



COUR DES COMPTES

Aéroport International de Genève (AIG)

Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG)

Hospice Général (HG)

Services Industriels de Genève (SIG)

Transports Publics Genevois (TPG)

Rapport

concernant l'audit de légalité et de gestion

relatif aux rémunérations du conseil d'administration et de la direction

Genève, le 21 février 2008

Rapport no 9



LA COUR DES COMPTES

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.

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.geneve.ch/cdc>

SYNTHESE

INTRODUCTION

Dans le cadre de ses investigations sur les bonnes pratiques de gouvernance à l'Etat de Genève, la Cour des comptes a entrepris durant l'été une recherche d'informations préalables, tant au sein de l'Etat que des établissements publics autonomes, relativement aux **rémunérations et autres indemnités** salariales. Parallèlement, la Cour a reçu une communication relative à d'éventuelles irrégularités commises par les Services Industriels de Genève (SIG) en matière de bonus et autres indemnités.

Dans ce contexte, la Cour a décidé de procéder à une analyse, sous l'angle de la **légalité** et du **bon emploi** des fonds publics pour les années 2004, 2005 et 2006, des **éléments de rémunération** des conseils d'administration et des directions des cinq principaux établissements publics autonomes, à savoir :

- l'Aéroport International de Genève (AIG),
- les Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG),
- l'Hospice Général (HG),
- les Services Industriels de Genève (SIG),
- les Transports Publics Genevois (TPG).

Les présidents des conseils d'administration et les directeurs généraux de toutes les institutions concernées ont donné leur accord formel pour la publication de leur rémunération. Le présent rapport n'a pour objet de déterminer quel doit être le montant des rémunérations à verser, cet aspect étant du ressort du Conseil d'Etat auquel il appartient d'en fixer le cadre, dans les limites de la législation.

CONSTATS RELATIFS A LA LEGALITE

Les constats de la Cour portent tant sur la gestion de la direction et du conseil d'administration des établissements publics autonomes, que sur la surveillance exercée par les départements auxquels ces départements sont rattachés.

A l'**Aéroport International de Genève**, les rémunérations du conseil d'administration et de la direction sont conformes aux dispositions légales en vigueur, aux statuts du personnel et à leurs règlements d'application.

Aux **Hôpitaux Universitaires de Genève**, les rémunérations du conseil d'administration et de la direction sont conformes à la législation en vigueur. La Cour a relevé des manquements portant sur des certificats de salaire incomplets ou des paiements de gratifications sans base légale.

A l'**Hospice Général**, les rémunérations du conseil d'administration et de la direction sont conformes aux dispositions légales en vigueur. La Cour a relevé un manquement portant sur un certificat de salaire incomplet, corrigé en 2007.

Aux **Services Industriels de Genève**, les rémunérations du conseil d'administration sont conformes aux instructions du conseiller d'Etat du département de surveillance. Les rémunérations des membres de la direction des SIG sont conformes aux dispositions légales.

Aux **Transports Publics Genevois**, les rémunérations du conseil d'administration sont conformes aux dispositions légales en vigueur, hormis pour le président. A ce titre, la Cour constate que ce dernier n'a pas relevé que sa rémunération n'était plus conforme, dès 2003, à la décision du Conseil d'Etat datant de juin 2002. Les rémunérations des membres de la direction des TPG sont conformes au statut du personnel TPG et à ses dispositions réglementaires

En termes de **surveillance exercée par les départements**, la Cour a constaté des manquements formels au département du territoire. D'une part, le conseiller d'Etat du département de surveillance n'a pas fait approuver par le Conseil d'Etat la rémunération des administrateurs des Services Industriels de Genève,

alors que cette décision est de la compétence du Conseil d'Etat (art. 15 al. 4 L 2 35). Toutefois, le Conseil d'Etat en a été informé huit mois plus tard dans le cadre d'un examen global de la rémunération des établissements publics autonomes. D'autre part, le conseiller d'Etat du département de surveillance n'a pas relevé que la rémunération du président du conseil d'administration des Transports Publics Genevois n'était plus conforme, dès 2003, à la décision du Conseil d'Etat.

CONSTATS RELATIFS AUX NIVEAUX DE REMUNERATION

A la suite d'un examen comparatif au niveau fédéral et cantonal, la Cour constate que les rémunérations globales appliquées dans les établissements publics autonomes genevois ne **présentent pas un caractère excessif** qui pourrait être qualifié de mauvais emploi des fonds publics.

Toutefois, pour éviter les disparités comme les inégalités entre les établissements publics autonomes et par rapport aux hauts fonctionnaires de l'administration cantonale, il conviendrait que ces rémunérations soient justifiées en fonction de critères identiques pour chaque établissement, fixés par le Conseil d'Etat sur la base de la mission du service public, de la situation concurrentielle, des risques de marché encourus par l'entreprise, de sa taille et des autres conditions contractuelles propres aux fonctions et usages dans la branche et de la performance individuelle de chaque dirigeant.

La Cour a constaté que l'origine de ces disparités et inégalités n'était pas étrangère au mode de surveillance du Conseil d'Etat. Ainsi en 1997, le Conseil d'Etat a décidé qu'aucune subvention ne serait versée aux établissements qui ne respecteraient pas la grille salariale de la fonction publique. Cet arrêté n'a jamais été l'objet d'une application rigoureuse, notamment en ce qui concerne les TPG et les HUG, très largement subventionnés. En 2003, peu de mois après avoir confirmé la validité de sa décision de 1997, le Conseil d'Etat a autorisé certains dépassements pour les postes de direction sans toutefois chiffrer les montants maximaux possibles des primes, frais et indemnités autorisés.

En outre, le Conseil d'Etat n'a pas systématiquement été informé des modifications de salaires décidées par les conseils d'administration des établissements publics autonomes et dans certains cas (AIG, TPG), le conseil d'administration est seul compétent pour fixer le statut du personnel et les rémunérations.

RECOMMANDATIONS

A la suite de ces constats, la Cour a développé **sept recommandations** permettant une mise en conformité avec la loi et de meilleures conditions-cadre en matière de gouvernance des établissements publics autonomes, et ce dans les domaines des **compétences** en matière de rémunération, du **système** et de la **politique** de rémunération ainsi que de la **transparence** des rémunérations.

Il s'agit, pour le **Conseil d'Etat**, de développer des principes directeurs afin de fixer le **cadre général de gouvernance** des établissements publics autonomes en s'inspirant notamment du modèle développé par la Confédération et de définir une **politique de rémunération** qui tienne compte des bonnes pratiques. Il s'agira notamment de fixer les principes l'évaluation des dirigeants, de décider de la rétrocession ou non des revenus accessoires, de relever l'existence d'éventuels doubles mandats et des temps travail y relatifs, d'établir des rapports permettant de rendre compte de l'application de cette politique, ainsi que de comparer et de justifier les rémunérations ainsi fixées.

Il conviendra, en ce qui concerne les **conseils d'administration** des établissements publics autonomes, de créer de véritables **comités de rémunération** chargés de concrétiser la politique définie par le Conseil d'Etat, de veiller à ce que l'établissement élabore les principaux critères utilisés pour calculer les éléments de rémunération variables conformément au succès durable de l'établissement et d'examiner de manière critique les comparaisons avec les autres établissements. L'objectif étant d'améliorer la transparence et d'adapter les rémunérations aux performances réalisées par les dirigeants, sur la base de critère qualitatifs et quantitatifs objectifs.

Finalement, aux fins de transparence la Cour recommande aux conseils d'administration d'établir annuellement un **rapport public** présentant les éléments de rémunération du conseil d'administration et de la direction.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, la Cour a invité **les départements de surveillance** des établissements ainsi que leur **conseil d'administration** à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 12, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délai de réalisation**.

Le tableau n'a été rempli que par les SIG et les TPG. Concernant les autres établissements, la Cour a été informée que cette tâche était subordonnée au contenu de la création en cours d'un cadre légal général relatif à la gouvernance des établissements autonomes. A ce titre, il importe de relever que le « Conseil d'Etat adhère aux conclusions de la Cour des comptes relatives à la gouvernance des établissements publics autonomes et à la nécessité de remédier rapidement aux lacunes constatées ».

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. La Cour estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

Toutefois, deux observations de l'audité requièrent des **précisions complémentaires** de la Cour :

- concernant les HUG (observation 5.3.3 page 26) :
 - Par rapport au constat 5 : le fait que les indemnités pour frais de représentation ne figuraient pas dans les certificats de salaire des précédents directeurs généraux ne modifie en rien la nécessité de corriger complètement la situation.
 - Par rapport au constat 6 : le caractère significatif en matière d'audit est régi par la norme NAS 320 et non NAS 500, qui en plus d'un élément quantitatif prend en compte des éléments qualitatifs (ce qui est le cas des gratifications relevées). La Cour prend note de la décision des HUG de dorénavant imposer les gratifications et d'établir une directive définissant les modalités de leur distribution.
- concernant le département du territoire, relativement aux TPG (observation 8.2.4 page 43) :
 - Par rapport au constat 5 : la Cour maintient que la rémunération du président du conseil d'administration a été calculée initialement à 40% de celle de la direction générale (mai 2002), mode de calcul confirmé par le conseiller d'Etat en novembre 2007. Cette rémunération était donc sujette à variation selon l'évolution de la rémunération de la direction générale, ce qui aurait **nécessité une surveillance active du DT afin de soumettre à la décision du Conseil d'Etat** le montant de la rémunération du président, et ce annuellement dès 2003. De plus, l'observation du DT ne modifie en rien le constat de la Cour que ni le président du conseil d'administration, ni le conseiller d'Etat du département de surveillance n'ont relevé que la rémunération du président du conseil d'administration n'était plus conforme à la décision du Conseil d'Etat de juin 2002.

TABLE DES MATIERES

1	CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT.....	9
2	MODALITES ET DEROULEMENT	11
3	ASPECTS JURIDIQUES.....	13
3.1	Introduction.....	13
4	AEROPORT INTERNATIONAL DE GENEVE (AIG)	17
4.1	Introduction.....	17
4.2	Conseil d'administration (AIG).....	19
4.2.1	Contexte légal	19
4.2.2	Constats	19
4.2.3	<i>Observations de l'AIG</i>	19
4.2.4	<i>Observations du département de surveillance (DSE)</i>	19
4.3	Direction (AIG).....	20
4.3.1	Contexte légal	20
4.3.2	Constats	21
4.3.3	<i>Observations de l'AIG</i>	21
4.3.4	<i>Observations du département de surveillance (DSE)</i>	21
5	HOPITAUX UNIVERSITAIRES DE GENEVE (HUG)	22
5.1	Introduction.....	22
5.2	Conseil d'administration (HUG).....	24
5.2.1	Contexte légal	24
5.2.2	Constats	24
5.2.3	<i>Observations des HUG</i>	24
5.2.4	<i>Observations du département de surveillance (DES)</i>	24
5.3	Direction (HUG).....	25
5.3.1	Contexte légal	25
5.3.2	Constats	25
5.3.3	<i>Observations des HUG</i>	26
5.3.4	<i>Observations du département de surveillance (DES)</i>	26
5.3.5	Position de la Cour des comptes par rapport à l'observation 5.3.3 des HUG	26
6	HOSPICE GENERAL (HG)	27
6.1	Introduction.....	27
6.2	Conseil d'administration (HG)	29
6.2.1	Contexte légal	29
6.2.2	Constats	29
6.2.3	<i>Observations de l'HG</i>	29
6.2.4	<i>Observations du département de surveillance (DSE)</i>	29
6.3	Direction (HG).....	30
6.3.1	Contexte légal	30
6.3.2	Constats	30
6.3.3	<i>Observations de l'HG</i>	30
6.3.4	<i>Observations du département de surveillance (DSE)</i>	30
7	SERVICES INDUSTRIELS DE GENEVE (SIG)	31
7.1	Introduction.....	31
7.2	Conseil d'administration (SIG).....	33
7.2.1	Contexte légal	33
7.2.2	Constats	34
7.2.3	<i>Observations des SIG</i>	35
7.2.4	<i>Observations du département de surveillance (DT)</i>	36
7.3	Direction (SIG).....	37
7.3.1	Contexte légal	37
7.3.2	Constats	38
7.3.3	<i>Observations des SIG</i>	39
7.3.4	<i>Observations du département de surveillance (DT)</i>	39

8	TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS (TPG)	40
8.1	Introduction.....	40
8.2	Conseil d'administration (TPG)	42
8.2.1	Contexte légal	42
8.2.2	Constats	42
8.2.3	<i>Observations des TPG</i>	43
8.2.4	<i>Observations du département de surveillance (DT)</i>	43
8.2.5	Position de la Cour des comptes par rapport à l'observation 8.2.4 du département de surveillance (Département du territoire).....	43
8.3	Direction (TPG).....	44
8.3.1	Contexte légal	44
8.3.2	Constats	44
8.3.3	<i>Observations des TPG</i>	45
8.3.4	<i>Observations du département de surveillance (DT)</i>	45
9	ELEMENTS CONCLUSIFS (LEGALITE).....	46
9.1	Contexte	46
9.2	Constats	47
9.2.1	<i>Observations de l'AIG</i>	48
9.2.2	<i>Observations des HUG</i>	48
9.2.3	<i>Observations de l'HG</i>	48
9.2.4	<i>Observations des SIG</i>	48
9.2.5	<i>Observations des TPG</i>	48
9.2.6	<i>Observations du DES, DSE et du DT</i>	48
10	NIVEAUX DE REMUNERATION ET ELEMENTS DE COMPARAISON.....	50
10.1	Introduction.....	50
10.2	Conseil d'Administration.....	50
10.2.1	Constats.....	52
10.2.2	<i>Observations de l'AIG</i>	52
10.2.3	<i>Observations des HUG</i>	52
10.2.4	<i>Observations de l'HG</i>	52
10.2.5	<i>Observations des SIG</i>	53
10.2.6	<i>Observations des TPG</i>	53
10.2.7	<i>Observations du DES, du DSE et du DT</i>	53
10.3	Direction Générale	54
10.3.1	Constats.....	61
10.3.2	<i>Observations de l'AIG</i>	62
10.3.3	<i>Observations des HUG</i>	62
10.3.4	<i>Observations de l'HG</i>	62
10.3.5	<i>Observations des SIG</i>	62
10.3.6	<i>Observations des TPG</i>	62
10.3.7	<i>Observations du DSE, du DES et du DT</i>	62
11	BONNES PRATIQUES DE GESTION EN MATIERE DE REMUNERATION	63
11.1	Introduction.....	63
11.2	Compétences en matière de rémunération.....	66
11.2.1	Contexte	66
11.2.2	Constats.....	66
11.2.3	Risques découlant des constats.....	67
11.2.4	Recommandations.....	67
11.2.5	<i>Observations de l'AIG</i>	68
11.2.6	<i>Observations des HUG</i>	68
11.2.7	<i>Observations de l'HG</i>	68
11.2.8	<i>Observations des SIG</i>	68
11.2.9	<i>Observations des TPG</i>	68
11.2.10	<i>Observations du DES, du DSE et du DT</i>	68
11.3	Système et politique de rémunération.....	70
11.3.1	Contexte	70
11.3.2	Constats.....	71
11.3.3	Risques découlant des constats.....	72



11.3.4	Recommandations.....	72
11.3.5	<i>Observations de l'AIG</i>	74
11.3.6	<i>Observations des HUG</i>	74
11.3.7	<i>Observations de l'HG</i>	74
11.3.8	<i>Observations des SIG</i>	74
11.3.9	<i>Observations des TPG</i>	74
11.3.10	<i>Observations du DES, du DSE et du DT</i>	74
11.4	Transparence	75
11.4.1	Contexte	75
11.4.2	Constats.....	75
11.4.3	Risques découlant des constats.....	75
11.4.4	Recommandation.....	76
11.4.5	<i>Observations de l'AIG</i>	77
11.4.6	<i>Observations des HUG</i>	77
11.4.7	<i>Observations de l'HG</i>	77
11.4.8	<i>Observations des SIG</i>	77
11.4.9	<i>Observations des TPG</i>	77
11.4.10	<i>Observations du DES, du DSE et du DT</i>	77
12	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS.....	78
13	DIVERS.....	81
13.1	Glossaire des risques.....	81
13.2	Remerciements	83

1 CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Dans le cadre de ses investigations sur les bonnes pratiques de gouvernance à l'Etat de Genève, la Cour des comptes a entrepris dès juin 2007 une recherche d'informations préalables, tant au sein de l'administration cantonale que des établissements publics autonomes, relativement aux **rémunérations** et autres **indemnités** salariales. Parallèlement, la Cour a reçu une communication relative à d'éventuelles irrégularités commises par les SIG en matière de versement de bonus salariaux et d'autres indemnités.

Dans ce cadre, la Cour a décidé de procéder à une analyse des **éléments de rémunération** du conseil d'administration et de la direction des principaux établissements publics autonomes sous l'angle de la conformité avec les normes internes et externes en vigueur (**légalité**) et du bon emploi des fonds gérés par l'entité (**gestion**).

Pour des questions de seuil de matérialité, seuls les cinq établissements les plus représentatifs à l'échelon cantonal ont fait l'objet du contrôle de la Cour, à savoir :

- Aéroport International de Genève (**AIG**),
- Hôpitaux Universitaires de Genève (**HUG**),
- Hospice Général (**HG**),
- Services Industriels de Genève (**SIG**),
- Transports Publics Genevois (**TPG**).

Dès lors que l'art. 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que « l'administration de l'Etat de Genève et des communes doit être fonctionnelle, efficace et structurée de manière à éviter des lenteurs, des travaux faits à double et, d'une manière générale, des dépenses sans relation avec le résultat recherché », que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi, la Cour a ouvert sa procédure de contrôle par lettres du 10 septembre 2007 adressées à

- Monsieur François Longchamp, conseiller d'Etat en charge du Département de la Solidarité et de l'emploi (département de surveillance de l'AIG et de l'HG),
- Monsieur Robert Cramer, conseiller d'Etat en charge du Département du Territoire (département de surveillance des TPG et des SIG), et à
- Monsieur Pierre-François Unger, conseiller d'Etat en charge du Département de l'Economie et de la santé (département de surveillance des HUG).

Le présent rapport n'a pas pour objet de déterminer le montant des rémunérations à verser au conseil d'administration et à la direction des établissements publics autonomes. En effet, la Cour n'entend pas se substituer au Conseil d'Etat auquel il appartient, dans les limites des lois votées par le Parlement, d'établir le cadre général des rémunérations et d'en justifier la légitimité.

La mission comprend les rémunérations du conseil d'administration et de la direction des cinq principaux établissements publics autonomes

En revanche, la Cour a le devoir de **dénoncer tout mauvais emploi manifeste de fonds publics**, y compris lorsqu'il se présente sous la forme d'une rémunération qui serait sans relation avec les exigences requises par le poste.

Ainsi, la Cour a convenu d'inclure dans son contrôle les sujets suivants :

- **légalité** des rémunérations au sein des différents établissements;
- **comparaison** des rémunérations entre les différents établissements et identification d'éventuelles rémunérations sans relation avec les exigences requises par le poste ;
- mode de **gestion des rémunérations** à la lumière des bonnes pratiques de gestion reconnues tant par le secteur privé que d'autres entreprises publiques.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapports de sociétés privées, rapports de l'Inspection Cantonale des Finances, rapports de la Commission de Contrôle de Gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'Evaluation des Politiques Publiques, etc.), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

Dans le cas du présent contrôle, les rapports et études suivants ont été étudiés par la Cour:

- étude de rémunération 2003 par une société spécialisée dans la gestion de la rémunération, mandatée par l'Office du Personnel de Etat de Genève, visant à **comparer les rémunérations** des fonctions de Directeur Général, Directeur des Opérations, Secrétaire Général, Directeur Finance et Administration, Directeur des Ressources Humaines, Directeur Informatique, telles que servies par un échantillon de 53 sociétés privées, 8 cantons suisses ainsi que l'Office fédéral du personnel;
- analyse 2006 d'une société privée mandatée par l'Office fédéral du personnel : **étude comparative des salaires**, réalisée à partir de fonctions sélectionnées de l'administration fédérale, de certains cantons (Berne, Genève, Vaud et Zurich) et de fonctions équivalentes de l'économie privée.
- rapport 2007 d'une société privée portant sur les **statistiques de rémunérations** 2006 des fonctions dirigeantes en Suisse;
- rapport 2007 du Conseil Fédéral portant sur les **rémunérations globales** 2006 des cadres des établissements publics autonomes de la Confédération.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission. Aucune investigation de ce type n'était prévue par une autre instance de contrôle.

2 MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a recueilli les textes légaux et règlements internes afin de définir un contexte légal général et spécifique à chaque entité. Les entretiens introductifs ont eu lieu avec les présidents du conseil d'administration ainsi que les membres des directions de l'AIG, HUG, HG, SIG et TPG entre octobre et décembre 2007.

La Cour a procédé à une analyse détaillée des rémunérations versées aux membres des Conseil d'administration et direction en effectuant des recherches directement dans les systèmes informatiques des entités sous revue. Elle a **reconstitué les rémunérations globales pour les années 2004, 2005 et 2006**, permettant d'aboutir aux constatations liées à la légalité des rémunérations formulées aux chapitres 4 à 9.

Les nombreuses informations recueillies dans les entités sous revue ont permis d'effectuer une série d'analyses comparatives qui se retrouvent sous formes de tableaux et graphiques au chapitre 10.

La transparence des rémunérations globales n'étant pas une pratique en place à l'Etat de Genève, la Cour a fait une demande formelle à chaque président de conseil d'administration et directeur général de l'AIG, HUG, HG, SIG et TPG quant à la **publication de sa rémunération globale**. L'ensemble des personnes concernées a accepté.

Pour conclure, la Cour a confronté la gestion des rémunérations au sein des établissements contrôlés aux **bonnes pratiques de gestion** nationales et internationales en matière de rémunérations qui ont donné lieu à une série de constats et recommandations au chapitre 11.

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^{ère} phase : Planification

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

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quelles 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.

La Cour a vérifié les aspects de légalité et de gestion des rémunérations à la lumière des bonnes pratiques

3^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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.

La Cour qualifie ses constats en fonction d'une typologie des risques

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'audit. Les constats liés à la légalité des activités ne font pas l'objet de recommandations particulières dans ce rapport, les mesures pour un retour à une situation conforme à la loi étant connues de l'audit.

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 13](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 12](#) un tableau rempli par les entités auditées qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **priorité**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3 ASPECTS JURIDIQUES

3.1 Introduction

Le présent rapport nécessite un bref rappel concernant la hiérarchie des normes, ainsi qu'un examen préalable de la **législation applicable aux établissements publics autonomes**.

Hiérarchie des normes légales

Les **lois** ne sauraient être contraires aux règles constitutionnelles, et les **règlements** et autres décisions des autorités exécutives ne peuvent déroger aux lois votées par le parlement ou le peuple.

Ces principes constants énoncés, il faut encore tenter de préciser l'éventuelle hiérarchie des **décisions du Conseil d'Etat**. Les règlements publiés dans le Recueil officiel ont un effet normatif général. En revanche, les arrêtés du Conseil d'Etat n'ont d'effets normatifs qu'envers les institutions ou personnes qu'ils concernent. Il en va de même des extraits de procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat qui valent décision dudit.

Les lettres du Conseil d'Etat peuvent avoir un effet décisionnel envers leur destinataire. Elles sont signées du président du Conseil d'Etat et du Chancelier et ont fait l'objet d'un débat au Conseil d'Etat et de son approbation. En cas de délégation, il est possible qu'une lettre du Conseil d'Etat ne soit pas signée par le président dudit, dans un tel cas un extrait du procès-verbal du Conseil d'Etat doit justifier cette délégation et le président du département délégué signe alors formellement « Au nom du Conseil d'Etat ».

Il n'y a pas de hiérarchie définie entre ces différents types de décisions du Conseil d'Etat, comme il n'y en a pas entre les différentes lois cantonales. Aussi bien, au même titre que le législateur peut modifier les lois, les abroger ou les remplacer, l'exécutif peut modifier, amender ou corriger ses décisions, pour autant qu'elles ne dérogent aux lois et règlements publiés en vigueur. Dans tous les cas, toutefois, il demeure souhaitable **d'éviter les contradictions** entre les décisions successives, les divergences entraînant une insécurité juridique regrettable.

Les établissements publics autonomes

Les directives internes des établissements publics autonomes doivent s'inscrire dans le cadre de leur autonomie de gestion définie par la loi. La surveillance de ces directives appartient au département de surveillance de l'entité autonome, par délégation du Conseil d'Etat.

Théoriquement, les directives doivent remonter à la connaissance du Conseil d'Etat, mais ce n'est pas toujours le cas en pratique.



A l'exception de l'Aéroport International de Genève (AIG), tous les établissements publics autonomes examinés dans le présent rapport trouvent leur fondement dans la Constitution genevoise. Ils sont tous placés sous la surveillance du **Conseil d'Etat** auquel est confié le pouvoir exécutif et l'administration générale du canton en application des art. 101 et ss Cst. Ge, notamment l'art. 122, voire par les lois ad hoc réglementant leur fonctionnement. Ces dispositions légales prévoient toutes que le **conseil d'administration** est le pouvoir supérieur de l'établissement et est investi des pouvoirs les plus étendus pour la gestion dudit.

La désignation des membres du conseil d'administration et sa composition est précisée dans chaque loi. S'agissant des honoraires et jetons de présence des membres du conseil d'administration, ils sont fixés par décisions du Conseil d'Etat, arrêté ou extrait de PV.

L'Aéroport International de Genève (AIG) est placé sous la haute surveillance et le contrôle du Conseil d'Etat (art. 5 al. 1 H 3 25 et plus particulièrement du département de la solidarité et de l'emploi (art. 8 al. 2 ltr. b ROAC).

Les **Hôpitaux Universitaires de Genève (HUG)** sont placés sous la surveillance et le contrôle de Conseil d'Etat, et plus spécialement du département auquel ressortit la santé publique (art. 5 al. 3 K 2 05).

L'Hospice général (HG) est soumis à la haute surveillance du Conseil d'Etat, effectuée pour lui par le département de la solidarité et de l'emploi (art. 5 J 4 07).

Les **Services Industriels de Genève (SIG)** sont placés sous la surveillance du Conseil d'Etat (art. 9 L 2 35) et plus particulièrement du département du territoire (art. 7 al. 2 ltr. a ROAC).

Il en va de même des **Transports Publics Genevois (TPG)** selon l'art. 3 H 1 55 et l'art. 7 al. 2 ltr. d ROAC.

Dans le cas de ces compétences déléguées à des départements qui leur sont conférées directement par la loi, les départements les exercent **sous l'autorité du Conseil d'Etat** (art. 2 al. 2 B 1 15 et art. 2 al.1 B 1 15.03 notamment).

Il sera enfin rappelé que si, dans un souci d'efficacité, l'Etat a conféré une part d'autonomie organisationnelle, financière et administrative à certains établissements exécutant des missions de service public, ce n'est pas dans le but de les privatiser (c'est-à-dire de les rendre totalement indépendants de l'Exécutif) mais de les décentraliser de l'administration, ce qui oblige le Conseil d'Etat à maintenir son contrôle et son pouvoir d'instruction à leur égard (art. 101ss Cst-GE, notamment art. 122 Cst-GE).

D'autre part, la surveillance du Conseil d'Etat s'exerce sur les **membres des conseils d'administration**, de par les attributions constitutionnelles du Conseil d'Etat (art. 101ss Cst-GE, notamment art. 122 Cst-GE), de manière à garantir l'effectivité du service public, dans le respect de l'autonomie de l'établissement et du principe de proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst. féd.).

Rémunérations dans les établissements publics autonomes

Selon la loi régissant l'**AIG** (H 3 25) son conseil d'administration établit le statut du personnel après concertation avec les organisations représentatives du personnel (art. 13 al. 2 ltr. j). Il nomme et révoque les cadres supérieurs (art. 13 al. 2 ltr. k).

D'une manière générale, s'agissant des **rémunérations** des collaborateurs, celles-ci sont fixées pour les membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers, dont les **HUG**, de même que pour les employés de l'**HG**, par la *Loi concernant le traitement et les prestations allouées aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers* (B 5 15), en vigueur dès le 1er janvier 1974. Le barème de l'art. 2 fixe avec précision les classes de traitement relative à chaque fonction.

Toutefois, l'art. 3 de cette loi prévoit que le Conseil d'Etat peut, pour tenir compte de circonstances exceptionnelles, attribuer aux titulaires de certaines fonctions exigeant des connaissances tout à fait spéciales ou comportant des responsabilités particulièrement importantes un **traitement « hors classes »** qu'il fixe lui-même sans être tenu de se conformer aux minimums ou aux maximums prévus par l'échelle des traitements (al. 1). Les autres autorités ou organes de nomination doivent préalablement requérir l'approbation du Conseil d'Etat agissant en sa qualité d'autorité de surveillance sur l'application de la présente loi (al. 3).

Selon la loi régissant les **SIG** (art 16 L 2 35), son conseil d'administration établit le statut du personnel, procède au classement des fonctions et fixe les traitements en respectant les limites correspondant au minimum de la classe inférieure et au maximum de la classe supérieure de l'échelle des traitements appliquée au personnel de l'Etat de Genève (art. 16 al. 2 ltr. m). Il nomme et révoque le directeur général, les directeurs, ainsi que le personnel, sous réserve des attributions du comité de direction et des dispositions du statut du personnel concernant le droit de recours (art. 16 al. 2 ltr. n).

Selon la loi régissant les **TPG** (H 1 55) son conseil d'administration établit le statut de son personnel et fixe les traitements, après consultation du personnel (art. 19 al. 2 ltr. o). Aucune mention ne vise le directeur général et les directeurs.

Principales décisions du Conseil d'Etat applicables aux établissements publics autonomes en matière de rémunérations

1) Par **arrêté 3887** du 22 décembre 1997, le Conseil d'Etat, considérant que l'Etat de Genève ne saurait subventionner des établissements dont les salaires sont supérieurs à ceux de la fonction publique cantonale, a décidé que :

1. Aucune subvention ne peut être attribuée aux établissements qui servent des salaires supérieurs à ceux accordés dans la fonction publique cantonale.
2. A titre exceptionnel, une subvention peut être attribuée à la condition que les salaires servis soient bloqués jusqu'à ce qu'ils soient conformes à ceux versés par l'Etat de Genève pour des fonctions similaires.
3. Le présent arrêté s'applique à tout établissement, institution, notamment association ou fondation, qui demande une subvention ou qui est déjà subventionné.
4. Les départements qui versent des subventions sont chargés d'appliquer le présent arrêté. Ils vérifient, avant le 31 mars 1998, que les institutions subventionnées répondent aux conditions posées par cet arrêté. Cas échéant, ils prennent les mesures visées au chiffre 2.

Le Conseil d'Etat a confirmé, notamment en date du 2 avril 2003, que cet arrêté était toujours en vigueur.

Les HUG, l'HG et les TPG sont au bénéfice d'importantes subventions. Ce n'est pas le cas de l'AIG, ni celui des SIG, sous réserve d'une dotation prévue dès 2008 pour ce dernier.



2) Par **extrait de PV 13886** du 10 septembre 2003, dans le souci de fixer un cadre de rémunération commun aux dirigeants des principaux établissements autonomes et se référant à une étude de rémunération effectuée dans les secteurs privé et public, le Conseil d'Etat a décidé que les éléments constitutifs de la rémunération des fonctions dirigeantes des principaux établissements autonomes devaient être conformes aux indications suivantes :

- Pour un directeur général : salaire de base ne dépassant pas la classe 33 position 15, frais de représentation (non chiffrés), rémunération incitative à court terme (non chiffrée), voiture de société, en option, indemnité des repas, en option et parking, en option.
- Pour les autres fonctions de secrétaire général, directeur financier, directeur RH et directeur informatique : salaire annuel de base (sans indication de classe), frais de représentation (non chiffrés) et rémunération incitative à court terme (non chiffrée).

Il est précisé que le montant du traitement annuel de la classe 33 position 15 se montait à 229'400 F en 2006.

4 AEROPORT INTERNATIONAL DE GENEVE (AIG)

4.1 Introduction

L'Aéroport International de Genève (AIG) est un établissement public autonome doté, pour la période du 1^{er} mars 2006 au 28 février 2010, d'un conseil d'administration composé de 21 membres. Il est soumis depuis le 1^{er} janvier 1994 à la *Loi sur l'Aéroport de Genève* (H 3 25). Cette loi confie la gestion et l'exploitation de l'aéroport, dans les limites de la concession fédérale, à un établissement de droit public appelé « Aéroport International de Genève ».

L'établissement a pour mission de gérer et d'exploiter l'aéroport et ses installations en offrant, au meilleur coût, les conditions optimales de sécurité, d'efficacité et de confort pour ses utilisateurs.

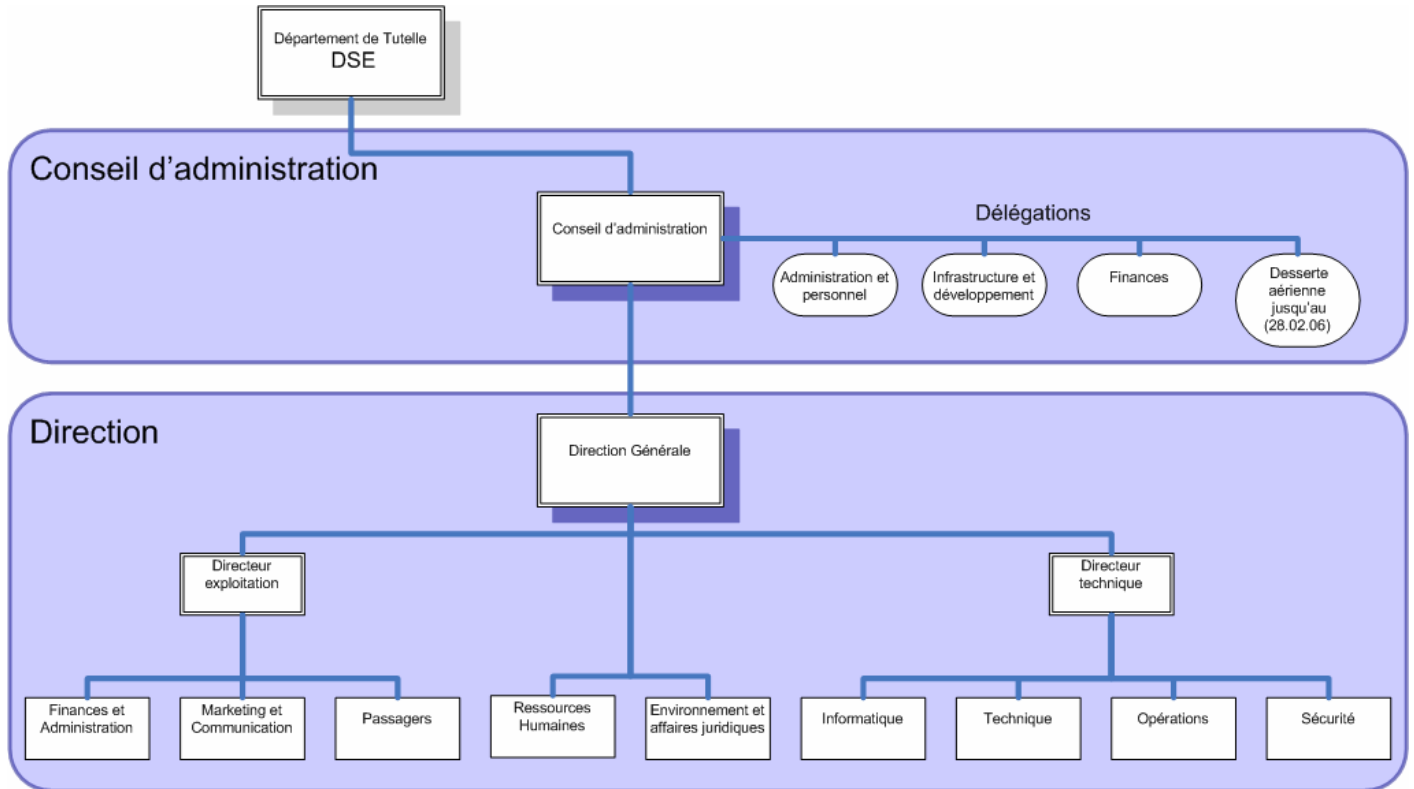
Le bénéfice de l'établissement, après attribution de 50% (maximum) du solde disponible à la réserve générale, est versé à l'Etat.

Chiffres Clés

(en '000 de F)	2006	2005
Chiffre d'affaires (aéronautique et non aéronautique)	256'098	240'885
Subventions Etat	-	-
Charges de personnel	87'417	82'171
Charges de fonctionnement	84'912	84'828
Autres charges	45'071	44'247
Bénéfice net	38'698	29'639
Part du bénéfice rétrocédée à l'Etat de Genève (en % du bénéfice net)	19'337 (50%)	19'749 (67%)
Investissements bruts	41'065	31'150
Personnel		
Nb d'employés (équivalent temps plein)	611	574
Nb de membres de la direction	13	13
Nb de membres du Conseil d'administration	21	21

Sources : rapport annuel AIG 2006

Organigramme (en vigueur actuellement)



4.2 Conseil d'administration (AIG)

4.2.1 Contexte légal

La *Loi sur l'aéroport international de Genève* (H 3 25) du 10 juin 1993 prescrit que « la rémunération du président et des vice-présidents, des autres membres du conseil d'administration et du conseil de direction, est déterminée par le Conseil d'Etat » (art. 12 al. 4). Au sens de cette loi, le « conseil de direction » est synonyme de « bureau du conseil d'administration ».

En date du 27 août 2003, le **Conseil d'Etat** a fixé la rémunération annuelle des membres du conseil d'administration comme suit (extrait de PV 12209-2003):

- 30'000 F pour le président (pour le cas où le président est également Conseiller d'Etat, ce montant est reversé à la caisse de son département) ;
- 20'000 F pour le vice-président ;
- 15'000 F pour les membres du conseil de direction ;
- 10'000 F pour les membres du conseil d'administration.

Dans le même procès-verbal, le Conseil d'Etat précise également l'octroi d'indemnités complémentaires :

- 10'000 F pour les présidents des délégations (commissions);
- 500 F comme indemnité allouée par séance.

Les délégations ou commissions sont présidées par un membre du conseil de direction et s'occupent de tâches spécifiques sur attributions du conseil d'administration. Pour la période 2004-2006, elles étaient au nombre de quatre, comme l'indique l'organigramme présenté ci-avant.

4.2.2 Constats

Les rémunérations et indemnités complémentaires sont conformes aux dispositions légales en vigueur

- 1) Les rémunérations des président, vice-président, membres du conseil de direction et membres du conseil d'administration sont conformes aux dispositions légales en vigueur.
- 2) Les montants des indemnités complémentaires pour les présidents des délégations et les indemnités allouées par séance sont conformes aux dispositions légales en vigueur.

4.2.3 Observations de l'AIG

Pas d'observations.

4.2.4 Observations du département de surveillance (DSE)

Pas d'observations.

4.3 Direction (AIG)

4.3.1 Contexte légal

La *Loi sur l'aéroport international de Genève* (H 3 25) prescrit que « le conseil d'administration établit le statut du personnel après concertation avec les organisations représentatives du personnel » (art. 13 al.2 ltr. j).

Cette attribution figure également dans le *Règlement d'application de la loi sur l'aéroport international de Genève* (H 3 25.01), du 10 décembre 1993 où l'article 3 précise que « dans le cadre de la gestion de l'établissement, le conseil d'administration édicte notamment : [...] d) le statut du personnel, après concertation avec la commission consultative du personnel. »

Ainsi, le **statut du personnel** entré en vigueur au 1^{er} janvier 1996 contient les dispositions suivantes (valables jusqu'au 31 décembre 2005):

- tous les membres du personnel sont liés à l'AIG par des rapports de droit public (art. 4) ;
- la classification des fonctions des cadres supérieurs est fixée sur la base des rémunérations usuelles du marché par le conseil de direction (art. 24 al. 1) ;
- lorsque des circonstances particulières le justifient, le conseil de direction peut accorder une prime individuelle exceptionnelle (art. 25 al. 5) ;
- le personnel a droit à une prime de fidélité dont le montant est fixé dans un règlement d'application (art. 27) ;
- la procédure d'appréciation des prestations professionnelles est fixée dans un règlement (art. 50 al. 2).

Conformément à cette dernière disposition, le conseil d'administration a approuvé le *Règlement d'application de l'art. 50 du statut du personnel* le 5 septembre 2003, qui contient à l'art. 1 al. 2 une référence à un élément de **rémunération variable** : « l'entretien de développement et d'appréciation sont les outils qui servent à analyser et à apprécier les prestations professionnelles des collaboratrices et collaborateurs de l'AIG, au sens de l'art. 50 du statut. Ils servent aussi de base de calcul pour l'attribution, le cas échéant, d'une **prime**, dite prime P3 ».

Finalement, il existe encore à l'AIG un *Règlement relatif à la classification et à la rémunération des membres de la direction générale*, émis par le Conseil de direction et signé par le président du conseil d'administration (version du 21 novembre 2005). Ce règlement prévoit à l'art. 3, pour les **trois membres de la direction générale** :

- une indemnité pour frais de représentation ;
- une voiture de fonction (seulement pour le directeur général) ;
- un intéressement en % du bénéfice net de l'AIG.

Un **nouveau statut du personnel** est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2006. Les dispositions citées plus haut sont reprises sans grand changement. La principale modification est que la possibilité d'accorder des primes individuelles exceptionnelles a été retirée au conseil d'administration pour être transférée à la direction générale. Ainsi, l'art. 25 al.5 a la nouvelle teneur suivante : « lorsque des circonstances particulières le justifient, la direction générale peut accorder une prime individuelle exceptionnelle (art. 25 al. 5) ».

4.3.2 Constats

Le salaire de base du directeur général est supérieur à la limite fixée par le Conseil d'Etat

- 1) Les rémunérations de tous les membres de la direction de l'AIG sont conformes aux statuts du personnel AIG et à leurs règlements d'application.
- 2) L'octroi d'un bonus pour la direction générale et pour le reste de la direction est conforme aux statuts du personnel AIG et à leurs règlements d'application, et conforme à l'extrait de PV du Conseil d'Etat du 10 septembre 2003 prévoyant explicitement la notion de rémunération incitative à court terme. Pour la direction générale (3 membres), il s'agit d'un intéressement au résultat comptable de l'AIG alors que pour le reste du personnel, il s'agit d'une prime appelée « P3 » calculée sur la base des classes AIG, des appréciations et performances individuelles, des taux d'activité et de présence et du montant brut aux fins de prime décidé par le conseil d'administration.
- 3) Le salaire de base du directeur général de l'AIG est supérieur à la limite fixée (classe 33 position 15) par le Conseil d'Etat dans son extrait de PV du 10 septembre 2003, et ce pour les années 2004 à 2006. Toutefois, en vertu du principe de la hiérarchie des normes, cet extrait de PV du Conseil d'Etat n'a pas d'effet contraignant puisque la loi sur l'AIG donne la compétence au conseil d'administration d'établir le statut du personnel (art. 13 al. 2 let j. LAIG).
- 4) L'ancien directeur général de l'AIG a reçu pour une période d'un mois d'activité en 2006 un bonus équivalant à 50% du bonus reçu pour les 12 mois d'activité effectués en 2005. Aucun règlement interne ne prévoit un tel calcul du bonus (différent de la règle usuelle pro rata temporis) lorsqu'il ne correspond pas à une période entière d'application. Un calcul pro rata temporis sur la base du résultat 2005 aurait conduit à un bonus inférieur de 17'500 F à celui versé (un calcul pro rata temporis sur la base du résultat 2006 aurait conduit à un bonus inférieur de 17'188 F à celui versé).

4.3.3 Observations de l'AIG

La rémunération globale du directeur général de l'AIG n'a rien de choquant. Elle est conforme au statut du personnel de l'AIG et à son règlement d'application.

4.3.4 Observations du département de surveillance (DSE)

Pas d'observations.

5 HOPITAUX UNIVERSITAIRES DE GENEVE (HUG)

5.1 Introduction

Les Hôpitaux universitaires de Genève sont un établissement public médical au sens de la constitution genevoise (art. 171 Cst-GE) doté d'un conseil d'administration, pour la période 2006-2010, de 21 membres.

Leur mission et leur fonctionnement sont précisés par la *Loi sur les établissements publics médicaux* du 19 septembre 1980 (K 2 05).

Les HUG répondent aux besoins de soins de la population :

- dans le domaine des **soins de proximité** en tant qu'hôpital général public
- dans le domaine des **soins spécialisés et de référence** en tant qu'hôpital universitaire offrant des compétences professionnelles spécifiques et des techniques médicales de haute technologie.

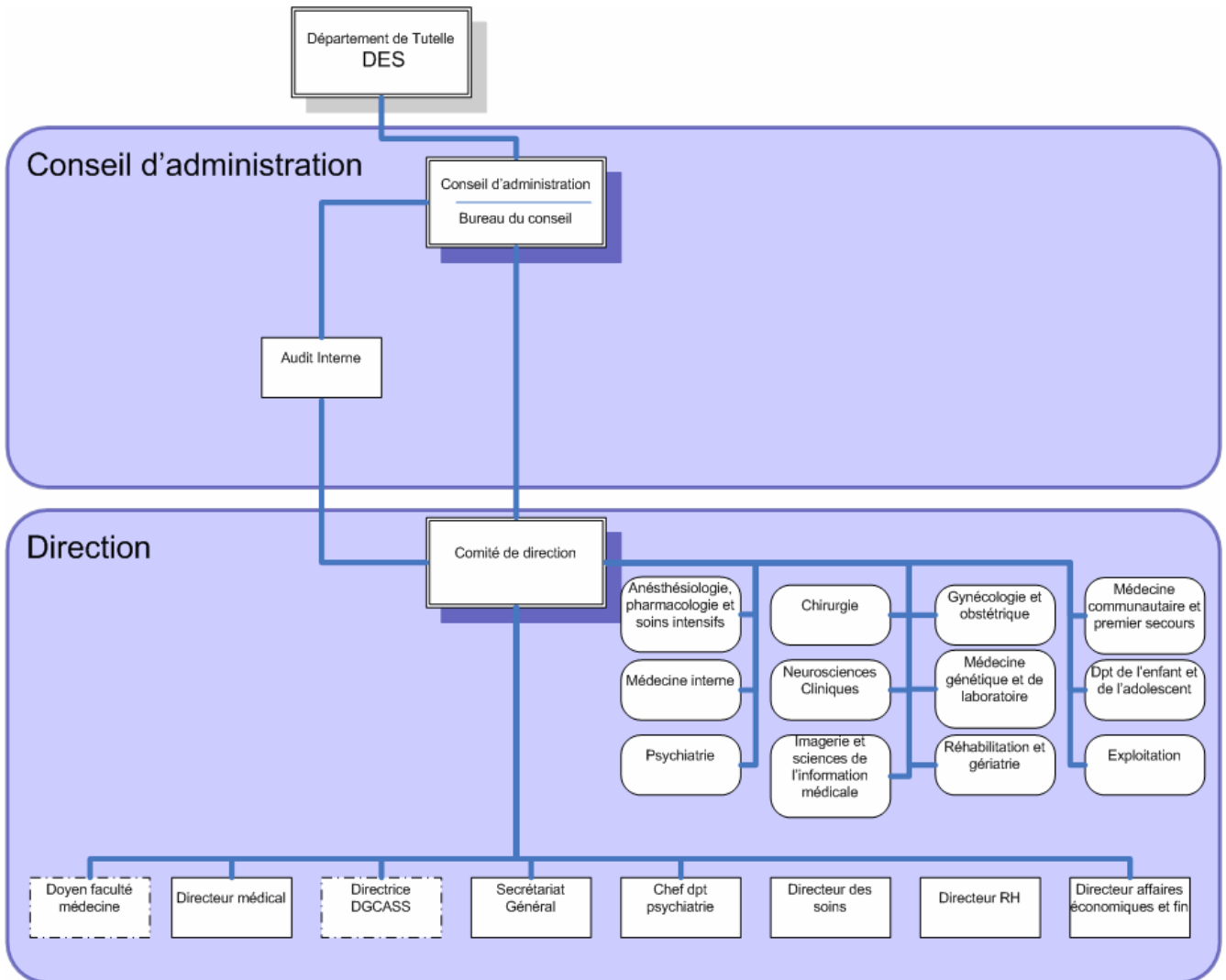
Les HUG, partenaires de la Faculté de médecine, des Hautes écoles spécialisées (HES) et des autres écoles professionnelles, offrent le terrain d'apprentissage et d'enseignement approprié aux formations des professionnels de la santé. La recherche clinique est également partie intégrante de la mission des HUG et se fait en étroite collaboration avec la Faculté de médecine.

Chiffres Clés

(en '000 de F)	2006	2005
Chiffre d'affaires (recettes hospitalières et ambulatoires)	645'286	632'562
Subventions Etat	743'795	765'767
Charges de personnel	1'108'047	1'120'026
Charges de fonctionnement	277'086	268'051
Autres charges	2'122	2'055
Bénéfice net	1'826	8'197
Part du bénéfice rétrocédée à l'Etat de Genève	n/a	n/a
Investissements bruts	35'838	52'212
Personnel		
Nb d'employés (équivalent temps plein)	8'352	8'368
Nb de membres de la direction	9	9
Nb de membres du Conseil d'administration	21	21

Sources : rapport d'activité HUG 2006

Organigramme (en vigueur actuellement)



5.2 Conseil d'administration (HUG)

5.2.1 Contexte légal

Le 19 août 1996, le **Conseil d'Etat** a émis un arrêté fixant la rémunération annuelle des membres du conseil d'administration comme suit:

- 12'000 F pour le vice-président
- 5'000 F pour les membres
- 300 F par séance

A cette époque, le conseiller d'Etat du département de surveillance occupait le poste de président du conseil d'administration. Le 15 décembre 2005, la *Loi sur les établissements publics médicaux* (K 2 05) a été modifiée et prescrit désormais à l'art. 20 al.2 que « le Conseil d'Etat désigne le président du conseil d'administration; il le choisit pour la durée de quatre ans parmi les membres de ce conseil. Il peut le reconduire deux fois. Un conseiller d'Etat ne peut occuper ce poste. »

Le 29 mars 2006, le Conseil d'Etat a désigné le président du conseil d'administration (arrêté 4900-2006).

5.2.2 Constats

La rémunération du Président est conforme à la communication du Conseiller d'Etat du département de surveillance à la Cour

- 1) La rémunération du vice-président et des membres du conseil d'administration est conforme à la législation en vigueur.
- 2) La loi est muette quant à la rémunération du président. Par lettre à la Cour du 2 novembre 2007, le conseiller d'Etat du département de surveillance a précisé que la rémunération provisoire du président est estimée à un temps de travail de 30%. De ce fait, la rémunération du président a été calculée comme suit : « maximum de la classe 33 à 30% arrondi à 75'000 F ».
- 3) La rémunération du président est conforme à la communication du conseiller d'Etat du département de surveillance, en tenant compte d'un arrondi de 6'180 F.

5.2.3 Observations des HUG

Pas d'observations

5.2.4 Observations du département de surveillance (DES)

En remplacement de l'arrêté du 19.08.1996, le département de l'économie et de la santé soumettra au Conseil d'Etat un projet d'arrêté fixant l'ensemble de la rémunération annuelle des membres du Conseil d'administration, y compris celle du Président.

5.3 Direction (HUG)

5.3.1 Contexte légal

La *Loi sur les établissements publics médicaux* (K 2 05) prescrit notamment :

- Art. 5: [...] les règlements internes et statut du personnel doivent être approuvés par le Conseil d'Etat.
- Art.7: le conseil d'administration a notamment les attributions suivantes [...] :
 - d) il détermine les attributions du comité de direction et des cadres supérieurs
 - k) il établit le statut du personnel après concertation avec les organisations représentatives du personnel
- Art. 20a:
 - al.1 : les HUG sont dirigés par un comité de direction,
 - al. 2 : à l'exception du doyen de la faculté de médecine, les membres du comité de direction sont nommés par le conseil d'administration

Selon extrait de PV du 7 septembre 1988, le **Conseil d'Etat** a fixé le poste de directeur général de l'Hôpital cantonal universitaire en « Hors Classe 33 niveau F ». Cette classification découle de l'art. 3 de la loi B 5 15, qui précise notamment que « [...] *Le Conseil d'Etat peut, pour tenir compte de circonstances exceptionnelles, attribuer aux titulaires de certaines fonctions exigeant des connaissances tout à fait spéciales ou comportant des responsabilités particulièrement importantes un traitement annuel « hors classes » qu'il fixe lui-même sans être tenu de se conformer aux minimums ou aux maximums prévus [...]* ».

A cette période, les HUG n'avaient pas été créés, mais existaient l'Hôpital cantonal universitaire, les Institutions universitaires de psychiatrie, les Institutions universitaires de gériatrie et l'Hôpital de Loëx.

En 1995, du regroupement de ces cinq établissements naissent les HUG, avec à leur tête deux directeurs généraux. En 1999, un seul directeur général, toujours en poste aujourd'hui, fut nommé pour l'ensemble des HUG.

5.3.2 Constats

- 1) Les salaires de base des membres de la direction, hormis celui du directeur général, sont conformes à la limite maximale fixé par le Conseil d'Etat dans son extrait de PV de 2003.
- 2) Le salaire du directeur général est conforme à l'extrait de procès-verbal du Conseil d'Etat, datant du 7 septembre 1988, classant son poste « Hors Classe 33 niveau F », qui procure un traitement supérieur à la classe 33 position 15. Cette possibilité de traitement hors classe est conforme à l'art. 3 de la loi B 5 15.
- 3) En outre, l'arrêté 3887 du 22 décembre 1997 ainsi que l'extrait de PV 13886 du 10 septembre 2003 du Conseil d'Etat ne sont pas applicables au directeur général des HUG, en raison des droits acquis par ce dernier.

**Des chèques pour
58'000 F représentant
des gratifications
sont distribués sans
base légale**

- 4) Le directeur général s'est vu payer en espèces la totalité de ses jours de vacances pour l'année 2006 (30 jours), soit un montant de 32'500 F. Cette pratique est formellement interdite par l'art. 30 al. 2 de la *Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux (B 5 05.01)* qui prévoit que les vacances ne peuvent être remplacées par des prestations en argent tant que durent les rapports de service.
- 5) Le directeur général a droit, selon contrat, à une indemnité de 20'000 F pour frais de représentation. Ce montant est payé par chèque au directeur général et ne figure pas sur le certificat de salaire à l'attention de l'administration fiscale.
- 6) Des chèques de 500 F (secrétariat), 1'000 F (chef de service) et 2'000 F (direction), pour un total de 58'000 F en 2006, sont distribués en fin d'année à bien plaisir par le directeur général à certains collaborateurs, dont tous les membres de la direction (y compris lui-même). Aucune disposition légale ni règlement interne ne fixent de cadre pour ce genre de gratification qui, en règle générale, est régulièrement versée depuis 1986. De plus, la Cour a constaté qu'aucune cotisation sociale n'est prélevée à l'employé ni payée par l'employeur et que ces montants ne figurent pas sur les certificats de salaire à l'attention de l'administration fiscale.

5.3.3 Observations des HUG

Ad constat 4

Le directeur général a subi une importante intervention chirurgicale qui a entraîné une incapacité de travail de plusieurs mois en 2006. Le poste et la fonction occupés par le directeur général empêchaient un report des vacances 2006 sur l'exercice 2007.

Ad constat 5

Cette disposition était déjà applicable aux contrats des précédents directeurs généraux.

Ad constat 6

Cette pratique existe depuis très longtemps dans les établissements publics médicaux et concernent des montants non matériels en termes de risques financiers selon les normes d'audit suisses (NAS 500). Dès décembre 2007 – sans lien avec cette remarque – les gratifications ont été versées par les salaires selon les dispositions légales du nouveau certificat de salaire entré en vigueur en 2007. Une directive interne définissant les compétences du directeur général en la matière sera soumise à l'approbation du Président du Conseil d'administration durant le premier semestre 2008 et ce dans le cadre de la marge de manœuvre d'un établissement public autonome explicitée dans un avis de droit demandé par les HUG.

5.3.4 Observations du département de surveillance (DES)

Le département de l'économie et de la santé prend acte des constats de la Cour des Comptes, ainsi que des réponses et des mesures prises ou prévues par les Hôpitaux universitaires de Genève.

5.3.5 Position de la Cour des comptes par rapport à l'observation 5.3.3 des HUG

Voir synthèse (page 5).

6 HOSPICE GENERAL (HG)

6.1 Introduction

L'Hospice général est un établissement public autonome chargé de mettre en œuvre la politique sociale du canton de Genève et doté d'un conseil d'administration, pour la période 2006-2010, de 9 membres.

Fondé sous le nom d'Hôpital général le 14 novembre 1535, il a pris son nom actuel en 1868. Il est soumis depuis le 16 mai 2006 à la nouvelle *Loi sur l'Hospice général* (J 4 07).

L'Hospice général consacre l'essentiel de son activité à l'aide sociale en faveur des plus démunis et à l'accueil des requérants d'asile, tout en assurant d'autres tâches d'assistance, de prévention et d'information pour toutes les catégories de la population.

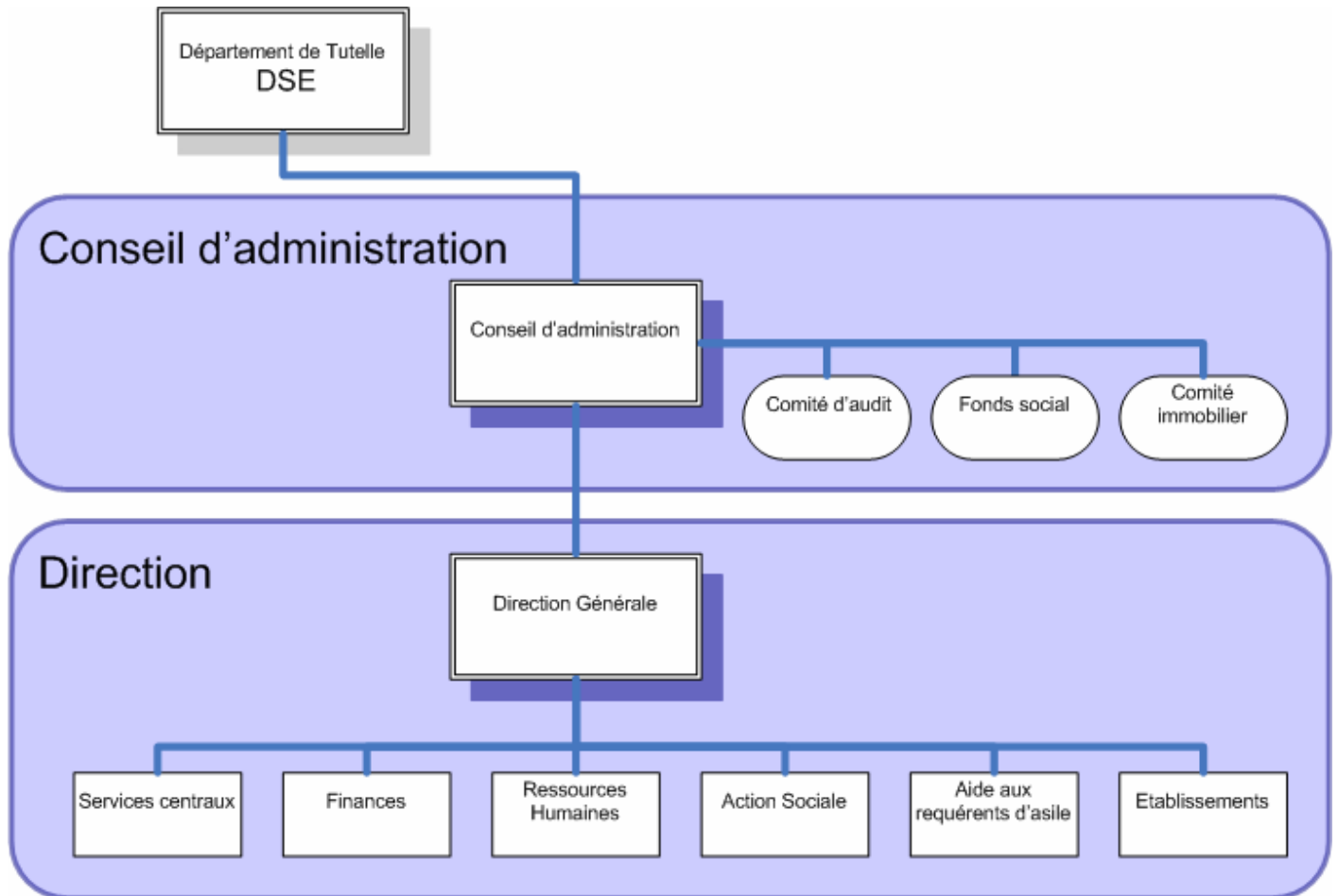
Aujourd'hui, l'Hospice général apporte son appui à plus de 22'000 personnes, dont près de 18'000 bénéficiaires de l'aide sociale et 4'000 bénéficiaires de l'aide aux requérants d'asile.

Chiffres Clés

(en '000 de F)	2006	2005
Chiffre d'affaires (remboursements collectivités publiques et tiers, produits immobiliers)	108'780	132'959
Subventions Etat (y.c. Confédérations et communes)	255'299	210'497
Charges de personnel	87'742	83'410
Charges de fonctionnement	264'880	256'330
Autres charges	11'326	17'656
Bénéfice net (Perte nette)	131	- 13'940
Part du bénéfice rétrocédée à l'Etat de Genève	n/a	n/a
Investissements bruts	3'360	700
Personnel		
Nb d'employés (équivalent temps plein)	787	731
Nb de membres de la direction	6	6
Nb de membres du Conseil d'administration	9	17

Sources: rapport annuel HG 2006

Organigramme (en vigueur actuellement)



6.2 Conseil d'administration (HG)

6.2.1 Contexte légal

La *Loi sur l'Hospice Général* (J 4 07) prescrit notamment que « la rémunération du président, du vice-président et des autres membres du conseil d'administration est déterminée par le Conseil d'Etat » (art. 18).

En date du 18 février 1998, le **Conseil d'Etat** a décidé de la rémunération annuelle des membres du conseil d'administration comme suit (extrait de PV) :

- 12'000 F pour le président ;
- 5'000 F pour les membres.
- 300 F par séance (y compris le président)

Une révision de ces montants a eu lieu en 2006. En date du 24 mai 2006, le **Conseil d'Etat** a fixé la rémunération annuelle des membres du conseil d'administration comme suit (arrêté 8524-2006) :

Indemnités de base :

- 120'000 F pour le président ;
- 10'000 F pour le vice-président ;
- 5'000 F pour les membres.

Indemnités complémentaires

- 500 F par séance (note : le président ne perçoit pas d'indemnités complémentaires)

6.2.2 Constats

Les rémunérations du conseil d'administration sont conformes aux dispositions légales en vigueur

- 1) Les rémunérations des président, vice-président et membres du conseil d'administration de l'Hospice Général sont conformes aux dispositions légales en vigueur.

6.2.3 Observations de l'HG

Pas d'observations.

6.2.4 Observations du département de surveillance (DSE)

Pas d'observations.

6.3 Direction (HG)

6.3.1 Contexte légal

La *Loi sur l'Hospice Général* (J 4 07) prescrit que « [le conseil d'administration] établit, par règlement, le statut du personnel dans les limites définies par la législation cantonale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics. » (art. 16 al. 2 ltr. I)

Cette loi prescrit également que « l'Hospice Général est dirigé par un directeur général nommé par le conseil d'administration » (art. 21 al. 1) et que « les relations entre l'Hospice général et son personnel sont régies par la législation cantonale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux » (art. 23).

6.3.2 Constats

- 1) Les rémunérations des membres de la direction générale de l'Hospice Général sont conformes aux dispositions citées.
- 2) Contrairement à la demande du directeur général lors de son entrée en fonction, son indemnité forfaitaire annuelle pour frais de représentation de 20'360 F, libre de toutes charges ne figure pas sur le certificat de salaire annuel. Toutefois, cette indemnité a été déclarée à l'administration fiscale.

6.3.3 Observations de l'HG

Ce problème a été réglé en 2007 par l'introduction du nouveau certificat de salaire où figure l'indemnité forfaitaire annuelle.

6.3.4 Observations du département de surveillance (DSE)

Pas d'observations.

7 SERVICES INDUSTRIELS DE GENEVE (SIG)

7.1 Introduction

Les SIG sont un établissement de droit public doté pour l'année 2006 d'un Conseil d'administration de 23 membres. Le capital de dotation des SIG est de 100 millions et est réparti entre l'Etat, la Ville de Genève et les communes.

L'activité des SIG est régie par la *Loi sur l'organisation des Services industriels* (L 2 35). La mission des SIG est de fournir les énergies nécessaires, soit l'eau, le gaz, l'électricité et l'énergie thermique, et de traiter les déchets. L'entreprise est également active depuis 1999 dans le domaine des télécommunications.

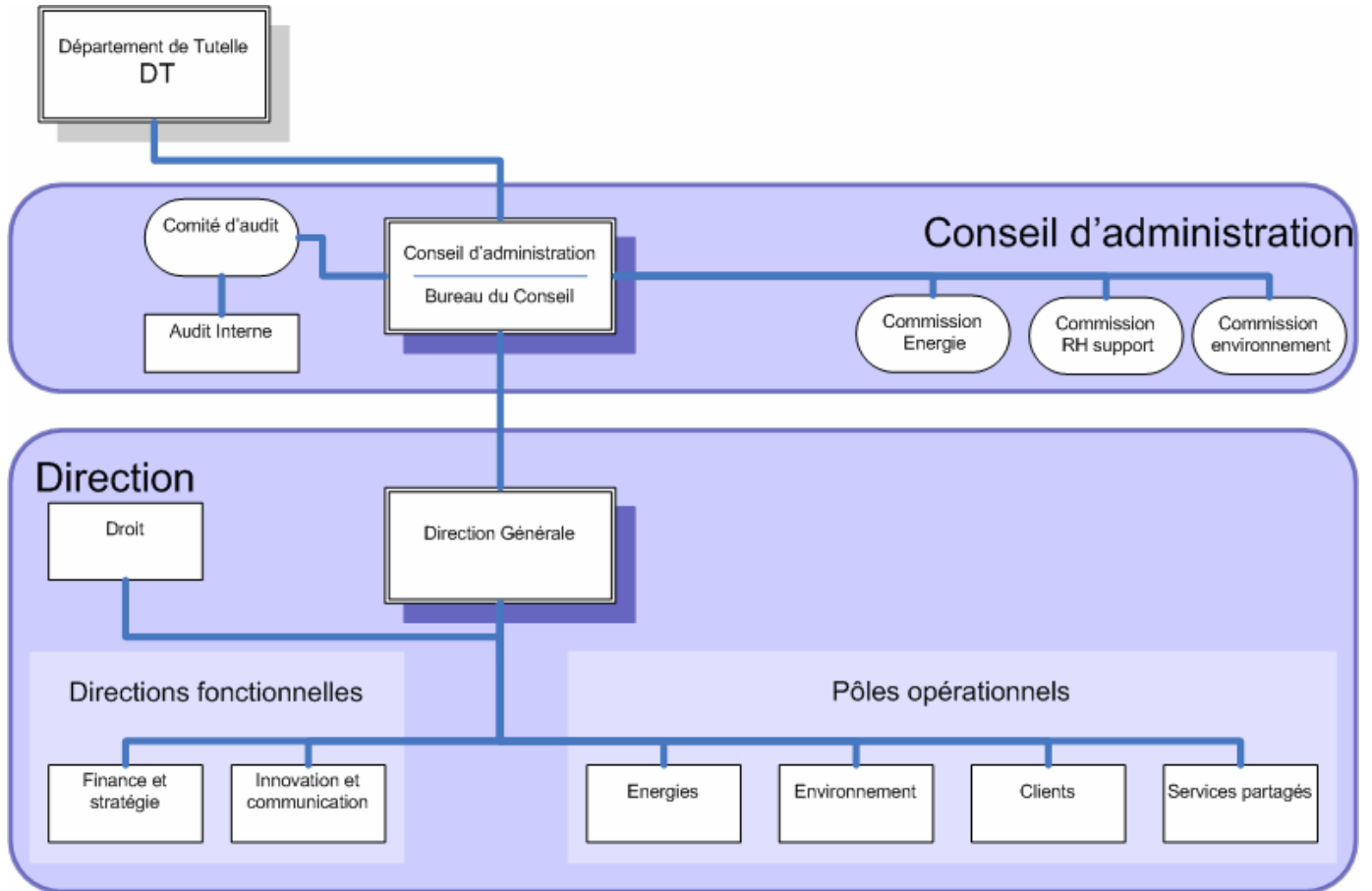
Elle ne reçoit aucune aide de l'Etat, mais elle alimente le fonds énergie des collectivités publiques, verse des redevances annuelles à l'Etat, à la Ville de Genève et aux communes en fonction des recettes brutes de fourniture de l'énergie électrique et verse une rémunération fixe de 5% sur son capital de dotation.

Chiffres Clés

(en '000 de F)	2006	2005
Chiffre d'affaires (électricité, gaz, eau, télécom, déchets)	928'681	925'196
Subventions Etat	-	-
Charges de personnel	237'197	230'638
Charges de fonctionnement	394'325	373'891
Autres charges	111'760	130'099
Bénéfice net	185'399	190'568
Redevances aux collectivités publiques (y c. rémunération du capital de dotation)	71'580	69'639
Investissements bruts	110'274	107'245
Personnel		
Nb d'employés (équivalent temps plein)	1'726	1'741
Nb de membres de la direction	8	13
Nb de membres du Conseil d'administration	23	23

Sources: rapports annuels SIG 2006 et 2005

Organigramme (en vigueur actuellement)



7.2 Conseil d'administration (SIG)

7.2.1 Contexte légal

La *Loi sur les services industriels de Genève* (L 2 35) du 5 octobre 1973 prescrit que « la rémunération du président, du vice-président, des autres membres du conseil d'administration et du conseil de direction est déterminée par le Conseil d'Etat. » (art. 15 al. 4). Au sens de cette loi, le « conseil de direction » est synonyme de « bureau du conseil d'administration ».

Selon l'extrait de PV du 10 novembre 1993, le **Conseil d'Etat** a fixé la rémunération annuelle des membres du conseil d'administration comme suit :

- 60'000 F pour le vice-président ;
- 48'000 F pour les membres du conseil de direction ;
- 5'000 F pour les autres administrateurs, plus des jetons de présence de 300 F par séance.

A cette époque, les administrateurs des SIG qui siégeaient au sein de conseils d'administration d'autres sociétés en qualité de représentants des SIG conservaient leurs éventuels jetons de présence.

La rémunération du président du conseil d'administration ne figure pas sur cet extrait de PV. En date du 12 novembre 1996, le **conseiller d'Etat du département de surveillance** écrit au président du conseil d'administration, qui à cette époque assumait également la fonction de directeur général, en lui indiquant les modalités de sa rémunération qui comprennent :

- Le salaire de base (classe 33 position 15)
- Indemnité de fonction hors classe D
- Indemnité pour l'usage du véhicule privé
- Indemnité pour frais de représentation
- Frais de déplacement

La lettre mentionne également que tous les jetons de présence et indemnités perçus par le président pour siéger au sein de conseil d'administration d'autres sociétés en qualité de représentant des SIG devront être reversés aux Services Industriels de Genève à l'exception de l'indemnité allouée en qualité d'administrateur de la Société des Forces Motrices de Chancy-Pougny.

La modification de la *Loi sur les services industriels de Genève* (L 2 35), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, a eu pour conséquence de changer les structures de direction des SIG pour les aligner sur celles d'autres établissements publics autonomes. De ce fait, à la suite de la création d'une fonction de directeur général au sein des SIG, une partie des tâches réalisées jusque-là par le président du conseil d'administration a été transférée au directeur général. Les SIG ont alors engagé un directeur général à plein temps, l'ancien « président directeur général » n'occupant plus que le poste de président du conseil d'administration. C'est alors que la pratique concernant le président s'est modifiée et que, à l'instar des autres administrateurs, il a pu conserver les jetons de présence perçus dans des sociétés tierces. Ainsi, par lettre du 31 août 1999, le conseiller d'Etat du département de surveillance a informé le président et le directeur général des modifications du contrat du président, à savoir :

- taux d'activité : 40%, représentations extérieures non comprises ;
- rémunération : 40% de celle du directeur général ;
- conservation des jetons de présence correspondant aux rémunérations extérieures.

Le 28 mai 2001, le **conseiller d'Etat du département de surveillance** propose par courrier, en réponse à une lettre du président des SIG à l'époque des faits, les rémunérations suivantes :

- 64'500 F pour le vice-président ;
- 52'000 F pour les membres du Conseil de direction ;
- 5'500 F pour les autres administrateurs, plus des jetons de présence de 330 F par séance.

Ces propositions sont mises en œuvre immédiatement par les SIG et avec effet rétroactif au 1er janvier 2001.

Le 8 février 2002, les rémunérations de l'ensemble des administrateurs des SIG sont portées à la connaissance du Conseil d'Etat dans un document récapitulatif des rémunérations des principaux établissements publics autonomes. Ce document ne traite pas des jetons de présence perçus d'entités tierces.

Le 4 février 2003, à l'occasion du changement de président des SIG, le **conseiller d'Etat du département de surveillance** écrit au nouveau président en précisant que le taux d'activité du président étant identique à celui de son prédécesseur, les conditions de rémunération du nouveau président devraient être également inchangées par rapport à celles de son prédécesseur, à savoir :

- rémunération : 40% de celle du directeur général
- conservation des jetons de présence correspondant aux représentations extérieures.

Au sujet de ces jetons de présence, l'art.2 al.3 du *Règlement intérieur* des SIG, approuvé par le conseil d'administration le 30 juin 2005, prescrit que « l'administrateur représentant SIG dans d'autres entités a droit aux jetons de présence ou autres indemnités versées par ces entités. Elles sont acquises aux administrateurs concernés. »

7.2.2 Constats

- 1) Les rémunérations annuelles du vice-président, des membres du conseil de direction et des autres administrateurs du conseil d'administration sont conformes aux instructions du Conseil d'Etat du 10 novembre 1993, révisées par le conseiller d'Etat du département de surveillance en date du 28 mai 2001. La rémunération du président est conforme aux instructions du conseiller d'Etat du département de surveillance.
- 2) Les modifications, du 31 août 1999 et du 28 mai 2001, des montants de rémunération des membres du conseil d'administration ont été décidées par le conseiller d'Etat du département de surveillance et n'ont pas donné lieu à une acceptation formelle du Conseil d'Etat comme prévu par la loi. Toutefois, dans le cadre d'un document récapitulatif des rémunérations des principaux établissements publics autonomes, le Conseil d'Etat a été informé le 8 février 2002 des rémunérations de l'ensemble des administrateurs des SIG.

Les rémunérations du conseil d'administration n'ont pas donné lieu à une acceptation formelle du Conseil d'Etat

- 3) La Cour relève que pour la période 2004-2006, la conservation des jetons de présence correspondant aux représentations extérieures se chiffre à 1'120'166 F pour l'ensemble des administrateurs concernés, dont 531'775 F pour le président et 366'500 F pour le vice-président.

7.2.3 Observations des SIG

Suite à la création d'une fonction de Directeur général au sein de SIG et à la modification de la LSIG, une partie des tâches réalisées jusque là par le Président du Conseil d'administration a été transférée au Directeur général. Par conséquent, le taux d'activité du Président et sa rémunération ont été modifiés à la baisse. Relevés horaires à l'appui, il s'est avéré dès l'entrée en fonction, que le taux d'activité réel s'élevait à 60%, représentations extérieures non comprises.

Dans la mesure où le Président touche 40% de la rémunération du Directeur général, ce pourcentage porte également sur le bonus. Toutefois, pour limiter le risque d'octroi automatique et de conflit d'intérêts, le montant final du bonus attribué au Président est fixé chaque année par le Conseiller d'Etat du Département de surveillance, le 40 % du bonus maximum du Directeur général représentant dès lors le plafond de celui du Président.

Pour répondre à une demande du Conseil d'Etat du 10 octobre 2007 relatifs aux jetons de présence touchés par le Président, celui-ci a soumis une proposition de rémunération n'ayant plus aucun lien avec celle du Directeur général.

Suite à la décision du Conseil d'Etat du 14 novembre 2007, de nouvelles règles de rémunération des administrateurs ont été approuvées par le Conseil d'administration en date du 6 décembre 2007 et soumises pour approbation au Conseil d'Etat en date du 11 décembre 2007. Ces règles sont les suivantes :

Indemnité annuelle fixe : Fr. 5'500.-

- 0,5 jeton = 1 heure soit Fr. 165.-*
- 1 jeton = 2 heures soit Fr. 330.-*
- 1,5 jeton = 3 heures soit Fr. 495.-*
- 2 jetons = 4 heures soit Fr. 660.-*

Pour les membres du Bureau du Conseil, la rémunération relative à leur activité au sein de SIG reste la même, à savoir une indemnité forfaitaire annuelle.

*Pour les **représentations dans des sociétés tierces**, les indemnités seront versées par ces sociétés directement à SIG. De son côté, SIG indemnifiera les administrateurs, y compris les membres du Bureau du Conseil, pour ces séances, par les jetons de présence susmentionnés en y ajoutant la quote-part du forfait annuel d'administrateur (Fr. 275.-), ce qui donnera :*

- 0,5 jeton = 1 heure soit Fr. 440.-*
- 1 jeton = 2 heures soit Fr. 605.-*
- 1,5 jeton = 3 heures soit Fr. 770.-*
- 2 jetons = 4 heures soit Fr. 935.-*

A cela s'ajoute un forfait de temps de déplacement hors Genève, qui sera de Fr. 100.-/heure de trajet. Le coût du transport hors Genève sera également pris en charge par SIG.

D'autres frais ou temps supplémentaires liés et nécessaires à cette activité sont remboursables, sur présentation d'un justificatif.



Par ailleurs, estimant la responsabilité y afférant, le Conseil d'administration propose qu'un montant forfaitaire annuel soit attribué pour une Présidence ou une vice-Présidence de l'entité tierce soit, respectivement, de Fr. 8'000.- et Fr. 3'000.-.

Un rapport annuel détaillé comprenant les rémunérations et les frais de chaque administrateur sera établi à l'intention du Conseil d'administration.

SIG est dans l'attente de la décision du Conseil d'Etat au sujet de cette proposition.

7.2.4 Observations du département de surveillance (DT)

Ad point 7.2.2 point 2

Le 28 mai 2001, le département chargé de la surveillance des SIG consent à une adaptation des forfaits et jetons de présence perçus pour les séances du conseil et des commissions internes aux SIG, tout en précisant que celle-ci doit se limiter à une adaptation au renchérissement.

Cette adaptation modérée est faite sur la base des montants décidés par le Conseil d'Etat en 1993 et adaptés une seule fois depuis lors en 1995. Elle fait passer la rémunération forfaitaire du vice-président du conseil de 61'206 à 64'500 francs et celle des membres du bureau de 49'964 à 52'000 francs. L'indemnité forfaitaire annuelle des administrateurs passe de 5'100 à 5'500 francs et les jetons de présence pour les commissions SIG de 306 à 330 francs.

7.3 Direction (SIG)

7.3.1 Contexte légal

La *Loi sur les services industriels de Genève* (L 2 35) prescrit que « le conseil d'administration établit le statut du personnel, procède au classement des fonctions et fixe les traitements en respectant les limites correspondant au minimum de la classe inférieure et au maximum de la classe supérieure de l'échelle des traitements appliquée au personnel de l'Etat de Genève. » (art. 16 al. 2 ltr. m).

Dans la *Loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat et des établissements hospitaliers* (B 5 15), il convient de noter que la notion de « traitement » est équivalente à celle de « salaire de base » dans le langage courant.

Le 17 avril 2003, le **conseil d'administration** a approuvé les modifications du statut du personnel.

La *Loi sur les services industriels de Genève* (L 2 35) prévoit également que « le statut du personnel est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat » (art. 38 ltr. g).

Par arrêté du 25 août 1993, le Conseil d'Etat a approuvé l'introduction du 13^{ème} salaire aux SIG. Le 13^{ème} salaire a été introduit progressivement, entre 1994 et fin 2003, en remplacement de la prime de fidélité pour les collaborateurs en fonction. Pour les nouveaux collaborateurs, le salaire annuel d'engagement a été divisé en treize versements.

Par courrier du 25 avril 2003, le président du conseil d'administration a soumis à l'approbation du Conseil d'Etat les modifications du statut du personnel. Celles-ci précisent de manière explicite qu'un **système de bonus est mis en place** et confirment qu'une distinction existe depuis l'arrêté du 25 août 1993 entre **traitement et salaire**. Le traitement comprend le salaire, les allocations et les majorations ainsi que les indemnités et autres primes et que seul le salaire (13^{ème} salaire inclus) est considéré en référence aux limites des traitements du personnel de l'Etat. En outre, ce courrier indique notamment que pour les catégories de postes dirigeants (soit les catégories O à Q du nouveau système de rémunération et le directeur général), l'entrée en vigueur est repoussée car le maximum du traitement de ces catégories dépasse le plafond fixé à l'art. 16 al. 2 ltr. m de la loi L 2 35.

Par arrêté du 28 mai 2003, le **Conseil d'Etat** a approuvé les modifications du statut du personnel des SIG.

Le 29 avril 2004, le conseil d'administration a approuvé les modalités de rémunération applicables aux classes O à Q et au directeur général. Le 13 mai 2004, le président du conseil d'administration a communiqué ces modalités au conseiller d'Etat du département de surveillance.

7.3.2 Constats

- 1) Les rémunérations des membres de la direction des SIG sont conformes au statut du personnel des SIG approuvé par le conseil d'administration en date du 17 avril 2003 et par le Conseil d'Etat en date du 28 mai 2003, ainsi qu'aux modalités prévues par le contrat du directeur général.
- 2) L'octroi d'un bonus est conforme au statut du personnel, aux modalités prévues par le contrat du directeur général et à l'extrait de PV du Conseil d'Etat du 10 septembre 2003 prévoyant explicitement la notion de rémunération incitative à court terme.
- 3) Les salaires de base de 6 membres de la direction des SIG ne sont pas compris dans la limite fixée par le Conseil d'Etat dans son extrait de PV du 10 septembre 2003, car aux SIG le 13^{ème} salaire est inclus dans le salaire de base. Cette inclusion, dûment indiquée dans le statut du personnel des SIG, a été approuvée par le Conseil d'Etat la première fois en août 1993.
- 4) Conformément à son contrat de travail, le directeur général est au bénéfice d'une indemnité de fonction de 34'200 F, en plus de son traitement annuel et du 13^{ème} salaire. Cette indemnité n'est pas prévue par l'extrait de PV du Conseil d'Etat du 10 septembre 2003. La Cour constate cependant que cette indemnité de fonction a été formellement communiquée par le courrier du 25 avril 2003 au Conseil d'Etat, ainsi que par une lettre du président des SIG au conseiller d'Etat du département de surveillance en date du 30 juin 2003. Cette indemnité figure sur les relevés de rémunération de la direction générale pour les années 2004, 2005 et 2006 qui sont transmis au conseiller d'Etat du département de surveillance.

Note complémentaire hors du cadre strict des rémunérations 2004-2006 :

La Cour relève que la **loi d'aliénation découlant d'opérations de transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Services industriels de Genève (9826)**, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008, prévoit d'accorder aux SIG une **indemnité de fonctionnement** de 22 millions, calculée forfaitairement à 9 millions en 2008, 7 millions en 2009, 4 millions en 2010 et 2 millions en 2011. Cette indemnité doit permettre aux SIG de restructurer en 4 ans l'activité d'élimination des déchets spéciaux, afin de garantir la pérennité de cette activité. La loi 9826 est soumise aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF D 1 05) et de la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF D 1 11).

Considérant l'arrêté 3887 prescrivant qu'aucune subvention ne peut être attribuée aux établissements qui servent des salaires supérieurs à ceux accordés dans la fonction publique cantonale, la Cour constate que les salaires de base de 6 membres de la direction des SIG seront supérieurs à ceux de la fonction publique cantonale en 2008. Toutefois, en raison de leurs droits acquis, l'arrêté demeurera lettre morte en ce qui les concerne.

7.3.3 Observations des SIG

La mise en place du système de rémunération pour les membres de la Direction générale a été contrôlée par l'Inspection Cantonale des Finances. Dans son rapport du 3 juin 2004, elle a considéré comme réglée à satisfaction la question du bonus des membres de la Direction générale. Elle a en effet constaté que le Conseil d'Etat dans une décision du 10 septembre 2003, considère ce bonus, comme un élément de rémunération indépendant de la limite fixée par l'art. 16 al. 2 LSIG. Au vu de cette position, SIG a mis en œuvre le versement des bonus des membres de la Direction générale, confortée dans sa conviction de respecter le principe de la légalité.

Concernant le centre de traitement des déchets spéciaux de SIG, l'indemnité de « fonctionnement » de 22 millions de CHF au total, répartie sur 4 ans, a pour objectif de compenser le fait que l'actif transféré a été payé, le 1^{er} janvier 2008, par SIG à l'Etat à sa valeur comptable dans les livres de ce dernier, à savoir 21'067'000.-, alors qu'il est admis par les deux parties qu'il n'a aucune valeur économique. Par conséquent, SIG considère que cette indemnité ne peut être qualifiée de subvention.

7.3.4 Observations du département de surveillance (DT)

Ad note complémentaire

Dans le cadre du transfert d'actifs, la loi d'aliénation découlant d'opérations de transferts d'actifs entre l'Etat de Genève et les Services industriels de Genève (PL 9826) s'est basée principalement sur la valeur comptable des actifs qui tenait compte de leur valeur économique. Dans le cas particulier du CTDS, la valeur économique de l'objet est pratiquement nulle, alors que la valeur comptable est de 22 millions de francs.

L'article 8 al. 1 de l'ordonnance fédérale sur le traitement des déchets impose aux cantons de collecter et de traiter les déchets spéciaux produits en petites quantités par les ménages et l'artisanat, ce qui explique que l'article 2 de la loi susmentionnée prévoit une indemnité qui constitue en réalité un amortissement accéléré sur 4 ans (2008 - 2011) du centre de traitement des déchets spéciaux. Par conséquent, le DT considère que l'arrêté 3887 n'est pas applicable en l'espèce.

8 TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS (TPG)

8.1 Introduction

Les Transports publics genevois (TPG) sont un établissement public autonome doté, pour la période 2007-2010, d'un conseil d'administration composé de 19 membres.

L'activité des TPG est régie depuis le 1^{er} novembre 1975 par la *Loi sur les transports publics genevois* (H 1 55) et l'entreprise est sous la surveillance du Conseil d'Etat (art. 160C Cst-GE) et de l'autorité fédérale compétente pour les transports.

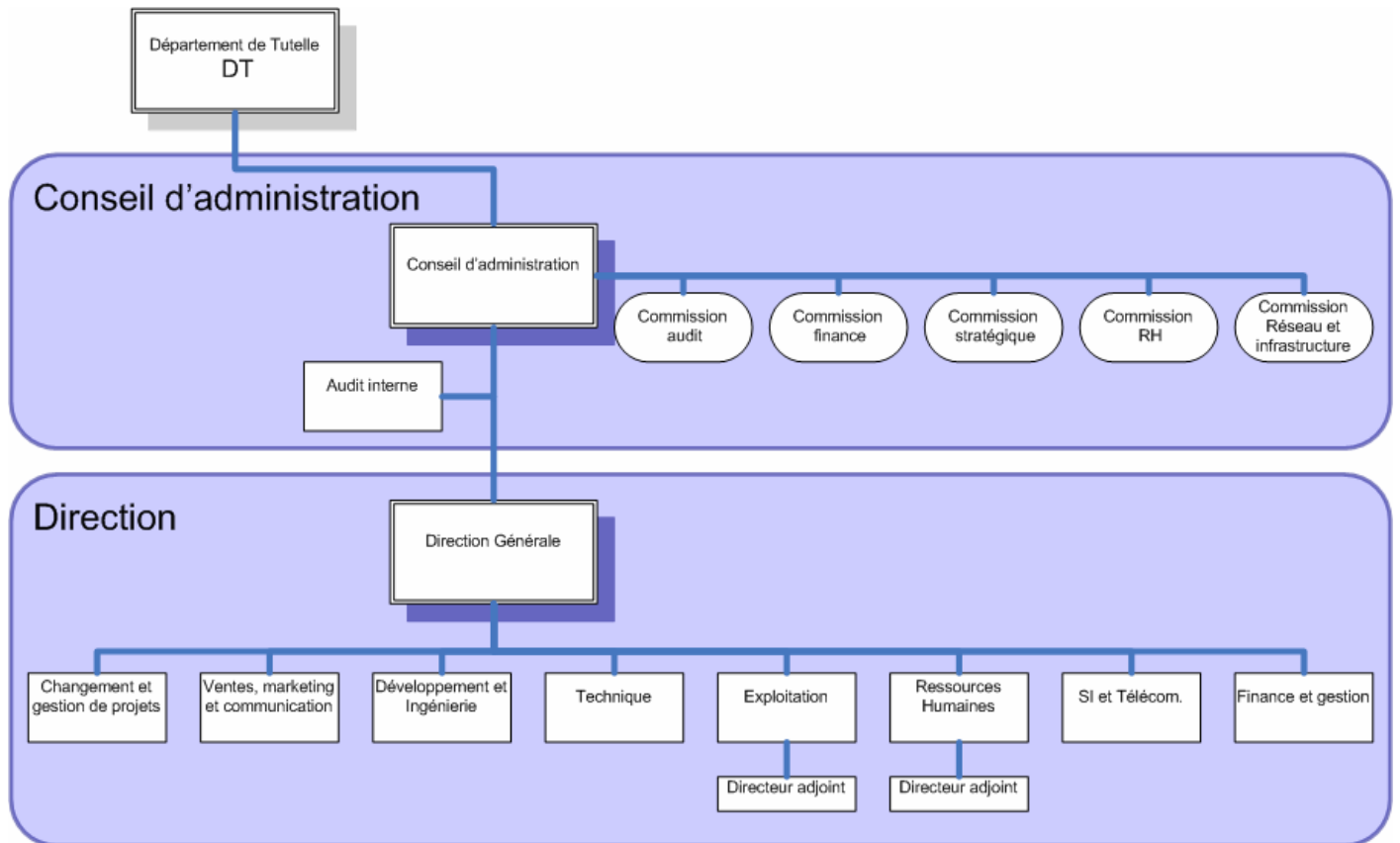
Les TPG sont responsables de l'exploitation des transports publics de Genève et son canton, soit des réseaux de tramways, d'autobus et de trolleybus. Ils ont mission de mettre à la disposition de la population du canton de Genève un réseau de communications, exploitées régulièrement, pour le transport des voyageurs et de pratiquer une politique tarifaire incitative, ceci dans le cadre d'un contrat de prestations quadriennal.

Chiffres Clés

(en '000 de F)	2006	2005
Chiffre d'affaires (transport passagers, divers)	123'531	114'862
Subventions Etat (y.c. Confédérations et communes)	155'692	154'175
Charges de personnel	170'712	168'733
Charges de fonctionnement	74'081	70'635
Autres Charges	38'417	31'957
Perte nette	- 3'987	- 2'288
Part du bénéfice rétrocédée à l'Etat de Genève	n/a	n/a
Investissements bruts	39'398	207'772
Personnel		
Nb d'employés (équivalent temps plein)	1'486	1'477
Nb de membres de la direction	11	10
Nb de membres du Conseil d'administration	19	19

Sources: rapport annuel TPG 2006 et 2005

Organigramme (en vigueur actuellement)



8.2 Conseil d'administration (TPG)

8.2.1 Contexte légal

La *Loi sur les transports publics genevois* (H 1 55) du 21 novembre 1975 prescrit que « la rémunération du président et du vice-président, des autres membres du conseil d'administration et du conseil de direction, est déterminée par le Conseil d'Etat. » (art. 18 al. 4). Au sens de cette loi, le « conseil de direction » est synonyme de « bureau du conseil d'administration ».

Selon l'extrait de PV du 19 juin 2002, le **Conseil d'Etat** a fixé la rémunération annuelle des membres du conseil de direction des TPG comme suit :

- 15'000 F pour les membres ;
- 20'000 F pour le vice-président ;
- 85'000 F pour le président ;
- 500 F comme indemnité allouée par séance.

Le calcul du montant de 85'000 F pour le président est fondé sur les éléments suivants (lettre du 3 mai 2002 du président au conseiller d'Etat du département de surveillance) : 40% du salaire et indemnités annuels du directeur général (219'744 F en 2002), soit 87'898 F, arrondi à 85'000 F.

Concernant les membres du conseil d'administration ne faisant pas partie du conseil de direction, un PV du conseil d'administration du 24 février 1995 propose une allocation fixe de 2'000 F par an, montant qui figure également dans un projet d'extrait de PV du Conseil d'Etat du 29 août 1995, dans une correspondance du conseiller d'Etat chargé du département de la justice, police et des transports au président en date du 31 août 1995 ainsi que dans un courrier du président au conseiller d'Etat du département de surveillance le 3 mai 2002.

8.2.2 Constats

- 1) Les rémunérations annuelles des membres et du vice-président du conseil de direction sont conformes aux dispositions légales en vigueur.
- 2) Les indemnités allouées par séance du conseil de direction sont conformes aux dispositions légales en vigueur.
- 3) Les indemnités allouées aux autres administrateurs sont conformes aux montants indiqués dans les correspondances entre le conseil d'administration et le département depuis 1995. En revanche, celles-ci ne font pas l'objet d'une décision formelle du Conseil d'Etat.
- 4) La rémunération 2004 à 2006 du président (soit 120'049 F en 2004, 121'074 F en 2005 et 139'014 F en 2006) correspond à 40% de la rémunération du directeur général. Ce mode de calcul de la rémunération du président en % de la rémunération du directeur général avait clairement été indiqué dans le courrier du président au conseiller d'Etat du département de surveillance le 3 mai 2002, et a été confirmé à la Cour par l'audition dudit président.

- 5) Par lettre à la Cour du 22 novembre 2007, le conseiller d'Etat du département de surveillance a précisé avoir indiqué à l'actuel président que sa rémunération « s'élèverait à 40% de celle de la directrice, ce qui avait été la base retenue pour calculer la rémunération de son prédécesseur. Le montant de cette rémunération n'a cependant jamais été formalisé par un extrait de procès-verbal, les éléments précis n'ayant pas été communiqués à l'époque par les TPG au département ». Ce courrier confirme que le département de surveillance avait prévu une rémunération du président en % de la rémunération du directeur général, et non en montant fixe.
- 6) La Cour constate donc que ni le président, ni le conseiller d'Etat du département de surveillance n'ont relevé que la rémunération du président n'était plus conforme à la décision du Conseil d'Etat, arrêtant celle-ci à 85'000 F. L'écart cumulé s'élève à 125'137 F sur la période 2004-2006.

8.2.3 Observations des TPG

La procédure de rémunération du Collège de direction est fixée par un règlement, dont l'article 3 évoque une rémunération globale. De ce fait, la rémunération individuelle des membres du collège ne pouvait être connue des administrateurs. La révision de ce règlement est actuellement en cours.

Aucun PV du Conseil de direction (actuel Bureau du Conseil d'administration) ne fait en outre mention de salaires individuels.

A son arrivée, en janvier 2007, le nouveau président du Conseil d'administration a initié la démarche visant à clarifier la situation évoquée au constat 6 (rémunération du président).

8.2.4 Observations du département de surveillance (DT)

Contrairement à ce qu'affirme la Cour, le courrier du 22 novembre 2007 du Département du territoire et celui du 3 mai 2002 du président du Conseil d'administration des TPG démontrent que le principe des 40% a permis la détermination d'une rémunération fixe. Pour preuve, et comme le relève la Cour elle-même, le montant retenu de 85'000 F est un arrondi, indiquant par là que le Conseil d'Etat a entériné formellement une rémunération fixe, pas une rémunération variable. Le fait que le département a rappelé le principe de détermination de sa rémunération au nouveau président du Conseil d'administration n'implique pas qu'il était imaginé qu'il s'agisse d'une rémunération évolutive, mais que celle-ci reposait sur celle de la direction générale et qu'en cas d'évolution de la rémunération de cette dernière, il conviendrait de faire prendre une nouvelle décision au Conseil d'Etat. Or, comme le relève la Cour dans le chapitre 11.2.2 chiffre 3, le département ne connaissant pas et n'ayant pas été informé de la rémunération de la direction générale et partant celle du président du conseil d'administration postérieurement à la décision du Conseil d'Etat du 19 juin 2002, il ne lui était donc pas possible de constater l'écart avec la décision du Conseil d'Etat.

8.2.5 Position de la Cour des comptes par rapport à l'observation 8.2.4 du département de surveillance (Département du territoire)

Voir synthèse (page 5).

8.3 Direction (TPG)

8.3.1 Contexte légal

Dans sa nouvelle teneur entrée en vigueur le 24 août 1996, la *Loi sur les transports publics genevois* (H 1 55) prescrit que « le conseil d'administration établit le statut du personnel et fixe les traitements, après consultation du personnel. » (art. 19. al. 2 ltr. o).

Le *Statut du personnel* des TPG, entré en vigueur au 1^{er} janvier 1999, prévoit un élément de **rémunération variable** pour l'ensemble du personnel : « en fonction des résultats financiers de l'entreprise, le conseil d'administration décide le versement aux employés d'une participation financière annuelle unique. » (art. 27 al. 1).

Concernant spécifiquement la direction de l'entreprise, le conseil d'administration a approuvé un *Règlement de gouvernance d'entreprise des TPG* en date du 28 août 2006 où il est précisé que « la rémunération des membres de la Direction fait l'objet d'un règlement » (Chapitre II, art. 1.6).

Dans ce *Règlement sur la rémunération du collège de direction*, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1999, il est prescrit :

- art. 2 : « la rémunération globale s'articule autour d'un **saire de base** servant de référence pour le calcul du salaire assuré auprès de la fondation de prévoyance en faveur du personnel des TPG, d'une **prime de fidélité**, d'un **intéressement** lié aux résultats de l'entreprise et à l'atteinte des objectifs sectoriels et individuels, ainsi qu'une **somme forfaitaire** au titre de participation aux frais de représentation. »
- art. 3 : « le **conseil de direction fixe la rémunération** globale du collège de direction sur proposition de la direction générale. »
- art. 7 : « les membres du collège de direction, délégués par l'entreprise à des conseils, commissions, etc., qui donnent lieu au versement d'indemnités ou de jetons de présence, restent bénéficiaires de ces prestations. »

Pour la période revue par la Cour (2004 à 2006), la direction générale n'était composée que d'un directeur général (auquel a succédé une directrice générale). Le collège de direction était composé de la directrice générale et de 10 directeurs en 2006.

8.3.2 Constats

- 1) Les rémunérations globales des membres de la direction des TPG sont conformes au statut du personnel des TPG et à ses dispositions réglementaires.
- 2) L'octroi d'un bonus est conforme à l'extrait de PV du Conseil d'Etat du 10 septembre 2003 prévoyant explicitement la notion de rémunération incitative à court terme.

- 3) Le salaire de base de la directrice générale est supérieur à la limite fixée par le Conseil d'Etat dans son extrait de PV du 10 septembre 2003, et ce pour la période 2004-2006. Toutefois, en vertu du principe de la hiérarchie des normes, cet extrait de PV du Conseil d'Etat n'a pas d'effet contraignant puisque la loi sur les TPG donne la compétence au conseil d'administration d'établir le statut du personnel (art. 19 al. 2 let o. LTPG).
- 4) Le salaire de base de la directrice générale est supérieur au plus haut salaire de la fonction publique. L'arrêté 3887 n'a pas été appliqué.
- 5) Des jours de vacances ont été payés en espèces à des membres de la direction pour un total de 21'500 F. L'art. 61 al. 3 du Règlement sur le statut du personnel le permet. Cependant, l'art. 2 du Statut du personnel indique que le Code des Obligations (CO) s'applique à titre de droit public supplétif. Or, selon l'art. 329d al. 2 du CO, le minimum légal de 20 jours de vacances ne peut être remplacé par des prestations en argent tant que durent les rapports de travail. Cette norme est absolument impérative. Le conseil d'administration est invité à réviser l'art. 61 al. 3 du Règlement sur le statut du personnel pour le mettre en conformité avec le Statut du personnel, ainsi qu'avec l'art. 329d al. 2 du CO qui est de droit impératif.

8.3.3 Observations des TPG

Des circonstances exceptionnelles peuvent justifier le paiement des vacances (vacance d'un poste de direction, absence pour maladie grave) ; ce paiement doit dès lors être compris comme une compensation. Une précision sur ce point sera apportée dans le cadre de la révision en cours des règlements concernés.

La procédure de rémunération du Collège de direction est fixée par un règlement, dont l'article 3 évoque une rémunération globale. De ce fait, la rémunération individuelle des membres du collège ne pouvait être connue des administrateurs. La révision de ce règlement est actuellement en cours. Aucun PV du Conseil de direction (actuel Bureau du Conseil d'administration) ne fait en outre mention de salaires individuels.

8.3.4 Observations du département de surveillance (DT)

Le département ne disposait pas des montants et des éléments relatifs à la rémunération des membres de la Direction des TPG, de sorte qu'il ne lui était pas possible de constater le non-respect des principes arrêtés par le Conseil d'Etat. Pour rappel, la compétence en matière de rémunération de la Direction des TPG incombe à son Conseil d'administration et à son Conseil de direction.

9 ELEMENTS CONCLUSIFS (LEGALITE)

9.1 Contexte

Les manquements à la légalité constatés dans les chapitres précédents posent évidemment la question du fonctionnement des différents organes ayant permis, intentionnellement ou non, la survenance de tels risques.

L'introduction juridique du chapitre 3 a précisé les principales dispositions relatives au **rôle du Conseil d'Etat** dans sa surveillance des établissements publics autonomes et au **rôle du conseil d'administration** dans sa gestion des établissements publics autonomes.

En complément et selon un avis de droit sollicité par les SIG que la Cour a pu se procurer, l'auteur mentionne que les **devoirs de fonction de l'administrateur** comprennent toujours, et en premier lieu, l'obligation d'agir en conformité à l'ordre juridique, soit dans le respect de la légalité (à savoir des lois, règlements et directives applicables dans les domaines d'action des intéressés).

Puis, un devoir de diligence : les administrateurs doivent s'acquitter consciencieusement des tâches qui leur sont dévolues.

Enfin, il existe une obligation de fidélité à l'égard de la collectivité publique et de l'intérêt public que cette dernière doit servir, qui implique également un devoir de dignité.

Ainsi, les administrateurs peuvent être **révoqués par le Conseil d'Etat** en cas :

- **d'incapacité à exercer leurs fonctions**, c'est-à-dire pour des motifs purement objectifs menaçant la bonne gestion de l'établissement ;
- de **violation des devoirs de fonction**, c'est-à-dire principalement des obligations de respecter la légalité, les principes constitutionnels généraux de l'activité administrative, la concrétisation de ces principes en matière de gestion administrative et financière dans les lois topiques genevoises.

S'agissant des établissements publics autonomes, la révocation des administrateurs est prévue aux articles suivants :

- **AIG** : art. 11 LAIG (H 3 25)
- **HUG** : art. 6 al. 7 LEPM (K 2 05)
- **HG**: art. 15 (J 4 07)
- **SIG**: art. 13 LSIG (L 2 35)
- **TPG** : art. 16 LTPG (H 1 55)

9.2 Constats

Surveillance du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat, en tant qu'autorité du pouvoir exécutif, est exclu du champ de compétences de la Cour des comptes (art. 3 D 1 12). La loi actuelle n'autorise donc pas la Cour à qualifier la gestion du Conseil d'Etat sur la base des constats développés dans le présent rapport. Il revient au Grand Conseil d'utiliser ou non les constats du présent rapport dans la cadre de ses attributions de haute surveillance du pouvoir exécutif.

En revanche, la Cour peut se prononcer sur la gestion d'un conseiller d'Etat en tant que président de département. Dans les cas précis des rémunérations non conformes à la légalité constatées dans les chapitres précédents, la Cour relève les principaux **manquements au devoir de surveillance** qui aurait dû être exercé par le conseiller d'Etat du département de surveillance, et cela dans les établissements suivants :

- **SIG** : le **conseiller d'Etat du département de surveillance** n'a pas fait approuver par le Conseil d'Etat la rémunération des administrateurs, alors que cette décision est de la compétence du Conseil d'Etat (art. 15 al. 4 L 2 35). Le Conseil d'Etat en a été informé huit mois plus tard dans le cadre d'un examen global de la rémunération des établissements publics autonomes.
- **TPG** : le **conseiller d'Etat du département de surveillance** n'a pas relevé que la rémunération du président n'était plus conforme, dès 2003, à la décision du Conseil d'Etat.

Gestion du Conseil d'administration

La Cour relève les principaux **manquements au devoir de fonction** qui aurait dû être exercé par le conseil d'administration, et cela dans les établissements suivants :

- **TPG** : le **président du conseil d'administration** n'a pas relevé que sa rémunération n'était plus conforme, dès 2003, à la décision du Conseil d'Etat.

Gestion de la direction des ressources humaines

En outre, la Cour relève que plusieurs manquements identifiés aux chapitres précédents (**HUG/HG** : certificats de salaire incomplets, **HUG** : paiement non conforme de jours de vacances) concernent directement la gestion effectuée par la direction des ressources humaines des établissements. Toutefois, l'audit ne portant pas sur le fonctionnement de ces dernières, la Cour ne peut identifier précisément à quels niveaux le système de contrôle interne a fait défaut.

Néanmoins, la Cour invite l'audit interne des établissements publics autonomes, ainsi que dans une certaine mesure l'organe de révision externe et l'Inspection Cantonale des Finances, à effectuer des **contrôles approfondis et systématiques** des comptes de salaires, indemnités et autres éléments de rémunération de la direction générale. Dans les domaines où le risque d'image est important, l'application du principe de légalité doit primer sur le principe de matérialité.

9.2.1 Observations de l'AIG

Pas d'observations.

9.2.2 Observations des HUG

Pas d'observations

9.2.3 Observations de l'HG

Pas d'observations

9.2.4 Observations des SIG

Pas d'observations

9.2.5 Observations des TPG

A son arrivée, en janvier 2007, le nouveau président du Conseil d'administration a constaté la non-conformité de la rémunération de son prédécesseur. Les premières mesures ont été prises pour clarifier la situation et mettre ce sujet en conformité avec la décision du Conseil d'Etat.

9.2.6 Observations du DES, DSE et du DT

La problématique de la rémunération des membres des Conseils d'administration et des directions des établissements autonomes n'est pas nouvelle. Depuis 1995, le Conseil d'Etat a entrepris diverses réflexions visant à mettre sur pied des règles communes, malheureusement peut-être trop ponctuelles, et sans que la démarche n'aboutisse à satisfaction.

Plusieurs événements se sont conjugués en 2007 pour amener le Conseil d'Etat à reprendre l'examen de cette question. Ce sont, d'une part, les exigences accrues en matière de règles de gouvernance - identifiées notamment grâce aux travaux menés par le Conseil fédéral en 2006 et 2007 - et, d'autre part, le constat qu'après une dizaine d'années de plans d'austérité successifs imposés au personnel de l'Etat, des disparités non justifiables se sont aggravées entre les rémunérations octroyées par l'Etat et celles accordées par les Etablissements publics autonomes appliquant des règles différentes.

Cette réflexion sur la gouvernance s'est d'ores et déjà traduite par des décisions, tant du Conseil d'Etat que du Grand Conseil, notamment en ce qui concerne la question particulière de la taille et de la composition des conseils d'administration des établissements publics autonomes. C'est ainsi qu'à l'initiative du Conseil d'Etat, les structures et l'organisation de l'Hospice Général ont été modifiées en 2006 et que, pour sa part, le Grand Conseil a également marqué son souci d'introduire de nouvelles règles en matière de gouvernance de ces établissements et de composition de leurs conseils d'administration, en modifiant à une forte majorité en novembre 2007 les lois sur les établissements publics médicaux, sur l'organisation des Services industriels de Genève et sur les Transports publics genevois.



C'est dire que le Conseil d'Etat adhère aux conclusions de la Cour des comptes relatives à la gouvernance des établissements publics autonomes et à la nécessité de remédier rapidement aux lacunes constatées.

Observations complémentaires du département de surveillance DT concernant les SIG

Le document présenté au Conseil d'Etat le 8 février 2002 résulte à l'évidence de discussions préalables au sein du Conseil d'Etat qui ont abouti à sa rédaction. Le Conseil d'Etat a ainsi été informé plus rapidement que ne l'affirme la Cour des comptes de la volonté du département de considérer que l'activité du président du conseil d'administration est une activité exigeant un important investissement en temps et qui exige une rémunération adaptée.

Il est cependant exact que l'adaptation de la rémunération des administrateurs des SIG, telle que figurant dans le tableau récapitulatif, n'a pas été formalisée par un extrait de pv ou un arrêté du Conseil d'Etat, le département, au bénéfice de la délégation figurant à l'article 7 du ROAC n'ayant par ailleurs reçu aucune instruction en ce sens.

Observations complémentaires du département de surveillance DT concernant les TPG

Concernant les TPG, le département ne disposait pas des montants et des éléments relatifs à la rémunération du président du Conseil d'administration et des membres de la Direction des TPG, de sorte qu'il ne lui était pas possible de constater le non-respect des principes et décisions arrêtés par le Conseil d'Etat. Pour rappel, la compétence en matière de rémunération de la Direction des TPG incombe, selon la loi, à son Conseil d'administration et à son Conseil de direction.

10 NIVEAUX DE REMUNERATION ET ELEMENTS DE COMPARAISON

10.1 Introduction

Comme indiqué au [chapitre 1](#), le présent rapport n'a pas pour objet de déterminer le montant des rémunérations à verser au conseil d'administration et à la direction des établissements publics autonomes. En effet, la Cour n'entend pas se substituer au Conseil d'Etat auquel il appartient, dans les limites des lois votées par le Grand Conseil, d'établir le cadre général des rémunérations et d'en justifier la légitimité.

En revanche, la Cour a le devoir de **dénoncer tout mauvais emploi manifeste de fonds publics**, y compris lorsqu'il se présente sous la forme d'une rémunération qui serait sans relation avec le but recherché.

Ainsi, à la suite de l'analyse sur la légalité présentée aux chapitres 4 à 9, la Cour présente des **tableaux comparatifs** constituant un échantillon représentatif des rémunérations en vigueur dans les différents établissements, visant à l'identification d'éventuelles rémunérations sans relation avec la fonction.

La Cour tient à préciser que la « **comparaison** » ne peut en aucun cas être interprétée et assimilée à un « **nivellement** ». Le Cour s'arrête dans ce chapitre à la comparaison des niveaux de rémunération, mais en aucun cas ne porte un jugement sur ces derniers, si ce n'est dans les cas de mauvais emploi manifeste de fonds publics.

Ce chapitre permet également d'approfondir l'analyse quant à l'identification des dysfonctionnements pouvant être résolus par la mise en place de bonnes pratiques en matière de rémunération (sujet traité au [chapitre 11](#)).

10.2 Conseil d'Administration

La rémunération des membres du conseil d'administration est généralement composée de rémunération fixe et de rémunération variable selon la participation aux séances du conseil d'administration.

Le [tableau 1](#) indique les **conditions de rémunération** constatées par la Cour au 31 décembre 2006 et pour une année complète d'activité. Le [tableau 2](#) présente la **rémunération globale 2006** incluant la rémunération fixe et la rémunération liée aux jetons de présence, y compris ceux provenant d'entités tierces.

Tableau 1

		AIG	HUG	HG	SIG	TPG
Président	Indemnité de base	30'000	75'000	120'000	40% du DG	40% du DG
	Jetons de présence	500				
Vice-président	Indemnité de base	20'000	12'000	10'000	64'500	20'000
	Jetons de présence	500	300	500		500
Membres du conseil de direction	Indemnité de base	15'000			52'000	15'000
	Jetons de présence	500				500
Membres	Indemnité de base	10'000	5'000	5'000	5'500	2'000
	Jetons de présence	500	300	500	330	500
Président de délégation	Indemnité de base	10'000				

Tableau 2

	AIG	HUG	HG	SIG	TPG
Président du conseil d'administration					
Rémunération en tant que président de l'entité	37'000	75'000	120'000	160'369	139'014
Rémunération provenant d'entités tierces				213'642	9'701
Total président	37'000	75'000	120'000	374'011	148'715
Taux d'activité du président (au sein de l'entité)	20%	30%	35%	60%	40%
Taux d'activité du président (entités tierces)				40%	5%
Equivalent de rémunération du président à 100%	185'000	250'000	342'857	374'011	330'478
Autres conditions contractuelles du président:					
Cotisations de prévoyance employeur				32'426	21'761
Autres membres du conseil d'administration					
Rémunération en tant que membres du CA de l'entité	404'500	122'850	90'316	503'546	276'060
Rémunération provenant d'entités tierces (8 membres)				213'831	
Total autres membres	404'500	122'850	90'316	717'377	276'060
Rémunération moyenne par autre membre	20'225	8'190	12'902	34'161	15'337
Rémunération totale du conseil d'administration <i>(dont provenant d'entités tierces)</i>	441'500	197'850	210'316	1'091'388 <i>427'473</i>	424'775 <i>9'701</i>
Pour mémoire (chiffres-clés 2006):					
Nombre de collaborateurs	611	8'352	787	1'726	1'486
Revenus hors subvention cantonale ('000 F)	256'098	645'286	138'847	928'681	123'531
Charges de personnel et de fonctionnement ('000 F)	173'421	1'385'133	361'244	631'522	244'793
Investissements bruts ('000 F)	41'065	35'838	3'360	110'274	39'398

Notes :

Les taux d'activité des présidents ont été communiqués par eux-mêmes, sur une base de travail de 40 heures par semaine. Les présidents précisent que le nombre de 40 heures par semaine est bien au-dessous de leur activité réelle qui peut parfois atteindre 80 heures par semaine.

La rémunération du président de l'AIG (conseiller d'Etat) est intégralement reversée à la caisse de l'Etat.

Les rémunérations du président des HUG et de l'HG ont été annualisées (ces derniers ayant pris leurs fonctions courant 2006).

La rémunération, provenant d'entités tierces, du vice-président des SIG représente 134'500 F.

Le cadre fixé par le Conseil d'Etat ne fait pas référence aux instances qui doivent fixer les salaires et les modes de calcul des rémunérations incitatives à court terme

10.2.1 Constats

Après examen des études effectuées tant au niveau fédéral que cantonal au sujet des niveaux de rémunérations appliqués dans les entreprises publiques, la Cour constate que des **rémunérations globales variant entre 200'000 F et 400'000 F par an** (pour une occupation à 100%) pour les présidents des établissements publics autonomes ne présentent pas un caractère manifeste de mauvais emploi de fonds publics, mais elles devraient pouvoir être **justifiées par le Conseil d'Etat** en fonction de critères identiques pour chaque entité, soit : l'exécution des missions de service public, la situation concurrentielle, le risque de marché encouru par l'entreprise, sa taille, la rémunération et les autres conditions contractuelles propres aux fonctions et usages dans la branche, ainsi que le cahier des charges propre à la fonction exercée.

Au niveau du taux d'occupation des **présidents** de conseils d'administration, la Cour constate une variance significative de celui du **président des SIG** par rapport à celui des autres établissements et par rapport au taux d'activité prévu par le Conseiller d'Etat du département de surveillance (40%).

A cet égard, le taux d'activité de 100% du président des SIG peut poser des **problèmes d'indépendance** par rapport au contrôle à exercer sur la direction générale. A titre comparatif, les taux d'occupation des présidents des 22 établissements autonomes de la Confédération¹ sont tous inférieurs ou égaux à 30%, à l'exception des Ecoles Polytechniques Fédérales (100%), de SSR Idée Suisse (65%), des CFF (60%) et de La Poste (40%).

En outre, la conservation des jetons de présence extérieurs par le président des SIG peut entraver son obligation d'indépendance impliquant une absence de conflit d'intérêts. Dans ce sens, la décision du Conseil d'Etat **de supprimer l'acquisition des jetons de présence extérieurs** de la part des administrateurs siégeant dans des entreprises tierces (lettre du Conseil d'Etat du 14 novembre 2007) est propre à sauvegarder l'indépendance de décision des présidents de conseil d'administration.

10.2.2 Observations de l'AIG

Pas d'observations.

10.2.3 Observations des HUG

Pas d'observations

10.2.4 Observations de l'HG

Pas d'observations

¹ Source : rapport du Conseil fédéral sur les salaires des cadres 2006 à l'intention de la Délégation des finances des Chambres fédérales

10.2.5 Observations des SIG

En ce qui concerne le tableau relatif à la rémunération des autres membres du Conseil d'administration, le fait que la rémunération du Bureau du Conseil, y compris du vice-Président, soit incluse augmente la moyenne de la rémunération de l'ensemble des autres membres du Conseil d'administration.

Les membres du Conseil d'administration d'EOS sont, sur décision de cette société, uniquement des présidents des sociétés actionnaires. De même, le Conseil d'administration de SIG a décidé que les administrateurs devaient représenter l'entreprise dans des sociétés tierces.

Le fait que ces représentations soient prises en charge par le Président et les membres du Bureau du Conseil permet la vision globale, l'échange d'informations et la maîtrise de la stratégie.

Le taux d'activité du Président au sein de SIG est relativement élevé, notamment du fait de la diversité des domaines d'activité de l'entreprise.

La rémunération de 213'642.- du Président de SIG provenant d'entités tierces, concerne 2006. La moyenne des années 2004 à 2006 est de CHF 177'300.-.

La rémunération, provenant d'entités tierces, du vice-président des SIG représente 134'500 F. La moyenne des années 2004 à 2006 est de 122'200.-

Le Président et le vice-président de SIG siègent dans le CA d'EOSH qui a connu une activité exceptionnelle au niveau du nombre de séances en 2006 du fait des projets stratégiques de ce groupe. Ceci explique le niveau élevé des rémunérations provenant d'entité tierces pour cette année.

10.2.6 Observations des TPG

Pas d'observations

10.2.7 Observations du DES, du DSE et du DT

Dès le mois de septembre 2007, constatant le déficit de règles harmonisées en la matière, le Conseil d'Etat a entrepris une étude minutieuse des critères de rémunération des membres des Conseils d'administrations et des directions des établissements publics autonomes. Le Conseil d'Etat a notamment pris en considération le Rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, les recommandations de l'OCDE et le code suisse de bonne conduite, pour procéder à une analyse complète de la situation, dans le but de fixer des critères appropriés, en tenant compte des particularités de chaque établissement. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'un projet de refonte générale du système de gouvernance appliqué aux établissements publics autonomes, initié par le Conseil d'Etat. Des mesures immédiates ont d'ores et déjà été prises, comme celle qui prévoit la restitution des jetons de présence de la part des administrateurs siégeant dans des entreprises tierces au nom de l'établissement concerné.

10.3 Direction Générale

Le tableau 3 présente la **rémunération moyenne des membres de la direction**, y compris les directeurs généraux, et dans le tableau 4 la **rémunération individuelle des directeurs généraux** de chaque établissement (année 2006). Les tableaux 3 et 4 contiennent un sous-total correspondant aux natures de rémunération indiquées dans la décision du Conseil d'Etat du 10 septembre 2003 et un total correspondant à l'ensemble des natures de rémunérations (tant celles indiquées que celles non indiquées dans le PV du Conseil d'Etat).

Tableau 3

Moyenne de la direction en 2006	AIG 13 membres	HUG 9 membres	HG 6 membres	SIG 8 (*) membres	TPG 11 membres
Salaire de base (1)	186'483	202'222	170'646	228'772	208'908
Bonus	8'796 (**)	-	-	40'237	16'303
Autres primes	4'194	2'000	-	1'280	2'591
Indemnité frais représentation	2'769	5'335	3'393	14'625	9'382
Voiture de fonction	923				
Sous-total selon natures indiquées dans PV Conseil d'Etat (2)	203'165	209'557	174'039	284'914	237'184
Heures supplémentaires	-	6'129	5'041	-	-
Paiement Vacances	1'126	999	1'682	-	5'309
Indemnité de fonction	-	11'060	-	4'275	-
Prime de fidélité	6'883	12'077	3'163	-	4'529
Prime d'ancienneté	-	222	-	125	-
Prime de logement	-	-	-	-	(***)
Participation ass. Maladie	1'333	-	-	2'400	1'080
Jetons présence autres CA	46	1'096	-	1'048	-
Indemnité service piquet	-	565		-	-
Indemnité de téléphone	-	-	720	109	132
Indemnité de déplacement	-	3'666	1'900	-	-
Avantage en nature	-	-	-	-	985(****)
Sous-total des autres natures non indiquées dans PV Conseil d'Etat (3)	9'388	35'814	12'506	7'957	12'035
Rémunération globale (2+3)	212'553	245'371	186'545	292'871	249'219
Coût total de la rémunération de la direction (hors charges sociales, etc.)	2'763'189	2'208'339	1'119'270	2'342'968	2'741'409
<i>Salaire de base (1)</i>	<i>88%</i>	<i>82%</i>	<i>91%</i>	<i>78%</i>	<i>84%</i>
<i>Autres rémunérations indiquées dans PV Conseil d'Etat (2-1)</i>	<i>8%</i>	<i>3%</i>	<i>2%</i>	<i>19%</i>	<i>11%</i>
<i>Autres rémunérations non indiquées dans PV Conseil d'Etat (3)</i>	<i>4%</i>	<i>15%</i>	<i>7%</i>	<i>3%</i>	<i>5%</i>
Pour mémoire (chiffres-clés 2006):					
Nombre de collaborateurs	611	8'352	787	1'726	1'486
Revenus hors subvention cantonale ('000 F)	256'098	645'286	138'847	928'681	123'531
Charges de personnel et de fonctionnement ('000 F)	173'421	1'385'133	361'244	631'522	244'793
Investissements bruts ('000 F)	41'065	35'838	3'360	110'274	39'398



Notes au tableau 3 :

Aux fins de simplification, les totaux ne tiennent pas compte de l'éventuel gain fiscal produit par certains éléments de rémunération échappant à l'imposition fiscale en 2006.

() Pour les SIG, la Cour a également inclus le secrétaire de la direction dans la direction générale.*

*(**) Pour l'AIG, les 13 membres sont composés de 3 directeurs et 10 chefs de division. Le bonus des trois directeurs se monte en moyenne à 38'116 F par personne.*

*(***) Une indemnité de logement, limitée dans le temps, a été accordée à un directeur des TPG (36'400 F en 2006)*

*(****) Abonnement TPG, CFF ½ (pour les membres de la famille)*

En outre, la Cour précise que pour les HUG, des honoraires à titre privé (total de 6'000 F en 2006) sont perçus par un membre de la direction. Cette pratique est soumise à l'approbation annuelle du directeur général de l'établissement.

Tableau 4

Directeur Général en 2006	AIG	HUG	HG	SIG	TPG
Salaire de base (1)	245'225	260'528	194'715	247'499	300'000
Bonus	45'739	-	-	90'000	29'334
Autres primes	-	2'000	-	2'822	6'000
Indemnité frais représentation	12'000	20'000	20'360	24'000	12'000
Voiture de fonction	12'000(*)	-	-	-	-
Sous-total selon natures indiquées dans PV Conseil d'Etat (2)	314'964	282'528	215'075	364'321	347'334
Heures supplémentaires	-	8'384	5'787	-	-
Païement Vacances	4'784	5'416(***)	-	-	-
Indemnité de fonction	-	19'540	-	34'200	-
Prime de fidélité	-	21'704	2'387	-	6'250
Prime d'ancienneté	-	-	-	-	-
Prime de logement	-	-	-	-	-
Participation ass. maladie	1'333	-	-	2'400	1'080
Jetons présence autres CA	-	-	-	-	-
Indemnité service piquet	-	-	-	-	-
Indemnité de téléphone	-	-	720	540	362
Indemnité de déplacement	-	2'700	2'400	-	-
Avantage en nature	-	-	-	-	2'131(**)
Sous-total des natures non indiquées dans PV Conseil d'Etat (3)	6'117	57'744	11'294	37'140	9'823
Rémunération globale (2+3)	<u>321'081</u>	<u>340'272</u>	<u>226'369</u>	<u>401'461</u>	<u>357'157</u>
Salaire de base (1)	76%	77%	86%	62%	84%
Autres rémunérations indiquées dans PV Conseil d'Etat (2-1)	22%	8%	9%	29%	13%
Autres rémunérations non indiquées dans PV Conseil d'Etat (3)	2%	15%	5%	9%	3%
Pour mémoire (chiffres-clés 2006):					
Nombre de collaborateurs	611	8'352	787	1'726	1'486
Revenus hors subvention cantonale ('000 F)	256'098	645'286	138'847	928'681	123'531
Charges de personnel et de fonctionnement ('000 F)	173'421	1'385'133	361'244	631'522	244'793
Investissements bruts ('000 F)	41'065	35'838	3'360	110'274	39'398

Notes au tableau 4 :

Aux fins de simplification, les totaux ne tiennent pas compte de l'éventuel gain fiscal produit par certains éléments de rémunération échappant à l'imposition fiscale.

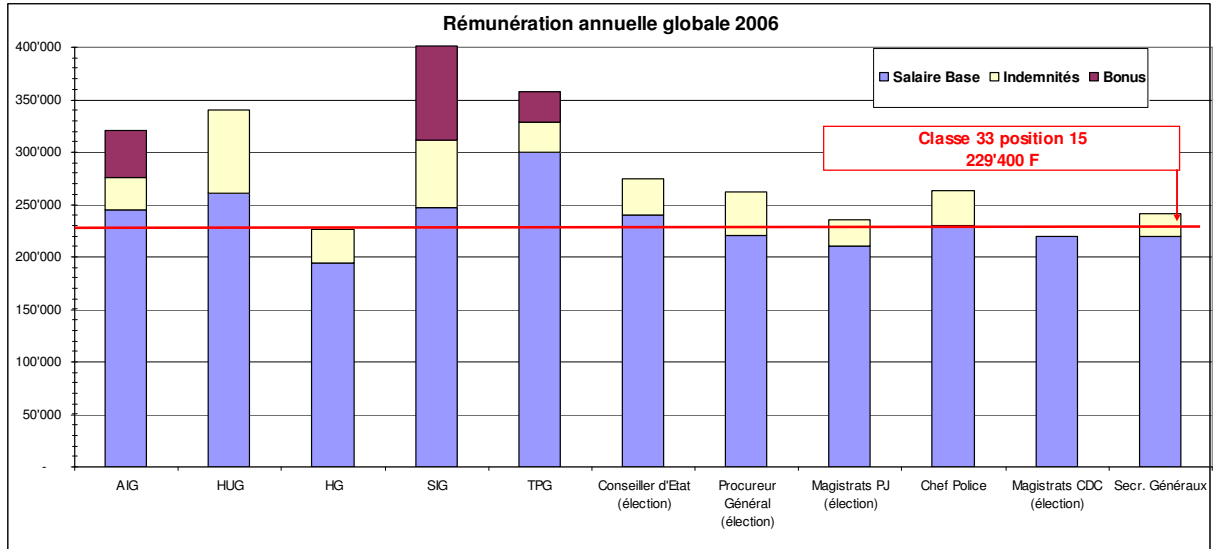
(*) Valeur de la voiture = 60'000.- / 5 ans

(**) Abonnement TPG, CFF ½ (pour les membres de la famille)

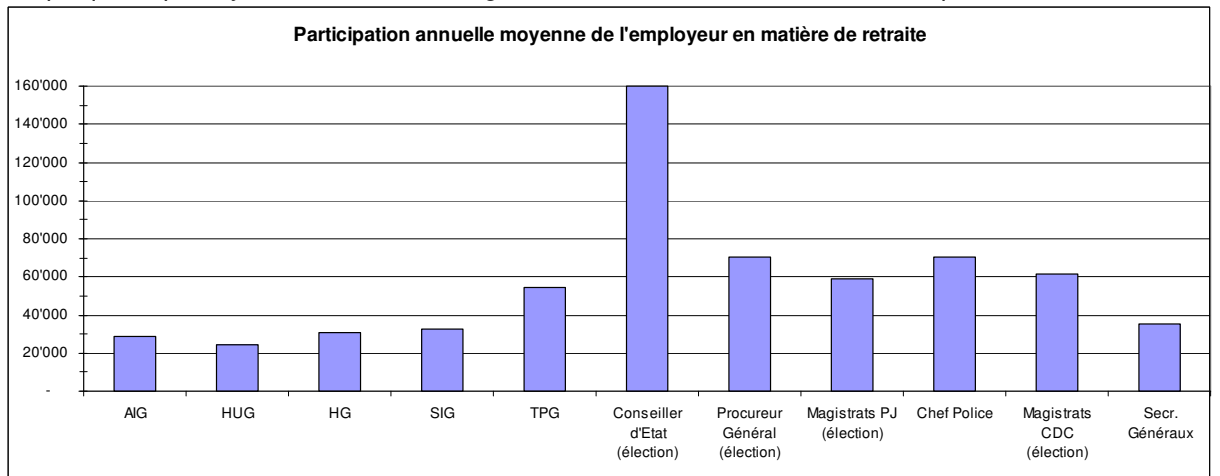
(***) En raison de maladie grave, le directeur général s'est vu payer, exceptionnellement, l'ensemble de ses vacances 2006. Cela représente 32'500 F qui ne figurent pas au tableau pour que les comparaisons soient faites hors éléments exceptionnels.

Les graphiques et tableaux suivants présentent l'information concernant la **rémunération globale des directeurs généraux** des établissements autonomes sous revue, avec celle des **fonctions les plus rémunérées à l'Etat de Genève**.

Graphique 1: rémunération des directeurs généraux et des fonctions de l'Etat les plus rémunérées



Graphique 2: prévoyance des directeurs généraux et des fonctions de l'Etat les plus rémunérées



Notes Graphique 1 :

Note 1 : sont incluses dans la catégorie « salaire de base » toutes les natures de rémunérations qui doivent être considérées comme telles (salaire brut, 13^{ème} salaire). Les indemnités incluent également les primes de fidélité pour les ayants droit.

Note 2 : le graphique indique la rémunération maximale possible (annuité, prime de fidélité) pour les fonctions de l'Etat de Genève. Ces rémunérations ne correspondent donc pas forcément à celles des titulaires actuels.

Note 3 : la rémunération des magistrats de la Cour des Comptes est indicative, car en attente de la votation de la Loi sur le traitement et la prévoyance des magistrats de la Cour des comptes.

Note 4 : le Chancelier d'Etat a une rémunération globale (salaire, prime, indemnités) quasiment identique à celle du Procureur Général. En revanche, le Chancelier est soumis au même plan de prévoyance qu'un conseiller d'Etat.

Note 5 : durant sa présidence, un conseiller d'Etat reçoit une indemnité supplémentaire égale à 6% de son traitement annuel, qui ne figure pas dans le graphique.

Notes Graphique 2 :

Note 1 : les employés des 5 établissements publics autonomes ne sont pas affiliés aux mêmes fondations de prévoyance et ne sont donc pas au bénéfice des mêmes prestations. En outre, les cotisations comprennent les cotisations de l'année et les éventuels rappels de cotisations.

Note 2 : hypothèse concernant la prévoyance annuelle du Conseil d'Etat : conseiller d'Etat entré en fonction à 49 ans, effectuant 3 mandats et partant à la retraite à 61 ans.

Note 3 : la prévoyance des magistrats de la Cour des Comptes est indicative, car en attente de la votation de la Loi sur le traitement et la prévoyance des magistrats de la Cour des comptes. Le graphique inclut la prévoyance sur le modèle de celle des magistrats du Pouvoir Judiciaire.

Tableau 5: rémunération du Directeur Général par rapport à la rémunération moyenne des autres membres de la direction générale

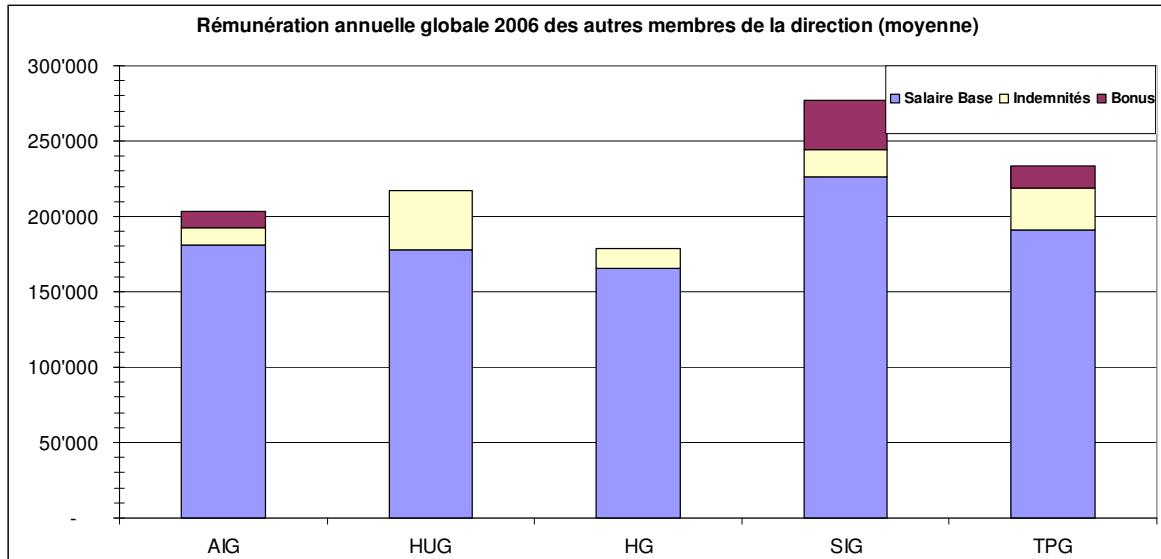
	AIG	HUG	HG	SIG	TPG
Directeur Général	158 %	157 %	127 %	145 %	153 %

Tableau 6: rapport entre la rémunération globale (respectivement salaire de base) du directeur général et le plus bas traitement de l'établissement effectivement payé

	AIG	HUG	HG	SIG	TPG
Rémunération globale du directeur général	5,8	6,7	4,7	6,9	6,9
Salaire de base du directeur général	4,4	5,2	4,0	4,3	5,8

Au sein de l'**administration cantonale**, la rémunération globale, et respectivement le salaire de base, d'un conseiller d'Etat est 5,8 fois plus élevée, et respectivement 4,8 fois plus élevée, que le traitement le plus bas effectivement payé.

Graphique 3: rémunération moyenne des autres membres de la direction (hors directeur général).



Pour mémoire (chiffres-clés 2006):					
	AIG	HUG	HG	SIG	TPG
Nombre de collaborateurs	611	8'352	787	1'726	1'486
Revenus hors subvention cantonale ('000 F)	256'098	645'286	138'847	928'681	123'531
Charges de personnel et de fonctionnement ('000 F)	173'421	1'385'133	361'244	631'522	244'793
Investissements bruts ('000 F)	41'065	35'838	3'360	110'274	39'398

Note : pour l'AIG, il s'agit de 2 directeurs et 10 chefs de division.

Tableau 7: nombre de directeurs ayant une rémunération globale supérieure à celle d'un conseiller d'Etat

	AIG	HUG	HG	SIG	TPG
Nombre de directeurs	3	2	-	6	1

En ajoutant la prévoyance professionnelle à la rémunération globale, le conseiller d'Etat a alors une combinaison « rémunération & prévoyance » plus élevée que tout autre directeur d'établissement public autonome.

Tableau 8: évolution de la rémunération globale moyenne des membres de la direction entre 2004 et 2006

	2006 vs 2005	2005 vs 2004
AIG	+ 3%	+ 5%
HUG	+ 3%	+ 2%
HG	+ 1%	+ 4%
SIG	+ 3%	+ 3%
TPG	+ 10%	+ 0%

Tableau 9: moyenne des cotisations employeurs à la Caisse de Pension (LPP) pour la moyenne des membres de la direction (2006)

	Cotisations employeurs (F)	% du traitement brut	% du traitement assuré	Traitement maximum assuré (F)
AIG	25'307	11.91 %	16%	171'743
HUG	23'113	11.45 %	14%	172'082
HG	24'993	14.70 %	16%	171'743
SIG	43'141	18.86 %	16%	202'665
TPG	37'585	17.80 %	17%	215'000

Note : Les cotisations employeurs à la Caisse de Pension comprennent les cotisations de l'année et les éventuels rappels de cotisations.

10.3.1 Constats

Comme le montrent les différents tableaux et graphiques, les disparités identifiées entre les établissements ne représentent pas en tant que telles un problème, mais devraient cependant pouvoir être expliquées et comprises par un **cadre général de gouvernance** de la compétence du **Conseil d'Etat**.

En outre, pour les **HUG** et **l'HG**, le Conseil d'Etat devrait pouvoir justifier le niveau de rémunération, en fonction de critères identiques pour chaque entité, soit : l'exécution des missions de service public, la situation concurrentielle, le risque de marché encouru par l'entreprise, sa taille, la rémunération et les autres conditions contractuelles propres aux fonctions et usages dans la branche et les performances individuelles de chaque dirigeant. Pour **l'AIG**, les **SIG** et les **TPG**, il appartient au conseil d'administration d'établir cette justification en fonction des critères cités ci-avant, en tenant compte du **cadre général de gouvernance** fixé par le Conseil d'Etat.

Après examen des études effectuées tant au niveau fédéral que cantonal au sujet des niveaux de rémunérations appliqués dans les entreprises publiques, la Cour constate que des **rémunérations globales variant entre 200'000 F et 400'000 F par an** pour les directions générales des établissements publics autonomes ne présentent pas un caractère manifeste de mauvais emploi de fonds publics, selon le type de mission de service public, la situation concurrentielle, le risque de marché encouru par l'entreprise, sa taille, la rémunération et les autres conditions contractuelles propres aux fonctions et usages dans la branche et la performance individuelle de chaque dirigeant.

Toutefois, s'il appartient au Conseil d'Etat (HUG, HG) et aux conseils d'administration (AIG, SIG, TPG) de justifier ces rémunérations globales variant entre 200'000 F et 400'000 F par an, la Cour relève que la **gouvernance** en matière de rémunération **n'est pas adéquate**. En effet, la Cour a constaté que :

1. l'ambition de l'extrait de PV du 10 septembre 2003 de « fixer un cadre commun » à la rémunération des cadres dirigeants des établissements publics autonomes a échoué, et cela pour plusieurs raisons :
 - l'extrait de PV ne fixe pas de plafond pour la rémunération, vu que les frais de représentation et la rémunération incitative ne sont pas limités ;
 - les natures des rémunérations prévues ne sont appliquées de manière stricte par aucun des établissements, car non exhaustives par rapport à la réalité économique et non représentatives de la diversité des indemnités prévues par des dispositions propres à l'établissement ;
 - l'extrait de PV n'est pas contraignant pour les établissements dont le conseil d'administration est seul compétent pour établir le statut du personnel (AIG, TPG).
2. le cadre ainsi fixé par le Conseil d'Etat ne fait pas référence aux instances qui doivent fixer les salaires ni aux modes de calcul des rémunérations incitatives à court terme, qui sont devenues des compléments salariaux quasiment fixes au lieu d'être dynamiques et incitatives.
3. il existe des disparités dans les moyennes de rémunération recensées qui ne sont en relation ni avec la taille, ni le risque, etc. En outre, une justification des disparités par rapport aux cahiers des charges des hauts fonctionnaires de l'Etat reste à établir.

Le cadre fixé par le Conseil d'Etat ne fait pas référence aux instances qui doivent fixer les salaires et les modes de calcul des rémunérations incitatives à court terme

Ainsi, aux fins d'améliorer la situation actuelle, au chapitre suivant la Cour développe les bonnes pratiques de gestion rencontrées dans les domaines suivants :

- Les **compétences** en matière de rémunération;
- Le **système** et la politique de rémunération;
- La **transparence** des rémunérations.

10.3.2 Observations de l'AIG

Pas d'observations

10.3.3 Observations des HUG

Pas d'observations

10.3.4 Observations de l'HG

Pas d'observations

10.3.5 Observations des SIG

En ce qui concerne le tableau relatif à la rémunération des membres de la Direction générale, le fait que la rémunération du Directeur général soit incluse augmente la moyenne de l'ensemble des autres membres de la Direction générale

Le Conseil d'administration de SIG a fixé des plafonds, en ce qui concerne les frais de représentations et bonus des membres de la Direction générale et du Directeur général. La lettre du 13 mai 2004 au Conseil d'Etat en fait état.

10.3.6 Observations des TPG

En ce qui concerne le tableau relatif à la rémunération des membres de la Direction générale, le fait que la rémunération du Directeur général soit incluse augmente la moyenne de l'ensemble des autres membres de la Direction générale.

Un règlement validé par le Conseil d'administration fixe le montant maximum du bonus, lequel ne saurait excéder les quatre tiers du salaire mensuel.

Les jours de vacances payés correspondent à des congés payés au sens de l'art. 61 al. 3, comme développé sous le point 8.3.3 (observations des TPG).

10.3.7 Observations du DSE, du DES et du DT

Ni la loi, ni les statuts des entreprises concernées ne confèrent la compétence au Conseil d'Etat de fixer les salaires des cadres supérieurs des entreprises concernées, à l'exception des HUG et de l'HG. Il appartient au Conseil d'Etat, respectivement au Parlement, de se doter des instruments légaux définissant des critères harmonisés en matière de fixation de la rémunération. Ce à quoi le Conseil d'Etat s'est attelé depuis l'année dernière.

11 BONNES PRATIQUES DE GESTION EN MATIERE DE REMUNERATION

11.1 Introduction

Bien que le présent rapport ne porte pas sur l'ensemble de la gouvernance d'entreprise des établissements publics autonomes, la rémunération des organes dirigeants est une des **parties importantes** de la gouvernance d'entreprise et ne saurait être analysée sans être mise dans ce contexte, ni résolue de manière satisfaisante sans considération dudit contexte.

La gouvernance d'entreprise est plus complexe dans le secteur public que dans le secteur privé

De manière générale, la gouvernance d'entreprise recouvre au sens large tous les principes et règles visant à garantir le bon fonctionnement des entreprises dans le but d'optimiser les intérêts des propriétaires. Dans un sens plus restrictif, elle touche aux questions d'organisation et de contrôle des organes suprêmes des entreprises au niveau de leur nomination, rémunération et contrôle ainsi que la transparence adéquate.

Dans le secteur public, la gouvernance d'entreprise s'avère plus complexe que dans le secteur privé. Car outre l'entreprise et ses organes, il faut prendre en compte le niveau politique. Les entreprises remplissent une **mission de service public**. Le marché n'est jamais seul à décider de leur existence, et le politique joue un rôle-clé en accordant le cas échéant les moyens nécessaires via le budget et en surveillant l'accomplissement du mandat. Les entreprises publiques actives sur le marché se meuvent entre deux pôles : il leur faut afficher un maximum de souplesse et d'adéquation au marché, mais sans enfreindre les directives politiques, ce qui rend leur gestion plus complexe que pour les entreprises opérant uniquement sur le marché. Le double rôle de l'Etat est ainsi mis en évidence. Il est propriétaire et mandant, deux fonctions dans l'exercice desquelles les intérêts peuvent diverger. Une telle situation crée des champs de tensions. Une bonne gouvernance d'entreprise impliquant une gestion de qualité des entreprises étatiques doit en tenir compte et formuler une stratégie de propriétaire claire pour les résoudre, tout en prévoyant pour l'entité les compétences et la liberté d'action requises pour une exécution optimale des tâches. En outre, il s'agit de préciser les responsabilités, les compétences et les structures des divers organes de l'entreprise, pour garantir d'une part une répartition durable des rôles incombant au propriétaire, au monde politique et aux cadres dirigeants, d'autre part la fiabilité des prises de décision et des contrôles.

La gouvernance d'entreprises publiques au niveau de la Confédération

Le 13 septembre 2006, la Confédération a publié le rapport du Conseil fédéral sur la **gouvernance d'entreprise**. Il traite de la forme juridique, des organes, des représentants de la Confédération, des responsabilités, des objectifs stratégiques, du contrôle du Conseil fédéral, des finances et des impôts. Le chapitre « modèle de gestion » formule en outre 28 principes directeurs relatifs à la forme organisationnelle des entreprises chargées d'exécuter les tâches fédérales, l'objectif étant une certaine uniformisation. Ce rapport est considéré comme la partie du code fédéral de gouvernement d'entreprise qui concrétise les spécificités des entreprises publiques.

En résumé, la gouvernance d'entreprise est inspirée, selon le rapport de l'administration fédérale des finances concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise, essentiellement par deux cadres au niveau de la Confédération :

- **les réglementations ou codes déjà existants** : Ligne directrice de l'OCDE sur le gouvernement d'entreprise des entreprises publiques, Code des obligations, Code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise, Directive de la bourse suisse concernant les informations relatives à la *Corporate Governance* ;
- **les principes directeurs** du rapport du Conseil Fédéral sur le gouvernement d'entreprise.

Les bonnes pratiques au niveau de la gestion de la rémunération

En matière de bonnes pratiques au niveau de la rémunération, les principales réglementations ou directives sont :

Secteur public

1. Modification de l'*Ordonnance sur la rémunération et sur d'autres conditions contractuelles convenues avec les cadres du plus haut niveau hiérarchique et des membres des organes dirigeants des entreprises et des établissements de la Confédération* du 19 décembre 2003 (ou **Ordonnance sur le salaire des cadres** RS 172.220.12) notamment quant aux:
 - o prestations de l'employeur sous forme de **rémunération fixe et variable**, les prestations annexes et autres conditions contractuelles
 - o principes régissant **l'évaluation des prestations et la rétrocession de revenus accessoires**,
 - o rapports rendant compte annuellement de l'application de l'ordonnance.

Secteur privé

2. Modification du **Code des obligations** à la suite de l'adoption du projet de loi « Transparence des indemnités versées aux membres du conseil d'administration et de la direction » par la loi fédérale du 7 octobre 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Ce projet a renforcé les règles de gouvernance d'entreprise, à savoir l'ensemble des principes régissant la direction et la surveillance d'une entreprise en instaurant davantage de transparence ainsi qu'un rééquilibrage des forces entre les actionnaires, le conseil d'administration et la direction. La **rémunération des membres du conseil d'administration et de la direction générale doivent désormais être déclarées pour les sociétés dont les actions sont cotées en bourses.**
3. Principes d'autorégulation du **Code suisse de bonnes pratiques pour la gouvernance d'entreprise**, édité par Economiesuisse le 25 mars 2002. En termes de rémunération, ce code prévoit notamment la **transparence** dans le domaine de la rémunération des membres du conseil d'administration et de la direction, une présentation du **système de rémunération** ainsi que des principaux critères utilisés pour calculer les éléments de rémunération variables. Bien que destiné en premier lieu aux sociétés cotées en bourse (98% de celles-ci sont en train de l'implémenter selon l'Expert Comptable suisse, no 6/7 2006), pour lesquelles il sera rendu obligatoire prochainement, il est considéré comme une ligne directrice pour les sociétés en prévoyant que « des sociétés ou organismes économiques importants non cotés, même s'ils ont une autre

forme juridique que celle de la société anonyme, peuvent emprunter au Code suisse ses idées directrices.»

4. La **Directive sur la *corporate governance*** (DCG) de la Bourse suisse est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2002. Elle a pour objectif d'inciter les émetteurs à fournir aux investisseurs, sous une forme adéquate, certaines informations clés sur la gouvernance d'entreprise. En termes de rémunération, il recommande de publier pour le conseil d'administration et la direction générale les principes et éléments des rémunérations et des programmes de participations pour chacun des membres, ainsi que la compétence et la procédure pour la fixation des rémunérations et programmes de participations.
5. **Ethos, Fondation suisse pour un développement durable**, a pour but de favoriser, dans les activités d'investissement, la prise en compte des principes de développement durable et des règles de bonne pratique de gouvernance d'entreprise. Pour aligner les intérêts des dirigeants avec ceux des actionnaire dans le cadre de la création de valeur à long terme, une société doit mettre en place des règles relatives à la transparence, à la structure et aux compétences en matière de politique de rémunération. Ethos publie chaque année depuis 2006 une étude sur la rémunération des dirigeants des 100 plus grandes sociétés cotées à la Bourse suisse SWX et formule une série de recommandations à ce sujet. Dans son rapport 2006, elle estime que le niveau de transparence requis par requis par la Directive sur la *Corporate Governance* de la Bourse suisse inférieur aux standards internationaux et insuffisant pour permettre aux actionnaires de se prononcer sur la politique de rémunération. Elle appelle les sociétés cotées à améliorer encore la transparence en communiquant davantage que le minimum prévu par la Directive sur la *corporate governance*.

11.2 Compétences en matière de rémunération

11.2.1 Contexte

Au sein des établissements publics autonomes AIG, HUG, HG, SIG et TPG, la législation en vigueur prévoit que la rémunération du président, des vice-présidents et des autres membres du conseil d'administration est déterminée par le Conseil d'Etat.

Les bonnes pratiques recommandent que le conseil d'administration nomme en son sein un **comité de rémunération**, afin d'aménager un système de rémunération pour les membres du conseil d'administration et de la direction. Le comité de rémunération doit être composé exclusivement de membres du conseil d'administration indépendants et non exécutifs. Il soumet au conseil d'administration pour approbation les principes régissant la rémunération des membres du conseil d'administration et de la direction en tenant compte de la réglementation interne et externe en vigueur.

Au niveau des entreprises **publiques**, le comité de rémunération est essentiellement limité par les principes directeurs de gouvernance et la politique de rémunération, lorsqu'une telle politique est définie par le propriétaire.

Le Conseil d'Etat n'a pas encore édicté de principes directeurs sur la gouvernance des établissements publics autonomes, ni de politique de rémunération

11.2.2 Constats

1. A ce jour, le Conseil d'Etat n'a pas édicté de principes directeurs sur la gouvernance des établissements publics autonomes, ni de politique de rémunération. En conséquence, le droit organisationnel et les principes de gestion des entités autonomes ne sont pas harmonisés.
2. Au sens des bonnes pratiques, il n'existe pas actuellement de comité de rémunération dans les établissements publics autonomes.
3. Au sujet du **système de contrôle** des rémunérations des instances dirigeantes, la Cour constate son **manque de fiabilité** :
 - Au niveau des départements :
 - **SIG** : le conseiller d'Etat du département de surveillance ne connaissait pas la rémunération des administrateurs provenant des entités tierces. De ce fait, il ne connaissait pas la rémunération globale des administrateurs, qui, lorsqu'elle a été révélée, a rapidement fait l'objet d'une décision du Conseil d'Etat (lettre du Conseil d'Etat du 14 novembre 2007 **supprimant l'acquisition des jetons de présence extérieurs** pour des administrateurs siégeant dans des entreprises tierces).
 - **TPG** : le conseiller d'Etat du département de surveillance ne connaissait pas la rémunération du président du conseil d'administration, celle-ci ayant évolué proportionnellement à celle de la directrice générale.
 - Au niveau des conseils d'administration : les constats suivants résultent de l'application inadéquate, voire de l'absence, de procédures et de documentation de supervision et de contrôle :

- **AIG** : La délégation « Desserte aérienne » n'a été dissoute que le 28 février 2006 alors que la dernière séance de cette délégation a été tenue le 1^{er} juillet 2003. Entre le 1^{er} juillet 2003 et le 28 février 2006, le président de la délégation a perçu une indemnité spécifique de 10'000 F par année, soit au total 26'666 F, pour 32 mois sans séance.
- **SIG** : Trois anciens administrateurs des SIG ayant fini leur mandat au conseil d'administration au 31 décembre 2006 ont poursuivi leur activité dans le cadre de la commission chargée de l'engagement du directeur général des SIG sur l'exercice 2007. Cette activité représente 20 séances soit 6'600 F. Ces trois personnes ont exercé sur l'exercice 2007 une activité à titre d'indépendants. Dès lors l'imputation de ces charges en 2006 et sur la rubrique jetons de présence est fautive.
- **HUG/HG**: Ont été relevées dans les chapitres précédents des irrégularités dans le traitement des salaires, tels que des certificats de salaires incomplets, ou encore le paiement du solde de vacances, pratique qui va à l'encontre de la législation en vigueur.

11.2.3 Risques découlant des constats

1. Le **risque de conformité** est avéré comme le montrent les constats de la Cour aux chapitres 4 à 8.
2. L'absence d'un système de contrôle opérationnel concernant la rémunération des instances dirigeantes entraîne un **risque financier et un risque de contrôle** lié à la validité, l'exhaustivité et l'exactitude des données.

La Cour recommande d'adapter les tâches des actuels bureaux du conseil d'administration et commissions RH pour créer un véritable comité de rémunération

11.2.4 Recommandations

[cf. constat 1 : au Conseil d'Etat] Développer des principes directeurs afin de fixer un **cadre général de gouvernance** pour les établissements publics autonomes, en s'inspirant par exemple du modèle développé par la Confédération.

[cf. constat 2 : aux conseils d'administration] Adapter les tâches des actuels bureaux du conseil d'administration, commissions RH, etc. pour créer un véritable **comité de rémunération** chargé entre autres de:

- concrétiser la politique de rémunération en élaborant un système de rémunération pour les fonctions dirigeantes adapté à l'entreprise ;
- veiller à ce que l'entité offre un ensemble des prestations conformes au marché ;
- évaluer de manière critique les comparaisons en matière de rémunérations versées dans d'autres entités.

L'objectif est d'améliorer la transparence et d'adapter la rémunération, à la baisse ou à la hausse, aux performances réalisées par les dirigeants. Le comité propose, sur des critères objectifs, **en tenant compte des normes internes et externes en vigueur**, les rémunérations que doivent recevoir les membres du conseil et ceux de la direction. L'indépendance à l'égard de la direction et du président du conseil d'administration est essentielle. Le comité de rémunération propose les rémunérations que seul le Conseil d'Etat, in fine, est habilité à valider dans le respect des lois.

[cf. constat 3 : aux conseils d'administration] Mettre en place un système de contrôle interne portant sur les rémunérations versées aux administrateurs et à la direction générale. Appliquer, le cas échéant développer, des procédures et documents de supervision et de contrôle permettant de déceler des dépenses de rémunération sans autorisation.

11.2.5 Observations de l'AIG

Pas d'observations.

11.2.6 Observations des HUG

Un système de contrôle interne rigoureux assure la vérification chaque mois des éléments de salaires, fixes et variables. Chaque année, dans le rapport annuel d'approbation des comptes, la fiduciaire confirme l'efficacité du système de contrôle interne des HUG. Ce système est adapté en fonction de la matérialité des éléments à contrôler.

Le Bureau du Conseil d'administration peut remplir cette mission pour autant que le cadre de la délégation en matière de rémunération soit fixé préalablement par l'Etat.

11.2.7 Observations de l'HG

Pas d'observations

11.2.8 Observations des SIG

La comptabilisation sur l'exercice 2006 de l'activité en 2007 de trois anciens administrateurs non réélus et représentant un montant total de 6'600.-, est en effet une erreur au niveau de la comptabilité et n'est pas conforme aux procédures internes de SIG. Une rubrique particulière aurait dû être ouverte sur 2007.

SIG dispose d'un audit interne, sous la responsabilité directe du Président du Conseil d'administration et du Comité d'audit. Ceux-ci appliquent les règles et normes reconnues, conformément au Règlement intérieur de SIG et à la Charte de l'Audit interne, approuvée par le Comité d'audit. Le Comité d'audit remet chaque année son rapport au Conseil d'administration.

11.2.9 Observations des TPG

Pas d'observations.

11.2.10 Observations du DES, du DSE et du DT

La nécessité de fixer un cadre général de gouvernance a d'ores et déjà été identifiée. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat travaille depuis l'année dernière à la création d'un cadre légal général relatif à la gouvernance de ces entités.



Observations complémentaires du département de surveillance DT concernant les SIG

Les jetons de présence perçus par les membres du conseil d'administration dans le cadre d'activités déployées dans des sociétés tierces ne sont pas déterminés en l'état actuel du droit par le Conseil d'Etat car ils ne relèvent pas de l'article 15 alinéa 4 LSIG .

En effet, la détermination ainsi que le paiement de la rémunération des membres du conseil d'administration pour leurs activités déployées au sein de sociétés tierces sont du ressort de ces dernières qui sont les seules à pouvoir définir la quotité des jetons de présence de même que le nombre de séances y relatives.

Au fil du temps, l'importance de cette rémunération "accessoire" est cependant devenue beaucoup plus importante du fait de la multiplication des séances et l'augmentation des participations directes et indirectes des SIG. Cela a nécessité un changement de pratique. C'est ainsi que le Conseil d'Etat, qui n'avait auparavant édicté aucune règle à ce sujet, a décidé, le 14 novembre 2007, au vu de l'évolution de ces montants, de mettre un terme à l'acquisition de ces jetons provenant de sociétés tierces par les membres des conseils d'administration des établissements publics autonomes.

Cette nouvelle règle nécessitera cependant d'être ancrée dans la base légale générale relative à la gouvernance des établissements publics autonomes.

11.3 Système et politique de rémunération

11.3.1 Contexte

En règle générale, le **système de rémunération** des personnes ayant des fonctions exécutives s'appuie sur des **éléments fixes et variables**. Il récompense le comportement visant la réussite à moyen et long terme. Si les objectifs prépondérants ne sont pas atteints, la part variable de la rémunération est réduite ou supprimée. Le système de rémunération est aménagé de manière à éviter l'octroi d'avantages non justifiés et les incitations contraires au développement à long terme. Généralement, les bonnes pratiques précisent que les objectifs utilisés doivent être **tant de nature financière que qualitative** et pouvoir être **influencés par la performance** du dirigeant.

Au sein des établissements publics autonomes, les HUG et l'HG ne disposent pas, à ce jour, d'une rémunération variable dépendant de la performance réalisée. Au sein de l'AIG, des SIG et des TPG, les systèmes de rémunération actuels ont les principales caractéristiques suivantes :

- **AIG :**
 - Pour les trois membres de la **direction générale**, il s'agit d'un intéressement en % du bénéfice net de l'AIG. Sur la période 2004 à 2006, cet intéressement a représenté **environ 2 salaires mensuels** pour chaque membre de la direction générale.
 - Pour les **autres directeurs** (ainsi que l'ensemble des **autres collaborateurs**), il s'agit d'une prime dite prime P3 qui est calculée sur la base de l'atteinte d'objectifs personnels, évalués au travers des entretiens annuels de développement et d'appréciation. Le montant global à disposition pour la prime P3 est fixé chaque année par le conseil d'administration en fonction des résultats de l'AIG. Sur la période 2004-2006, cette prime a généralement représenté pour les autres directeurs entre **30% et 40% d'un salaire mensuel**.
- **SIG :**
 - Pour les 8 membres de la **direction générale** (classes O à Q ainsi que le directeur général), un bonus est calculé sur la base d'une appréciation individuelle des performances (API) par le directeur général (75% du bonus) et sur la base de la contribution du directeur au sein de la direction générale (25% du bonus). Le montant global à disposition est fixé chaque année par le conseil d'administration en fonction des résultats des SIG. Sur la période 2004 à 2006, cet intéressement a représenté **environ 2 salaires mensuels** pour chaque membre de la direction générale (et plus de **4 salaires mensuels** pour le directeur général).
 - Pour les **autres collaborateurs** des SIG, un bonus incluant une part fixe et une part variable est calculé, pour la part fixe, sur la base des résultats globaux des SIG et pour la part variable, selon une appréciation individuelle. Le montant global à disposition est fixé chaque année. En 2006, la part fixe s'est élevée à 1'700 F et la part variable, en moyenne, s'élevait à 2'300 F, représentant une valeur moyenne de bonus de 4'000 F (soit **moins de 50% d'un salaire mensuel** en moyenne).

- **TPG :**
 - Pour le **collège de direction** (11 membres), un bonus d'au maximum 133% d'un salaire mensuel est calculé, dont 66% représente l'atteinte des objectifs globaux de l'entreprise (selon les modalités du contrat de prestations) et 66% représente l'atteinte d'objectifs individuels fixés par la directrice générale. En 2006, ce bonus a représenté **94% d'un salaire mensuel** en moyenne pour la direction.
 - En supplément de ce bonus, des primes spéciales uniques ont été distribuées à 5 directeurs (dont la directrice générale) pour un total de 28'500 F. En moyenne, ces primes ont représenté **31% d'un salaire mensuel** des personnes concernées.

Pour les **SIG** et les **TPG**, il convient encore de préciser que la rémunération des **présidents de conseil d'administration** est partiellement dépendante de celle du directeur général.

Pour les **TPG**, le président est rétribué à raison de 40% de la rémunération fixe et variable du directeur général. Pour les **SIG**, le président est rétribué à raison de 40% de la rémunération fixe du directeur général, et, pour la partie variable, le montant finalement attribué est décidé chaque année par le conseiller d'Etat du département de surveillance (maximum 40% de la partie variable du directeur général).

11.3.2 Constats

1. De manière générale, la rémunération variable ne dépend pas toujours de la performance individuelle et/ou du succès durable de l'entreprise et/ou les critères utilisés pour la calculer ne sont pas formellement définis :
 - A l'**AIG**, le système de prime P3 ainsi que le travail d'appréciation relatif à l'atteinte des objectifs individuels est solidement documenté. Concernant les trois membres de la direction générale, ces derniers ont droit à un bonus représentant en moyenne deux salaires mensuels qui dépend uniquement du bénéfice net de l'AIG. Il n'y a **pas de relation directe** entre le montant du bonus et les performances quantitatives et qualitatives individuelles des membres de la direction.
 - Si les objectifs, autant individuels que globaux, des membres de la direction des **SIG**, sont définis de manière très détaillée, ils ne sont **pas hiérarchisés ni pondérés**. Alors que l'ensemble des objectifs ne sont pas atteints, la distribution du bonus est malgré tout maximale pour le président et pour le directeur général (100% en 2004, 2005 et 2006), et proche du maximum pour tous les autres membres de la direction (entre 90 et 95% sur la période 2004 à 2006). La Cour rappelle que les bonus de la direction ont été validés chaque année par le bureau du conseil sur délégation du conseil d'administration, et portés à la connaissance du conseiller d'Etat du département de surveillance.
 - Aux **TPG**, le travail d'appréciation relatif à l'atteinte des objectifs individuels est solidement documenté. Toutefois, les critères utilisés pour octroyer les primes spéciales uniques ne sont pas formellement définis. Par conséquent, pour ces dernières la Cour ne peut contrôler et attester l'éventuel lien avec la performance individuelle ou le succès durable de l'entreprise.

2. Le fait que les présidents des **SIG** et des **TPG** soient rétribués à 40% du niveau du directeur général pose un **problème d'indépendance** car le président du conseil d'administration participe à la fixation de la rémunération du directeur général. De ce fait, pour les **TPG**, le président fixe sa propre rémunération. Pour les **SIG**, le président contribue indirectement à la fixation de sa propre rémunération. En outre, ce mécanisme permet au président du conseil d'administration de s'allouer 40% de la rémunération variable du directeur général alors que celle-ci est en partie liée à des objectifs personnels dudit directeur général.
3. Les éléments salariaux suivants ne sont pas réglementés :
 - **Les indemnités de départ** versées aux **TPG** et aux **HUG**,
 - La **prime de logement** versée au directeur d'exploitation des **TPG**,
 - Le paiement de la **sixième semaine de vacances** à l'**AIG**,
 - Le paiement de **gratifications**, sans évaluation documentée, par chèque ou par bons d'achat aux **HUG**.

11.3.3 Risques découlant des constats

1. La réglementation ne présente pas de principes directeurs en termes de système de rémunération, entraînant un **risque de conformité** avéré. Dans les cas cités, la pratique actuelle d'octroi de bonus ne représente pas un système garantissant pleinement et à long terme les intérêts du propriétaire majoritaire, à savoir de l'Etat de Genève, ce qui entraîne un **risque financier** (même si une enveloppe limitée est attribuée à la rémunération variable).
2. Le manque d'indépendance des présidents des conseils d'administration des **SIG** et des **TPG** est un risque potentiel, vu que selon la pratique actuelle, ils participent à la fixation de la rémunération du directeur général et de ce fait fixent également leur propre rémunération entraînant un **risque financier**.
3. L'absence de réglementation adéquate entraîne des **risques de conformité, de contrôle, d'image et de fraude**.

11.3.4 Recommandations

[cf. constat 1 : au Conseil d'Etat] : Définir une **politique de rémunération**, en proposant au Parlement les adaptations législatives nécessaires pour les **HUG** et l'**HG**, qui tiennent compte des bonnes pratiques de gestion ainsi que des pratiques positives en place dans les établissements publics autonomes. Cette politique distingue par exemple les catégories suivantes (pour lesquelles des tableaux détaillés peuvent être établis) :

Le Conseil d'Etat est invité à définir une politique de rémunération

- rémunérations fixes, variables (sur la base de la performance de l'établissement et de la performance individuelle), indemnités et prestations annexes, par exemple indemnités forfaitaires et bonifications, avantages matériels tels que le droit d'utiliser un véhicule de l'entreprise à des fins privées, la prise en charge ou la compensation indirecte de certains frais, etc.; avec indication systématique des valeurs moyennes et maximales admises pour chaque catégorie.

- autres conditions contractuelles, par exemple nature et taille des plans de prévoyance, parts respectives des cotisations prise en charge par l'employeur et l'employé, éventuelles indemnités de départ, délai de résiliation du contrat de travail, etc. ;
- principes régissant l'évaluation des dirigeants, par exemple en fonction de la mission de service public, du risque encouru par l'entreprise, de la taille de l'entreprise, de la rémunération et des autres conditions contractuelles propres aux fonctions d'usage dans la branche, de la rémunération et des autres conditions contractuelles propres aux fonctions de cadres du plus haut niveau de l'administration cantonale, etc. ;
- la rétrocession de revenus accessoires (par exemple revenus provenant de l'exercice d'un mandat politique, d'une activité en qualité de membre d'un organe de direction d'une autre entreprise ou d'un autre établissement de droit public ou privé ou de l'exercice d'une activité de conseil, etc.) ;
- l'indication des éventuels doubles mandats et des temps de travail y relatifs;
- rapports annuels rendant publiquement compte de **l'application de cette politique**, indiquant notamment le montant total des rémunérations, les autres conditions contractuelles ainsi que les activités accessoires autorisées;

Au niveau des conseils d'administration, cette politique doit se concrétiser par des systèmes de rémunération

[cf. constat 1 : aux conseils d'administration] Définir, dans le cadre de la fixation du système de rémunération, les principaux critères utilisés pour calculer les éléments de rémunération variables, en tenant compte des normes internes et externes en vigueur :

- s'assurer que la part variable de chaque rémunération individuelle dépend dans une mesure adéquate de la **performance individuelle et du succès durable de l'entreprise**. Par exemple, il est recommandé de calculer les bonus sur la base des résultats moyens de deux années consécutives au minimum, et pour plus de dynamisme de lier les indicateurs à la progression d'une année à l'autre plutôt que sur la valeur absolue.
- définir des objectifs de performance tant **quantitatifs** (éléments financiers) que **qualitatifs** (qualité de la prestation publique) qui soient **suffisamment exigeants, précis et mesurables**, et cela avant la période d'évaluation.
- privilégier également la **gestion des charges** (coûts d'approvisionnement inclus) **et des dépenses d'investissement** comme indicateurs principaux de la performance globale de l'établissement. En effet, les activités des établissements publics autonomes ne sont généralement soumises que d'une manière marginale à une concurrence de marché traditionnel, hormis l'HG pour le secteur immobilier, l'AIG pour la partie non aéronautique de ses revenus, certaines activités des SIG et les HUG (sauf pour les hospitalisations non volontaires ou celles ordonnées par le Tribunal tutélaire ou par l'autorité pénale). En outre, le niveau des prix, tarifs ou revenus des établissements sont généralement soumis à l'approbation d'une autorité politique (cantonale voire fédérale). Ainsi, il n'apparaît que peu pertinent d'uniquement lier le bonus à une notion de revenu voire de bénéfice lorsque le principal levier de résultat n'est pas directement contrôlé ni influençable par la performance du dirigeant.

[cf. constat 2 : au Conseil d'Etat] Prévoir, dans le cadre des remaniements de la gouvernance d'entreprise, une dissociation de la rémunération du président de celle du directeur général.

[cf. constat 3 : au Conseil d'Etat] Voir la recommandation 1.

11.3.5 Observations de l'AIG

Conformément au constat de la Cour, le paiement de la 6^{ème} semaine de vacances, qui a cours depuis des années, a été précisé le 31 janvier 2008 dans le règlement sur la gestion du temps de travail des cadres, sur le modèle des règles prévalant à l'Etat de Genève.

11.3.6 Observations des HUG

Le volume du secteur privé (assurances complémentaires soumises à concurrence) est de 261 millions.

11.3.7 Observations de l'HG

Pas d'observations.

11.3.8 Observations des SIG

Les SIG sont largement soumis à la concurrence de marché dans les secteurs des déchets (hors zone d'apport), du gaz (par rapport au mazout), de l'électricité (ouverture des marchés), des telecom et autres services. Dans ces domaines, garder, mais également acquérir des parts de marché est vital. De même, réaliser des résultats positifs est important pour permettre de dégager des profits permettant de réaliser des investissements nécessaires à la pérennité des activités tout en maîtrisant la hausse des coûts et donc des tarifs pour les usagers-clients. En matière d'approvisionnement électrique les achats se font également sur un marché en concurrence. Il est donc nécessaire de lier le bonus à la fois à des notions de maîtrise des coûts et de revenu et de bénéfice.

11.3.9 Observations des TPG

La libéralisation de la concurrence et l'évolution des conditions du marché liées au développement de la région franco-valdo-genevoise entraînent pour les TPG un accroissement de la concurrence.

L'entreprise consent en outre de très sérieux efforts pour accroître son degré de couverture, dans le cadre d'un contrat de prestations très exigeant.

11.3.10 Observations du DES, du DSE et du DT

Les questions relatives à la politique de rémunération sont traitées par le biais de la création en cours d'un cadre légal général relatif à la gouvernance des établissements autonomes.

11.4 Transparence

11.4.1 Contexte

Les bonnes pratiques de gouvernance d'entreprise demandent que le conseil d'administration veille à la **transparence** dans le domaine de la rémunération des membres du conseil d'administration et de la direction. A cette fin, les bonnes pratiques requièrent que le conseil d'administration publie chaque année un rapport sur les rémunérations à l'attention de l'Assemblée Générale (le Grand Conseil par analogie), dont tout ou partie peut également être inclus dans le rapport annuel de gestion de l'établissement.

Le Code suisse de bonnes pratiques prévoit également l'opportunité de **publier le système de rémunération et les principaux critères** utilisés pour calculer les éléments de rémunération variables.

La fondation Ethos recommande que les sociétés publient dans le rapport de rémunération un résumé des plans de retraite de la direction générale ainsi que la présentation des contrats de travail de la direction générale, en particulier les conditions d'engagement et de départ de ses différents membres.

Dans le secteur **public**, le Conseil Fédéral publie chaque année un rapport portant sur les rémunérations globales des cadres des établissements publics autonomes de la Confédération.

11.4.2 Constats

Les informations concernant la politique de rémunération et les rémunérations des membres du conseil d'administration et des membres de la direction présentées dans les rapports annuels sont **inexistantes** pour les **HUG**, les **TPG** et **l'HG**. Elles sont **lacunaires** pour les **SIG** et **l'AIG**, dans la mesure où elles correspondent aux exigences IFRS mais non aux bonnes pratiques. Ainsi, les salaires et les éléments de rémunération pouvant avoir une influence sur la gestion ne sont pas connus.

Dans les rapports annuels, les informations concernant les rémunérations sont inexistantes pour les HUG, les TPG et l'HG et lacunaires pour les SIG et l'AIG

11.4.3 Risques découlant des constats

Au niveau national et international, les exigences légales en matière de transparence sont devenues de plus en plus précises. Après les débats parlementaires et les pressions de l'opinion publique véhiculées par la presse au cours des derniers mois, le refus de publier les rémunérations des instances dirigeantes des établissements publics autonomes a déjà causé un **risque d'image** au niveau cantonal.

11.4.4 Recommandation

Sous l'autorité des **conseils d'administration**, la Cour recommande d'établir annuellement un rapport faisant apparaître en particulier :

- la rémunération versée aux membres du conseil d'administration, à la direction dans son ensemble et à son membre le mieux payé,
- les raisons pour lesquelles ces rémunérations ont augmenté ou diminué,
- le système de rémunération et les principaux critères utilisés pour calculer les éléments de rémunération variable,
- le résumé des plans de retraite de la direction générale.

La Cour recommande de publier les informations liées à la rémunération selon les bonnes pratiques généralement reconnues

Ce rapport serait destiné au conseil d'administration et au département de surveillance (ainsi qu'au Grand Conseil s'il le souhaite), afin de leur permettre d'évaluer la pertinence de la politique de rémunération en comparant son coût aux incitations qu'elle est censée créer. Pour ceci, il est nécessaire d'en connaître aussi bien les principes et mécanismes fondamentaux que le détail de ses différentes composantes.

En outre, les principales informations de ce rapport devraient être rendues publiques dans un rapport spécifique du Conseil d'Etat, voire dans la section financière du rapport annuel de gestion de l'établissement. A cette fin et sur la base du rapport du Conseil Fédéral portant sur les rémunérations globales des cadres des établissements publics autonomes de la Confédération, la Cour recommande de s'inspirer du tableau suivant (applicable tant au président et membres du conseil d'administration qu'au directeur général et membres de la direction) :

Rémunération		Président / DG	Membres CA / Direction	
			Total	Moyenne
Parts fixes	Année n			
	Année n-1			
Prestations en argent (justifiées par la fonction ou le marché du travail)	Année n			
	Année n-1			
Bonus	Année n			
	Année n-1			
Autres prestations annexes	Année n			
	Année n-1			
Autres conditions contractuelles				
Prévoyance professionnelle Participation de l'employeur en % Participation de l'employeur en F				
Indemnités de départ	Année n			
	Année n-1			
Commentaires sur l'écart par rapport à l'année précédente				

11.4.5 Observations de l'AIG

La transparence des rémunérations est conforme aux normes comptables internationales (IFRS), tel que la loi le demande (art. 35 LAIG)

11.4.6 Observations des HUG

La politique de transparence dans le domaine de la rémunération sera définie par le Conseil d'administration des HUG.

11.4.7 Observations de l'HG

Pas d'observations.

11.4.8 Observations des SIG

Ces données seront intégrées dans le rapport annuel et ce, dès celui de 2007, complété de données concernant le Conseil d'administration, conformément aux recommandations ci-dessus.

11.4.9 Observations des TPG

La politique de transparence dans le domaine de la rémunération est conforme aux normes comptables actuelles. De plus, le passage aux normes IPSAS (normes internationales pour les entreprises publiques) au 31.12.2007 améliorera la qualité de l'information.

11.4.10 Observations du DES, du DSE et du DT

La situation actuelle en matière de transparence des rémunérations présente des lacunes. Les modalités relatives à cette transparence sont traitées par le biais de la création en cours d'un cadre légal général relatif à la gouvernance des établissements autonomes.

12 TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
11.2.4	Recommandation au Conseil d'Etat Développer des principes directeurs afin de fixer un cadre général de gouvernance pour les établissements publics autonomes, en s'inspirant par exemple du modèle développé par la Confédération.		DT : DSE : DES :		
11.2.4	Recommandation aux conseils d'administration Adapter les tâches des actuels bureaux du Conseil d'administration, commissions RH, etc. pour créer un véritable comité de rémunération chargé entre autres de: <ul style="list-style-type: none"> • concrétiser la politique de rémunération en élaborant un système de rémunération pour les fonctions dirigeantes adapté à l'entreprise ; • veiller à ce que l'entité offre un ensemble de prestations conformes au marché ; • évaluer de manière critique les comparaisons en matière de rémunérations versées dans d'autres entités. 		CDA AIG : CDA HUG : CDA HG : CDA SIG : CDA TPG :	Fin 2008 pour la création du comité de rémunération En cours	
11.2.4	Recommandation aux conseils d'administration Mettre en place un système de contrôle interne portant sur les rémunérations versées aux administrateurs et à la direction générale. Appliquer, le cas échéant, développer, des procédures et documents de supervision et de contrôle permettant de déceler des dépenses de rémunération sans autorisation.		CDA AIG : CDA HUG : CDA SIG : CDA TPG :	En cours, fin 2008 Courant 07, création d'une commission d'audit interne et engagement d'un auditeur interne	

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
11.3.4	Recommandation au Conseil d'Etat Définir une politique de rémunération , en déposant au Parlement les adaptations législatives nécessaires pour les HUG et l'HG, qui tiennent compte des bonnes pratiques de gestion ainsi que des pratiques positives en place dans les établissements publics autonomes. Pour plus de détails se référer à la recommandation no 1 du chapitre 11.3.4		DT : DSE : DES :		
11.3.4	Recommandation aux conseils d'administration Définir, dans le cadre de la fixation du système de rémunération, les principaux critères utilisés pour calculer les éléments de rémunération variables. Pour plus de détails se référer à la recommandation no 2 du chapitre 11.3.4		CDA AIG : CDA HUG : CDA HG : CDA SIG : CDA TPG :	Sera intégré à l'évaluation dans l'exercice 2008 selon les critères 2007. En cours	
11.3.4	Recommandation au Conseil d'Etat Prévoir, dans le cadre des remaniements de la gouvernance d'entreprise, une dissociation de la rémunération du Président de celle du Directeur général		DT : DSE : DES :		

Réf.	Recommandation / Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Priorité 1 = Fort 2 = Moyen 3 = Faible	Responsable	Délai au	Fait le
11.4.4	<p>Recommandation aux conseils d'administration</p> <p>Sous l'autorité des conseils d'administration, la Cour recommande de publier annuellement un rapport faisant apparaître en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la rémunération versée aux membres du conseil d'administration, à la direction dans son ensemble et à son membre le mieux payé, - les raisons pour lesquelles ces rémunérations ont augmenté ou diminué, - le système de rémunération et les principaux critères utilisés pour calculer les éléments de rémunération variable, - résumé des plans de retraite de la direction générale <p>Pour plus de détails se référer à la recommandation du chapitre 11.4.4</p>		<p>CDA AIG :</p> <p>CDA HUG :</p> <p>CDA HG :</p> <p>CDA SIG :</p> <p>CDA TPG :</p>	<p>Rapport annuel 2007</p> <p>Rapport annuel 2007, conformément aux normes IPSAS</p>	

13 DIVERS

13.1 Glossaire des risques

Typologie des risques adaptée au secteur public et aux entreprises contrôlées par l'Etat

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 ». La Cour identifie deux catégories de risques majeurs, à savoir le **risque opérationnel (1)** et le **risque financier (2)**. Ces deux risques majeurs recouvrent plusieurs autres risques selon leur nature et leur origine, qui se déclinent notamment en risques de **contrôle (3)**, de **fraude (4)**, de **conformité (5)** et **d'image (6)**.

1) Le risque opérationnel relève 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) Le risque financier relève 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) 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, et qui peuvent avoir des conséquences sur le plan juridique, financier et opérationnel.

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.

4) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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 comme 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.

5) Le risque de conformité (« compliance ») relève 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 ;

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, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

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.



13.2 Remerciements

La Cour remercie les présidents et directeurs des établissements AIG/HUG/HG/SIG/TPG qui lui ont consacré du temps, de même que les secrétaires généraux et collaborateurs des départements de surveillance.

Les audits sur sites se sont déroulés en octobre et novembre 2007. Les rapports spécifiques à chaque entité ont été transmis en date du 11 janvier 2008. Les observations des entités et des départements ont été finalisées entre le 28 janvier et le 7 février 2008, et dûment reproduites dans le rapport.

Le 7 février 2008, la Cour a envoyé le rapport complet au Conseil d'Etat afin de lui permettre de faire part d'éventuelles observations quant aux recommandations le concernant, avec un délai au 20 février 2008. Le Conseil d'Etat n'a pas fait d'observations.

La synthèse a été rédigée après réception des observations, de même que les positions de la Cour par rapport aux observations des audités.

Genève, le 21 février 2008

Antoinette Stalder
Présidente

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

Stanislas Zuin
Magistrat titulaire