



## COUR DES COMPTES

### Ville de Genève

### Rapport

concernant l'audit de légalité et de gestion  
relatif aux indemnités, primes et débours en ville de Genève

Genève, le 30 juin 2011

Rapport no 44



**La Cour des comptes est chargée du contrôle** indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

**La Cour des comptes vérifie** d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

**Sont soumis au contrôle** de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

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

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

**Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.**

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

**Contactez la Cour** par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

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

## **SYNTHESE**

La Cour des comptes s'est autosaisie d'un contrôle relatif à la légalité et la gestion des indemnités, primes et débours en ville de Genève.

En 2009, le montant versé à ces titres s'est élevé à 20.2 millions sur 399.2 millions de charges de personnel concernant 4'894 personnes (employés, temporaires, stagiaires et autres). Une prime exceptionnelle de 3.5 millions concernant 3'366 personnes est comprise dans ces montants.

Un travail considérable a été effectué par la Cour pour tenter de retrouver les sources qui sont à l'origine des 168 rubriques concernant les 9 primes, 113 indemnités et 46 débours divers existant en ville de Genève. Malgré ce travail, la réglementation concernant 37 rubriques et totalisant 1.5 million n'a pas pu être fournie à la Cour.

Le problème majeur de l'administration municipale tient à une absence de réglementation fiable et connue de tous, dès lors que les règlements internes, décisions du Conseil administratif et autres processus approuvés ne font pas l'objet d'un inventaire mis à la disposition des intéressés, ceci contrairement tant aux sollicitations des élus que des exigences du nouveau statut et de son règlement d'application.

Les conséquences de cette situation réglementaire floue sont une application non homogène et une utilisation inappropriée des règlements par plusieurs services entraînant des inégalités de traitement entre collaborateurs.

Suite à une longue liste de constats, la Cour a émis des recommandations visant à refondre le système des indemnités, primes et débours ceci dans un but de simplification du système de rémunération, un allègement du temps administratif dévolu à la gestion des indemnités et de restauration d'une égalité de traitement. Elle devra aboutir à la mise en place d'une réglementation et d'outils adaptés aux activités de la ville de Genève.

Consciente que cette refonte demandera du temps, la Cour a également proposé des recommandations pouvant être mises en place sans attendre comme la gestion numérique des dossiers, l'inclusion des avantages en nature dans le certificat de salaire et la suppression des forfaits d'heures supplémentaires, contraires au statut actuel.

Les autorités compétentes de la ville de Genève ont approuvé les 17 recommandations de la Cour des comptes et s'approprient à les mettre en application.

## **TABLE DES MATIERES**

|         |  |    |
|---------|--|----|
| 1.      | CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT .....               | 6  |
| 2.      | MODALITES ET DEROULEMENT .....                   | 7  |
| 3.      | CONTEXTE GENERAL.....                            | 10 |
| 3.1     | Bases légales.....                               | 10 |
| 3.2     | Acteurs dans les ressources humaines .....       | 11 |
| 3.3     | Outils informatiques .....                       | 13 |
| 3.3.1   | Actuellement utilisés .....                      | 13 |
| 3.3.1.1 | SAP RH .....                                     | 13 |
| 3.3.1.2 | Outils décentralisés .....                       | 13 |
| 3.3.2   | Envisagés dans un proche futur .....             | 14 |
| 3.3.2.1 | Portail RH .....                                 | 14 |
| 3.3.2.2 | Dossier du personnel .....                       | 15 |
| 3.4     | Indemnités, primes et débours.....               | 16 |
| 3.4.1   | Définitions .....                                | 16 |
| 3.4.2   | Chiffres clés .....                              | 18 |
| 4.      | ANALYSE.....                                     | 25 |
| 4.1     | Aspects généraux .....                           | 25 |
| 4.1.1   | Contexte.....                                    | 25 |
| 4.1.2   | Constats.....                                    | 26 |
| 4.1.3   | Risques découlant des constats.....              | 31 |
| 4.1.4   | Recommandations .....                            | 31 |
| 4.1.5   | <i>Observations de l'audité</i> .....            | 32 |
| 4.2     | Indemnités liées à des contraintes horaires..... | 33 |
| 4.2.1   | Contexte.....                                    | 33 |
| 4.2.2   | Constats.....                                    | 35 |
| 4.2.3   | Risques découlant des constats.....              | 36 |
| 4.2.4   | Recommandations.....                             | 37 |
| 4.2.5   | <i>Observations de l'audité</i> .....            | 37 |
| 4.3     | Indemnités liées aux conditions de travail ..... | 38 |
| 4.3.1   | Contexte.....                                    | 38 |
| 4.3.2   | Constats.....                                    | 39 |
| 4.3.3   | Risques découlant des constats.....              | 39 |
| 4.3.4   | Recommandations .....                            | 40 |
| 4.3.5   | <i>Observations de l'audité</i> .....            | 40 |
| 4.4     | Indemnités liées à la tâche.....                 | 41 |
| 4.4.1   | Contexte.....                                    | 41 |
| 4.4.2   | Constats.....                                    | 42 |
| 4.4.3   | Risques découlant des constats.....              | 43 |
| 4.4.4   | Recommandations .....                            | 43 |
| 4.4.5   | <i>Observations de l'audité</i> .....            | 43 |
| 4.5     | Autres indemnités .....                          | 44 |
| 4.5.1   | Contexte.....                                    | 44 |
| 4.5.2   | Constats.....                                    | 44 |
| 4.5.3   | Risques découlant des constats.....              | 45 |
| 4.5.4   | Recommandations .....                            | 45 |
| 4.5.5   | <i>Observations de l'audité</i> .....            | 45 |
| 4.6     | Primes .....                                     | 46 |
| 4.6.1   | Contexte.....                                    | 46 |
| 4.6.2   | Constats.....                                    | 46 |
| 4.6.3   | Risques découlant des constats.....              | 46 |
| 4.6.4   | Recommandations .....                            | 46 |
| 4.6.5   | <i>Observations de l'audité</i> .....            | 46 |



---

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 4.7   | Débours.....   | 47 |
| 4.7.1 | Contexte.....  | 47 |
| 4.7.2 | Constats.....  | 48 |
| 4.7.3 | Risques découlant des constats.....  | 48 |
| 4.7.4 | Recommandations.....   | 49 |
| 4.7.5 | <i>Observations de l'audité</i> .....  | 49 |
| 4.8   | Recommandations conclusives.....   | 50 |
| 4.8.1 | <i>Observations de l'audité</i> .....  | 55 |
| 5.    | TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....                                   | 57 |
| 6.    | RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES<br>THEMES..... | 61 |
| 7.    | DIVERS.....  | 62 |
| 7.1   | Glossaire des risques.....   | 62 |
| 7.2   | Remerciements.....   | 64 |

## 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans son examen continu des risques de l'administration publique, la Cour des comptes a relevé que le Conseil municipal de la Ville de Genève souhaite depuis une décennie la révision du système des indemnités. En 2004, une motion nommée « pour des salaires municipaux généralement indemnes, mais sans indemnités généralisées » a été déposée. Cette motion faisait état de la disparité des indemnités salariales du personnel municipal, de l'opacité des règles présidant à leur attribution et rappelait l'exigence faite au Conseil administratif de garantir l'égalité de traitement dans l'attribution d'indemnités.

Le 31 décembre 2010, un nouveau statut du personnel est entré en vigueur sans toutefois traiter des indemnités. En effet, les dispositions transitoires de ce dernier indiquent que « des négociations seront ouvertes avec les organisations représentatives du personnel dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent statut concernant la liste des fonctions pénibles et les différentes formes de compensations, notamment la cessation anticipée d'activité, et le règlement prévu à l'article 81. ». Cet article demande au Conseil administratif d'arrêter la liste des fonctions particulièrement pénibles ou dangereuses pour la santé et pour lesquelles des compensations sont prévues par règlement.

Dans ce contexte, la Cour a décidé de procéder à un audit de légalité et de gestion sur l'organisation et la gestion des indemnités, primes et débours à la Ville de Genève, afin de déterminer si les principes de **légalité et de l'emploi judicieux et économique des moyens** (art. 2 et 3 LGAF) sont appliqués.

Dès lors que l'article 174a al. 1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (article 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, de la régularité des comptes, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques, la Cour est compétente (article 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, la Cour a informé la Maire de la Ville de Genève par courrier du 5 novembre 2010 de sa décision de procéder à un audit relatif à la gestion et au traitement des indemnités, primes et débours versés au personnel de la Ville de Genève. Etant donné qu'il s'agit d'un audit transversal touchant tous les services, la Cour a demandé à la Maire d'informer tous les membres du Conseil administratif.

La Cour a exclu du champ du présent audit :

- la vérification de la réalité de l'activité ayant conduit au versement des indemnités compte tenu du caractère temporel de celle-ci
- Le bien-fondé des montants initiaux des indemnités, primes et débours
- l'analyse des logiciels utilisés en lien avec les processus relatifs aux indemnités, primes et débours

## 2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit entre le 8 novembre 2010 et le 2 mai 2011 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés au sein des services sélectionnés. La Cour a notamment rencontré à la direction des ressources humaines (DRH) :

- la directrice,
- l'analyste de fonction,
- le responsable du secteur santé et sécurité,
- la cheffe de section salaires,

et dans les différents départements, les correspondants RH et/ou les responsables de service.

Le présent audit doit être qualifié de transversal puisqu'il touche les six départements de la Ville de Genève qui comprennent le département des autorités. La Cour a sélectionné 19 services répartis dans ces entités jusqu'à obtenir un échantillon représentant 65% du total des indemnités, primes et débours versés sur l'exercice 2009 à du personnel employé au mois (exclu le personnel payé à l'heure). Les critères de sélection ont été les suivants :

- les services les plus consommateurs d'indemnités, primes et débours en francs
- les services où la moyenne des indemnités, primes et débours versés par ETP (Equivalent Temps Plein, soit un poste de travail pour un taux d'activité de 100%) étaient les plus importants.

Le tableau suivant présente les services retenus par la Cour avec les montants totaux d'indemnités, primes et débours, le nombre d'ETP et les montants moyens par ETP :

| Départements  | Services                                   | Total en F        | ETP          | Montants moyen par ETP |
|---|--|-------------------|--------------|------------------------|
| Département de l'environnement urbain et de la sécurité         | Sapeurs pompiers professionnels            | 2'111'079         | 152          | 13'889                 |
|   | Sapeurs sauveteurs                         | 241'233           | 21           | 11'487                 |
|   | Direction et secrétariat                   | 415'658           | 49           | 8'483                  |
|   | Sécurité et espaces publics                | 1'443'461         | 213          | 6'785                  |
|   | Unité nettoyage des voiries                | 2'558'423         | 198          | 12'921                 |
|   | Unité de collecte des déchets              | 893'215           | 107          | 8'348                  |
| Département de la cohésion sociale de la jeunesse et des sports | Service des sports - piscines              | 434'820           | 54           | 8'052                  |
|   | Service des sports - patinoires            | 139'799           | 16           | 8'737                  |
|   | Service des espaces verts                  | 794'890           | 203          | 3'914                  |
|   | Logistique et conciergerie - Ecoles        | 744'403           | 88           | 8'465                  |
|   | Direction de pompes funèbres et cimetières | 754'514           | 95           | 7'964                  |
| Département de la construction et de l'aménagement              | Assainissement des eaux                    | 149'882           | 17           | 8'975                  |
|   | Monuments et fontaines                     | 80'990            | 9            | 9'203                  |
| Département de la culture                                       | Grand-Théâtre de Genève                    | 1'091'616         | 125          | 8'748                  |
|   | Scènes culturelles                         | 455'542           | 43           | 10'529                 |
| Département des finances  | Comptabilité générale et budget            | 90'528            | 12           | 7'804                  |
|   | Caisse municipale                          | 13'724            | 1            | 13'724                 |
|   | Salles communales                          | 132'468           | 16           | 8'279                  |
| Autorités   | Conseil administratif                      | 66'500            | 5            | 13'300                 |
| <b>Total</b>  |  | <b>12'612'744</b> | <b>1'423</b> | <b>8'865</b>           |

Parmi les services sélectionnés, la Cour a procédé à des analyses approfondies sur 60 collaborateurs. Les collaborateurs sélectionnés sont ceux qui ont perçu le plus d'indemnités en francs et/ou en nombre.

Ensuite, la Cour a effectué des analyses transversales sous plusieurs angles, en se basant cette fois-ci sur les indemnités et primes et non plus sur les services ou personnes. Les analyses transversales ont été menées sous l'angle de l'égalité de traitement et du bien-fondé du versement de l'indemnité, prime ou débours sur les rubriques suivantes qui représentent près de 8 millions, soit 39.5% du total des indemnités, primes et débours versés en 2009 :

- Les primes et gratifications statutaires,
- Les indemnités de nuisances,
- Les débours de déplacement,
- Les débours de déplacement et représentation,
- L'indemnité de port de bottes,
- Les heures supplémentaires pour les cadres,

Deux autres analyses ont également été menées, concernant :

- Les frais de téléphone portables,
- L'indexation des indemnités.

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

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

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

### **1<sup>ère</sup> phase : Planification**

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

### **2<sup>ème</sup> phase : Préparation de l'audit**

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

### **3<sup>ème</sup> phase : Récolte d'informations**

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



#### **4<sup>ème</sup> phase : Vérification et analyse de l'information**

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

#### **5<sup>ème</sup> phase : Proposition de recommandations**

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

#### **6<sup>ème</sup> phase : Rédaction du rapport**

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

#### **7<sup>ème</sup> phase : Validation du rapport**

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

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

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 7.1](#).

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

### 3. CONTEXTE GENERAL

#### 3.1 Bases légales

En 2007, le Conseil administratif nouvellement en place, par la voix de la magistrate en charge du département des finances et du logement, a décidé de faire des ressources humaines une priorité politique eu égard aux faiblesses connues. En conséquence, le poste de directeur à la direction des ressources humaines (DRH) a été repourvu en mai 2008 et des ateliers de travail ont été constitués dans tous les secteurs qui la composent pour gérer les projets de réforme.

Ces nombreux projets visent à doter la Ville de Genève d'une nouvelle organisation, d'outils et de pratiques exemplaires et modernes de gestion des ressources humaines. L'équipe de direction a été renforcée, afin de développer, en collaboration avec les services, une organisation à la fois efficace et humaine, offrant des prestations de qualité.

C'est dans ce contexte que le nouveau statut du personnel a été adopté et est entré en vigueur le 31 décembre 2010. La refonte de l'ancien statut, dont la teneur datait pour l'essentiel de 1926, a été initiée en 1997 par le Conseil administratif. Les objectifs de la refonte sont multiples, mais visent principalement :

- La modernisation du statut concernant les droits du personnel et les méthodes de gestion,
- Une meilleure adaptation aux évolutions de la société,
- Le dynamisme des rapports de travail,
- La lisibilité du statut.

Selon une comparaison faite par la DRH entre l'ancien statut et le nouveau statut et son règlement d'application (Regap), les modifications suivantes sont relevées :

- Une réglementation unifiée, clarifiée et facilement accessible. Le nouveau statut régit l'ensemble du personnel de la Ville de Genève. Ainsi, les statuts spécifiques pour le personnel du SIS et du Grand Théâtre sont abandonnés. L'accessibilité de l'ensemble des normes régissant le personnel est garantie, car le Conseil administratif doit publier toutes les dispositions d'exécution qu'il adopte,
- Une clarification des compétences du Conseil administratif,
- Une description des rôles et responsabilités des différents acteurs dans la gestion des ressources humaines,
- Un renforcement du partenariat social. La liberté syndicale, les obligations d'information, de consultation et de négociation qui incombent au Conseil administratif y sont clairement indiquées.

Les dispositions transitoires (art 115 du nouveau statut) indiquent que « des négociations seront ouvertes avec les organisations représentatives du personnel dans un délai d'un an à compter de la date d'entrée en vigueur du présent statut concernant la liste des fonctions pénibles et les différentes formes de compensation, notamment la cessation anticipée d'activité, et le règlement prévu à l'article 81 ». L'article 81 prévoit la mise en place d'un règlement pour compenser les fonctions particulièrement pénibles ou dangereuses pour la santé.

En fonction des indemnités, primes et débours issus de l'échantillon des services sélectionnés, les principales bases réglementaires que la Cour a analysées et utilisées sont les suivantes :

- Le statut du personnel de l'administration municipale (valable jusqu'au 31 décembre 2010)
- Le statut du personnel de l'administration municipale (valable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2011)
- Le statut du personnel du service d'incendie et de secours (SIS)
- Le règlement concernant l'indemnisation des nuisances (LC-21 167),
- Règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la Division de la voirie (LC-21 168),
- Le règlement du personnel technique du Grand-Théâtre
- L'avant-projet de directive d'application du règlement sur l'aménagement du temps de travail pour le Grand-Théâtre
- Le règlement d'application pour le calcul des prestations complémentaires de fermeture des écoles,
- RH N°14 : Indemnités tarifs – du service des sports.
- Les décisions du Conseil administratif légitimant certaines indemnités et/ou prises de décision.

### **3.2 Acteurs dans les ressources humaines**

Le statut du personnel et son règlement d'application (Regap) définissent les tâches et les responsabilités qui concernent la gestion du personnel des entités ou des acteurs. Selon la DRH, ces tâches n'ont pas évolué entre l'ancien et le nouveau statut. Voici les principaux acteurs cités dans l'ordre des articles du Regap :

#### **Conseillers administratifs**

Chaque conseiller administratif veille à ce que la politique des ressources humaines soit mise en œuvre dans le département dont il ou elle a la charge (art. 3 Regap).

#### **Direction des ressources humaines (DRH)**

La DRH est un organe d'exécution, de coordination, d'étude, de conseil et de contrôle, rattachée au département des finances et du logement. Elle est chargée notamment de :

- l'application du statut du personnel,
- proposer au Conseil administratif toute mesure susceptible de contribuer à la réalisation des buts de la politique des ressources humaines,
- conseiller les directions des départements et les services sur tout objet en relation avec la gestion des ressources humaines,
- contrôler la mise en œuvre de la gestion des ressources humaines dans l'administration municipale et faire rapport au directeur général ou à la directrice générale de la Ville de Genève si elle constate des dysfonctionnements à cet égard,
- veiller à une application uniforme de la politique des ressources humaines,
- coordonner les différents services avec les responsables des ressources humaines, etc. (art. 5 Regap).



## **Directions des départements**

Elles constituent des organes de liaison, d'appui, d'information et de coordination en matière de gestion des ressources humaines. Elles veillent à la mise en œuvre de la politique des ressources humaines dans les services dont elles ont la charge (art. 6 Regap).

## **Chefs de service**

Ils constituent le premier échelon hiérarchique responsable de la gestion du personnel, et exercent à ce titre, en première ligne, les prérogatives et responsabilités attachées à cette fonction (art. 7 Regap).

## **Service ou département**

Le service ou le département rédige le cahier des charges (art. 30 Regap) de chaque employé.

## **Conseil administratif**

Il règle les conditions d'octroi et le montant des indemnités à verser aux membres du personnel pour des prestations particulières, notamment en cas de travail particulièrement pénible ou dangereux, ainsi que de travail de nuit, le samedi, le dimanche et les jours fériés. Il règle également les modalités de remboursement des frais encourus par les membres du personnel pour l'exécution de leurs tâches (art. 52 statut).

Il fixe dans un règlement distinct les principes applicables aux indemnités et remboursements de frais pour des prestations particulières. Il fixe notamment les montants et les compensations pour : les heures de travail pour travaux spéciaux particulièrement fatigants ou dangereux, les services de nuit, du samedi, du dimanche et des jours fériés accomplis dans le cadre de l'horaire du service, les services spéciaux et la compensation pour les fonctions pénibles. Il fixe également les modalités de remboursement des frais, notamment pour l'usage de moyens de transport de voyage de service ou d'entretien de vêtements, pour lesquels des compensations sont prévues par le règlement. Il arrête la liste des fonctions particulièrement pénibles ou dangereuses pour la santé et pour lesquelles des compensations sont prévues par le règlement (art. 76 Regap)

## **Directeur général de la Ville de Genève**

Il a l'autorité sur l'ensemble des membres du personnel de la Ville de Genève (art. 4 Regap).

Il préside la commission d'évaluation des fonctions (art. 19 Regap).

Il supervise les modalités de contrôle des heures supplémentaires des cadres supérieurs et intermédiaires (art. 105 statut).

## **Commissions**

- **Du personnel**

Elle a pour mission de défendre les intérêts des membres du personnel de la Ville de Genève (art. 20 statut)

- **D'évaluation des fonctions**

Elle se prononce sur l'analyse, l'évaluation et la classification des fonctions. Elle est chargée de donner à la direction des ressources humaines les orientations générales liées à l'application, l'interprétation et l'évolution de la méthode d'évaluation (art. 20 Regap).

- **Primaire**

Elle est chargée de procéder à l'examen de toutes les demandes d'évaluation, d'auditionner les titulaires ou les représentantes et représentants des fonctions analysées et leurs responsables, de formuler des propositions à l'attention de la commission d'évaluation (art. 21 Regap). Elle ne prend pas de décisions. Elle émet des propositions qui seront discutées en commission d'évaluation.

- **De formation continue**

Il s'agit d'un organe consultatif qui a pour mission d'examiner les projets et les dispositifs de formation, de réaliser les auditions nécessaires à la compréhension des projets, d'examiner les directives spécifiques à la formation continue, etc. (art. 36 Regap).

- **De protection de la santé et de la sécurité au travail**

Le nouveau statut prévoit que cette commission doit notamment mettre en place une politique active de reconversion et de réadaptation professionnelle (art. 47 Regap).

### **3.3 Outils informatiques**

#### **3.3.1 Actuellement utilisés**

##### **3.3.1.1 SAP RH**

Depuis 2004, la Ville de Genève utilise un progiciel de gestion intégré nommé SAP, qui permet de gérer l'ensemble des processus opérationnels d'une organisation, en intégrant l'ensemble des fonctions de cette dernière via des modules. La Ville de Genève a notamment fait l'acquisition du module concernant la gestion des ressources humaines (SAP RH) permettant de gérer administrativement l'ensemble des données relatives au personnel (taux d'activité, date d'entrée en fonction, etc.) et de générer les paies.

##### **3.3.1.2 Outils décentralisés**

Plusieurs outils sont utilisés dans les services pour gérer les indemnités. Les services rencontrés utilisent des formulaires de rapport individuel d'activité (RIA) pour décompter les indemnités variables de leurs collaborateurs. Il s'agit de formulaires soit papier, soit sous format Excel, sur lesquels les indemnités par collaborateur et par mois sont indiquées. Les formulaires RIA sont adaptés par les services pour répondre au mieux à leurs besoins.

Les services ont parfois développé des outils informatiques en interne pour faciliter la gestion des indemnités liées aux horaires de travail. Les services les mieux équipés disposent de timbreuses interfacées avec un logiciel de gestion des heures nommé « Time Tool ». Un autre service rencontré dispose d'une pointeuse, mais doit saisir l'ensemble des horaires effectués manuellement dans l'outil qu'il a développé pour que ce dernier calcule le droit aux indemnités.

Finalement, aucun de ces outils n'est interconnecté avec SAP RH demandant ainsi à chaque service de saisir l'ensemble des indemnités variables de ses collaborateurs dans SAP RH à des fins de paiement.

### **3.3.2 Envisagés dans un proche futur**

Les projets « Portail RH » et « Dossier du personnel » sont des projets en cours de réalisation auprès de la DRH. Ils sont transversaux à l'administration municipale et auront de ce fait des incidences sur l'ensemble des collaborateurs de la Ville de Genève.

#### **3.3.2.1 Portail RH**

Le portail RH sera une plateforme unique de gestion partagée des ressources humaines qui couvrira les besoins des gestionnaires RH.

Les principaux objectifs du Portail RH sont :

- Dématérialiser les processus RH,
- Uniformiser les outils de gestion RH,
- Assurer la transparence dans la gestion RH (par exemple, visualiser la progression du traitement, visualiser l'historique),
- Faciliter le travail des gestionnaires RH,
- Mettre en réseau les informations RH en un point d'accès unique,
- Optimiser et harmoniser les processus RH,
- Décentraliser et automatiser la gestion des RH.

La mise en place de ce portail va se faire en deux étapes :

- **L'étape 1** devrait permettre la mise en place des modules ou interfaces suivants :
  - **Information RH** : Ce module servira à la publication de différentes informations métier qui seront mises à jour périodiquement, on y trouvera des informations telles que des notes de service, des directives, et tout autre type d'information liée aux ressources humaines.
  - **Publication de rapports standards** : Des rapports en lien avec SAP pourront être établis, comme le suivi budgétaire des coûts de personnel par service.
  - **Gestion des temps de présence** : Ce module sera utilisé par approximativement 2'000 personnes (soit un peu plus de la moitié du personnel de la Ville) pour suivre leur temps de présence. L'outil devra pouvoir s'adapter aux contraintes des métiers, tout en proposant une uniformisation des règles de gestion. Dans le cadre de ce module, il est prévu d'équiper les services demandeurs de pointeuses (fixes, mobiles ou encore déclenchement de l'heure d'arrivée ou de départ à partir d'un téléphone fixe).
  - **Gestion des engagements** : Ce module permettra d'intégrer les différentes étapes de l'engagement d'un collaborateur (mise au concours, publication, nomination, etc.), au cours desquelles interviennent aussi bien les acteurs « fonction publique », que les acteurs « politique » (Conseiller administratif, directeur de départements, chef de service, DRH).

- **Interface des dossiers du personnel** : Le portail permettra aux ayants droit (collaborateurs, supérieurs hiérarchiques, gestionnaires RH) d'accéder de façon centralisée aux divers documents relatifs à leur vie professionnelle en tant que membres du personnel en activité et contenus dans « Dossier du personnel ».
- **L'étape 2** devrait permettre la mise en place des modules suivants :
  - **Génération des paiements complémentaires** : Ce module permettra de générer automatiquement le paiement des indemnités relatives aux contraintes horaires.
  - **Gestion des compétences** : Ce module intégrera la gestion des entretiens d'évaluation périodique, la mobilité professionnelle, les demandes de changement d'affectation, etc.

### **3.3.2.2 Dossier du personnel**

Le but du dossier du personnel est de donner un accès instantané à chaque collaborateur à son dossier personnel, comme le prévoit la loi sur la protection des données (LPD). L'accès sera étendu au responsable hiérarchique du collaborateur et à tous les autres ayants droit, avec des droits d'accès distincts. L'accès aux informations sera assuré par le portail RH.

La première étape du projet consiste à élaborer les outils nécessaires à la gestion des dossiers. Il est prévu de :

- définir la structure du dossier du personnel (nomenclature de classement), en identifiant quels éléments doivent y figurer,
- définir les documents à archiver ou jeter dès la fin de leur utilité administrative ou légale,
- réglementer la gestion des dossiers.

La deuxième étape consistera à :

- épurer les dossiers des documents inutiles (doubles, brouillons, etc.), service par service,
- les classer/conditionner,
- rapatrier à la DRH les pièces utiles,
- numériser les documents dans l'application.

### **3.4 Indemnités, primes et débours**

#### **3.4.1 Définitions**

D'après le statut du personnel en vigueur en 2009, les membres du personnel ont droit à un **traitement de base** versé en principe chaque mois avec la remise d'un décompte. Le droit au traitement prend naissance le jour de l'entrée en fonction et s'éteint le jour de la cessation des rapports de service. Le traitement annuel est fixé conformément à une échelle des traitements qui est adaptée chaque année à l'évolution de l'indice genevois des prix à la consommation arrêté au 31 décembre de l'année précédente. Il est versé proportionnellement au taux d'activité du collaborateur.

Le traitement initial est fixé par le Conseil administratif ou, le cas échéant, l'autorité d'engagement (un membre du CA) dans la limite de la classe de fonction correspondant au poste, en tenant compte notamment de l'âge de la personne, des années consacrées à l'éducation des enfants et des années accomplies dans la profession, de formations et autres types d'expériences professionnelles acquises et jugées utiles au poste.

La rémunération des membres du personnel comprend le traitement de base auquel s'ajoutent, le cas échéant, les suppléments, indemnités, primes et allocations. L'ancien statut, applicable en 2009, prévoyait notamment un 13<sup>ème</sup> salaire progressif, une gratification pour années de service, une gratification pour les 25<sup>ème</sup> et 35<sup>ème</sup> années de service, une indemnisation pour heures supplémentaires ou encore des indemnités pour des prestations particulières notamment en cas de travail pénible ou dangereux, de nuit, pendant le samedi, le dimanche et les jours fériés. Le remboursement de frais encourus par les membres du personnel pour l'exécution de leurs tâches est réglé par le Conseil administratif. Le nouveau statut a supprimé la gratification pour années de service et a ramené le nombre d'années de service pour la prime de fidélité à 20 et 30 ans. Les membres du personnel engagés avant 2011 conservent leurs droits acquis. Pour ces personnes, l'ancien et le nouveau statut s'appliqueront cumulativement suivant les cas jusqu'à ce que ce personnel quitte l'administration municipale. A ce titre, malgré la suppression de la prime d'ancienneté dans le nouveau statut, les employés engagés sous l'ancien en bénéficient.

**Dans le présent audit, la Cour** a recensé les 248 rubriques de paie composant l'ensemble des charges salariales et les a regroupées de la manière suivante :

- **Salaires** (41 rubriques) : comprennent les traitements de base (classe issue de l'évaluation de fonction), les rentes et le 13<sup>ème</sup> salaire progressif. Ces éléments sont récurrents dès la première année de service.
- **Charges sociales** (39 rubriques) : comprennent l'ensemble des charges sociales auxquelles la Ville de Genève doit faire face en tant qu'employeur comme les cotisations à la caisse de pension, à l'AVS, aux assurances accident et maladie, etc.
- **Primes** (9 rubriques) : comprennent les prestations allouées à l'ensemble des membres du personnel lorsqu'un événement se réalise comme la 25<sup>ème</sup> année de service ou la naissance d'un enfant.
- **Indemnités** (113 rubriques) : regroupent l'ensemble des paiements octroyés pour compenser une prestation particulière ou une nuisance. La Cour a regroupé les indemnités dans les sous-catégories suivantes en fonction de la finalité de la compensation et les a ainsi dénommées et classifiées.



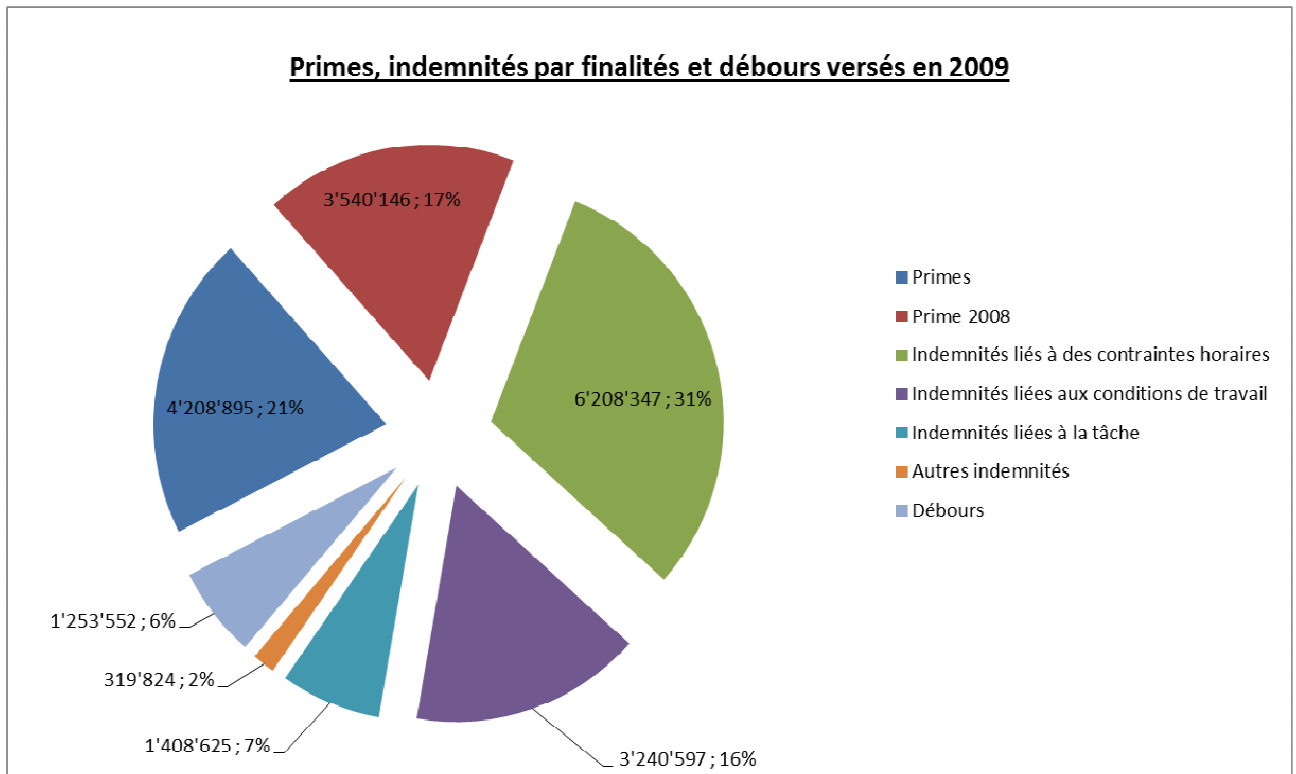
- **Indemnités liées à des contraintes horaires** (58 rubriques) : Elles compensent notamment le travail pendant les horaires de nuit, les samedis, dimanches et jours fériés ou encore les piquets ou les heures supplémentaires.
- **Indemnités liées à des tâches** (47 rubriques) : Elles compensent certaines tâches qui sont considérées comme pénibles ou dangereuses, comme les travaux de tronçonnage ou des tâches qui ne sont pas rémunérées dans le traitement de base, comme le remplacement de son supérieur.
- **Indemnités liées aux conditions de travail** (4 rubriques) : Elles compensent certaines fonctions dont les activités sont exercées dans des milieux entraînant des nuisances (bruit, odeurs, humidité, caractère inattractif), ou peuvent entraîner des risques de maladies professionnelles ou d'accidents.
- **Autres indemnités** (4 rubriques) : toutes indemnités ne correspondant pas à l'une ou l'autre des définitions ci-dessus, comme les indemnités très particulières qui sont liées à une personne ou les « indemnités pour perte d'indemnité ».
- **Débours** (46 rubriques) : Cette rubrique regroupe les frais encourus par les membres du personnel pour l'exécution de leurs tâches et que ces derniers doivent avancer avant de se faire rembourser. Les remboursements peuvent être faits soit sur la base de factures (frais effectifs), soit sur la base d'une estimation des frais récurrents (frais forfaitaires).

### 3.4.2 Chiffres clés

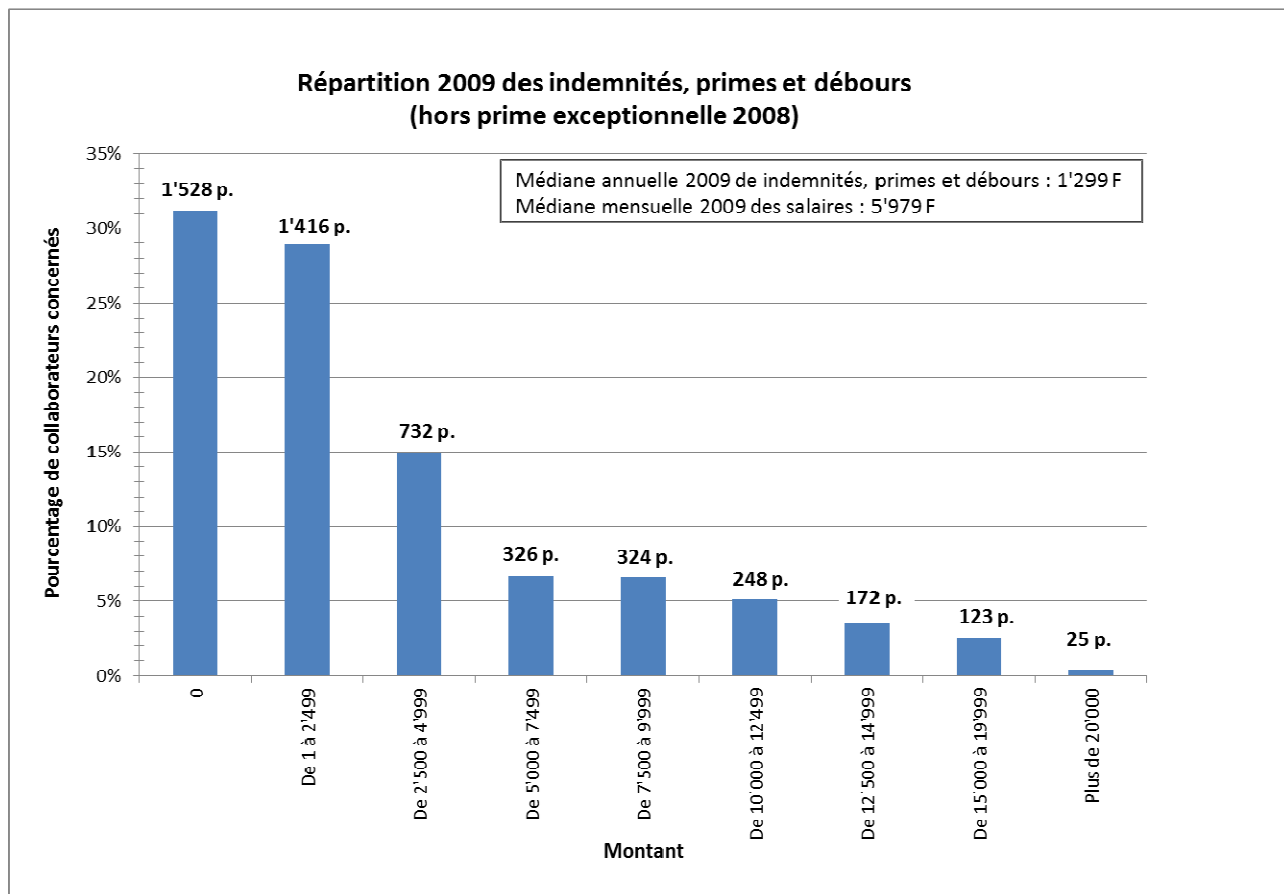
Afin d'avoir une année complète et ayant commencé l'audit avant la fin de l'année 2010, les données chiffrées dans ce rapport se basent sur les traitements de 2009. Pour cette année, les charges de personnel ont concerné 4'894 personnes et ont totalisé 399.2 millions.

Sur ces 399.2 millions, les indemnités, primes et débours totalisent 20.2 millions sur 168 rubriques. L'année 2009 est particulière, car une prime exceptionnelle nommée « prime 2008 » de 3.5 millions a été octroyée à l'ensemble du personnel de la Ville de Genève ayant travaillé en 2008. Sans considérer la « prime 2008 », les indemnités, primes et débours ont totalisé 16.7 millions en 2009 et ont concerné 3'366 personnes soit 69% du personnel.

Le tableau suivant présente les 168 rubriques regroupées selon les définitions précitées :



Sur la base des informations issues de SAP RH, le graphique suivant présente la distribution par montant des indemnités, primes et débours relative aux 4'894 employés ayant travaillé en 2009. Cette année, 20% du personnel de la Ville de Genève n'a pas perçu d'indemnités, primes ou débours. Si l'on ne considère pas la prime 2008 ce taux passe à 31%.



**Illustrations chiffrées : indemnités dépassant 20'000 F par an**

Les 25 collaborateurs qui ont perçu plus de 20'000 F (hors prime 2008) sont principalement des employés du service de la voirie, du service de logistique et conciergerie des écoles et du personnel du SIS. Les autres collaborateurs sont répartis dans d'autres services. Voici le détail de ces trois services :

Voirie (7 cas) :

Les indemnités versées aux collaborateurs de ce service concernent majoritairement des indemnités pour heures supplémentaires, piquets et autres horaires comme les horaires décalés, le travail du week-end et jours fériés. Le collaborateur ayant touché le plus d'indemnités, primes et débours dans ce service est un chef de groupe et a perçu la somme de 27'816 F soit 27% de son salaire.

### Service de logistique et conciergerie des écoles (5 cas) :

Les responsables de bâtiments scolaires (RBS) perçoivent des indemnités pour services supplémentaires divers. En effet, ils sont amenés à fermer les portes des différentes salles et celles du bâtiment en dehors de leurs horaires de travail et touchent un montant par porte fermée. En moyenne un RBS touche 9'065 F par année pour ce service, mais ce montant est très variable en fonction de la taille du bâtiment. Le RBS qui a touché le plus d'indemnités pour fermeture de portes a perçu 20'384 F à ce titre. En parallèle deux RBS ont été au bénéfice chacun d'une indemnité ad personam, qui représente 16'661 F, respectivement 14'885 F par an. Ainsi, le RBS qui a touché le plus d'indemnités, primes et débours en 2009 a perçu 30'982 F soit 29.7% de son salaire (hors avantages en nature – voir chapitre 4.1).

### Service d'intervention et de secours (SIS) (7 cas) :

Tout le personnel en uniforme au SIS touche une prime professionnelle annuelle de 10'690 F qui couvre certains désagréments liés à la fonction tels que les horaires irréguliers. Les autres indemnités versées à ce service concernent majoritairement des heures supplémentaires. Le collaborateur du SIS ayant touché le plus d'indemnités, primes et débours a perçu la somme de 22'671 F soit 24% de son salaire, qui comprend également une prime de départ à la retraite de 10'523 F.

Les 6 cas suivants concernent des personnes réparties entre différents autres services. Les indemnités concernent principalement des indemnités de licenciement, de départ à la retraite, de jours de vacances payés et d'heures supplémentaires. Voici le détail de ces postes :

- Le collaborateur ayant touché le plus d'indemnités, primes et débours en 2009, a perçu la somme de 46'417 F hors prime 2008. Ce collaborateur a touché une prime de départ à la retraite et s'est également fait payer des jours de vacances non pris.
- Le deuxième collaborateur ayant touché le plus d'indemnités, primes et débours en 2009, a perçu la somme de 35'282 F. Ce dernier a touché une indemnité de licenciement de 25'453 F et s'est également fait payer des jours de vacances non pris.
- Un collaborateur chargé de mission à la direction sociale a touché au total 31'965 F d'indemnités, primes et débours en 2009, composé principalement d'heures supplémentaires pour 21'726 F et d'une prime de départ à la retraite pour 10'239 F.
- Un collaborateur a touché 29'076 F d'indemnité de licenciement.
- 2 autres collaborateurs ont perçu des primes de départ à la retraite de 14'697 F et 15'922 F ainsi qu'une prime d'ancienneté de 4'762 F et 5'159 F.

A noter que la prime de départ à la retraite est une allocation versée à tous les employés avec le dernier traitement mensuel conformément à l'article 66 de l'ancien statut du personnel (repris à l'article 63 du nouveau statut du personnel).

Finalement, la Cour présente aux quatre pages suivantes la liste des indemnités, primes et débours par catégorie selon les libellés des 168 rubriques tels qu'ils apparaissent dans SAP RH avec le montant total versé, le nombre de bénéficiaires et le montant moyen perçu par bénéficiaire.

| Indemnités liées à des contraintes horaires |                  |                 |                                |
|---|------------------|-----------------|--------------------------------|
| Lib. rubrique                               | Total en F       | Nb de personnes | Montant moyen par bénéficiaire |
| Act. DI durée <5h ou >8h                    | 277'349          | 446             | 622                            |
| Act. DI durée 5h-8h.                        | 345'740          | 410             | 843                            |
| Act. durant heures repas                    | 87'383           | 198             | 441                            |
| Act. SA durée <5h ou >8h                    | 305'394          | 650             | 470                            |
| Act. SA durée 5h à 8 h.                     | 269'200          | 484             | 556                            |
| DI horaire normal                           | 270'399          | 278             | 973                            |
| HC  | 114'989          | 44              | 2'613                          |
| HC 110,64%                                  | 37'463           | 10              | 3'746                          |
| HC 113,04%                                  | 31'595           | 7               | 4'514                          |
| Hor. irr. accueil public                    | 6'865            | 1               | 6'865                          |
| Hor. irr. activité nuit                     | 628'313          | 548             | 1'147                          |
| Hor. irr. Marchés CAP                       | 96'131           | 59              | 1'629                          |
| Hor. irr. plateau 40%                       | 3'278            | 1               | 3'278                          |
| Hor. irr. plateau 60%                       | 9'833            | 2               | 4'916                          |
| Hor. irr. plateau 70%                       | 12'907           | 3               | 4'302                          |
| Hor. irr. plateau 80%                       | 8'740            | 3               | 2'913                          |
| Hor. irr. plateau 90%                       | 5'531            | 1               | 5'531                          |
| Hor. irr. pompes funèbres                   | 38'664           | 6               | 6'444                          |
| Hor. irr. SPM Cap                           | 585'666          | 100             | 5'857                          |
| Hor. irr. SPM Cap 250.65                    | 12'538           | 4               | 3'134                          |
| Hor. irr. tech. plateau                     | 522'958          | 69              | 7'579                          |
| Hor. irr. garde Halle Rive                  | 2'000            | 1               | 2'000                          |
| Horaire décalé                              | 97'317           | 237             | 411                            |
| HS 100%                                     | 173'106          | 66              | 2'623                          |
| HS 150%                                     | 480'397          | 440             | 1'092                          |
| HS 200%                                     | 463'628          | 369             | 1'256                          |
| HS 25%                                      | 1'896            | 58              | 33                             |
| HS 50%                                      | 7'526            | 93              | 81                             |
| HS compensées 100%                          | 40'577           | 133             | 305                            |
| HS compensées 50%                           | 27'592           | 175             | 158                            |
| HS forfaitaires                             | 25'000           | 10              | 2'500                          |
| HS neige 100%                               | 6'142            | 31              | 198                            |
| HS neige 150%                               | 15'889           | 44              | 361                            |
| HS neige 200%                               | 45'369           | 71              | 639                            |
| HS neige 50%                                | 466              | 18              | 26                             |
| Ind. forf. huissier GTG                     | 20'252           | 3               | 6'751                          |
| Indem. gd manif. Nuit ASM                   | 12'497           | 65              | 192                            |
| Indemnité chef GT                           | 25'177           | 4               | 6'294                          |
| Indemnité contremaître                      | 18'343           | 5               | 3'669                          |
| Indemnité de plateau                        | 6'417            | 13              | 494                            |
| Indemnité ouvrier GT                        | 116'112          | 26              | 4'466                          |
| Indemnité ouvrier GT 80%                    | 3'779            | 1               | 3'779                          |
| Jours de vacances payées                    | 63'478           | 9               | 7'053                          |
| Nuisance hor. irrégulier                    | 39'550           | 12              | 3'296                          |
| Piquet été - Energie                        | 7'805            | 9               | 867                            |
| Piquet heure d'intervent.                   | 15'636           | 4               | 3'909                          |
| Piquet hiver - Energie                      | 24'536           | 8               | 3'067                          |
| Piquet LU au VE                             | 133'496          | 319             | 418                            |
| Piquet nuit + week-end                      | 15'397           | 4               | 3'849                          |
| Piquet PF - semaine                         | 14'609           | 19              | 769                            |
| Piquet SA-DI-jours fériés                   | 183'600          | 321             | 572                            |
| Piquet sem. garde hiver                     | 3'757            | 3               | 1'252                          |
| Piquet sports - 1 jour                      | 79               | 1               | 79                             |
| Piquet sports - semaine                     | 38'678           | 13              | 2'975                          |
| Semaine piquet                              | 9'243            | 5               | 1'849                          |
| Semaine piquet DSI                          | 38'843           | 18              | 2'158                          |
| Trav. nuit de 19h à 6h                      | 260'380          | 262             | 994                            |
| Trav. SA après-midi                         | 98'845           | 175             | 565                            |
| <b>Total</b>                                | <b>6'208'347</b> | <b>1'959</b>    | <b>3'169</b>                   |

| Indemnités liées aux conditions de travail |                  |                 |                                |
|--|------------------|-----------------|--------------------------------|
| Lib. rubrique                              | Total en F       | Nb de personnes | Montant moyen par bénéficiaire |
| Nuisances spécifiques                      | 1'114'190        | 437             | 2'550                          |
| Prime prof.sapeur-pompier                  | 1'998'536        | 193             | 10'355                         |
| Spécifique SAT                             | 7'327            | 8               | 916                            |
| Valeur point nuisance                      | 120'542          | 164             | 735                            |
| <b>Total</b>                               | <b>3'240'597</b> | <b>802</b>      | <b>4'041</b>                   |

| Indemnités liées à la tâche |                  |                 |                                |
|-----------------------------|------------------|-----------------|--------------------------------|
| Lib. rubrique               | Total en F       | Nb de personnes | Montant moyen par bénéficiaire |
| Balayer effectuant levée    | 61'165           | 131             | 467                            |
| Creusage manuel de fosses   | 7'276            | 21              | 346                            |
| Curage chem. +5 m           | 45               | 1               | 45                             |
| Curage chem. angl. 3-5 m    | 11               | 1               | 11                             |
| Div. Prestat. P. funèbres   | 5'339            | 18              | 297                            |
| Elagage                     | 10'425           | 16              | 652                            |
| Exhumation I                | 6'338            | 20              | 317                            |
| Exhumation II               | 30'571           | 22              | 1'390                          |
| Exhumation III              | 4'611            | 8               | 576                            |
| Fonction chauff pt engins   | 125'918          | 59              | 2'134                          |
| Fonction suppl. caissier    | 2'310            | 1               | 2'310                          |
| Indemnité de figuration     | 4'910            | 7               | 701                            |
| Indemnité de fonction       | 39'529           | 21              | 1'882                          |
| Indemnité de remplacement   | 41'869           | 23              | 1'820                          |
| Indemnité remplac. chef     | 7'542            | 14              | 539                            |
| Inspect coll +2m diam       | 156              | 4               | 39                             |
| Inspect coll 1-2m diam      | 10               | 1               | 10                             |
| Liaison informatique CM     | 19'159           | 34              | 564                            |
| Manut. fondants chimiques   | 1'398            | 48              | 29                             |
| Nett.coll.+2m f/débit       | 75               | 3               | 25                             |
| Nett.coll.de 1-2m s/dépôt   | 5                | 1               | 5                              |
| Nettoiem. rue lance         | 67               | 1               | 67                             |
| Nettoyage carpepe           | 1'240            | 12              | 103                            |
| Nuisance nettoyage WC       | 6'924            | 13              | 533                            |
| Ouvrier n/ qual. engins     | 79'520           | 79              | 1'007                          |
| Ouvrier n/qu. machinist.1   | 528              | 2               | 264                            |
| Port de bottes              | 93'956           | 134             | 701                            |
| Port habits de plonge       | 6'482            | 17              | 381                            |
| Port masque respiratoire    | 30'551           | 35              | 873                            |
| Réparation chem. +5 m       | 206              | 3               | 69                             |
| Réparation chem. 3-5 m      | 902              | 4               | 226                            |
| Réparation chem. jusqu 3m   | 1'636            | 6               | 273                            |
| Serv. suppl. forfaitaire    | 23'400           | 8               | 2'925                          |
| Service de manifestation    | 27'674           | 50              | 553                            |
| Service funèbre             | 240              | 2               | 120                            |
| Service suppl. divers       | 498'998          | 78              | 6'397                          |
| Taille-brûlage branches     | 74'075           | 91              | 814                            |
| Toil. mortuaire hors hor    | 16'291           | 20              | 815                            |
| Toil. mortuaire pdt hor.    | 18'246           | 20              | 912                            |
| Transf. corps hors hor.     | 75'828           | 19              | 3'991                          |
| Transf. corps jours férié   | 61'771           | 19              | 3'251                          |
| Trav. tronçonneuse          | 16               | 1               | 16                             |
| Travaux marteau pneumat.    | 4'431            | 14              | 316                            |
| Travaux nacelle suspendue   | 6'221            | 17              | 366                            |
| Travaux spécif. divers      | 8'189            | 28              | 292                            |
| Vidange à la suceuse        | 2'522            | 12              | 210                            |
| Visite Grand Théâtre        | 50               | 2               | 25                             |
| <b>Total</b>                | <b>1'408'625</b> | <b>708</b>      | <b>1'990</b>                   |

| Autres indemnités        |                |                 |                                |
|--------------------------|----------------|-----------------|--------------------------------|
| Lib. rubrique            | Total en F     | Nb de personnes | Montant moyen par bénéficiaire |
| Indemnité                | 54'529         | 3               | 18'176                         |
| Indemnité ad personam    | 33'947         | 3               | 11'316                         |
| Indemnité spéc. absences | 13'425         | 48              | 280                            |
| Indemnité spéc. vacances | 217'923        | 818             | 266                            |
| <b>Total</b>             | <b>319'824</b> | <b>826</b>      | <b>387</b>                     |

| Primes                                |                  |                 |                                |
|---------------------------------------|------------------|-----------------|--------------------------------|
| Lib. rubrique                         | Total en F       | Nb de personnes | Montant moyen par bénéficiaire |
| Gratif. années service                | 141'000          | 47              | 3'000                          |
| Gratification apprentis               | 20'600           | 61              | 338                            |
| Prime à la naissance                  | 44'500           | 86              | 517                            |
| Prime à la retraite                   | 641'463          | 82              | 7'823                          |
| Prime ancienneté                      | 3'318'727        | 1'563           | 2'123                          |
| Prime de fidélité 35 ans              | 30'000           | 10              | 3'000                          |
| Prime fin études                      | 11'000           | 22              | 500                            |
| Rétroactif ancienneté                 | 1'604            | 1               | 1'604                          |
| <b>Total hors prime 2008</b>          | <b>4'208'895</b> | <b>1'740</b>    | <b>2'419</b>                   |
| Prime 2008                            | 3'540'146        | 3'322           | 1'066                          |
| <b>Total des primes yc prime 2008</b> | <b>7'749'040</b> | <b>3'389</b>    | <b>2'287</b>                   |

| <b>Débours</b>            |                   |                        |                                       |
|---------------------------|-------------------|------------------------|---------------------------------------|
| <b>Lib. rubrique</b>      | <b>Total en F</b> | <b>Nb de personnes</b> | <b>Montant moyen par bénéficiaire</b> |
| Défraiements divers       | 60'000            | 5                      | 12'000                                |
| Dépl. vélomoteur-moto     | 1'228             | 11                     | 112                                   |
| Déplacem.-Représentat - 9 | 18'270            | 8                      | 2'284                                 |
| Déplacem.-Représentat -10 | 29'415            | 16                     | 1'838                                 |
| Déplacem.-Représentat -12 | 800               | 2                      | 400                                   |
| Déplacem.-Représentat -13 | 3'300             | 3                      | 1'100                                 |
| Déplacem.-Représentat -15 | 1'200             | 1                      | 1'200                                 |
| Déplacem.-Représentat -16 | 6'000             | 9                      | 667                                   |
| Déplacem.-Représentat -2  | 24'120            | 7                      | 3'446                                 |
| Déplacem.-Représentat -20 | 1'300             | 3                      | 433                                   |
| Déplacem.-Représentat -4  | 9'150             | 3                      | 3'050                                 |
| Déplacem.-Représentat -5  | 3'360             | 1                      | 3'360                                 |
| Déplacem.-Représentat -7  | 2'640             | 1                      | 2'640                                 |
| Déplacement -11           | 6'765             | 5                      | 1'353                                 |
| Déplacement -14           | 52'250            | 44                     | 1'188                                 |
| Déplacement -19           | 12'650            | 21                     | 602                                   |
| Déplacement -21           | 1'200             | 2                      | 600                                   |
| Déplacement -22           | 2'100             | 3                      | 700                                   |
| Déplacement -25           | 35                | 1                      | 35                                    |
| Déplacement -26           | 300               | 1                      | 300                                   |
| Déplacement -28           | 360               | 2                      | 180                                   |
| Déplacement -3            | 73'990            | 23                     | 3'217                                 |
| Déplacement -6            | 54'175            | 18                     | 3'010                                 |
| Déplacement -8            | 55'220            | 24                     | 2'301                                 |
| Déplacement à moto        | 20                | 1                      | 20                                    |
| Déplacement ENE 1         | 40'800            | 9                      | 4'533                                 |
| Déplacement ENE 2         | 2'400             | 1                      | 2'400                                 |
| Déplacement km p/auto     | 33'145            | 104                    | 319                                   |
| Déplacement sinistre SIS  | 1'536             | 102                    | 15                                    |
| Frais de déplacement      | 24'650            | 35                     | 704                                   |
| Frais de représentation   | 2'400             | 1                      | 2'400                                 |
| Frais déplac. effectifs   | 679               | 4                      | 170                                   |
| Frais déplac. représent.  | 2'220             | 1                      | 2'220                                 |
| Ind. vêtement / blouse    | 26'615            | 227                    | 117                                   |
| Ind. vêtement / salopette | 124'841           | 435                    | 287                                   |
| Ind. vêtement / social    | 458               | 4                      | 115                                   |
| Ind. vêtement / spectacle | 9'210             | 48                     | 192                                   |
| Ind. vêtement uniforme/1  | 78'089            | 148                    | 528                                   |
| Ind. vêtement uniforme/2  | 141'051           | 165                    | 855                                   |
| Indemnité de collation    | 213'121           | 574                    | 371                                   |
| Indemnité de repas        | 110'960           | 375                    | 296                                   |
| Indemnité de repas - 2    | 8'640             | 11                     | 785                                   |
| Indemnité de téléphone    | 1'348             | 54                     | 25                                    |
| Indemnité de vêtements    | 4'142             | 75                     | 55                                    |
| Indemnité fixe Mairie     | 6'500             | 2                      | 3'250                                 |
| Indemnité repas - 3       | 900               | 1                      | 900                                   |
| <b>Total</b>              | <b>1'253'552</b>  | <b>1'954</b>           | <b>642</b>                            |



## 4. ANALYSE

L'analyse de la Cour a porté principalement sur les faiblesses du système actuel, afin que lors de la refonte des indemnités, primes et débours, ses constats puissent être pris en compte pour éviter de reproduire des situations similaires. Il s'agira dans un premier temps de relever les aspects généraux puis de passer en revue les différents constats par catégories d'indemnités, primes et débours identifiés, sous l'angle de la légalité et de la gestion.

Les recommandations pouvant être mises en place immédiatement sont formulées dans les chapitres 4.1 à 4.7, alors que celles qui doivent être intégrées dans la refonte globale sont traitées au chapitre 4.8. La Cour n'a pas jugé utile de formuler des recommandations pour chaque anomalie rencontrée étant donné que le volet des indemnités doit être repensé dans son intégralité et ne peut pas se satisfaire d'ajustements individuels.

Dès lors que le nouveau statut charge la DRH de proposer au Conseil administratif toutes mesures susceptibles de contribuer à la réalisation des buts de la politique des ressources humaines et au développement de cette politique dans l'administration municipale, ce rapport s'adresse en priorité à la DRH.

### 4.1 Aspects généraux

#### 4.1.1 Contexte

La gestion de la rémunération complémentaire au traitement de base implique des intervenants différents en fonction de la nature, du caractère récurrent ou occasionnel de l'activité ou de la nuisance. Ainsi :

- les primes sont occasionnelles et sont gérées intégralement par la DRH du calcul jusqu'au versement.
- les indemnités de nuisances fixes et les débours forfaitaires tous deux liés à une fonction, sont définis dans la proposition de salaire lors de l'engagement du collaborateur. Pour ces derniers, les chefs de service remplissent la proposition de salaire en s'assurant du bien-fondé. Toutefois, ces indemnités et débours forfaitaires peuvent être également alloués après l'engagement du collaborateur sur demande du chef de service. La DRH quant à elle, saisit le droit à l'indemnité dans le système SAP. Le paiement y relatif est effectué automatiquement tous les mois avec la paie.
- Les indemnités qui sont liées soit aux contraintes horaires soit à la tâche sont par définition non récurrentes et sont généralement reportées par le collaborateur ou le chef de service dans un rapport individuel d'activité (RIA). Les RIA sont mensuels et informent sur les activités donnant droit à une indemnité et sur les absences (vacances, maladies, accident, etc.). Une fois par mois, les chefs de service introduisent manuellement l'ensemble des indemnités variables dans SAP et la DRH les libère pour paiement. Ces indemnités sont versées avec un mois de décalage (ex. les indemnités d'avril sont versées en mai). La gestion administrative de ces indemnités est principalement de la responsabilité des services. La gestion des indemnités liées aux contraintes horaires et à la tâche nécessite des ressources humaines importantes. En effet, les tâches de contrôle, de saisie et de validation de la saisie interviennent à différents niveaux hiérarchiques au sein des services.

Dans la gestion des primes, indemnités et débours, l'ensemble des acteurs décrits ci-dessus se réfère au statut, ainsi qu'aux différentes bases réglementaires à leur disposition. Les principaux règlements régissant les indemnités sont :

- le « règlement concernant l'indemnisation des nuisances » du 1<sup>er</sup> janvier 1976
- le « règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie » du 1<sup>er</sup> juillet 1977.

Une motion datant de 2008 considérait notamment qu'en l'absence d'un recueil systématique de ces règlements, leur accessibilité par le public était très difficile et que le personnel de l'administration municipale avait lui-même des difficultés pour s'y retrouver. Ainsi, le Conseil municipal invitait le Conseil administratif à répertorier l'ensemble des règlements et arrêtés municipaux de portée générale, de les classer dans un recueil systématique accessible sur le site Internet de la Ville. Le service juridique a été mis à contribution pour mener à bien cette mission. Au moment de l'audit, ce travail n'a pas été finalisé et de ce fait la Cour n'a pas pu l'utiliser.

Le principal outil informatique dans la gestion des ressources humaines est SAP RH. Il est disponible dans les différents services ainsi qu'à la DRH. Un champ analytique nommé « rubriques » permet de différencier les 168 différentes primes, indemnités et débours versés en 2009. Dans la plupart des cas, les services ne saisissent pas le montant à payer, mais indiquent le nombre de fois auxquelles le collaborateur a droit à l'indemnité durant le mois. Une fois par année, la DRH calcule l'indexation de certaines des indemnités, primes et débours et communique les nouveaux montants au service informatique de la Ville de Genève. Ce dernier adapte les tarifs des différentes rubriques dans SAP RH.

Les certificats de salaires indiquant les éléments de la rémunération sont établis par la DRH.

### 4.1.2 Constats

- 1) Il n'existe pas de recueil systématique des règlements. Les documents produits en référence aux indemnités peuvent être de nature différente. La Cour a notamment reçu des règlements de portée générale, des directives générales d'application (DGA) ou encore des règlements internes établis par les services, sans que la DRH ne puisse attester de leur validité ou les hiérarchiser. Ce manque de référencement génère une confusion quant à la validité des règlements et à leur application imposant à chaque service de déterminer lui-même quelle base il veut appliquer.
- 2) La Cour a fourni à la DRH la liste des 168 rubriques concernées par des primes, indemnités et débours utilisés en 2009 en lui demandant d'indiquer pour chaque rubrique la **base réglementaire** y relative. Malgré les recherches effectuées, la DRH ne dispose pas, dans la mesure où elle existe, de la base réglementaire pour 37 rubriques d'indemnités, primes et débours, totalisant plus de 1.5 million et représentant 7.7% du total des indemnités, primes et débours.

L'ensemble de ces informations n'est pas centralisé. La DRH ainsi que les services sont parfois démunis, car ils ne savent pas toujours quelle est la base applicable et si cette dernière est toujours en vigueur. Ainsi, 11 services sur les 19 sélectionnés valident des indemnités sans en connaître les bases réglementaires ad hoc en appliquant un règlement ou une directive qui ne leur est pas destiné, ou perpétuant les pratiques qu'appliquaient leurs prédécesseurs. Certains services ont formalisé leurs pratiques par des règlements internes sans valeur, car seul le Conseil administratif peut déterminer par des règlements les conditions dans lesquelles est versée une indemnité et en fixer le montant.

Les pratiques ont été modifiées au fil du temps sans qu'aucun organe n'intervienne pour interdire ces pratiques ou pour formaliser les changements par une adaptation de la base réglementaire. Il convient de relever que les deux principaux règlements régissant les indemnités sont entrés en vigueur à la fin des années 70 et n'ont pas été mis à jour depuis.

- 3) La Cour a constaté que lorsque les règlements sont identifiés, ils peuvent être appliqués de manière erronée depuis plusieurs années sans qu'aucun acteur n'identifie la non-conformité. A titre d'exemple :
- Le statut du personnel de l'administration municipale applicable en 2009 indique que les heures supplémentaires doivent être compensées par des congés d'une durée équivalente et donnent droit à une indemnité supplémentaire égale au 50% du prix de l'heure et au 100% pour les heures effectuées de 22h00 à 06h00 ainsi que les dimanches et les jours fériés. Selon les services de la voirie, les heures supplémentaires faites entre 19h00 et 22h00 sont indemnisées à 100% et non à 50%. Les RIA ne mentionnant pas les horaires de présence, la Cour n'a pu chiffrer l'impact financier de cette application non conforme du règlement.
  - L'article 2 al.1 du règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie précise que « le personnel a droit à une indemnité de repas de 20 F lorsque, pour des raisons de service imprévisibles et urgentes, il ne peut disposer, aux heures usuelles des repas, d'une pause suffisante pour se rendre à son domicile et doit, de ce fait, prendre son repas dans un établissement public à proximité de son lieu de travail ». Les services qui ont été audités par la Cour ne respectent généralement pas l'exigence du caractère imprévisible.
  - Selon l'article 7 du même règlement, une indemnité horaire est versée lorsque les travaux de chantier nécessitent le port de bottes. Or, certains services qui octroient cette indemnité ne travaillent pas sur des chantiers. En effet, au service des sports, l'indemnité de port de bottes est versée aux nettoyeurs passant les vestiaires au jet d'eau, aux ouvriers d'exploitation de la patinoire pour fabriquer ou faire fondre la glace. Le montant des indemnités de port de bottes versées par ce service en 2009 s'élève à 31'689 F.

- 4) L'ancien statut applicable jusqu'au 31 décembre 2009, ne décrivait pas les **rôles et responsabilités de tous les acteurs** dans la gestion des ressources humaines. Il en découle les conséquences suivantes :
- La qualité des dossiers personnels détenus à la DRH et dans les services n'est pas homogène. Les informations sont réparties entre la DRH et le service où l'employé est rattaché voire entre les différents services où l'employé a travaillé. Ainsi la justification des indemnités fixes dont la formalisation se fait dans la proposition de salaire n'a pas pu être systématiquement contrôlée par la Cour, car les dossiers retrouvés à la DRH et dans les services ne contenaient pas toujours les éléments probants. Le manque de directives et de rigueur dans la gestion des dossiers du personnel rend le travail de la DRH difficile pour assurer l'accès des collaborateurs aux informations les concernant comme l'exigent :
    - la Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles (A 2 08),
    - l'article 51 de l'ancien statut du personnel de l'administration municipale et
    - l'article 75 du nouveau statut.
  - Les pratiques dépendent fortement du chef de service et ne sont donc pas uniformisées au sein de la Ville de Genève. A titre d'exemple, le maintien ou la suppression d'une indemnité fixe lors d'une absence de longue durée dépend de ce dernier.
  - Les pratiques en cas de mutation au sein de l'administration municipale ne sont pas uniformes. Dans certains cas des collaborateurs ont conservé leurs indemnités liées aux conditions de travail et les débours de l'ancien poste, soit avec l'accord du Conseil administratif, soit avec l'accord de la DRH, soit encore en raison d'une lacune administrative. Dans d'autres cas, les indemnités ou débours ont été supprimés.

Depuis 2011, les rôles des différents acteurs sont définis dans le nouveau statut et le Regap. Cependant, dans la pratique, la répartition des rôles entre la DRH et les services ne correspond pas encore à la description donnée dans ces documents.

- 5) La Cour a constaté que l'utilisation du **système informatique** pour suivre les 159 rubriques d'indemnités et débours est parfois inutilement complexe. A titre d'illustration, voici quelques exemples de la complexité de l'utilisation du système informatique :
- Plusieurs rubriques d'indemnités coexistent pour indemniser une réalité similaire ou identique au même tarif. La Cour a relevé que les rubriques suivantes sont redondantes :
    - « Nuisances spécifiques », « Valeur point de nuisances » et « Indemnité spécifique SAT » rémunérées à 28.80 F par point de nuisance.
    - « Déplacements-représentations-2 » et « Déplacements-3 » rémunérées à 330 F par mois
    - « Déplacements-représentations-7 » et « Déplacements-8 » rémunérées à 220 F par mois
    - « Déplacements-représentations-13 » et « Déplacements-14 » rémunérées à 110 F par mois
    - « Indemnité de repas » et « Indemnité de repas-2 » rémunérées à 20 F par repas.

A noter qu'en décembre 1993, une proposition de regroupement des indemnités en vue d'une simplification a été proposée au Conseil administratif. Faute de décision du CA, les doublons concernant les frais de déplacement et de représentation continuent d'exister.

- Certaines saisies d'indemnités peuvent s'avérer compliquées. Par exemple, l'indemnité de « piquet semaine » est saisie en unité chaque fois que le membre du personnel effectue une semaine pleine de piquet durant le mois. Lorsque la semaine de piquet est à cheval sur deux mois, le chef de service calcule la valeur qui doit être payée pour le premier et deuxième mois et l'impute sur une autre rubrique d'indemnité que celle qu'il utilise pour le piquet semaine. Cette manière de procéder complique et augmente les risques lors du calcul et lors de la saisie et rend difficile les contrôles a posteriori. L'utilisation d'une indemnité de piquet à la journée éviterait la complexité décrite ci-dessus.
- Il existe deux manières de procéder pour verser une indemnité au prorata du taux d'activité :
  - Soit une seule rubrique d'indemnité existe dans le système et le montant versé est calculé par le système en fonction du taux d'activité du membre de personnel,
  - Soit il existe une rubrique pour chaque taux d'activité exercé par les membres du personnel (par exemple : horaires irréguliers plateau à 80% ; horaires irréguliers plateau à 70%, etc.). Dès lors, la bonne rubrique doit être affectée correctement à l'employé lors de la saisie, en fonction du taux d'activité de ce dernier.

La deuxième manière de procéder augmente le travail administratif, car il est nécessaire de mettre à jour les montants de plusieurs rubriques d'indemnité, de changer de rubrique lorsqu'un membre du personnel change de taux d'activité voire d'en créer une nouvelle si aucune rubrique ne correspond au nouveau taux d'activité du membre du personnel.

- 6) La Cour a également constaté que plusieurs rubriques sont utilisées pour verser des montants à un nombre très restreint de personnes au vu des 4'894 collaborateurs. Ainsi, 72 rubriques ont été utilisées individuellement pour ne rémunérer que 10 ou moins de collaborateurs et 33 rubriques pour un ou deux collaborateurs. Ce constat ainsi que les précédents, explique pourquoi le nombre de rubriques destinées à payer des débours et des indemnités est si important.
- 7) L'introduction de SAP RH en 2004 aurait dû éviter les constats 2, 5 et 6. Cependant, la simplification du système n'a pas été faite et 38 rubriques ont été créées sans s'assurer que les bases réglementaires existent.
- 8) La rémunération des membres du personnel ne se compose pas uniquement d'éléments monétaires. En effet, certains membres du personnel bénéficient **d'avantages en nature** en raison des loyers modestes de leurs logements de fonction.

Les loyers pour les employés habitant des locaux de la Ville de Genève sont fixés selon la LDTR<sup>1</sup> moins 20%. L'administration fiscale cantonale a adressé un courrier en 2008 au département des finances et du logement indiquant que la base de référence du loyer du marché est celui qui émane des statistiques cantonales en la matière, et qu'un écart supérieur à 20% entre ce dernier et celui que paient effectivement les employés est à considérer comme une prestation de l'employeur à l'employé et soumise à l'impôt.

Les loyers appliqués par la Ville de Genève (LDTR -20%) sont inférieurs aux loyers du marché moins 20% tels que définis par l'administration fiscale cantonale. Dès lors, il existe un avantage en nature pour ces personnes pouvant atteindre individuellement plus de 13'000 F par année.

La Cour a constaté que ces avantages en nature ne figurent pas sur les certificats de salaire 2009 des intéressés, ce qui est incorrect sur le plan fiscal.

- 9) Au-delà d'une analyse individuelle de chaque prime, indemnité et débours, la Cour a constaté une absence de réflexion sur la rémunération globale de certaines catégories de personnel. En effet, comme décrit dans le constat précédent, la notion d'avantage en nature n'est pas identifiée et ne permet pas de mettre en regard l'ensemble des éléments venant compléter le traitement brut. Dans le cadre de ces analyses, la Cour a relevé qu'un responsable de bâtiment scolaire en fin de carrière a touché en 2009 les éléments de rémunération suivants :

|                       |           |
|-----------------------|-----------|
| ○ Salaire             | 104'152 F |
| ○ Indemnités          | 28'386 F  |
| ○ Primes              | 3'662 F   |
| ○ Avantages en nature | 10'416 F  |

Ainsi la rémunération totale pour ce responsable de bâtiment scolaire a été pour cette année de 146'616 F. La part revenant aux indemnités, primes et avantages en nature, représente l'équivalent de 5 classes de fonction et plus de 40% du salaire de base. Le service d'évaluation des fonctions ne traite que du traitement de base et aucune analyse ou revue montrant la composition de la rémunération totale par fonction n'est réalisée par la DRH.

De plus, la Cour a constaté que les indemnités pour les fermetures de portes étaient versées aux responsables de bâtiments scolaires à partir de 18h00, soit, dès la fin de leurs horaires de travail. Dans la pratique une partie importante des fermetures de portes se réalise entre 18h00 et 18h15. Le décalage de l'horaire d'un quart d'heure ferait diminuer les indemnités de plus de 100'000 F soit d'environ 2'100 F par responsable de bâtiment scolaire.

**Ces constats généraux montrent que les conditions pour une gestion efficace, équitable et efficiente des indemnités, primes et débours ne sont pas remplies. La conformité légale n'est également pas assurée.**

<sup>1</sup> LDTR : loi sur les démolitions, transformations et rénovations

### 4.1.3 Risques découlant des constats

Les **risques de légalité et financier** sont avérés, car des indemnités sont versées sans base réglementaire.

Le **risque de légalité** est également avéré du fait que :

- l'accès au dossier complet du personnel n'est pas assuré contrairement à ce qui est prévu par la LIPAD<sup>2</sup> et par le nouveau statut du personnel (art. 75),
- les avantages en nature ne sont pas mentionnés sur le certificat de salaire, ce qui enfreint la LIPP<sup>3</sup> (art. 17).

Le **risque de contrôle** est avéré, car certaines indemnités devant être formalisées dans le dossier du personnel n'ont pas pu être justifiées.

Le **risque d'image** réside dans une application non homogène des règlements qui crée des inégalités de traitement entre membres du personnel.

Le **risque opérationnel** est avéré en raison de la complexité du système informatique qui génère de l'inefficience dans les opérations.

### 4.1.4 Recommandations

**[cf. constats 1 à 9]** Les recommandations s'inscrivent dans une réflexion générale et sont formulées au chapitre 4.8.

Bien que les recommandations liées aux constats 4, 8 et 9, s'inscrivent dans une réflexion générale, les actions suivantes peuvent être entreprises immédiatement.

**[cf. constat 4]** La Cour encourage la poursuite du projet de gestion numérique des dossiers du personnel afin de répondre au plus vite aux obligations de la LIPAD. Ce projet semble répondre au souci d'avoir à l'avenir un seul dossier numérique pour chaque collaborateur, géré avec des droits d'accès bien identifiés.

**[cf. constat 8]** Le certificat de salaire doit inclure les avantages en nature. Les charges sociales doivent également être payées sur ces avantages. La DRH doit s'assurer auprès des différents chefs de département que les avantages en nature soient identifiés, quantifiés et que l'information soit remontée à la DRH avant l'établissement des certificats de salaire.

**[cf. constat 9]** Le service des écoles doit envisager pour la rentrée scolaire 2011-2012 de modifier les horaires des responsables de bâtiments scolaires pour faire coïncider la fermeture des portes en fin de journée avec l'horaire de travail des responsables.

---

<sup>2</sup> LIPAD : Loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles.

<sup>3</sup> LIPP : Loi sur l'imposition des personnes physiques

#### 4.1.5 Observations de l'audit

**[cf. constat 8]** La remarque de la Cour des comptes concerne exclusivement les concierges de bâtiments scolaires. En effet, la Ville de Genève a, dès 2008, fait figurer sur les certificats de salaires des concierges de la Gérance immobilière municipale la prestation salariale accessoire liée au logement occupé. Concernant la situation des concierges de bâtiments scolaires, la Ville de Genève prendra prochainement contact avec l'Administration fiscale cantonale à ce sujet.

En effet, la notion de "valeur de marché" n'est pas applicable à de tels logements, étant entendu qu'ils présentent des caractéristiques très particulières et subissent de nombreux inconvénients liés à leurs situations dans des établissements scolaires. A teneur de la position définitive de l'administration fiscale cantonale, la Ville de Genève appliquera alors le mode de calcul validé pour déterminer cas échéant le montant de la prestation salariale accessoire à déclarer.

**[cf. constat 9]** Concernant le service des écoles, la modification des horaires des responsables des bâtiments scolaires interviendra lorsque la nouvelle grille scolaire prévue avec Harmos sera opérationnelle et définitive.



## 4.2 Indemnités liées à des contraintes horaires

### 4.2.1 Contexte

Durant l'exercice 2009, 1'959 membres du personnel ont perçu une ou plusieurs indemnités liées à des contraintes horaires, totalisant 6.2 millions répartis en 58 rubriques.

Le statut indique que la durée normale du travail est de 39 heures par semaine en moyenne, soit 2'036 heures par année. Cependant, dans la pratique, les membres du personnel travaillent 40 heures par semaine et ont 6.5 jours de congé compensatoires. Ces jours de congé compensatoires sont ajoutés au droit annuel aux vacances. Les indemnités couvertes dans ce chapitre portent sur les heures de travail effectuées au-delà du temps de travail contractuel, les heures de piquets, le travail de nuit et durant les week-ends et les jours fériés.

Un avant-projet du règlement sur l'aménagement du temps de travail (RATT) applicable à l'ensemble des services de l'administration municipale est en cours d'examen par le Conseil administratif et sera prochainement soumis pour consultation aux partenaires sociaux.

#### Heures supplémentaires

Le règlement relatif au temps de travail dans l'administration municipale adopté par le Conseil administratif le 21 mai 2008 confirme que la durée de travail quotidienne est de 8 heures soit 40 heures par semaine. La plage horaire normale de travail s'étend de 6h à 19h, du lundi au vendredi.

Le règlement donne également les informations suivantes sur les heures supplémentaires :

- Est considérée comme heure supplémentaire : toute heure de travail effectuée sur demande de la hiérarchie et hors de la plage horaire normale de travail ou un jour de congé officiel,
- Chaque heure supplémentaire est majorée de :
  - 50% lorsqu'elle est effectuée dans la plage horaire de 19h à 22 h et le samedi
  - 100% lorsqu'elle est effectuée dans la plage horaire de 22h à 6h, le dimanche et les jours fériés.

Les heures supplémentaires y compris la majoration doivent être compensées dans la mesure du possible, au plus tard dans un délai de 6 mois par des congés. Cette pratique ressort d'une décision du Conseil administratif de janvier 1997. A cet effet, l'office du personnel (actuellement DRH) a été chargé de supprimer pour tous les services l'accès à la saisie des heures supplémentaires dans le système informatique à l'exception de la division de la voirie. Cependant, le directeur général de l'administration municipale, sur préavis de la direction du département et du magistrat délégué, peut décider que les heures supplémentaires soient payées au lieu d'être compensées.

L'article 12 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances prévoit des cas particuliers d'indemnité forfaitaire pour heures supplémentaires pour :

- Les permanences des pompes funèbres,
- L'inconvénient de service pour les chauffeurs d'immeubles,
- L'inconvénient de service pour le personnel de scène du Grand-Théâtre.

Le règlement du personnel technique du Grand-Théâtre indique que des indemnités annuelles pour les heures supplémentaires sont versées au personnel des ateliers de la manière suivante :

- 2'200 F pour les ouvriers
- 2'500 F pour les contremaîtres
- 3'200 F pour les chefs.

Les dispositions relatives aux cadres sont précisées dans une note du directeur général de l'administration de la manière suivante :

- Les cadres supérieurs (20<sup>ème</sup> catégorie minimum de l'échelle des traitements) : aucune indemnisation ou compensation horaire pour les heures supplémentaires effectuées.
- Les cadres (fonctions situées entre la 15<sup>ème</sup> et la 19<sup>ème</sup> catégorie de l'échelle de traitement) : uniquement compensation horaire pour les heures supplémentaires effectuées, sans majoration et dans les 3 mois qui suivent. Pas de paiement des heures supplémentaires.
- Les cadres intermédiaires (fonctions impliquant une activité d'encadrement, situées entre la 12<sup>ème</sup> et la 14<sup>ème</sup> catégorie de l'échelle de traitement) : compensation horaire pour les heures supplémentaires effectuées, sans majoration. Exceptionnellement paiement des heures supplémentaires, sans majoration.

Selon le nouveau statut, les cadres supérieurs qui, pour s'acquitter de leur mission, doivent effectuer plus de 100 heures supplémentaires par année sont au bénéfice d'une indemnité forfaitaire correspondant à 2% de leur traitement annuel de base, à l'exclusion de toute majoration.

### **Heures de nuit et jours fériés**

Le règlement concernant l'indemnisation des nuisances prévoit que :

- Une activité continue durant les heures usuelles de repas (entre 11h30 et 13h30 ou entre 18h00 et 20h00) est indemnisée à 8.50 F par « service ».
- Une activité de nuit, du lundi au vendredi entre 20h00 et 06h00 et le samedi et le dimanche entre 18h00 et 06h00 est indemnisée à 9.85 F de l'heure.
- Une activité accomplie dans le cadre de l'horaire hebdomadaire durant les week-ends et les jours fériés pour une durée entre 5 et 8 heures est indemnisée forfaitairement à 68.10 F. Les heures en deçà de 5 heures et au-delà de 8 heures sont indemnisées à 9.85 F par heure.

Les montants indiqués ci-dessus sont ceux appliqués en 2009. Il s'agit des montants initiaux prévus par le règlement, indexés chaque année à l'indice genevois des prix à la consommation.

### **Piquets**

Le règlement sur les indemnités et congés spéciaux de la division de la voirie précise que suivant les besoins de l'exploitation, le personnel peut être appelé à assurer un service de piquet les jours ouvrables ainsi que le dimanche et les jours de congé officiels ou supplémentaires. L'indemnisation pour 2009 est de 1.15 F par heure du lundi au vendredi et de 1.80 F les autres jours.

## **Indemnité pour modifications d'horaire**

Ce même règlement indique que toute modification de l'horaire, pour une durée ne dépassant pas 4 semaines, annoncée au moins 24 heures à l'avance, est considérée comme horaire décalé. Si l'horaire décalé est maintenu au-delà de 4 semaines, il est considéré comme nouvel horaire normal, dont la mise en vigueur doit se faire conformément à l'article 31 du statut du personnel. Toute heure accomplie en horaire décalé donne droit à une indemnité de 8.50 F.

### **4.2.2 Constats**

- 1) Sur les 58 rubriques d'indemnités liées aux contraintes horaires, autant la DRH que les services concernés, ne disposent pas, dans la mesure où elle existe, de la base réglementaire pour 14 d'entre elles. Ces 14 rubriques totalisent 807'819 F et représentent 13% du total des indemnités liées aux contraintes horaires et ont concerné 188 personnes en 2009.
- 2) Les règlements se référant au temps de travail n'ont pas été mis à jour après l'adoption du règlement relatif au temps de travail en 2007. Ainsi, les éléments suivants du règlement concernant l'indemnisation des nuisances n'ont pas été mis à jour :
  - Lorsque la durée hebdomadaire du travail en Ville de Genève a passé de 44 heures à 39 heures
  - Lorsque l'horaire de nuit a passé de 20h00-6h00 à 19h00-6h00Il coexiste deux règlements contradictoires. Le règlement concernant l'indemnisation des nuisances datant de 1976 indique que l'horaire de nuit s'étend de 20h00 à 6h00 du lundi au vendredi et de 18h00 à 6h00 le samedi et le dimanche. Le règlement relatif au temps de travail dans l'administration municipale adopté en 2008 indique quant à lui que la plage horaire normale de travail s'étend de 6h00 à 19h00 du lundi au vendredi. Les contrôles de la Cour ont permis d'identifier un service qui applique les horaires de nuit selon le règlement de 1976, soit seulement à partir de 20h00. Ceci engendre une inégalité de traitement entre les membres du personnel.
- 3) Le règlement concernant l'indemnisation des nuisances prévoit une indemnisation identique pour les activités faites les week-ends et les jours fériés. Dans la pratique les montants d'indemnisation ont été modifiés en distinguant les heures effectuées le samedi de celles effectuées le dimanche. La Cour n'a pas obtenu de décision formelle appuyant ce changement.
- 4) Plusieurs services, dont la majorité des indemnités sont liées aux horaires des collaborateurs, utilisent des logiciels développés par le service lui-même et ne sont pas maintenus par la direction des systèmes d'information et de communication (DSIC). Ainsi, la maintenance et la gestion opérationnelle ne sont maîtrisées que par une ou deux personnes dans le service. De plus, les systèmes n'étant pas interconnectés, les saisies sont redondantes et sujettes à erreurs. Le temps administratif pour gérer les 7.6 millions d'indemnités variables, dont 6.2 millions pour les indemnités liées à des contraintes horaires, est disproportionné sur le plan de l'efficacité par rapport aux indemnités versées. En effet, dans certains services, le temps nécessaire à la gestion de ces indemnités est évalué à un ETP soit en moyenne 114'000 F par an<sup>4</sup> alors que les indemnités versées en 2009 ne totalisent que 1.6 million par année (voirie) ou 0.4 million (service des sports).

<sup>4</sup> Moyenne calculée sur la base de l'ensemble des coûts salariaux des personnes ayant un taux d'activité de 100%.

- 5) Les moyens à disposition des services ne sont pas adaptés pour suivre les horaires des employés et calculer les indemnités y relatives ce qui rend les contrôles plus difficiles. En effet, certains services ne possèdent pas de timbreuses et les rapports individuels d'activité (RIA) ne mentionnent pas toujours les horaires de présence. Lorsque les horaires de présence figurent dans les RIA, ils ne sont pas toujours complets, empêchant de contrôler le temps de travail annuel des collaborateurs. Certains services octroient des indemnités forfaitaires pour couvrir une base d'heures supplémentaires annuelles alors même que le suivi des heures n'est pas assuré.

Par ailleurs, le principe d'indemniser forfaitairement des heures supplémentaires est contraire au nouveau statut entré en vigueur le 31 décembre 2010, car ce dernier précise que les heures supplémentaires ne doivent s'effectuer qu'en cas de surcroît extraordinaire de travail. Elles ne doivent donc pas se reproduire d'année en année.

- 6) Selon le règlement relatif au temps de travail dans l'administration municipale et la note complémentaire du directeur général, les cadres, dès la classe 15 de l'échelle des traitements, ne peuvent prétendre au paiement d'heures supplémentaires, sauf dans des cas exceptionnels qui doivent être validés par le directeur général. La Cour a identifié 17 cadres ayant perçu au total 75'000 F d'indemnités pour heures supplémentaires sans que le directeur général ne les ait validées.
- 7) Les différents services amenés à effectuer des piquets appliquent le règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie. En effet, il s'agit de l'unique base réglementaire traitant des indemnités de piquet. La Cour a constaté que les pratiques de certains services divergent quant à l'application stricte de ce règlement. Ainsi :
- le forfait semaine au service des pompes funèbres est plus élevé que celui qui serait calculé avec les tarifs du règlement applicable à la voirie.
  - le service des sports détermine un montant de piquet semaine qui inclut les heures d'intervention. Cette manière de faire rend impossible la comparaison des tarifs appliqués par les différents services.

### 4.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque de légalité** est avéré, car des forfaits pour heures supplémentaires sont actuellement versés, ce qui contrevient au nouveau statut.

Le **risque opérationnel** réside dans l'utilisation d'outils dont la maîtrise n'est assurée que par un nombre trop limité de personnes.

Le **risque d'image** tient à des inégalités de traitement concernant le mode de calcul des piquets qui n'est pas uniforme au sein de l'administration municipale.

Le **risque financier** est avéré et tient au fait d'indemniser des heures supplémentaires pour les cadres sans autorisation et au coût de la gestion des indemnités.

#### 4.2.4 Recommandations

**[cf. constats 1 à 7]** Les recommandations s'inscrivent dans une réflexion générale et sont formulées au chapitre 4.8.

Bien que les recommandations liées aux constats 5 à 7 s'inscrivent dans une réflexion générale, les actions suivantes peuvent être entreprises immédiatement.

**[cf. constat 5]** Les pratiques de forfait d'heures supplémentaires existant dans certains services devront être supprimées pour respecter le nouveau statut. Il conviendra de calculer et rémunérer les heures supplémentaires effectives.

**[cf. constat 6]** L'ensemble des rubriques pour la saisie des heures supplémentaires ne doit être accessible dans SAP que par la DRH. Cette dernière contrôlera la validation des heures supplémentaires avant de les saisir et valider leur paiement.

**[cf. constat 7]** La problématique des piquets doit être revue par la DRH. Cette dernière doit recenser les services sujets à ces indemnités et s'assurer que le mode de calcul soit identique entre les services.

Les forfaits de piquet, s'ils devaient subsister, devraient être calculés sur une tarification unique et applicable à tous les services. Les heures de travail ne devraient pas être incluses dans le forfait, mais payées après une éventuelle intervention.

#### 4.2.5 Observations de l'audit

**[cf. constat 6]** *Le nouveau statut et son règlement d'application fixent les conditions d'indemnisation des heures supplémentaires pour les cadres, dont la DRH est responsable de la bonne application.*

**[cf. constat 7]** *La problématique des piquets sera partiellement résolue par l'entrée en vigueur prochaine du RATT. Pour le surplus, le montant de ces indemnités devra être défini dans un règlement y relatif.*

## 4.3 Indemnités liées aux conditions de travail

### 4.3.1 Contexte

En 2009, 802 membres du personnel ont perçu une ou plusieurs indemnités liées aux conditions de travail, totalisant 3.3 millions répartis en 4 rubriques.

Le règlement concernant l'indemnisation des nuisances traite de ces indemnités. Les nuisances sont étroitement dépendantes du milieu ambiant dans lequel s'exerce l'activité et sont de fait généralement permanentes.

Le règlement distingue les critères suivants pour décrire le milieu ambiant :

- Les conditions d'ambiance :
  - a) Humidité relative : L'activité se déroule dans les locaux où règne un excès d'humidité relative produite par des sources industrielles de vapeur d'eau,
  - b) Bruit : L'activité se déroule dans des lieux où l'intensité du bruit ambiant impose le port de protecteurs d'ouïe,
  - c) Odeur : l'activité se déroule dans des lieux où règnent des odeurs désagréables d'origine organique,
- Les risques de maladies professionnelles,
- Les risques accrus d'accidents,
- Le caractère inattractif.

Le système en place pour rémunérer les différentes nuisances se base sur une méthode à points. Une pondération qui tient compte de la proportion du temps durant laquelle la nuisance est subie et de l'intensité de la nuisance, attribue un nombre de points pour le poste. En 2009, le tarif de nuisance est de 28.80 F par point. Selon l'article 7 du règlement, ces nuisances ne doivent pas être rattachées à une personne, mais à une fonction.

Le statut du personnel prévoit que le Conseil administratif doit arrêter la liste des fonctions particulièrement pénibles ou dangereuses pour la santé et pour lesquelles des compensations sont prévues par règlement. Selon l'ancien statut cette liste n'était pas obligatoire.

Dans ce but, le service de la santé et sécurité au travail œuvre actuellement à la définition du « portefeuille » des phénomènes dangereux de l'ensemble des fonctions. En parallèle, le secteur santé et sécurité au travail a mis en place un groupe de travail chargé d'évaluer la pénibilité résiduelle liée à une fonction. La pénibilité résiduelle est celle qui subsiste après avoir pris des mesures compensatoires en vue de la diminuer (exemple travailler dans un lieu bruyant n'est plus qualifié de pénible si l'employé peut porter des protections auditives qui ne sont pas inconfortables). Le groupe de travail est chargé de mettre en place un système d'évaluation à disposition des services pour que chaque chef de service puisse lui-même évaluer la pénibilité des fonctions existantes dans son service. Ce système d'évaluation comprendra notamment une grille d'évaluation et une marche à suivre expliquant comment doit être mesuré de manière objective chaque axe.

Les travaux préliminaires prévoient de considérer le port de charges, l'adoption de postures extrêmes, le risque d'exposition (à des produits, aux bruits, aux odeurs..), les horaires décalés permanents, comme des facteurs de pénibilité.

### 4.3.2 Constats

- 1) L'article 7 du règlement concernant l'indemnisation des nuisances précise que les indemnités sont attachées à la fonction et non au titulaire. La Cour a pu constater que des personnes travaillant dans le même service et avec la même fonction ne reçoivent pas systématiquement le même montant d'indemnité liée aux conditions de travail. Cet article précise également qu'en cas d'absence pour cause de maladie ou d'accident non professionnels, le titulaire perd son droit à l'indemnité de nuisance ; or, les indemnités de nuisances spécifiques ne sont pas systématiquement supprimées. La Cour constate que le paramétrage de SAP n'est pas adéquat car celui-ci devrait adapter le montant de l'indemnité en cas d'absence des collaborateurs.
- 2) Aucune disposition ne mentionne la règle qui devrait s'appliquer en cas d'activité à taux réduit. La pratique n'est pas uniforme en ce qui concerne l'adaptation des indemnités au taux d'activité. En effet, certains services adaptent l'indemnité de nuisance au taux d'activité et d'autres pas.
- 3) La Cour n'a pas été en mesure de contrôler les indemnités liées aux conditions de travail, car les services n'ont pas fourni l'évaluation des nuisances par fonction. Toutefois, un service a été en mesure de fournir l'évaluation des nuisances par fonctions, mais cette dernière datait de 1979, et n'a pas été revue depuis. Dans la pratique, le nombre de points de nuisance est repris d'année en année et n'est jamais remis en cause malgré les changements des méthodes de travail.
- 4) La liste des fonctions pénibles prévue par le nouveau statut n'a pas encore été établie. Une grille d'évaluation avec plusieurs critères permettra de recenser les fonctions pénibles. Un projet de grille d'évaluation est en cours de réalisation et contient un axe qualifiant le port de charges sous certaines conditions comme un facteur de pénibilité. Ce même critère est déjà utilisé dans le « projet de description, évaluation et classification des fonctions » permettant de fixer une classe salariale. Dès lors, le risque de prendre en compte deux fois le même critère subsiste.

### 4.3.3 Risques découlant des constats

Les **risques de légalité et financier** sont avérés, car en cas d'absence, les indemnités sont versées

Le **risque financier** tient à la possibilité d'indemniser la même nuisance plusieurs fois. Une première fois dans le traitement de base et une deuxième fois au travers des indemnités.

Le **risque de contrôle** est avéré, car la justification du nombre de points de nuisance n'est pas disponible dans la majorité des services audités.

Le **risque d'image** est avéré en raison des inégalités de traitement concernant l'adaptation des indemnités au taux d'activité.



#### 4.3.4 Recommandations

**[cf. constats 1 à 4]** Les recommandations s'inscrivent dans une réflexion générale et sont formulées au chapitre 4.8.

#### 4.3.5 Observations de l'audit

**[cf. constat 4]** Les conclusions du groupe de travail concernant la pénibilité auront un impact sur la méthode d'analyse des fonctions, ceci dans le but de ne jamais rémunérer deux fois la même nuisance.



## 4.4 Indemnités liées à la tâche

### 4.4.1 Contexte

En 2009, 708 membres du personnel ont perçu une ou plusieurs indemnités liées à la tâche, totalisant 1.4 million réparti sur 47 rubriques.

Le règlement concernant l'indemnisation des nuisances traite également des indemnités liées à la tâche. Ces indemnités sont liées à une activité qui peut soit être effectuée dans le cadre des heures de travail hebdomadaire, soit en dehors. La frontière est ténue pour déterminer si, dans le cas où les tâches sont effectuées en dehors des horaires de travail, il s'agit d'une indemnité liée à des contraintes horaires ou à une tâche spécifique. Toutefois, la Cour a décidé de les regrouper dans les indemnités liées à la tâche, car, d'une part, comme constaté précédemment, il est parfois impossible de vérifier le temps de travail de l'employé par rapport à la durée de travail annuel. D'autre part, c'est bien la tâche supplémentaire qui est exigée de l'employé.

Le règlement précité indique notamment que les travaux spéciaux suivants sont indemnisés :

- Taille
- Élagage
- Travaux à l'intérieur d'espaces confinés
- Nettoyage de la carpière
- Nettoyage des grands bassins
- Creusement manuel de fosses
- Travail en nacelle

Le règlement sur les indemnités de la division de la voirie quant à lui distingue les travaux spéciaux suivants :

- Port d'habits spéciaux
  - port de bottes
  - port de cuissardes ou d'habit de plongée
- Nettoyement des chaussées
  - Nettoyement des rues à la lance y compris le port de bottes
  - Manutention des fondants chimiques et chargement manuel des saleuses
- Travaux de chantier
  - Travaux avec marteau pneumatique
  - Travaux avec vibrodameuse
  - Travaux avec dame mécanique
  - Travaux avec la tronçonneuse (utilisation dépassant la demi-journée)
  - Découpage de béton, de ciment ou bitume à la scie
- Réparation d'égouts en urgence depuis l'intérieur (y compris port de bottes et d'habits de plongée)
  - Cheminée 1m x 1m profondeur jusqu'à 3 m
  - Cheminée profondeur 3 à 5 m
  - Collecteur diamètre jusqu'à 200 cm ou ovoïde de 180/220 cm
  - Collecteur diamètre supérieur à 200 cm ou ovoïde de 180/220 cm
  - Travail dans fosse lors de vidanges à la suceuse

- Curage des égouts
  - Nettoyage cheminées d'égout de 1m x 1m avec dépotoir :
    - Profondeur jusqu'à 3 m
    - Profondeur entre 3 et 5 m
    - Profondeur supérieure à 5 m
  - Nettoyage cheminées d'égout de 1m x 1m avec fond à l'anglaise
    - Profondeur jusqu'à 3 m
    - Profondeur entre 3 et 5 m
    - Profondeur supérieure à 5 m
  - Nettoyage manuel depuis l'intérieur de collecteurs en service
    - Petit diamètre jusqu'à 100 cm ou ovoïde de 60/90 cm
      - Sans dépôt solide
      - Avec dépôt solide
    - Diamètre jusqu'à 200 cm ou ovoïde de 180/220 cm
      - Sans dépôt solide
      - Avec dépôt solide
    - Diamètre supérieur à 200 cm ou ovoïde supérieur à 180/220 cm avec ou sans dépôt solide
      - Faible débit d'eau
      - Grand débit d'eau
  - Inspection depuis l'intérieur de collecteurs en service
    - Petit diamètre jusqu'à 100 cm ou ovoïde de 60/90 cm
    - Diamètre jusqu'à 200 cm ou ovoïde de 180/220 cm
    - Diamètre supérieur à 200 cm ou ovoïde supérieur à 180/220 cm

Un tarif horaire est associé à chacune de ces activités/tâches.

L'indemnité de remplacement d'un supérieur hiérarchique peut être calculée de deux manières différentes (soit un forfait journalier de 13.70 F, soit en référence à l'annuité de la classe du poste remplacé). La première indemnité de remplacement journalière est appliquée par les services de la voirie ville propre et est intégrée dans les RIA transmis par le service à la DRH. La deuxième indemnité est appliquée par les autres services de la Ville de Genève. Elle concerne des durées de remplacement de plusieurs mois et est proposée par le chef de service et approuvée par le Conseil administratif.

### 4.4.2 Constats

- 1) Sur les 47 rubriques d'indemnités liées à la tâche, la DRH et les services ne disposent pas, dans la mesure où elle existe, de la base réglementaire pour 13 rubriques. En 2009, ces rubriques ont concerné 157 personnes et totalisé 322'322 F, ce qui a représenté près de 23% des indemnités liées à la tâche.
- 2) Une indemnité de ramassage est octroyée au personnel qui ramasse les branches pendant les élagages. Aucun règlement ne prévoit cette indemnité. Le service qui octroie cette indemnité la calcule comme une demi-indemnité d'élagage (une heure de ramassage compte pour une demi-heure d'élagage) en utilisant la rubrique d'élagage issue du règlement concernant l'indemnisation des nuisances. Ceci rend difficile le suivi et le contrôle des indemnités et l'identification d'indemnités non réglementées.

- 3) Des indemnités sont octroyées pour des tâches inhérentes à la fonction pour laquelle le collaborateur a été engagé. Ainsi la Cour a notamment constaté que :
- une indemnité d'élagage est octroyée aux aides-horticulteur, horticulteurs, forestiers-bûcherons,
  - une indemnité de taille-brûlage branches est octroyée aux aides-bûcherons, aide-horticulteurs, chefs de cultures, forestiers-bûcherons,
  - une indemnité « fonction chauffeurs petits engins » est octroyée aux chauffeurs de petits engins,
  - une indemnité de creusement manuel des fosses est octroyée aux fossoyeurs.

#### 4.4.3 Risques découlant des constats

Les **risques de légalité et financier** sont avérés, car certaines indemnités sont versées sans base réglementaire.

Le **risque de contrôle** est avéré, car l'utilisation de rubriques pour indemniser d'autres tâches rend les contrôles impossibles.

#### 4.4.4 Recommandations

**[cf. constats 1 à 3]** Les recommandations s'inscrivent dans une réflexion générale et sont formulées au chapitre 4.8.

#### 4.4.5 Observations de l'audit

*Aucune observation.*

## 4.5 Autres indemnités

### 4.5.1 Contexte

En 2009, 826 membres du personnel ont perçu des indemnités « autres », totalisant 0.3 million, répartis sur 4 rubriques.

La Cour a regroupé dans cette catégorie les indemnités de licenciement, les indemnités qui sont décidées par le Conseil administratif et spécifiques à une personne, ainsi que les indemnités pour perte d'indemnité.

Le règlement concernant l'indemnisation des nuisances prévoit une indemnité due pour la durée des vacances. Cette indemnité est calculée sur la base des indemnités versées au titre d'indemnité liée à la tâche pendant les douze mois précédant le début des vacances.

Les épouses des responsables de bâtiments scolaires bénéficiaient d'une indemnité de fonction compensant quelques prestations qu'elles pouvaient fournir par le fait qu'elles résidaient dans l'école. Lors d'un divorce, cette indemnité a été toutefois acquise par le responsable de bâtiment lui-même. Un courrier de la DRH du 28 octobre 2004 indiquait que cette pratique ne pouvait pas perdurer. Toutefois, des exceptions pour des personnes proches de la retraite et pour des personnes ayant pris des engagements financiers étaient mentionnées dans ledit courrier. Les indemnités versées à ce titre en 2009 et appelées « ad personam » ont été approuvées par le Conseil administratif en date du 10 novembre 2004. Pour les deux personnes concernées, il s'agit d'indemnités de respectivement 1'240.45 F et 1'388.45 F par mois.

### 4.5.2 Constats

- 1) Sur les 4 rubriques d'indemnités « autres », la DRH et les services ne disposent pas, dans la mesure où elle existe, de la base réglementaire concernant l'indemnité spéciale absence qui représente un montant de 13'425 F pour 48 collaborateurs et représente 4% du total des « autres indemnités ».
- 2) Des indemnités de licenciement ont été versées en 2009 à deux collaborateurs suite à une décision du Conseil administratif. Cependant, aucun protocole d'accord stipulant que les collaborateurs licenciés renoncent à une procédure judiciaire n'a été signé avec ces derniers. La Cour relève que ces cas litigieux sont actuellement pendants devant le Tribunal fédéral malgré le fait qu'une indemnité a été payée.
- 3) La Cour a identifié deux rubriques d'indemnités permettant de couvrir une perte de revenu pendant les vacances ou en cas d'absence pour cause de maladie, accident, service militaire, autre. L'explication donnée par l'audit est que le revenu total du collaborateur ne doit pas être inférieur en cas de vacances ou d'absence. Le règlement concernant les indemnités de nuisances prévoit uniquement une indemnité en cas de vacances.

Ce fait illustre le caractère fixe de l'indemnité et non la compensation d'une nuisance ou d'un inconvénient particulier tel que prévu par les bases réglementaires. En 2009, ces indemnités totalisaient plus de 200'000 F et représentaient en moyenne moins de 300 F par an pour les collaborateurs qui les ont touchées.

### 4.5.3 Risques découlant des constats

Le **risque de légalité** est avéré, car l'indemnité pour perte d'indemnité en cas d'absence n'a pas de base légale.

Les **risques financier et d'image** tiennent au fait que des employés reçoivent des indemnités alors que d'autres effectuant le même travail n'en perçoivent pas.

### 4.5.4 Recommandations

**[cf. constats 1 à 3]** Les recommandations s'inscrivent dans une réflexion générale et sont formulées au chapitre 4.8.

### 4.5.5 Observations de l'audit

*Aucune observation.*

## **4.6 Primes**

### **4.6.1 Contexte**

Les primes sont versées aux employés lorsqu'ils deviennent parents ou pour récompenser l'ancienneté ou l'obtention d'un diplôme. Des primes ont été versées à 3'389 membres du personnel en 2009 et ont totalisé 7.8 millions sur 9 rubriques. L'année 2009 est particulière, car une prime exceptionnelle de 3.5 millions a été octroyée à l'ensemble du personnel de la Ville de Genève. Dès lors, il faudrait considérer le niveau annuel moyen des primes plus proche de 4.2 que de 7.8 millions et le nombre de personnes concernées de 1'740.

Le nouveau statut a déjà modifié les primes de la manière suivante :

- La prime de fidélité de 3'000 F ne sera plus versée après 25 et 35 ans, mais après 20 et 30 ans de service.
- La prime d'ancienneté de 0.45% du salaire annuel lors de la 12<sup>ème</sup> année d'ancienneté et augmentée de 0.45% par année jusqu'à atteindre un maximum de 2.7% est maintenue pour les membres du personnel en fonction au 31 décembre 2010. Pour les nouveaux collaborateurs, cette prime est supprimée.

Les primes sont gérées par la DRH et sont calculées directement par le système informatique.

### **4.6.2 Constats**

- 1) Les contrôles effectués par la Cour n'ont pas montré d'anomalie hormis le fait que la DRH et les services ne disposent pas, dans la mesure où elle existe, de la base réglementaire pour la rubrique « gratification apprentis » qui totalise 20'600 F et qui a concerné 61 collaborateurs.

### **4.6.3 Risques découlant des constats**

Les **risques de légalité et financier** sont avérés car la « gratification apprentis » a été versée sans base réglementaire.

### **4.6.4 Recommandations**

**[cf. constat 1]** La recommandation s'inscrit dans une réflexion générale et est formulée au chapitre 4.8.

### **4.6.5 Observations de l'audit**

**[cf. constat 1]** Depuis le 31 décembre 2010, cette prime est intégrée dans le règlement relatif aux conditions d'engagement de l'apprenti-e. Avant cette date, elle était versée sur décision du Conseil Administratif.

## 4.7 Débours

### 4.7.1 Contexte

En 2009, 1'954 membres du personnel ont perçu des débours, totalisant 1.3 million répartis sur 46 rubriques

Le Conseil administratif règle les modalités de remboursement des frais encourus par les membres du personnel pour l'exécution de leurs tâches, notamment constitués de frais de déplacement et représentation, de téléphone et de repas.

#### Frais de déplacement et représentation

En 1993, le Conseil administratif a validé le remboursement forfaitaire des frais pour véhicules. La règle de base précise notamment que :

- Pour la création d'indemnités ou l'augmentation d'indemnités existantes, les montants seront fixés en fonction d'une moyenne kilométrique basée sur 6 mois au moins,
- Les forfaits ne seront pas adaptés à l'évolution de l'indice genevois des prix à la consommation,
- Le montant maximum est de 330 F par mois.

Des règles spécifiques pour fixer les montants ont été définies pour les catégories de personnel suivantes :

- Les directeurs et chefs de service
- Les sous-directeurs, sous-chefs de service, administrateurs et fonctions assimilées
- Les autres collaborateurs.

Des débours sont attribués à certaines fonctions pour le nettoyage des vêtements exigés par la fonction.

#### Frais de téléphone

Un extrait du 8 décembre 2004 du Conseil administratif prévoit que les collaborateurs au bénéfice d'un téléphone portable pour les besoins du service disposent depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 d'un forfait annuel de 1'200 F qui comprend le coût de l'abonnement ainsi que les communications. Le dépassement du forfait alloué est refacturé aux collaborateurs sur une base annuelle au 31 décembre de chaque année. La décision du CA ne prévoit aucune dérogation. Dans la pratique, la refacturation demande l'intervention du chef de service qui reçoit un décompte par collaborateur et doit saisir le montant à refacturer dans SAP. En règle générale, le prélèvement se fait sur le salaire du mois de mai de l'année suivante. La DRH est chargée par le CA de faire le nécessaire.

#### Frais de repas

Le règlement sur les indemnités et les congés spéciaux du personnel de la division de la voirie prévoit que le personnel a droit à une indemnité de repas lorsque pour des raisons de service imprévisibles et urgentes, il ne peut disposer, aux heures usuelles des repas, d'une pause suffisante pour se rendre à son domicile et doit, de ce fait, prendre son repas dans un établissement public à proximité de son lieu de travail.

## 4.7.2 Constats

- 1) Sur les 46 rubriques de débours, 8 n'ont pas de base réglementaire ou les services et la DRH n'ont pas été en mesure de la fournir à la Cour. Ces 8 rubriques totalisent 385'306 F et représentent près de 31% du total des débours et ont concerné 1'067 personnes en 2009.
- 2) La fixation d'indemnités de déplacement et représentation fixes par la DRH peut être décidée, soit après une période probatoire de 6 mois pendant laquelle l'employé décompte les kilomètres et se fait rembourser les frais effectifs, soit d'office par la DRH, sur proposition du chef de service. La Cour a constaté qu'en cas de renouvellement de poste, le montant est décidé sans période probatoire et n'est pas toujours le même que celui qui était accordé au prédécesseur.
- 3) La Cour a constaté que des personnes de même fonction travaillant dans le même service ne touchent pas les mêmes débours. Par exemple, les indemnités de vêtement ne sont données, dans le service des salles communales qu'aux surveillants ayant commencé leur activité avant juin 2003. Les surveillants engagés après cette date ne bénéficient pas de cette indemnité quand bien même ils portent également des vêtements de travail.
- 4) Une analyse des frais de téléphonie en 2009 faite par la Cour a relevé que seuls 7'100 F sur 27'700 F ont été refacturés aux collaborateurs sur la demande des chefs de service, soit seulement 26% des montants dépassant le forfait annuel de 1'200 F. Au total, 46 collaborateurs auraient dû faire l'objet d'une refacturation, mais seuls 16 ont été concernés. Dans certains cas, des collaborateurs n'ont été que partiellement refacturés.
- 5) Pour les besoins du service, les sapeurs-sauveteurs et les sapeurs-opérateurs doivent rester à la caserne pendant les pauses de midi et du soir pour assurer le service en cas d'alarme. Lors de leur service, les repas sont pris en charge par l'administration dans la limite des 20 F par repas. Cependant, les repas peuvent également être pris en-dehors de la caserne lorsque la pause de midi a été supprimée pour cause d'intervention. Dans ces cas, un montant de 30 F par personne est admis. Aucun règlement ne précise cette particularité. L'égalité de traitement avec les autres collaborateurs de l'administration municipale, appliquant le règlement de la voirie qui fixe l'indemnité de repas à 20 F n'est pas assurée. Ces frais sont payés par le service sans être imputés à chaque bénéficiaire. Dès lors, ils ne figurent pas sur leur fiche de paie et certificat de salaire.

## 4.7.3 Risques découlant des constats

Le **risque de légalité** est avéré, car des débours forfaitaires s'écartent des tarifs décidés par le Conseil administratif.

Le **risque de contrôle** est avéré, car les frais de repas pour le SIS ne sont pas réglementés.

Les **risques financier et de contrôle** sont avérés, car les dépassements des forfaits téléphoniques ne sont pas refacturés conformément aux décisions du Conseil administratif.



Le **risque d'image** tient au fait que des employés effectuant le même travail ne reçoivent pas les mêmes débours.

#### 4.7.4 Recommandations

**[cf. constats 1 à 5]** Les recommandations s'inscrivent dans une réflexion générale et sont formulées au chapitre 4.8.

Bien que les recommandations liées aux constats 2, 4 et 5 s'inscrivent dans une réflexion générale, les actions suivantes peuvent être entreprises immédiatement.

**[cf. constat 2]** Pour les nouveaux bénéficiaires d'indemnités de déplacement, la DRH doit se conformer au règlement qui prévoit une période probatoire de 6 mois minimum avant d'attribuer une indemnité forfaitaire, à moins que le montant soit identique à celui octroyé à son prédécesseur.

**[cf. constat 4]** La facturation de la téléphonie s'effectuant via un prélèvement sur salaire, devrait être faite par la DRH comme le prévoit l'extrait du CA du 8 décembre 2004. A l'avenir, les relevés de consommation émis par la DSIC devraient être envoyés directement à la DRH pour que les règles décidées soient appliquées sans distinction.

**[cf. constat 5]** Le paiement des repas doit être réglementé afin d'assurer une égalité de traitement. Ce règlement devrait être soumis à l'administration fiscale cantonale afin que cette dernière se prononce sur l'éventuelle fiscalisation des frais de repas.

#### 4.7.5 Observations de l'audit

*Depuis 2010, la DRH n'attribue ces indemnités qu'après une période probatoire minimale de 6 mois, exception faite des membres de direction.*

## 4.8 Recommandations conclusives

Au vu de l'ensemble des constats énoncés dans les chapitres précédents, il ressort que la problématique des indemnités nécessite une refonte importante et que de simples ajustements du système actuel ne sauraient suffire.

Cette refonte devra être menée par la DRH et gérée comme un projet en plusieurs étapes. Les principales étapes que la Cour juge nécessaires à la refonte du système d'indemnisation sont :

- Définition d'une politique en matière d'indemnités, primes et débours,
- Définition des types d'indemnisation et des règles d'octroi,
- Consultation des organisations représentatives du personnel,
- Elaboration d'un projet de règlement(s),
- Adoption, diffusion et mise à jour du (des) règlement(s),
- Adaptation des outils informatiques,
- Mise en place d'un système de contrôle interne.

Ces étapes sont décrites ci-après dans un but d'orientation de la démarche pour laquelle la Ville de Genève a évidemment toute l'autonomie de modifier, compléter et ajouter d'autres étapes à celles proposées par la Cour. Dès lors, ces recommandations sont à considérer comme des pistes et modalités et ne peuvent pas être interprétées comme un manuel exhaustif.

### 1) Définition d'une politique en matière d'indemnités, primes et débours

Les indemnités, primes et débours actuellement en vigueur semblent être le résultat d'un cumul de décisions prises de manière non concertée pour faire face à des situations spécifiques sans référence à un cadre conceptuel.

Dès lors, avant de modifier le système actuel, il est impératif de mener une réflexion approfondie sur un concept d'indemnisation et de ne pas se contenter de formaliser les pratiques actuelles.

Les travaux pour définir le concept devront notamment permettre de répondre à différentes questions fixant le cadre des indemnités, comme :

- **Quelle est la différence entre une indemnité, un débours et une prime ?** La Cour a constaté que la définition même d'une indemnité n'était pas formalisée à la Ville de Genève. Ainsi l'indemnité pour perte d'indemnité, qui est versée en cas de vacances, ou les indemnités fixes qui ne sont pas suspendues lors d'absences de longues durées ne correspondent pas à la définition généralement admise, qui est : une somme d'argent destinée à dédommager quelqu'un d'un préjudice subi.
- **Comment doit-on compenser une activité supplémentaire ou pénible et quelle est la part acceptable des indemnisations par rapport au traitement de base ?**

Nous avons relevé dans le chapitre 4.1 que les indemnités, primes, débours et avantages en nature peuvent représenter 40% du salaire de certains collaborateurs. Ces cas ne devraient pas être possibles, car ils démontrent que soit les collaborateurs sont au bénéfice d'indemnités ne correspondant pas à un préjudice ou à une activité, soit que ces collaborateurs ont des conditions de travail nécessitant que des aménagements autres que financiers soient pris.

A noter que la moyenne des indemnités, primes et débours pour les employés mensualisés était de 4'540 F soit 6.5% de leur salaire. Actuellement seul le dédommagement financier est utilisé pour compenser une pénibilité du travail sans avoir envisagé d'autres alternatives comme pourrait être une retraite anticipée, des jours de congé compensatoires, une évolution au sein de l'administration par le biais de la formation dans un autre métier moins pénible, etc.

- **Lorsque la compensation financière s'avère la mieux adaptée ou la seule possible, comment l'indemnité est-elle calculée et versée ?**

Comme nous l'avons relevé au chapitre 4.4, le « projet d'évaluation des fonctions pénibles » et le « projet de description, évaluation et classification des fonctions » prennent tous les deux en considération le port de charges et les positions de travail. Il conviendra donc de déterminer si la pénibilité ou la nuisance doit être compensée financièrement et, le cas échéant, de quelle façon.

Concernant le mode de calcul, nous avons relevé au chapitre 4.7 que les débours forfaitaires de déplacement pouvaient être fixés soit sur appréciation soit sur un historique des dépenses effectives.

Une formalisation des conditions d'octroi et des méthodes de calcul de chaque indemnité devra être faite par la DRH.

- **Doit-on indemniser les tâches inhérentes à la fonction ?**

Nous avons relevé au chapitre 4.5 que des tâches inhérentes à la fonction pour laquelle le collaborateur a été engagé pouvaient être indemnisées en sus de son salaire. Ce type d'indemnité pourrait faire l'objet d'une réévaluation de la fonction.

- **Comment doit-on traiter les indemnités des personnes travaillant à un taux réduit ?**

Alors même qu'un quart du personnel de la Ville de Genève travaille à temps partiel, la réglementation concernant les primes, indemnités et débours ne traite pas de cette problématique.

Le concept devra être validé par le Conseil administratif. Il orientera les travaux de la DRH dans les étapes suivantes.

## 2) Définition des types d'indemnisation et des règles d'octroi

Une fois que le concept est validé, il conviendra de :

- Définir les types d'indemnisations souhaitées.  
Dans les chapitres 4.2 à 4.6, la Cour a énuméré les principales familles de primes, d'indemnités et de débours qui sont actuellement utilisées d'après leur finalité. Sur la base du concept validé par le Conseil administratif, il conviendra de définir les différents types d'indemnisations possibles. Ainsi, les primes pourraient être accordées pour la fidélisation du personnel, pour l'encouragement aux études ; les indemnités pour des piquets, des heures supplémentaires, des heures de nuit, pour des pénibilités et les débours pour les déplacements et les frais de bouche. A noter que le statut prévoit déjà une indemnisation des fonctions pénibles.
- Définir les critères d'évaluation de pénibilité et identifier les fonctions concernées.

Un projet destiné à évaluer la pénibilité résiduelle, et non la pénibilité brute liée à une fonction, est en cours au service santé et sécurité au travail (SST). Un groupe de travail a été constitué pour mener à bien ce projet. Il devra mettre à disposition des services un système d'évaluation pour que chaque chef de service puisse évaluer la pénibilité des fonctions de son service. Ce système d'évaluation contiendra notamment une grille d'évaluation et une marche à suivre expliquant comment doit être mesurée chaque nuisance (par exemple porter des charges devient pénible si on doit régulièrement porter une charge de plus de x kg pendant une période de plus de x heures par jour).

Dans ce projet il conviendra de s'assurer que les fonctions telles qu'actuellement définies sont pertinentes pour y rattacher des indemnités sans créer des inégalités de traitement. En effet, une même fonction dans des services différents, voire dans un même service n'est pas nécessairement sujette aux mêmes nuisances. Le travail de recensement des fonctions pénibles devra permettre de s'assurer de ceci. La Cour a recommandé au service SST d'inclure dans la grille d'évaluation des fonctions pénibles un élément permettant d'identifier si toutes les personnes dans la même fonction sont concernées par les nuisances.

- Définir les conditions d'octroi et les bénéficiaires de manière à éviter les interprétations.

Il est important que les conditions d'octroi soient définies de manière simple par catégories de bénéficiaires et que le nombre de catégories de bénéficiaires soit limité. En effet, la multiplication des règles d'octroi et des catégories de bénéficiaires entraîne non seulement une complexification du système, mais augmente le risque d'inégalité de traitement entre membres du personnel.

La Cour a également relevé au chapitre 4.6 que certaines indemnités liées à la personne ont été octroyées sur décision du Conseil administratif et ont généré des inégalités de traitement. Afin d'éviter ceci, la Cour recommande au Conseil administratif de demander un préavis à la DRH pour toutes les exceptions qui s'écartent des règlements. La DRH devra analyser si l'octroi de l'indemnité proposée ne constitue pas une inégalité de traitement par rapport aux autres membres du personnel.

- Définir les modalités de compensation.

Actuellement, les règlements n'ont pas été mis à jour depuis plusieurs années. Le seul mode de compensation prévu par ces derniers est une compensation financière.

Le service SST doit non seulement identifier les fonctions pénibles, mais également proposer des mesures afin que les nuisances soient réduites, voire supprimées. Les mesures compensatoires peuvent prendre plusieurs formes comme un aménagement du temps de travail différent, des jours de congé supplémentaires, l'affectation à des tâches moins astreignantes au bout d'un certain nombre d'années de service, une retraite anticipée, etc. La compensation financière directe ne devrait être utilisée qu'en dernier ressort.

La DRH devra proposer des modalités de compensation pour chaque type de nuisance.

Une fois ce travail effectué, une comparaison sur un exercice comptable devra permettre d'appréhender comment les indemnités étaient couvertes jusqu'à présent et comment elles le seraient avec le nouveau concept et règle d'octroi. Il s'agira non seulement de montrer les impacts financiers directs (paiement d'indemnité), mais également toutes les autres mesures envisagées pour atténuer ou éliminer des pénibilités. Ces mesures peuvent induire des frais indirects comme le paiement de formation pour favoriser la mobilité de personnel en fin de carrière. Cette étape est importante, car elle permet de mettre en exergue la réflexion globale et facilitera l'étape de la consultation.

### **3) Consultation des organisations représentatives du personnel**

Pour une meilleure compréhension et acceptation des changements, les membres des organisations représentatives du personnel devraient accompagner l'ensemble du projet de refonte.

Le nouveau statut prévoit que les organisations représentatives du personnel et les commissions du personnel soient consultées. A ce titre, une consultation formelle sur le concept et les définitions est nécessaire avant d'élaborer un projet de règlement.

### **4) Elaboration d'un projet de règlement(s)**

Après la consultation des organisations représentatives du personnel, il convient de rédiger un règlement pouvant être appliqué par les services et la DRH. Il conviendra de définir si un seul règlement est suffisant ou si au contraire plusieurs règlements ou directives d'application doivent être rédigés. L'élément déterminant sera notamment les conditions d'octroi et les bénéficiaires. Si les conditions d'octroi sont différentes selon les métiers, il sera peut-être préférable de prévoir plusieurs règlements ou directives d'application. Dans ce cas il faut également prévoir de changer les règlements chaque fois que la structure organisationnelle de la Ville se modifie pour éviter d'avoir des règlements applicables à des cercles de bénéficiaires qui n'existent plus.

Il est important que les règlements ou les directives soient rédigés de manière à expliquer les conditions d'octroi de chaque indemnité sans ambiguïté, car comme relevé au chapitre 4.1, les règlements ont été appliqués de manière non conforme dans certains cas. A titre d'exemple, l'indemnité de port de bottes a été octroyée à des collaborateurs du service des sports, qui passent les vestiaires au jet d'eau alors que le règlement prévoit de la verser lorsque les travaux sont effectués sur un chantier.

### **5) Adoption, diffusion et mise à jour du(des) règlement(s)**

L'adoption du règlement revient au Conseil administratif. A cette occasion, il sera nécessaire d'identifier les règlements qui sont touchés par ce(s) nouveau(x) règlement(s). Il conviendra de les modifier en conséquence ou de les annuler si leur teneur n'a plus lieu d'être.

Les règlements devront impérativement être mis à jour pour tenir compte des décisions du Conseil administratif. La Cour encourage également la mise en place d'un recueil systématique comme demandé en 2008 dans la motion M-777.

La diffusion des bases réglementaires à jour devrait être assurée par le Portail RH.

## **6) Adaptation des outils informatiques**

Le système informatique SAP RH devra être adapté pour tenir compte des modifications que le(s) nouveau(x) règlement(s) apportera(ont). Durant cette étape, il conviendra de maintenir le système le plus simple possible. Au point 4.1, la Cour a relevé que certaines rubriques sont redondantes et que d'autres avaient été créées pour chaque taux d'activité alors même que le système permet de calculer automatiquement l'indemnité en fonction du taux d'activité exercé. Il conviendra de tenir compte de ces éléments dans le nouveau paramétrage, ce qui aura pour avantage de limiter le nombre de rubriques et de simplifier le système.

La Cour a relevé au chapitre 4.3, que les moyens à disposition des services pour suivre les indemnités liées à des contraintes horaires ne sont pas adaptés et génèrent des coûts importants en raison des saisies multiples et du risque d'erreurs y afférent. Certains services ont développé des logiciels en interne pour faciliter la gestion des indemnités liées aux contraintes horaires. Un projet pilote pour la mise en place d'un système de pointeuse interfacée avec SAP est actuellement en cours à la DRH. A ce jour, il est prévu d'installer les pointeuses uniquement auprès des services demandeurs. La Cour recommande, une fois le projet pilote achevé, de le déployer dans les services dont le suivi des heures nécessite un outil informatique et pas uniquement aux services demandeurs. La mise en place des pointeuses permettra de ne plus utiliser les forfaits d'heures supplémentaires existants dans certains services. De même, il conviendra de développer des rapports de suivi pour permettre aux responsables de service d'effectuer les tâches de contrôles tant sur les heures de présences que sur les indemnités.

Le projet Portail RH prévoit dans une deuxième phase que les calculs d'indemnités soient automatisés et que la paie soit directement alimentée du résultat des calculs. Au vu des charges importantes que requiert une gestion manuelle ou semi-automatisée, l'automatisation représenterait une économie de plusieurs centaines de milliers de francs par année. Dès lors, la Cour encourage la mise en œuvre de la deuxième phase de ce projet au plus vite.

## **7) Mise en place d'un système de contrôle interne**

En parallèle des étapes précédentes, un système de contrôle interne devra être mis en place. Ce dernier devra faire l'objet d'une revue périodique afin d'être maintenu à jour. La mise en place devra être assurée par la DRH et la direction des différents services et appuyée par le Conseil administratif. Une coordination avec l'Etat de Genève (OPE<sup>5</sup>) qui est, toutes proportions gardées, dans une démarche identique en matière d'indemnités, primes et débours, serait utile. Les composantes d'un SCI sont les suivantes :

---

<sup>5</sup> OPE : Office du personnel de l'Etat

- **Environnement de contrôle.** Il reflète l'attitude et les actions de la direction à l'égard de l'importance du contrôle au sein de l'administration. Il instaure une discipline et une structure pour la réalisation des objectifs principaux du contrôle interne. Il se compose notamment des éléments suivants :
  - L'intégrité et les valeurs éthiques (diffusées en partie dans le statut du personnel),
  - La structure organisationnelle, qui doit prévoir un rattachement hiérarchique approprié,
  - Les politiques et pratiques relatives aux ressources humaines.
- **Evaluation des risques.** Elle consiste à identifier et évaluer les risques inhérents à l'activité. L'évaluation des risques doit être faite au moins une fois par année. Toutefois une réévaluation des risques doit immédiatement être faite lorsqu'il y a par exemple un changement :
  - dans l'environnement opérationnel ou organisationnel,
  - de système d'information ou de technologie.
- **Activités de contrôle.** Elles permettent de s'assurer que les instructions de la direction sont exécutées et que des mesures sont prises pour faire face aux risques. Par exemple :
  - le processus d'autorisation des transactions (vérification et validation des critères menant au versement d'une indemnité)
  - la séparation des tâches dans le processus d'octroi des indemnités.

Les contrôles peuvent être automatiques ou manuels. Les contrôles automatiques sont à paramétrer dans les systèmes informatiques. A titre d'illustration, le déclenchement automatique des flux de paiement des indemnités liées à des contraintes horaires via les timbreuses interfacées avec le système SAP est un contrôle automatique.

- **Suivi.** Il permet de tester les contrôles en place et de s'assurer de leurs actualités et de leurs efficacités. De ce fait, il permet d'évaluer la qualité et les performances du système de contrôle interne au fil du temps.

#### 4.8.1 Observations de l'audité

*Le Conseil administratif de la Ville de Genève a pleinement conscience de l'importance de ce chantier. Raison pour laquelle, vu son ampleur, il a décidé, en accord avec les partenaires sociaux, de ne le commencer qu'après la fin de la négociation sur le nouveau statut du personnel. Le travail effectué par la Cour des comptes nous permettra de gagner du temps et de commencer la refonte complète du système sur une base solide avec un état de l'existant.*

*Le Conseil administratif de la Ville de Genève aimerait mettre en avant plusieurs éléments qui montrent sa volonté d'avoir à terme des outils RH adaptés au service d'une doctrine claire et connue de toutes et de tous. La Direction des ressources humaines a lancé, il y a plusieurs mois, un projet pour la construction d'un portail RH. Celui-ci devra contenir, dans un premier temps quatre modules portant sur la gestion des absences, la gestion des temps, la gestion des dossiers du personnel et un processus sur l'engagement des collaborateurs-trices. Le marché sera prochainement adjugé. A cet effet, le Conseil administratif présentera prochainement devant le Conseil municipal un crédit d'investissement permettant à la DRH de passer l'ensemble des dossiers du personnel sur un mode numérique et d'intégrer ceux-ci au portail.*



## COUR DES COMPTES

---

*Parallèlement, la mise en place d'une direction financière au Département des finances et du logement doit nous permettre de piloter tout le système de contrôle interne en Ville de Genève, et particulièrement dans le domaine des salaires, des indemnités et autres primes.*

*La Direction des ressources humaines adoptera la méthode proposée. Elle commencera par préciser notre doctrine en matière d'indemnités, de primes et de débours que nous soumettrons en consultation auprès des partenaires sociaux. Le Conseil administratif espère qu'il sera possible de faire appel à l'expertise de la Cour des comptes tout au long de ce processus.*

*Sandrine Salerno*

*Conseillère administrative en charge du Département des finances et du logement*



## 5. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

En accord avec la Cour, la Direction des ressources humaines précisera ses propositions de mise en place des recommandations à fin juillet 2011. Cette demande est justifiée par l'arrivée d'un nouveau directeur des ressources humaines.

| Réf.  | Recommandation / Action   | Mise en place<br>(selon indications de l'audit)                           |  |  |         |
|-------|---|---|--|--|---------|
|       |   | Risque<br>4 = Très significatif<br>3 = Majeur<br>2 = Modéré<br>1 = Mineur | Responsable                            | Décal au   | Fait le |
| 4.1.4 | La Cour encourage la poursuite du projet gestion numérique des dossiers du personnel afin de répondre au plus vite aux obligations de la LIPAD. Ce projet semble répondre au souci d'avoir à l'avenir un seul dossier numérique pour chaque collaborateur, géré avec des droits d'accès bien identifiés.  | 3   | Chef de projet DRH                     | Crédit d'investissement présenté en septembre 2011 devant le CM. Fin du projet, 18 mois après le vote du CM.                                     |         |
| 4.1.4 | Le certificat de salaire doit inclure les avantages en nature. Les charges sociales doivent également être payées sur ces avantages. La DRH doit s'assurer auprès des différents chefs de département que les avantages en nature soient identifiés, quantifiés et que l'information soit remontée à la DRH avant l'établissement des certificats de salaire. | 2   | Directeur et administratrice de la DRH | Processus de collectes des données et validation d'un processus commun d'août à novembre 2011. Les certificats de salaire 2011 seront conformes. |         |
| 4.1.4 | Le service des écoles doit envisager pour la rentrée scolaire 2011-2012 de modifier les horaires des responsables de bâtiments scolaires pour faire coïncider la fermeture des portes en fin de journée avec l'horaire de travail des responsables.   | 2   | Directeur de la DRH                    | 6 mois après la mise en place définitive des horaires scolaires liés à Harmos  |         |
| 4.2.4 | Les pratiques de forfait d'heures supplémentaires existant dans certains services devront être supprimées pour respecter le nouveau statut. Il conviendra de calculer et rémunérer les heures supplémentaires effectives.   | 2   | Administratrice de la DRH              | Note aux services et aux intéressés pour une application de la recommandation au 1 <sup>er</sup> octobre 2011                                    |         |

| Réf.  | Recommandation / Action   | Mise en place<br>(selon indications de l'audit)                           |  |   |         |
|-------|---|---|--|---|---------|
|       |   | Risque<br>4 = Très significatif<br>3 = Majeur<br>2 = Modéré<br>1 = Mineur | Responsable                              | Délaï au  | Fait le |
| 4.2.4 | L'ensemble des rubriques pour la saisie des heures supplémentaires ne doit être accessible dans SAP que par la DRH. Cette dernière contrôlera la validation des heures supplémentaires avant de les saisir et valider leur paiement.  | 2   | Directeur et administratrice de la DRH   | Application de la recommandation au 1 <sup>er</sup> décembre 2011   |         |
| 4.2.4 | La problématique des piquets doit être revue par la DRH. Cette dernière doit recenser les services sujets à ces indemnités et s'assurer que le mode de calcul soit identique entre les services.<br><br>Les forfaits de piquet, s'ils devaient subsister, devraient être calculés sur une tarification unique et applicable à tous les services. Les heures de travail ne devraient pas être incluses dans le forfait, mais payées après une éventuelle intervention. | 2   | Cellule juridique de la DRH              | Processus de collectes des données et validation d'un processus commun : d'août à décembre 2011. Application de la recommandation au 1 <sup>er</sup> janvier 2012 |         |
| 4.7.4 | Pour les nouveaux bénéficiaires d'indemnités de déplacement, la DRH doit se conformer au règlement qui prévoit une période probatoire de 6 mois minimum avant d'attribuer une indemnité forfaitaire, à moins que le montant soit identique à celui de son prédécesseur.   | 2   | Directeur de la DRH                      | Note aux services et aux intéressés pour une application au 1 <sup>er</sup> octobre 2011  |         |
| 4.7.4 | La facturation de la téléphonie s'effectuant via un prélèvement sur salaire, devrait être faite par la DRH comme le prévoit l'extrait du CA du 8 décembre 2004. A l'avenir, les relevés de consommation émis par la DSIC devraient être envoyés directement à la DRH pour que les règles décidées soient appliquées sans distinction.   | 2   | Directeur de la DRH/Directeur de la DSIC | Validation d'un processus (DSIC/DRH / Autorités) applicable au 1 <sup>er</sup> janvier 2012   |         |
| 4.7.4 | Le paiement des repas doit être règlementé afin d'assurer une égalité de traitement.  | 3   |  | Règlement au 1 <sup>er</sup> janvier 2012. Le point sera repris avec la recommandation 4.8.   |         |

| Réf. | Recommandation / Action   | Mise en place<br>(selon indications de l'audit)                           |   |   |         |
|------|---|---|---|---|---------|
|      |   | Risque<br>4 = Très significatif<br>3 = Majeur<br>2 = Modéré<br>1 = Mineur | Responsable   | Déla <span style="font-size: 0.8em;">i</span> au  | Fait le |
| 4.8  | <p><b>Définition d'une politique en matière d'indemnités, primes et débours</b></p> <p>Les indemnités, primes et débours actuellement en vigueur semblent être le résultat d'un cumul de décisions prises de manière non concertée pour faire face à des situations spécifiques sans référence à un cadre conceptuel.</p> <p>Dès lors, avant de modifier le système actuel, il est impératif de mener une réflexion approfondie sur un concept d'indemnisation et de ne pas se contenter de formaliser les pratiques actuelles.</p> | 4   | Directeur, administratrice et chef de projet de la DRH    | Constitution d'une structure de projet (Chef de projet/Copil/mandataires extérieurs) septembre 2011. Etat complet de la situation 30 mai 2012 |         |
| 4.8  | <p><b>Définir les types d'indemnisation et des règles d'octroi en :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Décrivant les types d'indemnisations souhaitées</li> <li>• Décrivant les critères d'évaluation de pénibilité et en identifiant les fonctions concernées</li> <li>• Décrivant les conditions d'octroi et les bénéficiaires de manière à éviter les interprétations</li> <li>• Décrivant les modalités de compensation.</li> </ul>   | 4   | Directeur, administratrice et chef de projet de la DRH    | 30 octobre 2012   |         |
| 4.8  | <p><b>Consulter les organisations représentatives du personnel</b></p> <p>Le nouveau statut prévoit que les organisations représentatives du personnel et les commissions du personnel soient consultées. A ce titre, une consultation formelle sur le concept et les définitions est nécessaire avant d'élaborer un projet de règlement.</p>   | 4   | Délégation du CA + DRH                                    | 31 décembre 2012  |         |
| 4.8  | <p><b>Elaborer un projet de règlement</b></p> <p>Après consultation des organisations représentatives du personnel, il convient de rédiger un règlement pouvant être appliqué par les services et la DRH. Il conviendra de définir si un seul règlement est suffisant ou si au contraire plusieurs règlements ou directives d'application doivent être rédigés.</p>   | 3   | Directeur, administratrice et cellule juridique de la DRH | 30 juin 2013  |         |

| Réf. | Recommandation / Action   | Mise en place<br>(selon indications de l'audité)                          |                                   |                        |         |
|------|---|---|-----------------------------------|------------------------|---------|
|      |   | Risque<br>4 = Très significatif<br>3 = Majeur<br>2 = Modéré<br>1 = Mineur | Responsable                       | Délai au               | Fait le |
| 4.8  | <p><b>Adoption, diffusion et mise à jour du(des) règlement(s)</b></p> <p>L'adoption du règlement revient au Conseil administratif. A cette occasion, il sera nécessaire d'identifier les règlements qui sont touchés par ce(s) nouveau(x) règlement(s). Il conviendra de les modifier en conséquence ou de les annuler si leur teneur n'a plus lieu d'être.</p> <p>Les règlements devront impérativement être mis à jour pour tenir compte des décisions du Conseil administratif. La Cour encourage également la mise en place d'un recueil systématique comme demandé en 2008 dans la motion M-777.</p> <p>La diffusion des bases réglementaires à jour devrait être assurée par le Portail RH.</p> | 3   | CA/CM/<br>Autorités               | 31<br>décembre<br>2013 |         |
| 4.8  | <p><b>Adaptation des outils informatiques</b></p> <p>Le système informatique SAP RH devra être adapté pour tenir compte des modifications que le(s) nouveau(x) règlement(s) apportera(ont). Durant cette étape, il conviendra de maintenir le système le plus simple possible.</p>  | 3   | DSIC                              | 31<br>décembre<br>2013 |         |
| 4.8  | <p><b>Mise en place d'un système de contrôle interne</b></p> <p>Un système de contrôle interne devra être mis en place. Ce dernier devra faire l'objet d'une revue périodique afin d'être maintenu à jour. La mise en place devra être assurée par la DRH et la direction des différents services et appuyée par le Conseil administratif.</p>  | 3   | Direction<br>financière et<br>DRH | 31 mars<br>2014        |         |

## 6. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

| Observations et recommandations portant sur les mêmes entités et/ou thématiques   | Contrôle financier de la Ville de Genève                       | Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées  |
|---|--|---|
| <p>Certaines indemnités versées comme par exemple « Elagage » ou « Taille-brûlage branches » pour les forestier-bûcherons font partie du cahier des charges de la personne qui occupe cette fonction. Dès lors, il serait plus simple de tenir compte de ces éléments de pénibilité dans l'évaluation de la fonction plutôt que de rajouter chaque mois ces éléments de salaires. D'autant plus, que lors d'une évaluation de fonction, la partie pénibilité/nuisances du travail est déjà prise en compte.</p> | <p>Rapport du 23.01.2008<br/>Période contrôlée : 2006-2007</p> | <p>Observations également constatées par la Cour au chapitre 4.5.</p> <p>La Cour relève au chapitre 4.4 que le « projet de description, évaluation et classification des fonctions » permettant de fixer une classe salariale considère déjà certains critères.</p> |
| <p>Les indemnités de déplacement sont versées à des personnes étant en absences de longue durée (maladie ou accident). Le Contrôle financier recommande la suspension momentanée de ces indemnité jusqu'au retour du collaborateur.</p>   | <p>Rapport du 23.01.2008<br/>Période contrôlée : 2006-2007</p> | <p>Observations également constaté par la Cour au chapitre 4.1.</p> <p>L'observation de la Cour ne s'applique pas uniquement aux indemnités de déplacements, mais à toutes les indemnités.</p> <p>La Cour est favorable</p>   |
| <p>Le système du paiement des indemnités est à revoir dans son intégralité afin de les intégrer au maximum dans le salaire mensuel.</p>   | <p>Rapport du 23.01.2008<br/>Période contrôlée : 2006-2007</p> | <p>La Cour est également d'avis que le système doit faire l'objet d'une refonte globale.</p>  |

## 7. DIVERS

### 7.1 Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

**1) Les risques liés aux objectifs opérationnels** relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

**2) Les risques liés aux objectifs financiers** relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation du projet.

**3) Les risques liés aux objectifs de conformité** (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et de **d'image** (6).

**4) Le risque de contrôle** relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

**5) Le risque de fraude** relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

**6) Le risque d'image** (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

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



## **7.2 Remerciements**

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

L'audit a été terminé le 24 mai 2011. Le rapport complet a été transmis à l'audité le 3 juin 2011. Les observations remises et validées le 23 juin 2011 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 30 juin 2011

Stanislas Zuin  
Président

Antoinette Stalder  
Magistrat titulaire

Stéphane Geiger  
Magistrat titulaire