

COUR DES COMPTES

RAPPORT N° 154

NOVEMBRE 2019

AUDIT DE LÉGALITÉ ET DE GESTION

INDEMNITÉS HORAIRES

VILLE DE GENÈVE

SYNTHÈSE

Contexte général et problématique visée par l'audit

En 2018, la Ville de Genève a versé près de 12 millions de francs d'indemnités à ses collaborateurs¹ pour inconvénients de service horaires² (travail de nuit, de week-end, service de piquet, paiement des heures supplémentaires, etc.). La gestion des indemnités, primes et débours en Ville de Genève avait déjà fait l'objet d'un rapport de la Cour des comptes en 2011³. Le dernier suivi réalisé en 2013 par la Cour avait montré que la majorité des recommandations n'avait pas été mise en œuvre dans les délais prévus. Par ailleurs, la Cour a reçu plusieurs communications citoyennes portant sur des questions de planification du temps de travail et d'indemnités indues au sein du service Voirie Ville Propre (VVP) de la Ville de Genève.

Aussi, la Cour a-t-elle choisi de mener un nouvel audit centré principalement sur les indemnités horaires. Le travail de la Cour s'est inscrit dans la perspective d'une refonte du système d'indemnités horaires engagée par la Ville comportant la préparation d'un nouveau règlement. L'objectif général de la mission a été de s'assurer que la gestion des indemnités horaires est conforme aux dispositions réglementaires et répond à une utilisation efficiente des fonds publics. Les travaux ont ainsi couvert le cadre légal et les principes en matière d'indemnités horaires ainsi que la gestion courante des indemnités horaires et l'environnement de contrôle y relatif.

Principaux éléments relevés par la Cour

De façon générale, la Cour relève le besoin de modifier le cadre réglementaire et les pratiques actuelles en matière de gestion des indemnités horaires. Celles-ci se basent en effet sur une réglementation qui a été adaptée au « coup par coup » sans réflexion d'ensemble ainsi que sur des outils et contrôles qui pourraient être améliorés pour faciliter la vie administrative des services. La situation actuelle engendre notamment une grande complexité, des incohérences, voire des inégalités de traitement, puisqu'une même nuisance horaire n'est pas systématiquement indemnisée de la même manière selon les services.

Cadre légal et principes en matière d'indemnités horaires

Les indemnités horaires trouvent leur origine dans trois règlements différents d'indemnisation datant des années 70 (un règlement général et deux spécifiques) tandis que les principes d'aménagement du temps de travail ont été actualisés dans les années 2010 dans le statut et le règlement d'aménagement du temps de travail (RATT). De plus, le Conseil administratif a régulièrement pris, au fil du temps, des décisions en matière d'indemnités horaires, en complément ou en dérogation des règlements, sans qu'elles soient répertoriées de façon exhaustive.

Ce cadre légal et réglementaire conduit en pratique à la mise en œuvre de règles qui ne sont pas toujours cohérentes :

- Certains collaborateurs de la VVP bénéficient d'indemnités spécifiques (indemnité de collation, de repas, d'horaires décalés, etc.) dont les autres collaborateurs de la Ville ne bénéficient pas alors qu'ils subissent potentiellement les mêmes nuisances ;
- L'indemnisation du travail du week-end est versée soit à l'heure, soit sur une base forfaitaire en fonction du nombre d'heures travaillées par jour, ce qui conduit à ne pas indemniser de la

¹ Les termes relatifs à des fonctions, formulés au masculin, s'entendent aussi bien au féminin qu'au masculin.

² Les termes « inconvénients de service » et « nuisances » sont utilisés indifféremment dans ce rapport.

³ Rapport n° 44, audit de légalité et de gestion relatif aux indemnités, primes et débours en Ville de Genève, publié en juin 2011, librement disponible sur le site internet de la Cour (www.cdc-ge.ch).

même manière une même heure travaillée le week-end. Par exemple, l'indemnisation de l'heure travaillée le dimanche varie entre 13.04 F et 20.87 F ;

- Les plages horaires correspondant à la nuit et ouvrant droit à une indemnisation spécifique ne sont pas identiques selon les règlements et le choix de la règle qui prime aujourd'hui est laissé à la libre appréciation des services. L'indemnité nuit peut ainsi être octroyée, selon les services, à partir de 18h, 19h, 20h ou 22h ;
- Certains principes d'indemnisation ressortant du cadre réglementaire sont aujourd'hui discutables, tels que le versement d'indemnités pour couvrir la perte d'indemnités en cas d'absence ou de vacances ou pour compenser la « gêne » occasionnée par une modification d'horaire (par exemple lorsque les horaires d'été sont mis en place chaque année au sein VVP) ;
- L'indemnisation d'une semaine de piquet peut varier de 183.25 F et 380.75 F selon les services.

Par ailleurs, des indemnités actuellement versées à certains collaborateurs de la Ville ne reposent sur aucune base réglementaire ou sur des décisions du Conseil administratif dépourvues d'assise réglementaire suffisante. Cela représente en 2018 un montant d'environ 200'000 F. De même, il n'existe pas aujourd'hui de véritable garant du cadre réglementaire en matière d'indemnités horaires. Il est en effet très difficile au sein de la Ville de Genève de savoir ce qui existe, ce qui est applicable et ce qui est appliqué.

Enfin, la Cour relève le caractère problématique de l'option laissée, dans le nouveau règlement, aux services de mensualiser les indemnités, dont les contraintes horaires sont « planifiées de manière régulière et identique ». Cette marge de manœuvre offerte aux services entraînera un traitement différencié d'un même inconvénient de service pour des collaborateurs affiliés à une même caisse de pension et pourra engendrer un coût supplémentaire pouvant aller jusqu'à 5 millions lors de l'entrée en vigueur du nouveau règlement (rattrapage de cotisations) et jusqu'à 630'000 F par année de manière récurrente (part employeur des cotisations).

Organisation du temps de travail

La Cour note avec satisfaction les réflexions menées par certains services de la Ville comme VVP, le SIS ou encore le service des écoles pour revoir l'organisation du travail pouvant avoir aussi une incidence sur l'indemnisation des inconvénients de service horaires. Ce travail doit encore se poursuivre et être formalisé par chaque département afin de s'assurer que toutes les solutions ont été envisagées pour réduire le niveau des heures supplémentaires des collaborateurs.

Dans le cadre de son analyse de la planification horaire des collaborateurs, la Cour a constaté que certains principes prévus dans le RATT n'étaient pas systématiquement respectés. Cela concerne notamment la pratique du « fini-parti » de l'unité de levée des déchets de VVP. Cela signifie que la journée de travail des collaborateurs de cette unité ne dure pas systématiquement 8 heures, mais se termine lorsque la levée des déchets de leur tournée est effectuée (soit selon les estimations du service environ 5.5 heures de travail au lieu des 8 heures réglementaires).

Gestion courante des indemnités horaires et environnement de contrôle

La Cour note avec satisfaction l'important travail entrepris par la Ville pour mettre en œuvre des outils de planification et de gestion du temps. Cependant, la gestion courante des indemnités horaires pâtit encore aujourd'hui d'un niveau insuffisant d'automatisation des tâches et de contrôle. Les outils (fichiers papier/Excel, SAP, logiciel métier spécifique, etc.) actuellement utilisés par les services pour gérer les planifications horaires et les indemnités n'étant pas interconnectés et/ou pas conçus de manière adéquate, les services doivent généralement effectuer des saisies redondantes, ce qui est source d'erreurs et crée des inefficiences.

En outre, le principe de séparation des tâches n'est pas systématiquement respecté, puisque plus de 80 collaborateurs dans différents services disposent des droits informatiques dans le système SAP pour à la fois saisir et valider des indemnités. De même, la manière dont le système SAP a été conçu pour gérer les indemnités n'est pas suffisante puisqu'il ne prévoit pas suffisamment de contrôles automatiques bloquants lors de la saisie des données.

Des indemnités ont été versées indûment pour un montant total d'environ 330'000 F en 2018.

Les axes d'amélioration proposés par la Cour

La complexité et l'incohérence de la réglementation en matière d'indemnités horaires étant connues depuis le précédent audit de la Cour (2011) et venant de nouveau d'être confirmées par ses derniers travaux, la Cour recommande au **Conseil administratif** de mettre en œuvre le nouveau règlement dans les meilleurs délais.

Celui-ci permettra notamment :

- Une mise en avant de la notion de « prévention » par rapport à la « réparation » devant permettre de supprimer ou de diminuer certains inconvénients de service horaires avec des mesures techniques ou organisationnelles ;
- Une simplification et une mise en cohérence du cadre réglementaire actuel ;
- La suppression de certaines indemnités discutables telles que les indemnités spéciales pour vacances et absences ou celles pour horaire décalé ;
- La réalisation d'économies annuelles estimées à environ 2.8 millions (hors charges sociales et cotisations au deuxième pilier) grâce à l'harmonisation et à la diminution de certains montants d'indemnisation, à la suppression du cumul actuel d'indemnités du soir et de la nuit et du week-end ainsi qu'à la suppression de certaines indemnités.

L'adoption définitive de ce règlement, qui couvre une partie des recommandations de la Cour, devra cependant s'accompagner d'un ensemble d'actions afin :

- De supprimer les indemnités indues ou versées sans base réglementaire suffisante ;
- De définir les modalités de mise en œuvre du nouveau règlement ;
- De poursuivre les réflexions organisationnelles au sein des départements et des services afin de limiter les inconvénients de service horaires ;
- D'améliorer l'environnement de contrôle de la gestion des indemnités horaires et d'automatiser les tâches par le biais d'outils appropriés ;
- De revoir l'organisation du temps de travail afin de faire coïncider heures effectuées et heures payées (suppression du « fini-parti »).

Enfin, la Cour regrette que le Conseil administratif maintienne sa décision de considérer les indemnités horaires mensualisées comme des compléments fixes non soumis à variation et de les soumettre au deuxième pilier, conduisant ainsi à maintenir une indemnisation différenciée pour les mêmes inconvénients de service et à engendrer des coûts de plusieurs millions pour les finances de la Ville.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets. À cette fin, elle a invité le Conseil administratif à remplir le « Tableau de suivi des recommandations et actions » qui figure au chapitre 6, et qui synthétise les améliorations à apporter et indique leur niveau de risque, le responsable de leur mise en place, ainsi que leur délai de réalisation. La Cour relève avec satisfaction que le Conseil administratif s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations dans des délais courts considérant la majorité des risques identifiés comme significatifs, voire majeurs.

OBSERVATIONS DE L'AUDITÉ

Sept des huit recommandations ont été acceptées. Une contre-observation de la Cour figure à la suite de la recommandation refusée. Par ailleurs, la Cour ne réagit pas aux autres observations de l'audit. Elle estime qu'il appartient au lecteur de juger de la pertinence des observations formulées eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

