août 2017

⁴ http://www.vevey.ch/data/dataimages/upload/Municipalite_ProgrammeDeLegislature2016-2021_02.pdf

2.1.2. Repartir des faits

Les entretiens exploratoires avec les Municipaux, les séances préalables d'organisation et d'information avec les chef-fe-s de service et, dans une moindre mesure, l'enquête auprès des chef-fe-s de service ont ainsi documenté, au travers de faits et de points de vue, les raisons pour lesquelles, **malgré ce cadre organisationnel développé et clair**, un certain nombre de dysfonctionnements pouvaient être observés au niveau

- des conditions de prise de décision au sein du collège municipal
- des conditions d'exécution ou de non-exécution de certaines décisions
- ainsi que des relations avec les chef-fe-s de service dans ces deux contextes.

De même, dans le cadre de l'enquête écrite, les chef-fe-s de service ont été invité-e-s à décrire leurs relations avec la Municipalité dans son ensemble, avec leur Municipal, les autres Municipaux, ainsi qu'avec leurs collègues, sur la base de descriptions données, en ayant toutefois la possibilité d'illustrer leurs points de vue par des exemples concrets ou des explications.

2.1.3. Une crise multifactorielle

Les résultats qui suivent croisent ces différentes informations et proposent un portrait de la situation en trois volets : le récit du conflit et ses ingrédients, la situation des chef-fe-s de service et les ressources des acteurs face à la crise.

Ils mettent en évidence qu'il n'y a pas une cause unique à la crise que vit la Ville de Vevey, mais un ensemble d'évènements ciblés et de facteurs personnels, étroitement imbriqués et qui ont « précipité », à un certain point, en générant une situation de conflit entre les membres de la Municipalité, puis entre certains membres de la Municipalité et certains chef-fe-s de service .

La question des difficultés manifestées dans les relations entre la Municipalité et les cadres ne peut se lire en dehors des problèmes de fonctionnement existants et du conflit qui a affecté les membres de la Municipalité.

2.2. Les ingrédients du conflit

Le schéma qui suit illustre les cinq ingrédients qui permettent de décrire la situation de crise qui prévaut au niveau de la Municipalité de Vevey et dans les relations de cette dernière avec ses chef-fe-s de service :

- Une législature dont les bases sont mal posées
- La diversité des caractéristiques des élus insuffisamment prise en compte
- Un programme de fonctionnement sans dispositif de mise en œuvre collective
- L'avènement de problématiques ciblées sur ce terreau qui se cristallisent en dysfonctionnements, en conflits, puis en crise
- Des ressources face à la crise peu, mal ou non mobilisées, voire des ressources à inventer.

Le chapitre relatif aux ressources (2.4) figure après le bref chapitre dédié à l'enquête auprès des chef-fe-s de service (2.3). Les autres ingrédients sont détaillés ci-dessous.

SCHÉMA 3 : CINQ INGRÉDIENTS POUR EXPLIQUER UN CONFLIT ÉLARGI



2.2.1. Mise en place de la législature

La décision concernant la syndication est prise entre les élus, à la suite du second tour des élections, lors de deux séances, sur la base d'une négociation peu aisée et une entente fragile quant à la répartition des dicastères ; elle conduit à l'élection tacite de la Syndique (E. Leimgruber)⁵.

La répartition des dicastères satisfait notamment l'un des Municipaux, toutefois moins bien élu, qui envisageait la syndication et y renonce.

Des remaniements importants sont également négociés, avec des transferts de directions, de façon à créer notamment une Direction de la Jeunesse, de l'Éducation, de la famille et des sports, avec le regroupement du pré- et du parascolaire.⁶ L'ancienne Direction des Affaires sociales et de la famille (DASF) est ainsi « recentrée sur les enjeux de l'intégration et du logement », et devient la Direction des affaires sociales, du logement et de l'intégration (DASLI)⁷ en « perdant » la famille et en « gagnant » la gérance (transférée de la Direction des finances), qui complète ainsi le volet du logement.

Il est également convenu que la partie de la Direction de la culture (culture institutionnelle,) rattachée lors de la précédente législature à la Direction des finances en raison de la démission d'une élue, soit retransférée à la Direction de la culture (DASLI).

Des malentendus entre les Municipaux, au sujet de la communication quant à la syndication et à la répartition des dicastères caractérisent cette période : la communication de la Municipalité au sujet de la répartition des dicastères - effectivement déjà décidée -, est anticipée sur l'organisation initialement convenue, à la demande d'un Municipal⁸.

Cette nouvelle organisation des dicastères n'est toutefois pas mise en œuvre telle que prévue et négociée lors de la mise en place de la législature, et l'on relèvera, à ce titre, un manque de soin dans l'exécution de la décision.

⁵ Communiqué de presse du 25 mars 2016 : « [...] la nouvelle équipe municipale s'est entendue sur une candidature unique à la Syndication de Mme Elina Leimgruber. La répartition des dicastères sera communiquée ultérieurement. »

⁶ A noter que cette décision conduira à la démission du chef de service préalablement en charge de la famille dans les mois qui suivent (fin 2016).

⁷ Communiqué de presse du 31 mars 2016

⁸ Ibid.

Si le regroupement est effectif dès l'été 2016 pour la Direction de l'éducation avec d'importants remaniements - dont le passage du service des familles, avec près de 200 collaborateurs, à la cheffe de service des écoles (DJEFS) - le regroupement en ce qui concerne la culture (DASLI) n'intervient quant à lui, qu'au 1er janvier 2018, et il se met en place à fin septembre 2018 pour le logement, avec une entrée en fonction d'un-e gérant-e prévue pour le début de l'année 2019 (DASLI).

Ces transferts différés mettent potentiellement le Municipal concerné dans une position difficile en ne lui laissant pas la possibilité d'exercer pleinement son rôle, et ils heurtent la représentation qu'il a de sa fonction. Cette lecture semble tardive chez certains Municipaux, voire pas effectuée par certains chef-fe-s de service.

Enfin, le contexte particulier de la prise de fonction de la Syndique, après une fin de législature tumultueuse, semble n'avoir peu ou pas été pris en compte. Il ne se traduit en tous les cas dans aucun propos ou aucune action particulière, notamment autour des représentations et des attentes des Municipaux.

La Syndique, nouvelle dans sa fonction, prend la suite d'une législature, caractérisée par des conflits, deux démissions, une élection complémentaire (J. Christen,) et une fin de législature à quatre Municipaux (au lieu des cinq). Elle est marquée par un homme qui dispose d'une expérience politique importante, décrit comme ayant une vision, mais aussi un homme d'autorité.

La Loi sur les communes et les Directives de la Municipalité décrivent le rôle de syndic / syndique en trois points : la liste d'actions qui lui incombent, sa prérogative transversale de droit de surveillance et de contrôle sur toutes les branches de l'administration et le fait qu'il / elle « préside la Municipalité ». L'exercice délicat entre celui de leader d'un collègue - dont on ne dit s'il devrait être un manager ou un-e chef-fe politique -, mais dont on attend qu'il fasse avancer la Municipalité, est relevé ; il n'est toutefois pas abordé collectivement. Or, il s'agit vraisemblablement d'un élément en lien avec une collégialité incarnée.

2.2.2. Caractéristiques des élus

La Municipalité est composée d'un groupe d'élus avec des personnalités fortement différenciées par leurs représentations, leurs expériences professionnelles et politiques et leurs attentes.

Leurs parcours et leurs cultures professionnels sont divers et leur confèrent des habitudes ou non du travail en équipe, une compréhension plus ou moins marquée des rôles stratégiques et opérationnels ; de même, leur diversité est aussi marquée par leur expérience et leur engagement politiques ou leur rapport au pouvoir.

Leurs parcours leur confèrent des représentations de la législature, des objectifs politiques, des valeurs qui forgent à leur tour des conceptions différentes du rôle du/de la Municipal et de la Municipalité, ainsi que de la Syndicature.

Parmi les postures, on peut, par exemple, relever celle orientée sur un intérêt pour le politique et qui exprime la nécessité d'une vision avant l'action. Ou telle autre, orientée plutôt sur la politique et qui manifeste le souci d'une ligne d'action claire par rapport à son parti. Une autre encore aura une posture plus « interne » exprimant l'importance du respect du cadre défini et de la collégialité.

Si cette diversité est le fait même d'un collège politique élu par une population elle-même diverse – phénomène sans doute caractéristique des villes et croissant - **elle nécessite une approche consciente et pratique, de façon à créer un véritable collège, à donner du sens à la notion de collégialité au travers de la confiance et du respect mutuels.** Ceci dans la perspective de

- préférer des prises de décisions consensuelles plutôt que de favoriser des rapports de force qui conduisent à des votes majoritaires
- permettre à chacun-e de porter les décisions prises par la majorité des membres du collège et d'exercer ses responsabilités.

Ainsi qu'on le verra dans le chapitre suivant, une approche pro-active de cette question de la diversité fait défaut et, plutôt qu'un atout, elle entrave ainsi le bon fonctionnement du collège en générant des malentendus et des conflits.

2.2.3. Programme et fonctionnement de la Municipalité

Ainsi qu'évoqué ci-dessus, la Municipalité dispose d'un cadre organisationnel consistant qui n'est cependant pas assorti d'un **dispositif d'élaboration et d'entretien d'une culture commune**.

S'il existe bien un processus d'accueil des Municipaux, en particulier sous la forme de « séances 0 », organisées par le Secrétaire municipal, qui permettent de présenter les outils et le cadre réglementaire ainsi que les Directions, il s'agit du déroulement d'une procédure qui reste indépendante du contexte.

De même, en amont, l'installation de la Municipalité par le Préfet et la prestation de serment répondent à des obligations légales (LC, CH V).

Les Directives de fonctionnement de la Municipalité sont adoptées par cette dernière et signées par chacun des Municipaux.

Il n'existe ainsi pas **de processus d'entrée en fonction du / de la Municipal-e et de la Municipalité**, qui permettrait de donner un sens en particulier aux notions suivantes et de prendre simultanément en compte la diversité des représentations des élus:

- Place et du rôle du / de la Municipal-e (conception et attentes, rôle effectif)
- Collégialité (sens et implications)⁹
- Communication municipale et de l' élu-e (buts et modalités respectifs)
- Traces des discussions (forme des PV)
- Traitement des désaccords et des erreurs
- Double-rôle de politique et d'employeur

De même, si la Municipalité a rapidement formulé un programme de législature (automne 2016), elle n'a pas assorti sa mise en œuvre d'un **concept d'accompagnement collectif** qui aurait permis de dialoguer autour des réalisations visées.

On relèvera par ailleurs que le programme de législature énonce un ensemble de projets, mais ne repose pas sur une vision commune explicite.

De manière plus générale, la Municipalité ne s'est pas organisée de temps privilégiés, planifiés et réguliers, pour débattre ou créer de la convivialité et se donner les moyens de constituer véritablement son collège de Municipaux. S'ajoute à cela un ordre du jour des séances de la Municipalité conséquent et sans espace construit pour un débat transversal.

La nécessité d'un temps pour l'élaboration d'une culture commune est évoquée par certains Municipaux, comme par le Secrétaire municipal, mais la volonté ou son opérationnalisation font défaut.

⁹ A noter que sur ce point, la Loi sur les communes dans son article 65b indique relativement sommairement que « la municipalité fonctionne en collège. » Une définition en est donnée dans *l'Aide-mémoire pour les autorités vaudoises* (mars 2017) : « [...] les différents membres d'une autorité défendent l'avis de la majorité du collège et s'abstiennent de critiquer la décision prise, de s'en distancier ou de s'en désolidariser. »

Les conséquences de ce manque de structure « d’approvisionnement » et de débat créent ainsi

- une absence de vision commune sur un certain nombre de questions et de pratiques
- une fragilité du «collège» face à la résolution de problèmes ou de crise
- et tendent à favoriser des comportements de la part de Municipaux qui ignorent les principes définis dans les outils organisationnels existants.

Il y a en outre une baisse de confiance entre les membres de la Municipalité qui peut se lire, par exemple, dans la forme des procès-verbaux de ses séances qui ne comportent, comme souligné dans le cadre des entretiens, aucune trace des discussions.

2.2.4. Dysfonctionnements et crise

Sur ce terreau, un petit nombre d’objets vont précipiter la Municipalité dans un conflit avéré qui la scinde en deux groupes, et qui conduit à opposer également des Municipaux et des chef-fe-s de service.

Ces objets, déjà évoqués en partie plus haut, sont les suivants :

Non-transfert des services tel que prévu

- La réunification de la culture, avec le transfert prévu des institutions (musées, bibliothèques), différée jusqu’au 1er janvier 2018, et le transfert du service des gérances à l’automne 2018, avec l’engagement d’un-e gérant-e d’immeuble début 2019.

Les motifs de non-transfert sont de nature plutôt subjective et peu transparents, et ils génèrent, puis accroissent des tensions sur une période importante (avril 2016 – janvier / septembre 2018).

Le transfert des institutions culturelles est prévu dès la signature de la convention avec le musée Jenisch pour le Cabinet cantonal des estampes ; elle est signée le 8 décembre 2016. L’inauguration d’un jardin et le remodellement d’un pavillon sont les motifs évoqués pour retarder le transfert jusqu’en 2018.

Ces organisations différées créent un sentiment de non-respect de la parole donnée et contribuent à la polarisation des rapports entre les Municipaux. Même s’il l’on peut considérer qu’il s’agit des contraintes de la politique, ils tendent aussi à mettre en porte-à-faux certains Municipaux avec des décisions antérieures et avec leur programme électoral.

Ils engendrent surtout de l’inefficacité, voire de l’inefficience avec des séances multiples et des décisions contraires qui altèrent les rapports de confiance à l’interne ou à l’égard de la Municipalité.

Séances multiples pour la réunification de la culture, associant les Municipaux concernés et les services, sans direction claire et sans calendrier.

Incohérence des décisions

- Des décisions incohérentes et contradictoires relatives à la gérance du parc immobilier de la Ville
Premier recrutement pour le poste d’un-e chef-fe- de service et renoncement de la candidate après audition par la Municipalité (décembre 2016) ; second processus de recrutement et engagement «discuté» d’un-e che- fe de service; décision de rompre les contrats avec les régies privées gérant le parc immobilier de la Ville ; recul de la Municipalité et retour sur la décision d’internalisation par crainte de l’incapacité de la DASLI à gérer le dossier (juillet 2017) ; projet de contrat avec la Coopérative d’habitation Lausanne SCHL (octobre 2017), qui se révèle inapplicable, car hors des règles des marchés publics ; prolongement du mandat des régies privées ; nouvelle décision d’internalisation et d’engagement d’un-e gérant d’immeuble (juillet 2018) ; transfert du service en septembre 2018, avec mandat au chef de service retraité de la Direction des finances, comme consultant jusqu’à l’arrivée du gérant (début 2019).

Transferts additionnels à ceux décidés (concierges des « bâtiments administratifs » sortis du service des gérances et transférés à la Direction de l'architecture, des infrastructures et de l'énergie (DAIE, septembre 2018).

Désaccords dans un recrutement

- Les désaccords autour de l'engagement d'un-e chef-fe de service

Le recrutement d'un-e cadre est controversé et suscite des tensions entre le Municipal concerné et un-e chef-fe de service autour des prérogatives réciproques dans le cadre du recrutement. Par ailleurs, les conditions « d'accueil » de la personne nommée sont peu propices pour sa prise de fonction et son positionnement face à ses collègues.

Certains faits sont par ailleurs portés à la connaissance publique par le biais d'une annexe au rapport 2017 de la commission de gestion du Conseil communal, alors que cette information est confidentielle.

Affaires en lien avec la suspension de L. Girardin

- «Affaires Apollo et Simplon 48» et la suspension du Municipal L. Girardin

Ces dossiers sont une cause importante dans la polarisation du conflit entre deux «camps». Ils ont généré un sentiment d'incompréhension mutuel, de «trahison» et une rupture de confiance que ce soit à propos des objets eux-mêmes, de la communication à leur propos et de la transmission / rétention d'informations à leur sujet.

Ils ne sont pas commentés plus avant dans ce rapport dans la mesure où ils font l'objet de plaintes pénales. Le jugement permettra sans doute d'orienter en partie le destin des relations entre les Municipaux de cette législature

Les problèmes de fonctionnement évoqués sont accompagnés de pratiques d'information et de communication personnelle et publique, de la part de certains municipaux, qui sont le signe, du point de vue du fonctionnement des institutions, d'une rupture de la co-responsabilité du collège. Ces pratiques constituent des signes avérés de sa difficulté à travailler de manière concertée et collégiale.

2.3. La situation des chef-fe-s de service

La situation des chef-fe-s de service a été documentée par une enquête écrite permettant de recueillir leur point de vue sur leur propre situation, leurs relations avec les Municipaux, ainsi que sur la situation plus générale de la crise affectant la Ville de Vevey et ses origines (v. 1.3.4.).

Les résultats détaillés de l'enquête, pour des questions de respect de la confidentialité et des personnes, ne figurent pas dans ce rapport. Ils sont cependant présentés dans l'analyse et les conclusions du rapport de manière globale. Comme outil de gestion des ressources humaines, ces résultats seront mis à disposition de la Municipalité, en tant qu'employeur.

2.3.1. Thèmes du questionnaire et sélection de résultats

Les thèmes couverts par le questionnaire ont été les suivants :

- Satisfaction au travail (satisfaction, motivation, attachement, climat de travail, reconnaissance)
- Relations, rôles et responsabilités respectives entre le Municipal et le / la chef-fe de service
- Réalisation des activités (management du / de la Municipal-e, conditions d'exécution, communication)
- Mobbing / harcèlement verbal, physique, sexuel (collaboration, respect, confiance, appréciation du travail, état de santé)

- Conflits (règlement et ressources)
- Regard sur la situation (évolution, conséquences) et propositions

Les résultats permettent de répondre aux objectifs du mandat rappelés par les questions suivantes : quelles sont la nature et la portée des dysfonctionnements ? Cas échéant, comment affectent-ils le climat de travail et la santé des cadres ? Quelles sont leurs répercussions sur le fonctionnement de la Municipalité ? Et comment les personnes interrogées les expliquent-ils ?

2.4. Ressources face à la crise

2.4.1. La loi et la protection de la santé

Dans la cadre des difficultés rencontrées par la Ville de Vevey dans les relations entre la Municipalité et ses chef-fe-s de service, l'obligation de la protection de la santé des employés et l'application de l'article 328 du Code des obligations sont régulièrement invoqués.

Les éléments utiles de l'article pour la Ville de Vevey sont rappelés dans le tableau ci-dessous, tout comme les éléments correspondant de la Loi fédérale sur le travail (LTr) qui sont résumés. Il faut en effet rappeler que seul le volet de protection de la santé de la Loi sur le travail est applicable aux communes¹⁰

TABLEAU 1 : ELÉMENTS DU CODE DES OBLIGATIONS ET DE LA LOI SUR LE TRAVAIL RELATIFS À LA PROTECTION DE LA SANTÉ DES COLLABORATEURS

Code obligations sur la protection de la personnalité	Loi sur le travail (LTr) applicable aux communes sur son volet protection de la santé uniquement
Art. 328 C. Obligations de l'employeur / VII. Protection de la personnalité du travailleur / 1. En général ¹	Art. 6 Obligations des employeurs et des travailleurs <ul style="list-style-type: none"> • Obligations des employeurs et des travailleurs
¹ L'employeur protège et respecte, dans les rapports de travail, la personnalité du travailleur ; il manifeste les égards voulus pour sa santé et veille au maintien de la moralité. En particulier, il veille à ce que les travailleurs ne soient pas harcelés sexuellement et qu'ils ne soient pas, le cas échéant, désavantagés en raison de tels actes	¹ Pour protéger la santé des travailleurs, l'employeur est tenu de prendre toutes les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité, que l'état de la technique permet d'appliquer et qui sont adaptées aux conditions d'exploitation de l'entreprise. Il doit en outre prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger l'intégrité personnelle des travailleurs.
² Il prend, pour protéger la vie, la santé et l'intégrité personnelle du travailleur, les mesures commandées par l'expérience, applicables en l'état de la technique, et adaptées aux conditions de l'exploitation ou du ménage, dans la mesure où les rapports de travail et la nature du travail permettent équitablement de l'exiger de lui.	Autres éléments de la LTr ou de l'OLT3: <ul style="list-style-type: none"> ❖ Bonnes conditions de travail, organisé de façon appropriée (LTr, art2) ❖ Recours à une enquête de la médecine du travail par l'employeur (OLT, art3 al3) ❖ Autorités peuvent interpellier l'employeur (rapport expertise technique) (OLT, art 4) ❖ Droit des employés de faire des propositions; associés aux investigations et aux visites faites par les autorités (OLT, art 6, al2 et 3)

Si la loi énonce clairement les responsabilités de l'employeur, elle reste générale, et c'est le travail d'interprétation effectué, en particulier, par le SECO (Secrétariat d'Etat à l'économie) qui la précise et qui offre un cadre de référence et des outils aux Cantons et aux milieux du travail.

Le SECO publie une série de documents pratiques de référence proposant des définitions du mobbing et d'autres formes de harcèlement, tout comme des outils pratiques pour l'employeur, tels que des listes de

¹⁰ LTr art. 6, 35 et 36a et ordonnance relative à la loi sur le travail OLT3 - obligations et droits en matière de protection de la santé

contrôle pour la protection des risques psychosociaux au travail, ou encore la protection de l'intégrité des collaborateurs¹¹.

Ce sont les inspections cantonales du travail qui sont chargées de l'application de la loi et, dans le canton de Vaud, il s'agit du Service de l'emploi.

2.4.2. Outils de la Ville de Vevey

Dans l'ensemble des outils structurant l'organisation de la Ville de Vevey, il existe une Charte en matière de sécurité et de santé au travail de la Ville de Vevey (26.04.2007) qui reprend les éléments du CO et la LTr précédemment évoqués.

Les collaborateurs disposent également des services d'un médiateur externe pour la prévention des conflits (crise.ch).

Médiations

Différentes tentatives de médiation ont été effectivement réalisées par les différents acteurs concernés :

- Saisie de crise.ch par un chefFE de service, sans suites
- Médiation par la Préfète de Lausanne demandée par la Municipalité à l'Etat (novembre 2017), débutée avec des entretiens individuels, puis abandonnée suite au désaccord d'une des parties; non reprise du processus bien qu'il ait été évoqué
- Appel à une personnalité externe (septembre 2018) : séances préparatoires, séances collectives, puis annulation de la séance par l'un-e des participant-e-s et non reprise du processus.

Les Municipaux ont des raisons personnelles et diverses pour renoncer à la médiation, dont les motivations tendent à mettre en évidence une absence de volonté pour résoudre le conflit, voire le déni de l'existence d'un conflit chez certains.

Ces renoncements contribuent à accroître la déception, en tous les cas chez les chef-fe-s de service les plus concerné-e-s.

2.4.3. Le rôle de l'Etat et de ses représentants

La surveillance dans la loi

Le champ d'intervention de l'Etat concernant son pouvoir de surveillance des communes, tel que décrit par la Loi sur les communes (LC, CH XIII), est à la fois vaste et restreint. Vaste car l'Etat doit veiller à ce que les communes s'administrent de manière conforme à la loi, (LC, art. 137) et restreint, car ses possibilités d'intervention sont *a priori* orientées vers la sanction plutôt que vers la prévention.

Si les motifs d'intervention existent dans la loi, ils sont limités par divers éléments :

- La Municipalité et/ou ses membres doivent reconnaître le besoin d'intervention ; or faire appel à l'Etat est vécu comme une forme d'échec. Ceci explique, dans le cas de Vevey, un appel tardif à l'aide.
- La notion d'autonomie communale est fortement ancrée dans les représentations, même si sa définition n'est pas homogène.

L'Etat en donne cependant sa lecture en indiquant dans son Aide-mémoire à l'intention des communes que « La Constitution cantonale confère à l'Etat le rôle de surveillant des communes.

11

Celui-ci n'intervient cependant que si la légalité n'est pas respectée par les autorités communales, il n'a pas à juger de l'opportunité d'une décision ou d'une action. **L'opportunité – dans la légalité – est de la sphère de l'autonomie communale.** » (Aide-mémoire, CH Généralités, p 22)

Interpellé sur la question du non-respect de la collégialité, les questions des prérogatives du DIS et sa légitimité d'intervention se sont posées.

Il faut par ailleurs relever que la définition de la collégialité dans la LC est très succincte, et qu'il est difficile de s'y référer de manière pratique : « Sous réserve de l'article 65a, alinéa 2 de la présente loi, **la municipalité fonctionne en collègue** » (art. 65b Collégialité)¹², ce qui ne permet pas de définir la collégialité elle-même.

Dans l'Aide-mémoire, la collégialité est néanmoins définie de la manière suivante : « La Municipalité est, à l'instar du Conseil fédéral et du Conseil d'État, une autorité collégiale. La collégialité est un principe [...] qui veut que les différents membres d'une autorité défendent l'avis de la majorité du collège et s'abstiennent de critiquer la décision prise, de s'en distancier ou de s'en désolidariser. ». (Ibid., p 6)

Le rôle du Préfet

Le Préfet en charge de la Ville de Vevey n'a pas été interrogé individuellement dans le cadre de l'audit. Son rôle, en tant que tel, a ainsi été appréhendé uniquement par le cadre légal, au travers des documents à disposition et par ce qu'ont pu en dire les personnes interrogées.¹³

Il est peu cité comme ressource, et il a été peu mobilisé dans sa fonction de conseil auprès des autorités municipales. Les chef-fe-s de service ont recouru à son conseil face à la polarisation de la Municipalité.

Au printemps 2018 (mars 2018), la Municipalité a envisagé une demande d'enquête administrative au Préfet concernant les griefs de deux Municipaux à l'égard du Secrétaire municipal et de ce dernier à l'égard de l'un d'entre eux. Celle-ci n'a pas abouti en raison de la nécessaire récusation de deux membres (avril 2018).

Le Préfet est intervenu, sur la question de la récusation, à la demande de l'Etat, et il a établi un rapport d'enquête administrative sur la base de procès-verbaux (mai 2018). A l'occasion de ce rapport, le Préfet a conclu au fait que la Municipalité n'était pas en capacité de prendre les décisions nécessaires à la protection de la personnalité de ses collaborateurs (328 CO).

Le Service des communes et du logement

Le Service des communes et du logement (SCL) est peu cité comme ressource en cas de conflit, bien qu'il ait été effectivement sollicité à diverses reprises, et qu'il ait maintenu un dialogue constant et régulier avec la Syndique et l'administration communale.

Le SCL publie un riche « Aide-mémoire pour les Autorités vaudoises » (mars 2017), déjà cité plus haut, qui comporte de nombreux liens et complète le site de l'Etat dédié aux communes.

Cependant, les questions en lien avec la problématique de la Ville de Vevey, et en particulier, la question du double-rôle de politique et d'employeur des Municipaux, comme de la Municipalité, tout comme la question des relations avec les chef-fe-s de service ou encore la gestion du conflit n'y sont pas abordées en tant que telles. On trouve des éléments indirects, plutôt sous un angle opérationnel, comme avec le thème de la délégation de compétences (CH Généralités, p 17).

¹² Le terme de « collègue » se rapporte à un groupe de personnes partageant une même caractéristique, une même fonction

¹³ Le Préfet a toutefois participé aux deux séances de restitution des résultats de l'audit avec les Municipaux

Le Service de l'emploi (SDE)

La Municipalité, le Service des ressources humaines ou l'Etat, tout comme les collaborateurs, peuvent et auraient pu mobiliser le Service de l'emploi, chargé de faire appliquer la Loi sur le travail. Il offre une expertise et met à disposition des employeurs et des employés des outils pour la comprendre et se former.

S'il ne tranche pas, il peut effectuer un audit, et notamment un audit préventif (contrôle sur la base de l'initiative de l'employeur, d'une plainte d'un-e employé-e qu'elle soit gardée anonyme ou non). En cas de situation de crise psychosociale, il peut analyser la structure et effectuer des entretiens avec les collaborateurs. Le SDE effectue un premier constat (rapport) assorti d'un délai de mise en conformité.

Il peut dénoncer, au cas où, après plusieurs rappels, un employeur n'aurait pas mis de mesures en œuvre suite à un rapport et une demande de mise en conformité (art. 292 du Code pénal). Les Préfets sont généralement mobilisés dans ce cas (tâches de police et de représentation).

2.4.4. Les associations professionnelles

Dans le cadre de l'audit, seule l'Association professionnelle des secrétaires municipaux a été rencontrée. Cette dernière est sensibilisée aux enjeux des relations entre Municipalité, secrétaire municipal et chef-fe-s de service, ainsi qu'à l'évolution de ces enjeux face à la complexité croissante de la gestion d'une commune d'une part, et à la diminution de la collégialité d'autre part.

Si elle a pu constituer un lieu de dialogue et réflexion pour le Secrétaire municipal, et qu'elle offre des outils à ses membres, elle sera certainement appelée à faire évoluer ses prestations et constitue une ressource utile, tant pour l'Etat que pour les professionnels.¹⁴

L'Union des communes vaudoises, tout comme l'Association de communes vaudoises, n'ont pas été interrogées dans le cadre de cet audit. Leurs prestations, comme l'ensemble des prestations mises à disposition par l'Etat semblent a priori orientées plutôt vers un soutien opérationnel aux communes, dans le cadre de la mise en œuvre de la mission des communes telle que définie par leur cadre légal. Face aux questions que soulève la crise de la Municipalité veveysanne, à la fois du point de vue de la mise en place et du fonctionnement d'une Municipalité et du double-rôle de politique et d'employeur des Municipaux et de la Municipalité, l'offre de prestations et d'accompagnement de leurs membres devrait être amenée à évoluer.

2.4.5. La formation

L'offre de formation rapidement examinée à la lumière des questions de l'audit montre que les thèmes évoqués ne sont pas ou peu abordés en tant que tels.

Qu'il s'agisse du Diplôme de cadre en administration communale¹⁵, ou de la formation continue pour les collaborateurs de l'administration communale¹⁶, la question des relations entre le ou la chef-fe de service et la Municipalité est peu, voire pas traitée.

De même pour les élus, la formation continue est abordée sous l'angle des prestations et du cadre légal et réglementaire (naturalisation, gestion de la statistique, plan directeur cantonal etc.).

¹⁴ Les secrétaires municipaux ont également une Conférence Itinérante des Secrétaires Municipaux des Villes romandes

¹⁵ AvenirFormation (unité de formation continue du Centre jurassien d'enseignement et de formation (CEJEF)

¹⁶ Centre d'éducation permanente (VD)

3. Analyse et conclusions

Il s'agissait, au départ du mandat, de décrire le fonctionnement de la Municipalité dans ses rapports de travail avec ses cadres, de l'analyser, puis d'identifier les éventuels dysfonctionnements et apprécier leur nature et leur portée.

De fait, la situation réelle a conduit à une forme d'inversion du processus : la compréhension des rapports de travail entre la Municipalité et ses cadres a été conditionnée à une lecture et une analyse du fonctionnement de la Municipalité elle-même, depuis sa mise en place. C'est la compréhension des différents événements qui ont jalonné les deux premières années de la législature qui a permis de porter un regard sur ces relations. L'enquête auprès des chef-fe-s de service a permis ensuite de qualifier les effets de cette situation, et d'apporter des informations complémentaires sur le déroulement de certains événements.

3.1. Environnement de travail

3.1.1. Les conditions d'un environnement de travail de qualité ne sont pas toutes réunies

La Loi sur le travail a pour but de promouvoir et de garantir que les conditions d'un environnement de travail prévenant et de qualité soient mises en place par les employeurs. Ce n'est pas le cas dans la situation qui prévaut au sein de la Ville de Vevey dans les relations entre Municipalité et chef-fe-s de service : la Municipalité, en tant que collègue, tout comme plusieurs Municipaux au sein de leurs directions, ne remplissent pas l'ensemble de leurs devoirs d'employeurs à ce titre.

L'enquête auprès des chef-fe-s de service donne des signes clairs à cet égard : les chef-fe-s de service sont dans une situation de démotivation et d'insatisfaction pour la majorité d'entre eux, et ils font état, pour une partie importante d'entre eux, de problèmes de santé.

Les résultats de l'audit montrent aussi que des situations d'irrespect des personnes et de leur travail existent, tout comme une situation de conflit avéré. Ces situations concernent à la fois un certain nombre de Municipaux à l'endroit de leurs chef-fe-s de service ou d'autres chef-fe-s de service et la Municipalité dans son ensemble.

Certain-e-s chef-fe-s de service, en raison de leur fonction ou de la polarisation des rapports entre les Municipaux, sont plus exposé-e-s que d'autres et font l'objet de comportements inadéquats et/ou déplacés de la part de Municipaux, en tant que personnes et en tant qu'employeurs.

Si l'exposition au mobbing est importante pour trois collaborateurs, les conditions d'un harcèlement moral, verbal ou physique d'un-e ou plusieurs Municipaux à l'endroit de collaborateurs ne sont cependant pas observées. Le double effet d'une organisation du travail qui ne met pas en contact les personnes de manière quotidienne et le fait que les différends portent sur des dossiers ciblés apportent un élément « protecteur ». Cela ne réduit en rien la pénibilité vécue par les collaborateurs concernés, ni ne diminue le devoir et la responsabilité de la Municipalité et de ses membres de restaurer un climat de travail sain assurant notamment le respect de l'intégrité personnelle.

3.1.2. Une situation de conflit et une critique importante

Les propos des chef-fe-s de service comme des Municipaux témoignent d'un conflit avéré, et l'on peut y lire les étapes qui y ont conduit¹⁷. Des blessures sont ainsi exprimées tant par certains chef-fe-s de service que par certains Municipaux, et leur expression révèle une incompréhension réciproque.

La définition suivante décrit bien la situation des relations entre certains Municipaux et entre certains Municipaux et certains chef-fe-s de service : « Le conflit est l'impression ressentie par deux ou plusieurs personnes que leurs intérêts respectifs sont incompris. Est également un conflit le sentiment de ces mêmes personnes que leurs aspirations respectives sont inconciliables. » (J. Rubin cité par J. Gay¹⁸)

Si les conflits interpersonnels sont ciblés, la majorité des chef-fe-s de service pose un regard très critique sur les agissements de certains Municipaux, ainsi que sur la Municipalité. Ces critiques entament la confiance et le respect à l'égard de certains Municipaux, tout comme à l'égard de la Municipalité. On relèvera trois éléments principaux :

- Les agissements sur le plan de la communication envers l'extérieur
- Les comportements à l'égard des règles de fonctionnement établies et une forme d'« insubordination » sur le fond et dans la forme
- Le manque de volonté des Municipaux de résoudre les problèmes.

Les deux premiers points sont également soulevés par certains Municipaux, tout comme le type de leadership adopté pour la conduite de la Municipalité, qui est évoqué comme un facteur de tension (directivité).

Le type de management, très opérationnel, de certains Municipaux, court-circuitant parfois le ou la chef-fe-s de service, et qui manifeste une absence de confiance dans le cadre du conflit et/ou un problème de compétences managériales, crée aussi des difficultés additionnelles.

3.2. Problématiques organisationnelles et responsabilités

3.2.1. Perturbation du fonctionnement de l'administration

Ces conflits génèrent des dysfonctionnements organisationnels qui entraînent

- de l'inefficacité, de l'incohérence dans les décisions de la Municipalité, voire de l'inefficience dans le traitement de certains dossiers
- des (ré)actions des chef-fe-s de service concernés, légitimes, adaptées ou inadaptées, qui contribuent au renforcement du conflit et/ou à un risque de dysfonctionnement accru (p. ex. appréciations « orientées » des situations, « obéissance préventive »¹⁹)
- de la démotivation chez les chef-fe-s de service
- un accroissement des problématiques d'organisation avec des arrêts maladie et une démission chez les chef-fe-s de service.

De manière indirecte, l'analyse de la situation a révélé un certain nombre de points d'attention dans le fonctionnement de la Ville, en lien avec la mise en place d'outils pour assurer son pilotage et sa pérennité

¹⁷ GAY Jean, LA GESTION DU CONFLIT: VERS DE NOUVEAUX HORIZONS, 2007 (http://www.conflits.ch/pdf/JG_LaGestionduConflit_2007.pdf). Citation: JEFFREY Z. RUBIN/DEAN G. PRUITT/SUNG HEE KIM, « Social conflict, escalation, stalemate and settlement, McGraw-Hill », Inc, 2ème édition, 1994, 5.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Il s'agit d'actions des cadres qui vont satisfaire un-e Municipal-e, dans une dynamique de soutien ou de supposition de ce que l'on attend d'eux, sans analyse nécessaire ou suffisante ; elles présentent le risque de cautionner des décisions mauvaises, erronées ou injustes (d'après Timothy Snyder, historien)

(plan et outil de gestion des données, formalisation de procédures). Ces outils sont en voie d'être mis en place pour certains (ERP, traduction des procédures informelles existantes en procédures écrites). Cependant, une attention à la gestion des risques d'une part (par ex. quelles leçons tirer des affaires en lien avec les aspects du contrôle ?), et à l'anticipation (p. ex. pilotage de décisions par des données existantes et accessibles) d'autre part, serait nécessaire.

3.2.2. Origines et responsabilités

La responsabilité de la situation est partagée entre les membres de la Municipalité et ses causes ne résultent pas d'un déficit d'outils organisationnels, mais relèvent à la fois d'une absence de vision et de culture communes, de problèmes de management, tant au niveau individuel qu'au niveau de la Municipalité dans son ensemble, et de personnalités qui, faute d'avoir donné un sens partagé à la collégialité, se manifestent sans retenue :

- La représentation et la compréhension de son double rôle d'élue-e d'un collège et d'employeur, les propres critères de bon travail de la Municipalité, ses modalités de prise de décision, la communication, le leadership et la gestion de crise sont des aspects insuffisamment travaillés ou négligés, tant individuellement que collectivement
- La différenciation entre le rôle du politique et celui de l'administration, tel qu'adoptée par la Municipalité dans ses Directives de fonctionnement, n'est qu'imparfaitement comprise et/ou mise en œuvre.

TABLEAU 2 : ÉLÉMENTS RELATIFS AUX RÔLES RESPECTIFS DE LA MUNICIPALITÉ ET DES CADRES TELS QU'ÉNONCÉS DANS LES DIRECTIVES DE FONCTIONNEMENT DE LA MUNICIPALITÉ

Le rôle du politique	Et le rôle de l'administration
<ul style="list-style-type: none"> • Priorités, orientation sur le fond, stratégie • Décision • Responsabilité (dans le succès et l'échec) • Communication politique 	<ul style="list-style-type: none"> • Documentation des enjeux et de l'état de situation • Identification des risques et des résistances • Proposition de solutions et conséquences • Exhaustivité et neutralité • Rapidité dans le respect des procédures • Gardien des normes, des procédures et de la qualité des prestations • Pérennité • Les compétences des collaborateurs • Résistance, loyauté, anticipation, initiative

3.2.3. Appréciation du risque et suites

Les éléments de crise et de dysfonctionnement sont circonscrits. Les dysfonctionnements observés ne touchent pas, de manière évidente, d'autres prestations à la population que celles concernées par les dossiers conflictuels (culture, gérance).

La Ville de Vevey est toutefois en situation de risque potentiel, avec les germes d'une crise qui pourrait s'étendre, en regard de la démotivation des chef-fe-s de service, de la diminution de la qualité des décisions ou de l'image de la Municipalité véhiculée auprès de la population. La situation a donné lieu à une démission parmi les chef-fe-s de service qui pourrait être suivies d'autres, selon ce qu'indiquent les résultats de l'enquête auprès des chef-fe-s de service, et fragiliser ainsi une organisation pour laquelle les ressources semblent déjà manquer à leurs yeux.

Bien qu'avec la suspension de deux Municipaux impliqués dans les conflits, une situation d'apaisement se soit installée, celle-ci ne devrait ni masquer les problématiques soulevées et le besoin de réponses qu'elles appellent, ni ignorer le possible retour des Municipaux suspendus et la gestion qui devra être faite de la situation.

Admettre la co-responsabilité constituera le socle de la gestion des solutions à venir, et dans une situation où un-e seul-e « coupable » ne peut être désigné, chacun-e devra éprouver un sentiment de justice et personne ne devra perdre la face.

L'objectif de restauration d'un dialogue, dans le respect des règles et des personnes, constituera vraisemblablement l'horizon à atteindre.

Enfin, la situation de la Ville de Vevey invite plus largement, face à ce qui pourrait être le signe d'une fragilisation de la culture délibérative, à se questionner sur l'évolution du rôle de l'Etat, afin qu'il garantisse et accompagne le maintien de conditions-cadres pour la préservation du bon fonctionnement des institutions.

4. Recommandations

4.1. Attentes des acteurs à l'égard de l'audit

Les acteurs ont été interrogés durant les entretiens et l'enquête à propos de leurs attentes à l'égard de l'audit. Ils exprimaient alors à la fois le souhait d'une description neutre et éclairante de la situation et la crainte que rien ne se fasse en aval.

Si la suspension de deux Municipaux sur les quatre restants, en décembre 2018, a pu modifier quelque peu ces attentes, elles ont cependant été exprimées à nouveau - voire adaptées à l'actualité -, au cours des ateliers de restitution, par le biais des pistes que les participant-e-s ont énoncées pour remédier à la situation actuelle ou dans une perspective de prévention.

Si l'on considère...

- Les responsabilités avérées de la Municipalité qui, au travers de son comportement professionnel ou politique, n'a pas veillé à créer et maintenir des conditions de travail propres à garantir la santé et la sécurité de ses chef-fe-s de service ;
- Le sentiment des chef-fe-s de service que la Municipalité n'a pas rempli son devoir, leur sentiment individuel d'être démunis face à ce type de situation et que l'Etat soit intervenu avec insuffisamment de réactivité ;
- La diversité des personnalités en présence, la fragmentation des fronts politiques, l'évolution des mœurs politiques face à la complexité de la gestion d'une commune ;

... les attentes des acteurs à l'égard de l'Etat sont importantes...

- Pour restaurer et garantir la santé et la sécurité au travail au sein de la Ville de Vevey, en particulier à l'occasion du retour possible des Municipaux suspendus ;
- Pour restaurer plus largement la confiance des collaborateurs de la Ville de Vevey dans les institutions ;

Les propositions qui suivent s'inscrivent ainsi dans des horizons temporels différents. Elles invitent à une action de la part de la Municipalité de Vevey. Elles s'adressent également à l'Etat, en tant que mandant et en tant qu'institution en charge de la surveillance des communes.

4.2. Attentes à l'égard de la Ville de Vevey

4.2.1. Actions à court terme

Proposition 1 : La Municipalité (collège en fonction) établit d'une part formellement son travail et sa collaboration, en formulant sa vision à partir des attentes individuelles des Municipaux pour la période à venir ; d'autre part, elle rétablit des conditions de travail conformes à la loi.

Motivations et approche

Afin de donner des gages de confiance aux collaborateurs, la **Municipalité organise, dans un cadre-temps donné, un retour à des conditions de travail normalisées**, en prenant acte et en tirant parti des résultats de l'audit, d'une part. Elle prévient tout risque d'une nouvelle dégradation des relations, d'autre part.

Modalités concrètes

La Municipalité **élabore un document commun fixant les lignes directrices du fonctionnement de son collège et ses objectifs de travail prioritaires** (prestations) :

- Thèmes suggérés: collégialité, communication, modalités de prise de décision (préparation, discussion, décision), collaboration, contrôle, gestion des risques, travail avec les chef-fe-s de service.
- Afin de tenir compte du fait que seuls deux Municipaux du collège actuel sont concernés par la situation antérieure, cette demande pourrait s'inscrire dans un projet plus large de préparation du retour des Municipaux suspendus, cas échéant ; au besoin, la Municipalité peut faciliter son travail par l'animation extérieure d'une séance dédiée à la question.

La Municipalité est par ailleurs invitée à **communiquer au DIS les modalités de retour et de valorisation des résultats de l'enquête aux chef-fe-s de service qu'elle envisage** :

- En tant qu'enquête de satisfaction auprès des chef-fe-s de service, ces résultats offrent un support pour débiter et soutenir un travail de réflexion de la Municipalité sur ses pratiques managériales, ses relations avec ses cadres, et plus généralement sur son rôle de « collègue-employeur » ; ils favorisent aussi une réflexion du / de la Municipal-e, dans son rôle de management, à titre individuel.

4.2.2. Actions à moyen terme

Proposition 2 : Accompagner la Ville de Vevey et la Municipalité en cas de retour des Municipaux suspendus

Motivations et approche

La période de séparation des parties, par l'absence des Municipaux suspendus en décembre 2018, ne mettra vraisemblablement pas « naturellement » un terme au conflit ; et leur retour, cas échéant, s'effectuera dans un contexte difficile.

Comme évoqué plus haut, les blessures sont importantes et le sentiment d'incompréhension est réciproque. La gestion de la résolution du conflit reste ainsi un enjeu, ainsi qu'un problème à résoudre.

Une résolution de conflit peut s'effectuer de diverses manières (droit, psychologie). Dans la situation de conflits de la Ville de Vevey, le droit n'est pas une ressource – sauf à rappeler à la Municipalité son obligation de se conformer à la Loi sur le travail -, et l'on se trouve plutôt dans une logique de « négociation raisonnée » qui se fonde sur la satisfaction des intérêts des parties au conflit, plus ou moins exprimés ou conscients.

Se concentrer sur les intérêts des parties (besoins) plutôt que sur leurs positions (volonté déclarée) signifierait notamment de mettre en œuvre les critères suivants : mettre fin aux atteintes illicites (agressivité verbale par ex.), répondre aux intérêts « procéduraux » (besoin d'être écouté, traité avec considération, demande profonde comprise, excuse), ainsi qu'aux intérêts psychologiques et émotionnels (être respecté-e, voir son activité reconnue, ne pas perdre la face).

En outre, parmi les qualités attendues quant à la méthode de résolution du conflit à choisir, la diversité des valeurs et des caractères doit être prise en compte, tout comme le fait que la solution doive procurer un bénéfice mutuel et utiliser des critères objectifs.²⁰

La médiation, qui reste basée sur la seule décision entre les parties, ne peut être considérée comme opérante, sa forme présentant trop peu de qualité autoritaire. Elle a par ailleurs été tentée sans succès et n'aurait probablement que peu de crédibilité aux yeux des parties.

Les modalités d'accompagnement suggérées articulent ainsi la **fixation d'un cadre par le Canton, et la négociation accompagnée entre les acteurs.**

A l'instar du fonctionnement du Service de l'emploi dans l'application de la Loi sur le travail, la référence à la notion de « délai de mise en conformité » peut être utilisée.

Modalités concrètes

Les Municipaux sont invités préalablement par le DIS à **se prononcer formellement autour de « l'objectif de restauration d'un dialogue dans le respect des règles et des personnes »**. Les attentes et les modalités d'accompagnement fixées par le DIS dépendront ainsi du positionnement de la majorité des Municipaux.

- La Municipalité est responsable de la mise en œuvre de l'organisation attendue ; le contrôle est effectué par l'Etat.

Le tableau de synthèse ci-dessous propose des modalités pour chacune des situations.

TABLEAU 3 : MODALITÉS D'ACCOMPAGNEMENT DE LA MUNICIPALITÉ EN FONCTION DU POSITIONNEMENT DE SES MEMBRES

Volonté exprimée des Municipaux de (re)créer le dialogue	Non-volonté exprimée des Municipaux de (re)créer le dialogue
<p>La Municipalité instaure un travail accompagné et formalisé de son collège autour des thèmes centraux liés à son rôle de Municipal et d'employeur:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Collégialité, communication, modalités de prise de décision (préparation, discussion, décision), collaboration, délégation, contrôle, gestion des risques <p>Le travail de la Syndique et du Secrétaire municipal est soutenu avec un coaching ciblé sur l'organisation de l'ordre du jour des séances et de leur animation.</p>	<p>La présidence des séances et le rôle de Syndique sont distingués et les séances de la Municipalité sont présidées par une personne externe, choisie par le collège et/ou choisie par l'Etat et agréée par le collège :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La présidence est « technique » (et non politique), avec une expertise d'animation de groupe • L'accent est mis sur une organisation des séances qui favorise l'échange • Un dispositif de résolution immédiate des différends est mis en place, en lien avec l'application des Directives de la Municipalité
<p>Un bilan est effectué entre le collège et l'Etat (Préfet, SCL) à une fréquence trimestrielle, puis semestrielle.</p>	<p>Un bilan est effectué entre le collège et l'Etat (Préfet, SCL) à une fréquence mensuelle, puis trimestrielle jusqu'à stabilisation de la situation au niveau du collège.</p>
<p>En cas d'échec et en fonction de la nature de l'échec, la question de la procédure de mise sous régie (art. 150, al 1 et 2, art. 152 al 2) ou de révocation d'un-e ou plusieurs membres à la demande de la Municipalité (art. 139 b) se poserait.</p>	

²⁰ Gay J. (2007)

Quel que soit le scénario retenu, **l'accueil, le cas échéant, des Municipaux suspendus doit être organisé et formalisé** et ne devrait pas être laissé au hasard ou à leur bonne volonté.

- Une séance en présence du DIS et du Préfet, permettant de revenir sur le passé, de quittancer les acteurs sur leurs difficultés individuelles, puis d'organiser l'avenir en précisant les attentes en fonction du scénario retenu permet de poser un cadre, d'affirmer le positionnement et le rôle de l'Etat et de rassurer. Cette séance mériterait d'être préparée en amont avec un-e spécialiste du conflit.

Un retour du Municipal L. Girardin ne peut non plus être exclu. Il doit être également anticipé et, cas échéant, il est vraisemblable qu'il adienne avec un calendrier différent du possible retour des Municipaux M. Agnant et J. Christen. Dans la mesure où une partie de la cristallisation de la crise en conflit est imputable aux dossiers en lien avec L. Girardin, un soin identique devrait être apporté à sa reprise de fonction. En regard de la variété des scénarii possibles, selon le contexte de retour (collège actuel ou collège initial), il n'est pas pertinent d'envisager ici une proposition concrète d'accompagnement du retour de L. Girardin, hormis l'invitation précitée à **gérer proactivement ce retour par la Municipalité**.

4.3. Enseignements de la situation de Vevey

4.3.1. Expliciter et réviser la Loi sur les communes

Proposition 3 : Donner les moyens à l'Etat pour intervenir plus rapidement ou dans une perspective de prévention, en clarifiant les possibilités de la Loi sur les communes existante et/ou en la faisant évoluer

Motivations et modalités concrètes

A la lumière de l'expérience veveysanne, les modifications suivantes devraient être envisagées :

- L'article relatif à la collégialité (art. 65b) pourrait être étoffé avec une **définition éclairant les valeurs et les buts qui la sous-tendent** (qualité du débat et de la prise de décision, fonctionnement démocratique des institutions)
- **La notion de Municipalité et de Municipaux en tant qu'employeurs pourrait être traitée de manière explicite en regard de la particularité du double rôle d'élu et d'employeur** et des responsabilités distinctes qu'il confère. Cette clarification permettrait également de préciser le positionnement de cet-te « employeur-euse » et son rôle stratégique, par rapport à celui du / de la secrétaire municipal-e et des chef-fe-s de service.
- Les conditions de suspension et de révocation pourraient **prévoir des circonstances où l'Etat peut intervenir sans requête de la Municipalité ou du Conseil communal**.

De manière plus générale, la conception de **la surveillance de l'Etat devrait pouvoir être élargie ou enrichie dans son volet de prévention**, en particulier dans la perspective de favoriser, voire de garantir, de la part de l'exécutif des décisions de qualité, tout en assurant leur rôle d'employeurs à la tête d'administrations contemporaines :

- Une traduction de cette dimension du rôle devrait alors figurer dans la loi.

Enfin, les conditions de mise sous régie d'une Municipalité pourraient être explicitées, afin que l'option puisse être mise plus aisément en œuvre.

4.3.2. Développer des outils d'accompagnement dans une perspective de prévention

Proposition 4 : Thématiser la question de la prise de fonction des Municipaux et identifier, en collaboration avec les acteurs concernés, un ensemble de bonnes pratiques pour établir la législature, définir des bases communes et entretenir les conditions du dialogue.

Motivations

La gestion des communes a augmenté en complexité pour différents motifs que nous ne détaillerons pas ici. Ce constat est partagé, tant par les communes que par l'Etat. Si les administrations communales se sont professionnalisées – ou sont en cours de professionnalisation -, leurs exécutifs, qui occupent cette double fonction d'élus et d'employeurs évoquée plus haut, ne peuvent exercer leur fonction sans disposer d'un socle de compétences adéquat. Il ne s'agit pas d'empiéter sur l'autonomie communale, mais de **veiller à ce qu'elle puisse s'exercer en possession de moyens, propres à assurer la délivrance de prestations de qualité à la population.**

Le travail entre élus de tendances politiques différentes, avec des parcours et des valeurs divers, dont la variété va sans doute être croissante avec la mobilité des populations, comporte de ce fait des défis pour construire une ligne d'action partagée. **La collégialité**, si elle est nécessaire pour le bon fonctionnement démocratique des institutions et la garantie du bien commun, **ne se décrète pas. Elle s'incarne dans le dialogue, l'échange, la gestion des différends**, et elle se travaille pour être une notion vivante et réelle.

Modalités concrètes

- Tirer parti du temps existant jusqu'à la prochaine législature (2021) pour conduire une réflexion et produire des outils, avec les principaux acteurs concernés (Préfet²¹, communes, Secrétaires municipaux), autour des questions de la prise de fonction de la Municipalité, de la constitution d'un collège fonctionnel et de son rôle en tant qu'exécutif et employeur ;
- Mettre en place les partenariats utiles pour favoriser la diffusion et l'implémentation de ces outils, en amont des élections ;
- Accompagner l'implémentation du début de la législature d'un groupe de communes-pilote ;
- Animer avec celles-ci, en aval de l'entrée en fonction des Municipalités, un espace de réflexion et d'analyse des pratiques pour les élus, pluriannuel et en continu, qui leur permette de disposer d'idées, d'échange et d'information pour mettre en place et animer leurs collèges.

Proposition 5 : Examiner avec les partenaires concernés la manière d'apporter un soutien aux secrétaires municipaux et aux chef-fe-s de service en intégrant ou en développant la question des relations avec la Municipalité dans la formation

Sur la base de la situation de la Ville de Vevey, il serait utile de partager avec l'Association vaudoise des secrétaires municipaux (AVSM) les enseignements tirés et à tirer de la crise, et d'examiner de quelle manière et sur quels aspects principaux soutenir le rôle du / de la Secrétaire municipal-e, voire le faire évoluer. L'AVSM, par le biais de son président, a d'ores et déjà manifesté son souhait dans ce sens.

²¹ Le rôle du / de la Préfet-e pourrait par exemple être renforcé dans le cadre sa mission d'installation et d'assermentation des autorités communales que lui confère la Loi sur les communes et (CH V), au-delà des aspects formels de la prestation de serment, en amont ou en aval de l'entrée en fonction des Municipalités, et de manière individuelle ou au niveau du district. De même pour le / la Secrétaire municipal-e (art. 52 b al g).

Certaines questions, de portée générale, sont apparues dans le cadre de l'audit, comme par exemple celle du positionnement du / de la Secrétaire municipal-e par rapport aux chef-fe-s de service. Doit-il être une ressource pour la Municipalité et uniquement le « cordon » entre cette dernière et l'administration ? Si cette dernière a bien essentiellement un rôle stratégique dans l'exécution des décisions municipales, le ou la Secrétaire est-il ou est-elle à la direction des opérations et son directeur ou sa directrice ? Ou est-il une ressource particulière au service d'un collège de direction, dont les chef-fe-s de service ont chacune une responsabilité opérationnelle déléguée par un-e Municipal-E ? Y a-t-il aujourd'hui un modèle de gestion qui sous-tend la Loi sur les communes et les règlements communaux ? Y aurait-il un modèle de gestion de l'administration qui devrait prévaloir ?

Cette instance pourrait être également sollicitée sur la question du rôle d'employeur de la Municipalité et du Municipal et sa clarification dans la répartition des compétences entre ces derniers et le / la Secrétaire municipal-e.

L'évolution de la Loi sur les communes pourrait être l'une des conséquences de ces réflexions. De même, l'offre de formation devrait vraisemblablement mieux prendre ces aspects en compte et/ou accompagner d'éventuelles clarifications du rôle du / de la secrétaire municipal-e:

- Spécialisation de cadres, formation continue de branche (association professionnelle)
- Espace d'échange et d'analyse de la pratique

Proposition 6 : Faire connaître les acteurs et les outils existants en cas de difficultés dans les relations entre la Municipalité et ses cadres

De manière générale, le rôle du / de la Préfet-e pourrait être rappelé, clarifié et valorisé auprès des communes.

De même, pour la mission du Service de l'emploi à l'égard des communes. Une information spécifique à leur intention, tout comme une invitation à la clarifier sur son site permettraient de mieux recourir à ses prestations et de soutenir le rôle d'employeur de la Municipalité. Dans ce contexte, les outils du SECO (p.ex. Listes de contrôle «Protection contre les risques psychosociaux au travail» «Protection de l'intégrité au travail») et la manière de les utiliser doivent être promus.

4.4. Conclusion

Les propositions énoncées ci-dessus n'ont pas pour vocation de faire de l'Etat l'organe de gestion des communes. Leur autonomie est et reste une valeur cardinale. Il est cependant nécessaire, face à la complexification des tâches des communes, d'une part, et la relation fluctuante que la population entretient avec la politique, les autorités politiques et les tâches publiques d'autre part, de nourrir la réflexion sur la fonction de surveillance de l'Etat.

Surveiller serait ainsi compris comme « veiller sur », avec, dans cette fonction, une action portée à la fois sur les conditions-cadre d'un débat de qualité et un management dans une fonction (de Municipal) bien comprise.